

v. 6 n. 1 maio 2008

# SENATUS

Brasília

ISSN 1678-2313

Senatus	Brasília	v. 6	n. 1	p. 1-88	maio 2008
---------	----------	------	------	---------	-----------

# SENATUS

## **SENADO FEDERAL**

### *SECRETARIA DE INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO*

Paulo Afonso Lustosa de Oliveira - Diretor

#### *EDITOR RESPONSÁVEL*

Vera Manzolillo (DF0615)P)

#### *EQUIPE TÉCNICA E REVISÃO*

Antonio Augusto Araujo Cunha

Edilenice J. Lima Passos

Marilúcia Chamarelli

Vera Lúcia Corrêa Nasser Silva

#### *EDIÇÃO E DIAGRAMAÇÃO*

Cantídio Saliba Vieira

#### *PROJETO GRÁFICO*

Secretaria Especial de Comunicação Social

Elival Rios - Diretor

Subsecretaria de Projetos Especiais

Gaetano Re - Diretor

Núcleo de Criação e Marketing

Maitê Prado

#### *IMPRESSÃO*

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal

Endereço para correspondência

Senado Federal – Secretaria de Informação e Documentação

Anexo I 18º andar Salas 1808 a 1810

70165-900 – Brasília/DF

Tel.: (61) 3311-4382

Fax: (61) 3311-3079

e-mail: [senatus@senado.gov.br](mailto:senatus@senado.gov.br)

Periodicidade irregular

Tiragem: 5.000 exemplares

Também disponível em:

[http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/revistaSENATUS/asp/AP\\_Apresentacao.asp](http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/revistaSENATUS/asp/AP_Apresentacao.asp)

Indexado pela Base de Dados de artigos de periódicos gerenciada pelo Senado Federal.

*Os conceitos emitidos nos artigos são de responsabilidade de seus autores.*

*Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.*

Senatus : cadernos da Secretaria de Informação e Documentação / Senado Federal, Secretaria de Informação e Documentação. – vol. 1, n. 1 (dez. 2001)–. – Brasília : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2001–.

v.

Periodicidade varia.

Subtítulo suprimido a partir do vol. 2, n. 1 (dez. 2002).

ISSN 1678-2313

1. Ciências Sociais – Periódico. 2. Ciência da informação – Periódico. I. Brasil. Congresso. Senado Federal. Secretaria de Informação e Documentação.

CDU 3  
CDD 300.5

# Visite o Congresso.

## Você vai se surpreender.

SECS | Núcleo de Criação e Marketing



O **Visite o Congresso** é um programa de visitas desenvolvido para que toda a população aprenda um pouco mais sobre o Legislativo. Além de conhecer a arquitetura do Palácio e seu acervo artístico, os visitantes recebem informações gerais sobre o processo de elaboração das leis e sobre o trabalho dos parlamentares.

Para saber mais: (61) 3216-1771 / (61) 3216-1772

SENADO  
FEDERAL

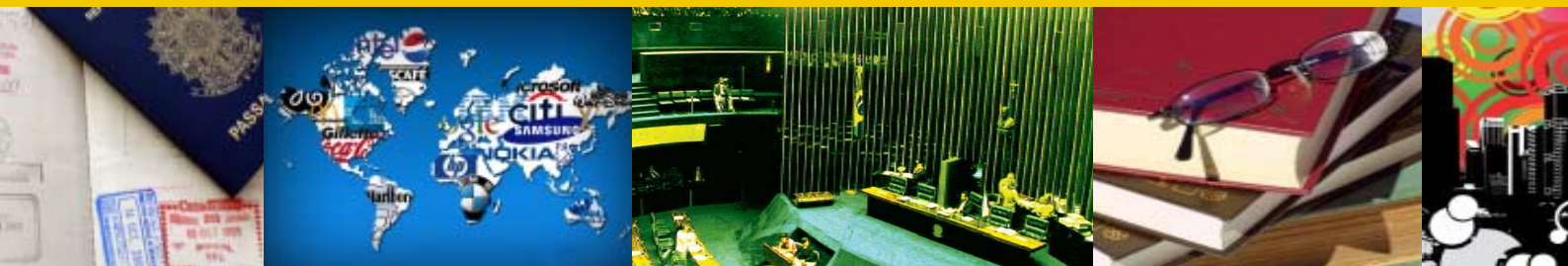


CÂMARA DOS  
DEPUTADOS

# SENATUS

V. 6 n. 1

Uma publicação editada pela Secretaria  
de Informação e Documentação



## Editorial

Efraim Morais.....06

## Capa

Oscar Ribeiro de Almeida de Niemeyer Soares  
ou, simplesmente, OscarNiemeyer.br.....08

## Destaque

O verdadeiro papel do Legislativo.....14

## Cidadania

Diplomacia participativa e os grandes problemas globais:  
uma nova perspectiva  
para o exercício da cidadania.....17

## Comércio e Paz

A Organização Mundial do Comércio (OMC)  
como promotora da paz.....24

## Escolas de Governo

Escolas do Legislativo:  
a nova visão do Parlamento brasileiro.....31



## Estatuto da Cidade

Plano Diretor no Estatuto da Cidade: uma forma de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos.....35

## História

Casal de ex-cangaceiros de Lampião conta como era a vida no cangaço.....45

## Saúde da mulher

A legislação sobre o aborto e seu impacto na saúde da mulher.....50

## Segurança pública:

Segurança pública: ontem e hoje.....59

## Setor público

Marcos do processo de ajuste do setor público brasileiro.....66

## Tecnologia da Informação

Turismo e Tecnologia da Informação: importância e perspectivas para a Economia do Conhecimento.....72

## Televisão

Classificação indicativa de programas de televisão e sua vinculação a faixas horárias.....78

## Resenha

Hannah Arendt e o declínio da esfera pública.....84

**A** no passado, a Revista **SENATUS** ampliou seu leque de distribuição e fez chegar às embaixadas brasileiras espalhadas pelo mundo seus últimos exemplares. Tal iniciativa teve uma acolhida calorosa e inesperada, como pode ser constatado nas inúmeras referências elogiosas ao qualificado conteúdo e à composição gráfica da **SENATUS**. Foi o reconhecimento de um trabalho feito com dedicação e destinado a proporcionar leitura estimulante, procurando manter os objetivos propostos desde o primeiro volume: levar os mais variados assuntos ao debate e à reflexão, aliando a qualidade gráfica à excelência dos conteúdos.

A equipe editorial da **SENATUS**, bem como os servidores da Secretaria de Informação e Documentação, órgão responsável pela produção da revista, sentem-se gratificados pelas demonstrações de entendimento do trabalho realizado, que podem ser mensuradas pelo crescente número de assinaturas, inclusive com um pedido especial do presidente de Moçambique.

Este volume tem a honra e a alegria de festejar os 100 anos de Oscar Niemeyer, brasileiro que dispensa apresentações, de maneira diferente: dois de seus esboços, guardados como tesouro pelo Senado

Federal, ilustram a capa, e reproduzem o projeto para o plenário do Congresso Nacional, que ficaria abaixo do nível do térreo e “*teria, na simplicidade de suas linhas curvas, toda a imponência necessária para abrigar as reuniões do Legislativo*”. Nas páginas internas estão registrados alguns dados de sua biografia.

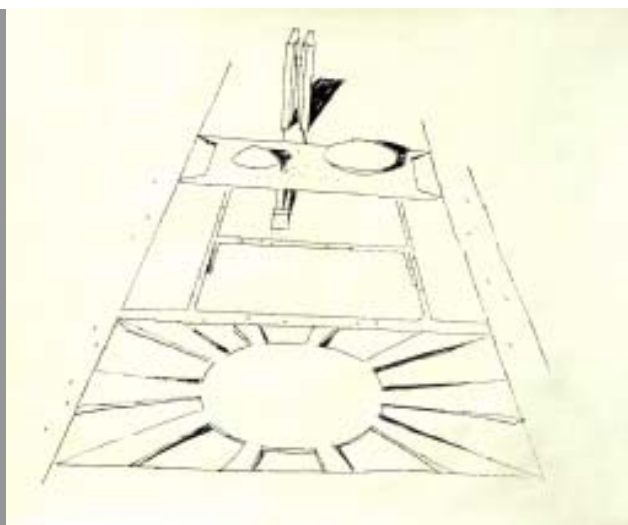
Temos ainda, nesta edição, colaborações de peso de autores de várias regiões do Brasil.

O Presidente do Senado Federal, senador Garibaldi Alves Filho, assina a Seção **Destaque**. De maneira clara, objetiva, coerente e corajosa coloca o dedo na ferida das questões políticas do País. No artigo intitulado *O verdadeiro papel do Legislativo* não exime de culpa o Congresso Nacional, muito menos o eleitor e as demais instituições nacionais, pelo que estamos vivenciando hoje, com conseqüências seriíssimas para o futuro.

O texto do experiente jornalista e servidor do Senado Florian Madruga, chefe de Gabinete da Presidência do Senado, discorre sobre as Escolas do Legislativo: seu surgimento, suas diretrizes e seus objetivos.

Em *Diplomacia participativa e os grandes problemas globais*, o autor Elton Polveiro Júnior salienta que “*nunca como agora foi tão necessário perceber que a dimensão dos problemas que enfrentamos requer a participação de todos - governos, empresários e cidadãos - para seu equacionamento. A diplomacia participativa constitui um excelente caminho nessa direção, sobretudo se conseguirmos fazer com que o cidadão comum perceba sua responsabilidade pelos problemas globais.*”

A relação entre comércio e paz mundiais, já estudada por filósofos como Montesquieu e Kant, é analisada no artigo *A Organização Mundial do Comércio (OMC) como promotora da paz*, de Ulisses da Silveira Job.



Na matéria sobre o *Plano Diretor no Estatuto da Cidade*, Nairane Decarli e Paulo Ferrareze Filho mostram que este dispositivo “veio para salvar as regiões urbanas de seu desenvolvimento injusto, díspar, desordenado e anti-democrático”.

Nonato Freitas, jornalista e servidor aposentado do Senado, nos agracia com um relato sobre Moreno e Durvinha, único casal de cangaceiros do bando de Lampião e Maria Bonita ainda vivo. “*Ambos estão aí vivinhos, lúcidos e cheios de histórias para contar.*”

Um artigo que nos leva à profunda reflexão é de autoria de Lorena Ribeiro de Moraes, pois pondera acerca da legislação sobre o aborto e seu impacto na saúde da mulher.

Quase uma continuação do tema apresentado no vol. 3 da **SENATUS** - Segurança Pública, o artigo ora divulgado, do mesmo autor Tiago Ivo Odon, mostra que “*O conhecimento da nossa realidade social é fundamental, dado que estudos recentes têm mostrado que fatores sociais têm relação direta com a expansão da criminalidade.*”

Por meio de gráficos e explicações relativamente simples, dois consultores legislativos do Senado Federal, C. Alexandre A. Rocha e Fernando Álvares C. Dias, abordam aspectos-chave para a compreensão do processo de ajuste das contas públicas brasileiras no artigo *Ajustes no setor público*.

“*O turismo tem evoluído substancialmente ao longo do tempo, especialmente a partir da segunda metade do século XX, e é considerado nos dias de hoje, o segmento que exibe um dos maiores crescimentos no mundo dos negócios.*” Com esse enfoque, as autoras do artigo, Maria Elenita Menezes Nascimento e Dилcécia Novak Silva, demonstram a importância da utilização da tecnologia da informação para o setor.



O artigo sobre a classificação dos programas de televisão por horários e faixas etárias, do consultor legislativo do Senado Federal, Luiz Fernando Fauth, tem como objetivo principal discutir a constitucionalidade da vinculação entre a classificação indicativa atribuída a determinado programa de televisão e a faixa horária em que sua veiculação é permitida, conforme estabelecido em normativo do Ministério da Justiça.

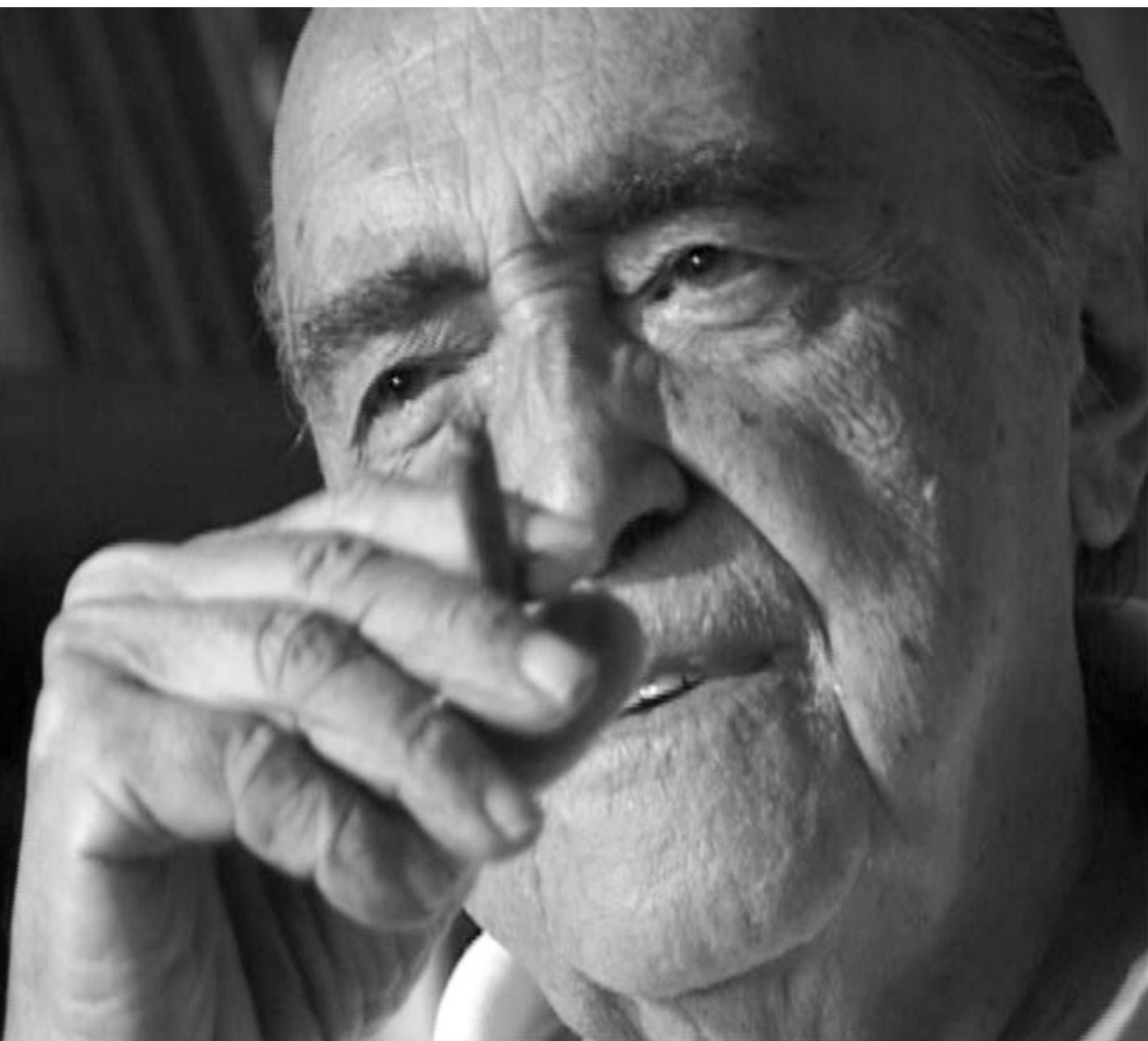
A **Resenha** deste número leva a assinatura da diretora do Instituto de Ciência Política da UnB, professora Marilde Loiola de Menezes, que enfoca a obra de autoria do servidor desta Casa, Nerione N. Cardoso Júnior, editada pela Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal: “*Hannah Arendt e o declínio da esfera pública.*”

Como Primeiro-Secretário desta Casa, estou orgulhoso em apresentar mais uma edição da revista **SENATUS**, cuja qualidade reflete a excelência do corpo funcional do Senado Federal.



Efraim Moraes,  
senador pela Paraíba,  
é Primeiro-Secretário do  
Senado Federal

## Oscar Ribeiro de Almeida de Niemeyer Soares



São vários os brasileiros que, por sua obra, seu trabalho, suas conquistas, são reconhecidos em qualquer parte do mundo, bastando que seja mencionado o nome, o apelido, ou tão somente um sobrenome. São artistas, músicos, modelos e, em larga escala, esportistas em geral.

Oscar Niemeyer seguramente é um deles. Muito embora, em sua área, corra praticamente sozinho. É *hors-concours*. São tantos os adjetivos a ele dirigidos, são tantas as honras, as homenagens, que a nós da SENATUS nos resta muito pouco a dizer, pois nos tornaríamos repetitivos. Mas, nem por isso,



ou, simplesmente, OSCARNIEMEYER.BR

"Não é o ângulo reto que me atrai,  
Nem a linha reta, dura, inflexível,  
criada pelo homem.  
O que me atrai é a curva livre e sensual.  
A curva que encontro nas montanhas  
do meu país,  
no curso sinuoso dos seus rios,  
nas ondas do mar,  
nas nuvens do céu,  
no corpo da mulher preferida.  
De curvas é feito todo o Universo.  
O Universo curvo de Einstein."

Oscar Niemeyer

queremos deixar de registrar essa data tão significativa: os seus 100 anos, completados em dezembro de 2007.

Assim, estamos reverenciando esse expoente da moderna arquitetura mundial por meio da capa desta edição e do título desta matéria: **oscarniemeyer.br**. São poucos os que merecem ter o **br** acoplado ao nome.

E se Oscar Niemeyer é Brasil, Brasília é sinônimo de Oscar Niemeyer. Levam sua assinatura dezenas de edifícios residenciais, comerciais e administrativos da cidade. Inclusive, seu projeto mais recente é para ela e é grandioso: a nova torre de TV para a geração de sinais digitais, que deverá ser inaugurada ainda em



“O traço singular de Niemeyer atravessa fronteiras”, afirma o idealizador e diretor da película *A vida é um sopro*, o gaúcho Fabiano Maciel. O documentário, que levou quase dez anos para entrar em cartaz – desde sua concepção até sua veiculação no circuito comercial –, retrata a vida e a obra de Oscar Niemeyer, mostrando toda a irreverência, a genialidade e a simplicidade sofisticada do mestre, sem falar na sua generosidade, desconhecida da grande maioria. O primeiro título do filme seria *Lição de Arquitetura*. No entanto, Maciel percebeu, durante a montagem, que Niemeyer usava com frequência a expressão “a vida é um sopro” para filosofar sobre quase tudo: “não há razão para nos preocuparmos porque a vida é um sopro”, ou “a vida é chorar ou rir, aproveitar os momentos felizes, e nos outros, agüentar, a vida é um sopro”, e “nós somos pequenos, a vida é um sopro”.

Pela disposição, vigor e lucidez que o mantém na ativa aos 100 anos, deduz-se que o seu sopro de vida seja bem forte...

2008. Por suas características, já recebeu um nome poético – *Flor do Cerrado*, pois se trata de uma torre cilíndrica com duas “pétalas” servindo de base para dois espaços cobertos, lembrando uma flor. O que mais impressiona, no entanto, não é a grandiosidade da obra – a torre terá 170 metros de altura e será instalada a 300 metros do nível do Lago Paranoá, que propiciará uma vista deslumbrante da cidade – mas, sobretudo e principalmente, a lucidez e o entusiasmo de Niemeyer ao desenvolver um trabalho dessa estatura aos 100 anos (veja box com suas palavras sobre seu mais recente trabalho na pág 12).

A nova Torre seguramente competirá em visitação com a *Catedral de Brasília*, ponto turístico mais procurado na capital do País, e com tantas outras suas criações: a residência do Presidente da República (*Palácio da Alvorada*), a sede do Governo (*Palácio do Planalto*), os prédios dos ministérios, o *Memorial JK*, o recém-construído *Museu da República*, e o *Congresso Nacional*, que engloba a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, onde estão guardados alguns tesouros de Niemeyer.

### Tesouros Revelados

Quase ninguém sabe que algumas paredes do Senado Federal abrigam também alguns pequenos tesouros da arte contemporânea: são desenhos de projetos, traçados pelo próprio punho do arquiteto, que certamente figurariam com destaque no acervo dos mais renomados museus do mundo.

As inúmeras análises e balanços da obra de Niemeyer, surgidos por ocasião da comemoração de seus 100 anos, deixaram claro que seus projetos transcenderam a arquitetura e tornaram-se patrimônio universal de arte da humanidade; assim, não será excessivo dizer que o Senado guarda desenhos de um Da Vinci contemporâneo.

Em 20 de dezembro de 2007, o plenário da Casa homenageava Oscar Niemeyer pelo “imponente” aniversário, quando um dos oradores, o senador Francisco Dornelles (PP-RJ), revelou ser o curador de um desses pequenos tesouros: um painel, desenhado pelo próprio arquiteto, estende-se por uma parede inteira do gabinete de trabalho do parlamentar na Casa.

“Tenho o prazer ou privilégio de conviver com a criatividade de Oscar Niemeyer em seu lado mais íntimo, e quase secreto” - disse então Dornelles, explicando que ocupa hoje o gabinete que, nos anos noventa, foi utilizado pelo então senador, também pelo Rio de Janeiro, Darcy Ribeiro.

### Irreverência do Gênio

Enquanto aguardava por Darcy Ribeiro naquela mesma sala, a quem definiu como “amigo fraterno”, o arquiteto, tomado de um impulso, mandou retirar os quadros da parede, para deixar nela a

lembança de quatro de suas obras, nas quais teve a inspiração ou a parceria do grande educador. Entre elas, é claro, está a Universidade de Brasília, cuja fundação ficou para sempre ligada ao nome de Darcy, e o desenho foi acompanhado de um comentário por escrito - com a marca da proverbial irreverência de Niemeyer - sobre a praça planejada para a UnB, e que os governos militares não construíram.

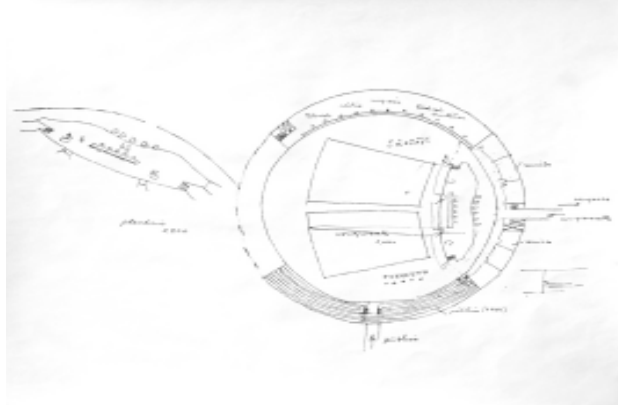
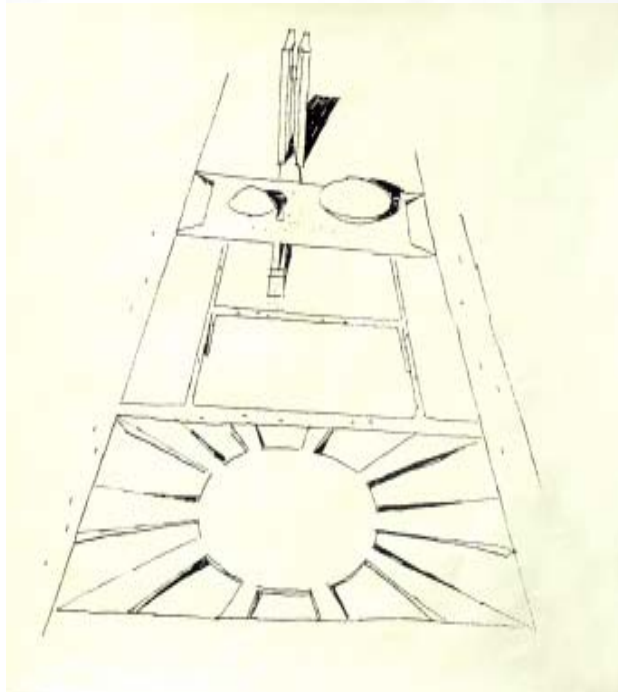
No mesmo painel figuram, ainda, a *Universidade de Constantin*, em Argel, o *Sambódromo*, no Rio de Janeiro, e o *Memorial da América Latina*, em São Paulo. A Argélia foi um dos países que acolheu os anos de exílio de Darcy Ribeiro e, graças aos contatos feitos nesse período de residência forçada no exterior, ele reuniu grande parte do acervo que veio a integrar o *Memorial da América Latina*. Depois da anistia, e com a eleição de Leonel Brizola para o governo do Estado do Rio de Janeiro, Darcy convenceu Niemeyer a projetar o espaço do desfile das escolas de samba do Carnaval carioca, de forma a permitir que, durante o resto do ano, as arquibancadas se transformassem em salas de aula e a praça da Apoteose em espaço para eventos comunitários e apresentações artísticas.

O painel de Niemeyer foi cuidadosamente mantido pelos senadores que utilizaram o gabinete desde a morte de Darcy Ribeiro, começando por seu suplente, Abdias do Nascimento. Acabou virando lenda entre professores e estudantes de Arquitetura. Protegido por um vidro especial, foi tombado pelo Senado. Durante uma recente reforma daquela ala, foi necessário fazer uma adaptação especial no projeto para assegurar a sua preservação.

### Um Plenário para Mil

Outra preciosidade criada pelo traço do arquiteto encontra-se no térreo do Anexo I do prédio do Senado, na sala do gabinete da Secretaria de Serviços Gerais. São cinco painéis, datados de 1972, nos quais Niemeyer esboçou sua proposta de criação de um plenário exclusivo para as reuniões do Congresso Nacional, que nunca chegou a ser executada (à direita).

Não foi a única vez em que ele foi chamado a providenciar alterações e reformas no prédio do Congresso. Na mesma sessão de homenagem referida acima, o senador Marco Maciel (DEM-PE), hoje presidente da Fundação Oscar Niemeyer, lembrou que, em 1976, já na condição de futuro presidente da Câmara dos Deputados, encomendou ao arquiteto estudos de uma reforma para aumentar o plenário daquela Casa, "visto que a nova legislatura surgiria com um número maior de representantes". Quem fez o contato foi o então diretor-geral da Câmara, hoje ministro Luciano Brandão Alves de Souza, também amigo de Niemeyer.



*“Quando comecei a pensar nesta torre, prevista para 170m de altura, senti logo que a solução a adotar não deveria ser apenas a utilização da técnica do concreto armado em toda a sua plenitude, mas, principalmente, considerando a altura prevista, que cabia nela integrar qualquer coisa que a tornasse ainda mais atraente e justificável.*

*E pensamos na cota 50m acima do solo, nela incluindo um grande espaço onde, apreciando o panorama fantástico que aquela altura permitiria, os visitantes poderiam se deter um pouco tomando um drink, conversando, comentando as belezas desta capital, que naquele momento mais bonita lhes parecia ainda.*

*Como para compensar o equilíbrio funcional da torre, do outro lado, imaginamos um grande salão de exposições que mostrasse aos visitantes a grandeza e os objetivos políticos e culturais que ela apresentava.*

*Olho de novo a fachada desta torre tão surpreendente, e me espanta como a sua estrutura é simples e fácil de realizar; dois apoios que nascem com ela e vão pouco a pouco se afastando, para numa curva suave servirem de suporte às duas construções nesta previstas – de um lado, o grande salão-bar, e, do outro, o de exposições.*

*Volto a olhar a fachada da torre projetada, a forma diferente que ela vai criar no espaço e a simplicidade técnica que acompanhou a sua elaboração”.*

Oscar Niemeyer

Fonte: MIRANDA, Ricardo. Brasília ganha novo monumento. *Correio Braziliense*, Brasília, 15 fev. 2008. Caderno Cidades, p. 25.

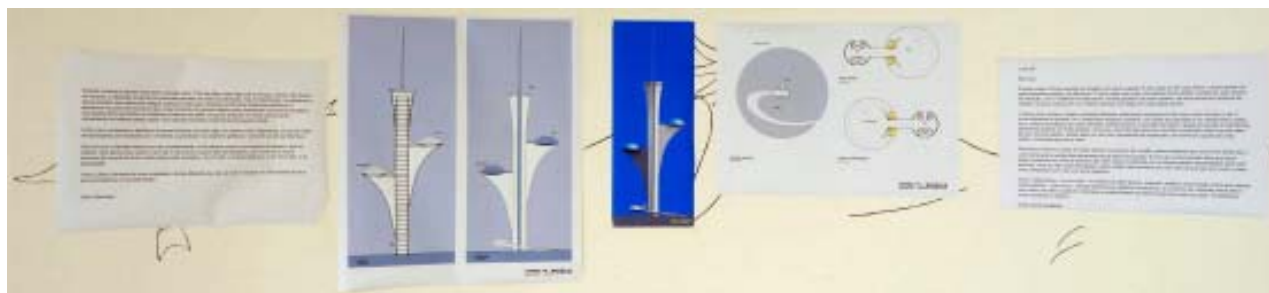
Já os desenhos de 1972 foram solicitados pela Mesa Diretora do Senado Federal, cujo presidente na época era o então senador e depois ministro da Justiça, Petronio Portella. Como gosta de fazer em seus projetos, Niemeyer escreveu de próprio punho, ao lado dos desenhos, anotações que apresentam a solução proposta e explicam a concepção da obra.

O arquiteto menciona que o plenário do Congresso Nacional teria capacidade para mil parlamentares: é que, naquela época, previa-se que este seria o número total a que chegaria o conjunto

de senadores e deputados - o que acabou não se verificando, por força de mudanças na legislação. A obra foi projetada para o espaço em frente ao prédio do Congresso e o plenário, abaixo do nível térreo, teria, na simplicidade de suas linhas curvas, toda a imponência necessária para abrigar as reuniões do Legislativo.

Ficou só no papel, ou melhor, nos esboços... cuidadosamente guardados - como um tesouro - na Secretaria de Serviços Gerais do Senado Federal.

Renato Velasco / GDF



Esboços da nova torre de TV de Brasília, apelidada carinhosamente de Flor do Cerrado.

# O Senado Federal cada vez mais perto de você

A **TV Senado** leva aos brasileiros as idéias e as ações do seu senador em tempo real, sem cortes e sem censura. O trabalho no plenário e nas comissões é mostrado com transparência e pluralidade. A cultura também tem vez na programação. Documentários, shows de músicos consagrados, entrevistas e programas especiais sobre inclusão social garantem que a sociedade também se veja na TV.

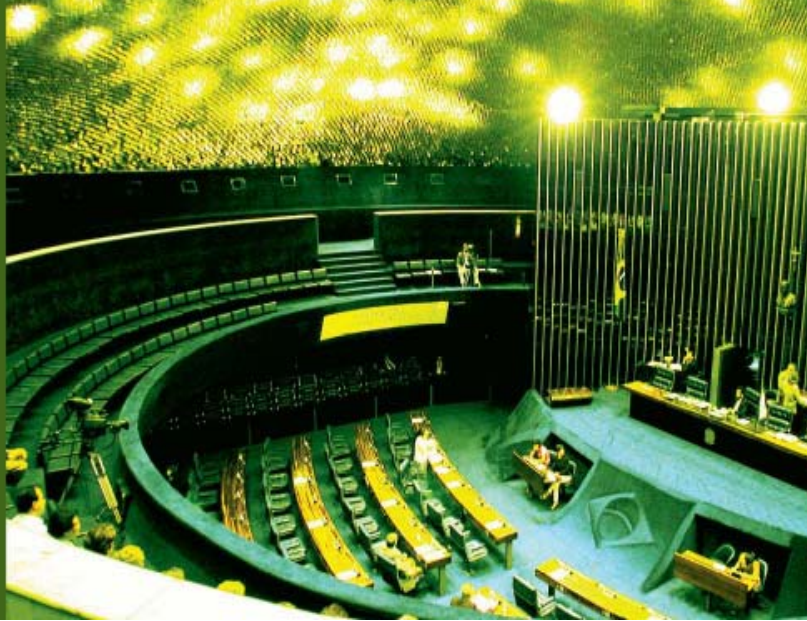


Senador Garibaldi Alves Filho

## O VERDADEIRO papel do Legislativo

O lançamento de mais uma edição da revista **SENATUS** coincide com a instalação de uma nova Sessão Legislativa do Congresso Nacional e com o vigésimo aniversário da Constituição Brasileira. É importante que o momento sirva como um marco de reflexão para que todos nós, parlamentares, possamos compreender o instante ora vivido pelas instituições políticas brasileiras, sem esquecermos-nos de sua dimensão mais profunda. Temos que buscar trilhar o caminho que leve o Brasil à plenitude do desenvolvimento, da harmonia e da justiça social.

Apesar da constatação de que o Congresso tem estado aquém das expectativas da população brasileira, vale ressaltar que nem sempre o Legislativo é avaliado com justiça, sobretudo quando se discute seu papel no quadro das instituições e seu relacionamento com os demais Poderes da República. A atividade principal do Parlamento, a de legislar, tem se atrofiado ao longo dos anos. Identificar e coibir as causas desse processo é tarefa vital para que a democracia do País não corra o risco de ter seus representantes, diretamente eleitos pelo povo, alijados do processo de elaboração legislativa e de participação na tomada das decisões nacionais.



O instrumento das medidas provisórias tem funcionado como o principal mecanismo de transferência da elaboração legislativa para o Poder Executivo. As edições reiteradas de medidas provisórias afetam o funcionamento normal da Câmara e do Senado. Porém, o pior mal que elas causam é o de dispersar o Parlamento da função criadora das leis, amesquinhando a atividade dos representantes do povo. Elas minam a função legislativa, evitando o debate livre e acuando o Congresso Nacional, que se vê cerceado na iniciativa de tomar as providências reclamadas pelo interesse público.

Mas nem só o Executivo vem impondo ao Legislativo esse estado de aparente inatividade. A pretexto de interpretar a Constituição, os tribunais, declaradamente, tem avocado o poder de substituir o Congresso Nacional, transferindo para o debate jurídico o que deveria ser fruto do debate político, do confronto de opiniões divergentes, da busca do consenso e da final deliberação da maioria. Esta maioria é substituída por decisões liminares precárias de um único juiz, causando grave dano à vivência democrática.

O Congresso não pode abrir mão de suas decisões, não pode permitir que suas deliberações sejam substituídas por decisões liminares e precárias de um único juiz. O Judiciário tem direito a interpretar o espírito constitucional em matéria política, mas o Legislativo não pode admitir que, amparadas sob o argumento da ausência de normas, as Cortes passem a atuar como legisladores. A Câmara e o Senado precisam assumir responsabilidades, precisam retomar o protagonismo na função de legislar.

Essas afirmações não são uma busca por culpados, até porque se procurarmos responsáveis, talvez nos encontremos em primeiro lugar. Nesse sentido, precisamos assumir responsabilidades e agir prontamente no campo legislativo, sem deixar vazios que possam ser interpretados como omissão congressional. A verdade é que avança o governo do provisório,

do efêmero, do contingente, do emergencial. De um lado, as leis não são leis, mas medidas provisórias, cuja precariedade é de sua própria essência. Do outro, provimentos judiciais cautelares, de cuja substância é também o circunstancial, e não o definitivo. Isso tem gerado perigosa insegurança jurídica na vida nacional. Precisamos tirar o País do espaço da provisoriade e inseri-lo no terreno da permanência.

O Brasil continua convivendo com uma Constituição que perdeu sua principal função depois que o País livrou-se do autoritarismo político e da desordem econômica. Ao completar vinte anos, a Carta Magna precisa ser adequada à nova realidade

A Câmara e o Senado precisam assumir responsabilidades e atuar no campo legislativo sem deixar vazios que possam ser interpretados como omissão congressional.



Precisamos dar um basta  
ao império da inércia.

brasileira, aos novos rumos que nossa economia vem experimentando, de solidez e expansão. Não dispomos de um projeto pronto ou de uma opinião solidificada sobre o que precisa ser alterado. Precisamos aprofundar as discussões sobre o assunto com o presidente da Câmara, deputado Arlindo Chinaglia, e com os líderes dos diversos partidos com assento no Congresso.

Outro problema que carece de uma solução urgente é o das centenas de vetos presidenciais não apreciados pelo Congresso. Tal realidade já é antiga, vem de vários governos anteriores. Muitos destes vetos tratam de matérias já superadas. Porém, considerável parcela deles diz respeito a decisões acerca de temas de grande relevância para a sociedade brasileira. É sobre estes que devemos deliberar.

O saneamento moral da política do Brasil é mais uma das prioridades que o momento impõe. Para sanear a atividade política, devemos começar saneando as eleições. O eleitor em particular e a população de uma maneira geral demonstram frustração e perplexidade cada vez que investe em cargo público um político cujos antecedentes não condizem com a

vida honrada e a ação moralmente íntegra da imensa maioria dos parlamentares e dos chefes dos executivos.

Denúncias e escândalos que indignaram a Nação inteira exigem que o exame da vida pregressa dos candidatos seja objeto de imediata deliberação do Congresso. É bom lembrar que a Constituição já admite a inelegibilidade de quem não possa passar incólume pelo julgamento ético de sua vida e suas ações.

Porém, nada atinge mais de perto a independência do Legislativo e corrói tanto a grandeza moral que deve nortear nossa ação quanto o fato de termos de esmolar a liberação de emendas orçamentárias de interesse público para nossos estados e municípios. Interesse que termina confundido com vantagens pessoais, como se todo parlamentar embolsasse recursos públicos.

A única maneira de corrigir essa fonte permanente de descrédito é mudar completamente o processo orçamentário. Ter um orçamento mais impositivo é voltar a assumir o verdadeiro papel do Legislativo, cuja origem foi a necessidade de controlar tributos e gastos públicos. Mas não há como deixar de cutucar a ferida: pode o Congresso reclamar ser o Orçamento da União uma peça de ficção, se a ficção começa pelo fato desse mesmo Congresso fingir que o País tem Orçamento, por não ter sido capaz de elaborá-lo oportunamente? Precisamos dar um basta ao império da inércia.

Começemos. Como na lição de antiga sabedoria: o começo é a metade do todo, e se bem começamos, estamos a meio caminho do êxito.



**Garibaldi Alves Filho,**  
senador pelo Rio  
Grande do Norte, é  
Presidente do  
Senado Federal.



Elton Edmundo Polveiro Júnior

# DIPLOMACIA PARTICIPATIVA E OS GRANDES PROBLEMAS GLOBAIS:

uma nova perspectiva para o exercício da cidadania



Diego Medrano

Na década de 1960 o filósofo e educador canadense Herbert Marshall McLuhan ficou famoso ao utilizar a expressão “aldeia global”<sup>1</sup> para definir como os meios eletrônicos de comunicação de massa iriam derrubar as barreiras de tempo e espaço nas comunicações humanas, permitindo que as pessoas interagissem e vivessem numa escala global. Se, naquele tempo, isso não passava de um mero exercício de futurologia, hoje é uma realidade presente em nosso dia-a-dia. A invenção do satélite artificial e, posteriormente, da Internet, fez com que, efetivamente, o mundo

se tornasse uma “aldeia global”, onde a comunicação instantânea é um fato. Essa é uma das facetas do que se convencionou chamar de “globalização”.

É inegável que esse fenômeno constitui uma das coisas mais notáveis que conseguimos produzir ao longo de nossa história. Quem, em sã consciência, poderia negar os benefícios decorrentes da comunicação instantânea propiciada pelo telefone celular, pelo *e-mail* e pela televisão? É verdade que existem grupos que combatem duramente a globalização, não pelo que ela agrega

de positivo, mas por seus aspectos negativos, dentre os quais situam-se o aumento das desigualdades entre ricos e pobres, o aprofundamento da tendência à homogeneidade cultural e a fragilidade das economias emergentes frente à interligação dos mercados nacionais. Sem entrar no mérito dessa questão, o fato é que esses problemas realmente existem e precisam ser encarados corajosamente pelas lideranças mundiais.

Mas há ainda uma outra questão para a qual poucos despertaram a consciência. Refiro-me à dramática interligação entre três temas fundamentais para a sobrevivência da raça humana: os **recursos energéticos**, o **meio ambiente** e a **paz mundial**<sup>2</sup>. Do *Relatório Mudança do Clima 2007*, divulgado pelo IPCC<sup>3</sup> no início de 2007, consta que “a maior parte do aumento observado nas temperaturas médias globais desde meados do século XX se deve ao aumento observado nas concentrações antrópicas de gases de efeito estufa”. Por sua vez, um outro

Mas há ainda uma outra questão para a qual poucos despertaram a consciência. Refiro-me à dramática interligação entre três temas fundamentais para a sobrevivência da raça humana: os **recursos energéticos**, o **meio ambiente** e a **paz mundial**.

relatório, do mesmo IPCC, publicado em abril de 2007, afirma que “as evidências obtidas por meio de observações de todos os continentes e da maior parte dos oceanos mostram que muitos sistemas naturais estão sendo afetados pelas mudanças climáticas regionais, principalmente pelos aumentos de temperatura”.

Ainda de acordo com os cientistas do IPCC, esse fenômeno da elevação da temperatura da Terra - conhecido como “efeito estufa” - é decorrente das emissões de gases (sobretudo o dióxido de carbono – CO<sub>2</sub>) geradas pelas atividades humanas. Os dados analisados por esses cientistas mostram uma evidente correlação entre o aumento da temperatura e o uso de combustíveis fósseis (petróleo, carvão-de-pedra e gás natural). O consumo destes últimos cresceu mais de quatro vezes, no período entre 1950 e 2002<sup>4</sup>.

Fica claro, então, que nosso meio ambiente está sendo severamente afetado pelo modo como utilizamos os recursos energéticos de que dispomos. Por isso, estão sendo pesquisadas novas formas alternativas de energia, como os biocombustíveis, a energia solar e a energia eólica, pois, além desse sério problema ambiental ocasionado pelo intenso uso dos combustíveis fósseis,

existem diversos estudos que apontam para o término das reservas de petróleo nos próximos 20 ou 30 anos.

A inexorabilidade do esgotamento das reservas de petróleo e o problema do aquecimento global nos colocam diante de um grave problema político. Hoje, os países emergentes como a China, a Índia e o Brasil necessitam promover um crescimento contínuo de suas economias, a largas taxas, para reduzirem os níveis de miséria e de desemprego internos, e ganharem mais espaço nos mercados internacionais. Mas, como farão isso sem usar petróleo? Os países ricos se desenvolveram graças ao uso indiscriminado dessa fonte de energia, uso esse que produziu o efeito estufa; então, por que os países em desenvolvimento deveriam se abster de usar petróleo para o seu crescimento? Mais uma vez deveriam eles pagar o preço pelo progresso dos países ricos? Essa é uma séria questão que se apresenta e que deverá ser resolvida nos foros adequados, pois a sua não-resolução poderá levar diversos países à guerra.

A ameaça de guerra também surge como conseqüência do esgotamento de outros recursos naturais como, por exemplo, os peixes dos oceanos. Em virtude da pesca predatória, a cada dia torna-se mais difícil encontrar as mesmas quantidades de peixe nos mares. O instituto da Zona Econômica Exclusiva (ZEE)<sup>5</sup> garante aos países banhados por oceanos a exploração exclusiva dos recursos naturais situados até duzentas milhas náuticas de sua costa; nos países que possuem ilhas, quanto mais dispersas e numerosas elas forem, maior será também a zona econômica exclusiva. Como o pescado está se tornando cada vez mais escasso ao longo da costa, conseqüentemente, há um interesse de diversos países em reduzir, ou mesmo eliminar, a ZEE de duzentas milhas marítimas de outros países, o que configura um inequívoco potencial para disputas bélicas.

Isso sem falar na escassez de água. De acordo com dados da FAO<sup>6</sup>, dentro de 20 anos, uma proporção de dois terços da população do mundo deve enfrentar falta de água. Isso porque, de acordo com aquela organização, o consumo de água dobrou em relação ao crescimento populacional no último século e pouco mais de um bilhão de pessoas em todo o mundo já não têm acesso à água limpa suficiente para suprir suas necessidades básicas diárias. Por isso, existem diversas previsões de que, num futuro não muito distante, haverá muitas guerras provocadas por disputas de mananciais de água potável.

Fica, então, mais do que evidente a dramática interligação entre recursos energéticos/naturais, meio ambiente e paz, bem como a importância de nos conscientizarmos quanto a essa problemática, não apenas como brasileiros, mas como habitantes do planeta Terra. Até agora, valorizávamos apenas nossa condição em nível de *país* e vínhamos vivendo achando que “Basta que os

brasileiros estejam bem”, mas, agora, isso já não basta. É preciso estender nossa consciência de cidadania para muito além das fronteiras pátrias, a fim de que ela abarque todo o planeta.

Nesse contexto, nada mais alvissareiro para o exercício da cidadania do que a chamada “**diplomacia participativa**”, que vem sendo proposta pelo Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim. Trata-se de uma nova postura do Itamaraty no que tange ao relacionamento de nossas embaixadas com as comunidades de brasileiros residentes no exterior, a fim de resolver os conflitos e aumentar a cooperação entre nossos compatriotas que moram em outros países. “Na Embaixada do Brasil na Bélgica, por exemplo, os brasileiros residentes naquele país são convidados semanalmente a participar de reuniões (...) onde discutem os problemas que os afligem e buscam a viabilização de soluções práticas. Eles se organizam, também, para acolher os novos brasileiros desde o momento da chegada ao aeroporto até a adaptação e integração no novo ambiente. A Embaixada confere-lhes o título honorífico de ‘Embaixadores Voluntários’ pelos serviços que prestam à causa da aproximação Brasil/Bélgica e à busca de melhores condições para os brasileiros que lá residem”<sup>7</sup>.

Essa nova atitude no Itamaraty é absolutamente fundamental e demonstra o entendimento maduro quanto à mudança que vem ocorrendo no paradigma das relações internacionais, onde os movimentos migratórios têm adquirido uma importância crescente. Relatório recente divulgado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>8</sup> demonstra a importância desse assunto no mundo moderno. De acordo com essa fonte, o número de migrantes que cruzam as fronteiras em busca de emprego e de segurança aumentará rapidamente nas próximas décadas, devido ao fato de que a globalização não gerou os postos de trabalho e as oportunidades econômicas em seus países de origem. Segundo dados do relatório, durante os anos 1990, o número de migrantes aumentou, em média, seis milhões anuais. A OIT completa que, até o ano 2000, foram contabilizados 175 milhões de migrantes em todo o mundo, dos quais a metade realiza atividades remuneradas. Destaca ainda que se os emigrantes formassem uma entidade política própria seria o quinto país mais povoado do mundo! O fenômeno migratório oferece somas importantes à renda dos países receptores, através das remessas com as quais gera benefícios diretos para a população. Além disso, a constância dessas quantidades de dinheiro já fez com que muitas economias familiares passassem a depender quase exclusivamente delas. México, Índia e Filipinas são os principais destinos das remessas de dinheiro dos migrantes em termos absolutos, mas em casos como o Egito, El Salvador e Jordânia, essas remessas representam mais de 75% de suas exportações! O Relatório conclui afirmando que “a migração representa para os governos um dos problemas mais comple-

xos de política” e requer a “adoção de um plano de ação integral com o objetivo de melhorar as condições dos trabalhadores migratórios e promover formas mais ordenadas de migração”.

A raiz desse fenômeno, sem dúvida, encontra-se nas desigualdades existentes entre as nações. De acordo com um recente estudo do Instituto WorldWatch<sup>9</sup> - entidade norte-americana que estuda os problemas globais sob o enfoque interdisciplinar, em busca do desenvolvimento sustentável -, “o problema de hoje é a diferença entre pobres e ricos”. Conforme esse documento, Estados Unidos, Canadá e os países da Europa Ocidental, somados, representam cerca de 60,2% do consumo mundial de bens e serviços, apesar de constituírem apenas 11,6% da população total do globo. Em contrapartida, se agregarmos os países do sul da Ásia aos do Oriente Médio, aos do norte da África e aos da África Subsaariana veremos que, somados, representam 37,4% da população mundial, mas somente míseros 4,6% do consumo mundial; ou seja, os habitantes desses países vivem apenas no nível de subsistência e não participam do mercado global. Logo, o surgimento de legiões de emigrantes não é, de forma alguma, espantoso: ele reflete a busca dessas pessoas por melhores condições de vida, por emprego e renda.

Nesse contexto, o Brasil não constitui exceção. Entre nós, as migrações são um fenômeno relativamente recente. Elas surgiram ainda na década de 1970, quando milhares de brasileiros foram residir no Paraguai em busca de terras férteis e baratas. “Conhecidos como ‘*brasiguaios*’, eles já representam 8% da população daquele país e respondem por 1,3 milhões de hectares cultivados. Apesar disso, a maioria deles ainda está em situação de ilegalidade e sofre diversos tipos de constrangimentos, inclusive o pagamento de taxas para permanência provisória. A partir dos anos 1980, com a crise financeira no Brasil, surgiu uma nova onda de migrações de brasileiros, direcionada principalmente para os Estados Unidos, Japão e países da Europa. Nos EUA, a maior parte dos brasileiros ocupa empregos que requerem pouca ou nenhuma



qualificação (...) em situação de clandestinidade. A emigração para o Japão, por sua vez, atraiu grande número de brasileiros descendentes de japoneses, chamados de *'dekasseguis'*, que também são empregados na sua maioria em serviços de baixa remuneração. Estima-se que 2,2 milhões de brasileiros vivem em outros países. Isso corresponde a mais de 1% da população brasileira e supera a população de Rondônia, Acre, Roraima, Amapá, Tocantins e Sergipe, considerados um a um, e ultrapassa a população do Distrito Federal."<sup>10</sup>

Diante dessa realidade, a diplomacia brasileira não podia mais ficar presa ao tradicionalismo do passado, dedicando-se, exclusivamente, às relações entre os Estados - principais atores do cenário internacional - conforme prevêem as disposições da *Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas* (CVRD)<sup>11</sup>, documento que define as atribuições da diplomacia no plano do direito internacional. Sobretudo quando vemos casos de violência e de humilhação contra brasileiros, como o do jovem Jean-Charles de Menezes, bárbara e covardemente assassinado pela polícia de Londres, sob o falacioso argumento de combate ao terrorismo. Era preciso um novo conceito, que abarcasse a proteção de nossos nacionais mesmo quando residentes fora de nossas fronteiras. Então, surge a idéia da "**diplomacia participativa**".

O Congresso Nacional tampouco ficou inerte ante essa situação. Em 2005, foi instaurada a CPMI da Emigração Ilegal, presidida pelo Senador Marcelo Crivella (PRB - RJ) destinada a "apurar os crimes e outros delitos penais e civis praticados com a emigração ilegal de brasileiros para os Estados Unidos e outros países, e assegurar os direitos de cidadania aos brasileiros que vivem no exterior". A CPMI, ao final dos trabalhos, elaborou um extenso relatório diagnosticando os problemas e recomendando soluções aos órgãos competentes. Do relatório consta uma informação bastante relevante: de acordo com dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), referentes ao ano de 2004, "o Brasil foi o segundo maior destino das remessas para a América Latina (...) tendo recebido US\$ 5,6 bilhões, atrás apenas do México, que recebeu US\$ 16,6 bilhões. Desse montante, o valor remetido pelos residentes no Japão é o maior, somando US\$ 2,2 bilhões, e em segundo, estão os recursos provenientes dos Estados Unidos, US\$ 1,9 bilhão"<sup>12</sup>. Desse documento consta também que, em países como a Guiana Francesa, o Suriname e a Bolívia, é freqüente a ocorrência de conflitos e tensões envolvendo brasileiros e nacionais daqueles países, o que exige constante atuação diplomática do governo brasileiro para resolver as questões deles decorrentes. "Um problema evidenciado recentemente ocorre na Bolívia, onde produtores agrícolas brasileiros, especialmente de soja, estão preocupados com o projeto de lei de nacionalização da terra, apresentado pelo novo

governo boliviano. Já a Guiana Francesa é o território que individualmente mais promove a repatriação, deportação e expulsão de brasileiros, tendo registrado, em 2004, 5.824 dessas ocorrências"<sup>13</sup>. Finalmente, a CPMI apurou, com minúcia de detalhes, o problema decorrente das restrições de visto de permanência a que os brasileiros são submetidos nos países de destino, o que estimulou o surgimento de "redes criminosas especializadas em tráfico humano, que propiciam todo tipo de atividade para promover o ingresso de migrantes nos países desenvolvidos, desde a falsificação de passaportes e vistos de entrada até o desenvolvimento de estratégias de transporte clandestino que vêm fazendo inúmeros acidentes e mortes"<sup>14</sup>. Isso deu margem à existência de inúmeros imigrantes ilegais - somente no estado norte-americano do Texas, de acordo com o Consulado Brasileiro em Houston, até 11 de novembro de 2005, "48.483 brasileiros haviam sido detidos pelos guardas fronteiriços, dos quais 602 estavam detidos. Os outros haviam sido liberados e a maioria estava foragida, depois de vencer o prazo para comparecer ao tribunal"<sup>15</sup>.

Foi considerando todos esses elementos que a CPMI da Emigração Ilegal apresentou a Proposta de Emenda Constitucional n.º 44, de 2006, alterando o artigo 45 da Constituição Federal, para instituir na Câmara dos Deputados a representação dos brasileiros que moram no exterior. Trata-se de uma outra dimensão da **diplomacia participativa**, conferindo representação parlamentar aos nossos nacionais que residem fora de nossas fronteiras:

□ Art. 1º O art. 45 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

□ Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, e, pelo sistema majoritário, nas comunidades brasileiras residentes no exterior.

.....  
§3º A lei disporá sobre a instituição de circunscrições eleitorais especiais para a eleição, pelo sistema majoritário, de representantes dos brasileiros residentes no exterior (NR) ".

Ao fundamentar a apresentação da Proposta, a CPMI relata que já existem diversos projetos em tramitação com o objetivo de ampliar a faculdade eleitoral dos brasileiros residentes no exterior<sup>16</sup>. Como se sabe, atualmente, eles possuem apenas o direito de votar para Presidente e Vice-Presidente da República, conforme estatui o *caput* do artigo 225 da Lei n.º 4.737/65, que institui o Código Eleitoral. Os membros da CPMI entenderam que, apesar de dispersos em todos os continentes, esses brasileiros e essas brasileiras possuem muitos interesses em

comum. Diz textualmente a justificação do projeto: 'É mais provável que o potiguar registrado no Consulado-Geral de Boston tenha mais necessidades e afinidades em comum com o gaúcho que lá reside do que com um conterrâneo que habita alguma cidade norte-rio-grandense. (...) Ao invés de dispersarmos a força política desse eleitorado em unidades políticas as mais distintas, compreendemos ser mais producente aglutiná-la em universo coeso, no intuito de facilitar a identificação dos interesses específicos das comunidades brasileiras que habitam no estrangeiro. (...) **Acreditamos que a noção de cidadania defendida pela visão tradicional do Estado-Nação, profundamente vinculada ao território, encontra-se superada pelo fenômeno inexorável da globalização e das migrações em massa** (grifo nosso)'<sup>17</sup>.

Se considerarmos os esforços integracionistas que estão sendo levados a efeito no âmbito do Mercosul, a PEC n.º 44/2006 assume ainda maior relevância. Isso porque, no final do ano passado, assistimos à instalação do Parlamento do Mercosul, dando continuidade ao processo iniciado em 1994, quando foi estabelecida a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC). Ao instalarem a Comissão, os representantes dos Paramentos dos Estados signatários do Tratado de Assunção<sup>20</sup> e do Protocolo de Ouro Preto<sup>21</sup> acordaram em fortalecer o espaço parlamentar no processo de integração, até a gênese do Parlamento do Mercosul. O objetivo maior desse processo é o de garantir o progresso econômico e social e eliminar as barreiras que separam nossos países e nossos povos.



A partir do momento em que contarmos, no Parlamento, com representantes das comunidades brasileiras residentes no exterior, os assuntos concernentes às relações do Brasil com outros países forçosamente se farão muito mais presentes nos debates de plenário e nas comissões, até porque os representantes dos brasileiros no exterior serão os maiores interessados em trazer esses temas à discussão no Parlamento, por afetarem mais diretamente aqueles que os elegeram.

Ao conceder a representação parlamentar aos brasileiros residentes no exterior, a PEC n.º 44/06 inova em nosso direito público interno, seguindo o exemplo de alguns países que, já há algum tempo, adotam o princípio da circunscrição especial para que as comunidades de nacionais residentes no exterior estejam, elas mesmas, representadas, independentemente de seu último domicílio eleitoral no país de origem. É o caso, por exemplo, da Itália que, nas eleições gerais de 2006, elegeu um cidadão ítalo-brasileiro para o Senado italiano, fato que causou grande repercussão na mídia<sup>18</sup>. Portugal também concede representação política aos portugueses no exterior com base em critérios geográficos. Há ainda o caso da França, onde o Senado conta com 12 representantes do Conselho de Franceses no Exterior. Além desses países, poderíamos citar também Cabo Verde, Argélia, Croácia e Colômbia<sup>19</sup>, como exemplos de representação política para nacionais residentes no exterior.

Atualmente funcionando com deputados e senadores egressos dos respectivos parlamentos nacionais, o Parlamento do Mercosul deverá passar a ser constituído por representantes especificamente eleitos para esse fim. No Brasil, isso se dará já em 2010, quando faremos nossas primeiras eleições com essa finalidade; em 2014, haverá pleitos simultâneos em todos os Estados Partes. Se a PEC n.º 44/2006 se converter em norma jurídica, o processo de representação parlamentar será ainda mais aperfeiçoado no que diz respeito aos brasileiros, pois permitirá que tanto os cidadãos residentes no Brasil, quanto aqueles que vivem em quaisquer dos países membros do Tratado de Assunção, elejam seus representantes tanto para o Congresso Nacional quanto para o Parlamento do Mercosul. Sem dúvida alguma, isso trará um significativo avanço da democracia entre nós, dando voz e voto às comunidades residentes no exterior que, atualmente, encontram-se alijadas da representação parlamentar.

Talvez o resultado da **diplomacia participativa** e da PEC 44/2006 seja o maior envolvimento do Congresso Nacional na política externa brasileira. A partir do momento em que contarmos, no Parlamento, com representantes das comunidades brasileiras residentes no exterior, os assuntos concernentes às relações do Brasil com outros países forçosamente se farão muito mais presentes nos debates de plenário e nas comissões, até porque os representantes dos brasileiros no exterior serão os maiores interessados em trazer esses temas à discussão no Parlamento, por afetarem mais diretamente aqueles que os elegeram.

Como predisse Herbert Marshall McLuhan, na segunda metade do século passado, nos tornamos uma “aldeia global”. Apesar dos inegáveis benefícios dessa nova condição alcançada pela hu-

manidade, diversos e graves são os problemas que ainda temos a enfrentar, problemas que, da mesma maneira, adquiriram uma escala planetária e exigem, portanto, uma solução coletiva por parte de todos os governos. A interconexão de temas tão cruciais - recursos energéticos e naturais, meio ambiente e paz mundial - não nos deixa alternativas senão agir de imediato. Não podemos fechar os olhos quanto a isso, sob pena de prejudicar a sobrevivência das futuras gerações. Portanto, esse novo contexto em que o Brasil se insere

exige que o exercício da cidadania seja repensado, para incluir também aqueles que, apesar de residirem no exterior, não deixaram de ser brasileiros e, como todos nós, merecem ter voz e voto na discussão dos problemas que também os afetam.

Caminhamos para o estabelecimento de uma consciência planetária. Nunca como agora foi tão necessário perceber que a dimensão dos problemas que enfrentamos requer a participação de todos - governos, empresários e cidadãos - para seu equacionamento. A **diplomacia participativa** constitui um excelente caminho nessa direção, sobretudo se conseguirmos fazer com que o cidadão comum perceba sua responsabilidade pelos problemas globais.

A interconexão de temas tão cruciais - recursos energéticos e naturais, meio ambiente e paz mundial - não nos deixa alternativas senão agir de imediato. Não podemos fechar os olhos quanto a isso, sob pena de prejudicar a sobrevivência das futuras gerações.

<sup>1</sup> Cunhada originalmente por Wyndham Lewis em *America and Cosmic Man* (1948). McLuhan a utilizou em seu livro *The Gutenberg Galaxy: the Making of Typographic Man* (1962).

<sup>2</sup> A ligação entre esses três temas é abordada em profundidade no livro *Primeiro Passo para a Paz*, de autoria do Prof. Masanobu Taniguchi, Ed. Seicho-No-Ie do Brasil, 2006.

<sup>3</sup> Painel Inter-governamental sobre Mudanças Climáticas estabelecido em 1988 entre a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Meteorológica Mundial (OMM) com a finalidade de avaliar os riscos para a humanidade provocados pelas mudanças climáticas.

<sup>4</sup> Em 1950, o consumo mundial de combustíveis fósseis não chegava a dois bilhões de toneladas/ano; em 2002, chegou a oito bilhões e 34 milhões de toneladas/ano. Fontes: LBL, DOE, IOU, IEA e BP.

<sup>5</sup> Estabelecida pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, celebrada em Montego Bay, Jamaica, em 1982, define conceitos herdados do direito internacional costumeiro, como mar territorial, zona econômica exclusiva, plataforma continental e outros, e estabelece os princípios gerais da exploração dos recursos naturais do mar, como os recursos vivos, os do solo e os do subsolo.

<sup>6</sup> Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, sediada em Roma, Itália.

<sup>7</sup> RIEDEL, Ulisses. *Brasileiros no Exterior: em busca da Diplomacia Participativa à Representação Parlamentar*, Guia Supren: criando novos paradigmas, Brasília, v. 3, n. 34, p. 15, ago. 2007.

<sup>8</sup> Em Busca de um Compromisso Equitativo para os Trabalhadores Migrantes na Sociedade Globalizada, OIT, maio/2004.

<sup>9</sup> Publicação Oficial do Governo sobre o Globo – 2004/2005.

<sup>10</sup> RIEDEL, op. cit.

<sup>11</sup> A Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (CVRD) é um tratado adotado em 18 de abril de 1961 pela Conferência das Nações Unidas sobre Relações e Imunidades Diplomáticas, que se reuniu no Neue Hofburg, em Viena, Áustria, a 02 de março a 14 de abril daquele ano. Representa um esforço bem sucedido na codificação do ramo do direito internacional relativo aos direitos e deveres dos Estados na condução das relações diplomáticas entre si, regulando, inclusive, os privilégios e as imunidades de que gozam os funcionários das missões diplomáticas.

<sup>12</sup> BRASIL. Congresso. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da “Emigração Ilegal”. Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. Brasília : Congresso Nacional, 2006. p. 25.

<sup>13</sup> Ibid., p. 28.

<sup>14</sup> Ibid., p. 30.

<sup>15</sup> Ibid., p. 31.

<sup>16</sup> O mais antigo deles data de 17 de fevereiro de 1989, de autoria do Senador Marco Maciel, aprovado no Senado e em tramitação na Câmara dos Deputados sob o número 2.424/89. Há ainda o PL n.º 2.424/90, apensado ao PL n.º 5.054/90, de autoria do Deputado Francisco Amaral, o PLS n.º 398/03, de autoria da Senadora Ideli Salvati (tramitando na Câmara sob o nº 6.709/06) e, finalmente, o PL n.º 6.232/05, de autoria do Deputado Ivo José, que tem por objetivo instalar seções eleitorais nos principais aeroportos internacionais do mundo para que os brasileiros no estrangeiro possam votar no dia da eleição.

<sup>17</sup> Justificação da PEC n.º 44/2006 – Diário do Senado Federal de 05/10/2006, p. 30180.

<sup>18</sup> Após 35 anos de residência no Brasil, o italiano Edoardo Pollastri foi eleito para representar a comunidade de italianos residente na América Meridional, de acordo com a página dele na Internet ([www.tiollastri.com](http://www.tiollastri.com)). Nas eleições de 2006, 12 deputados e seis senadores foram eleitos para o parlamento italiano, de acordo com a subdivisão em quatro regiões geográficas.

<sup>19</sup> O artigo 176 da Constituição da República da Colômbia estabelece que a Câmara de Representantes poderá compor-se de até cinco parlamentares representantes das comunidades de colombianos no exterior.

<sup>20</sup> Assinado em 26 de março de 1991, é o diploma de constituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

<sup>21</sup> Assinado em 17 de dezembro de 1994, é um diploma adicional ao Tratado de Assunção que dispõe sobre a estrutura institucional do Mercosul. Por seu intermédio, foi criada a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, com o objetivo de representar os Parlamentos dos Estados Partes no âmbito do Mercado Comum.



Elton Edmundo Polveiro Junior, consultor legislativo do Senado Federal na área de Pronunciamentos



Sara Haj-Hassan / SXC

Caminhamos para o estabelecimento de uma consciência planetária. Nunca como agora foi tão necessário perceber que a dimensão dos problemas que enfrentamos requer a participação de todos – governos, empresários e cidadãos – para seu equacionamento. A diplomacia participativa constitui um excelente caminho nessa direção (...)

Ulisses da Silveira Job

# A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC) COMO PROMOTORA DA PAZ



Trazer à luz uma discussão de há muito travada por diversos pensadores, dentre os quais destacam-se, razão pela qual são aqui suscitados, o Barão de Montesquieu<sup>1</sup> e Immanuel Kant<sup>2</sup>, que seja, a da relação entre comércio e paz mundiais, é fundamental ao intento de análise ampliada da regulação comercial.

Já no termo inicial do Iluminismo, parcela majoritária dos seus expoentes tendeu à liberalização do comércio internacional, essencialmente por contrapor-se esta ao absolutismo e auxiliar no equilíbrio das relações planetárias. Os iluministas imaginavam que o principal estímulo às guerras residia no poder incontrolável do príncipe, no despotismo<sup>3</sup>, e que para estabelecer Estados fundados na soberania popular não poderiam prescindir de relações comerciais abrangentes e crescentes.

André Lipp Pinto Basto Lupi descreve ocorrência que ilustra esse raciocínio:

[...] As concepções da ordem internacional no período do Iluminismo foram objeto de um intenso debate. Por um lado, a idéia de progresso, aliada à de civilização, construída pela pacificação dos ânimos gerada pela afluência e interação comerciais, foi corrente entre uma escola do pensamento da época, os Modernistas, da qual faziam parte David Hume e Adam Smith. Era um pensamento fruto de uma ideologia criada em torno da estra-

tégia de valorizar a modernização cultural e econômica do período. A guerra, neste contexto, servia apenas como mero instrumento de aplicação do Direito, uma vez que as grandes transformações no campo econômico aumentaram a interdependência entre as nações e neste mundo a guerra e os exércitos têm um preço, financeiramente considerado, que não vale a pena ser pago (LUIPI, 2001, p. 89-90).

O Barão de Montesquieu ofertou significativo contributo ao entendimento do comércio como meio de estabilização social. Dizia ser aquele um dos raros e eficazes instrumentos moderadores dos instintos humanos<sup>4</sup>. A expressão *doux commerce*<sup>5</sup>, primeiramente mencionada por Jacques Savary, empregada por Montesquieu, significando o efeito *adoçante* (restringidor de animosidades) do comércio no ambiente de seu emprego, bem expressa a linha de seu pensamento.

Como a fazer análise de comportamento, Montesquieu asseverou estabelecerem-se costumes amenos e afastarem-se os preconceitos destruidores com o comércio. Acresceu que o padrão menos rude de sua época advinha do comércio ter proporcionado um inter-relacionamento dos costumes de todas as nações, uma comparação mútua, de benéficos resultados (MONTESQUIEU, 1997, p. 11).



Mais, o efeito natural do comércio seria proporcionar a paz. A dependência negocial entre nações, as necessidades recíprocas, construiriam-na. No entanto, não deixou de reconhecer estar o comércio sujeito ao desvirtuado uso, abusivo, por parte da cobiça humana. Diga-se, se imprescindível o incremento da atividade mercantil, não menos necessário o seu regramento, para, tolhendo excessos, promover o desenvolvimento e a harmonia globais.<sup>6</sup>

Defendendo a intervenção estatal na economia, Montesquieu tencionou delimitá-la à mera regulamentação, propiciadora da estabilidade exigida pelo mercado. De seus ditos pode-se entender haver uma empatia com o estabelecimento de uma jurisdição dirimidora dos conflitos ocorrentes entre os comerciantes.

Por decorrência de concepções, contrárias às restrições ao comércio, censurou os abusos tarifários e as medidas não tarifárias, assim como qualquer política de potencial discriminatório.

Também para Kant, o comércio internacional, regulamentado, contribuiria com o estabelecimento da conciliação. Sendo o estado de natureza antes o da guerra ao da concórdia (no qual mesmo nem sempre havendo hostilidades, as ameaças são constantes), em decorrência das relações mantidas se darem entre homens e Estados com peculiaridades, diversidades, impostas pela natureza, as relações comerciais serviriam para superar desavenças, aproximar os distantes, *perpetuar a paz*.<sup>7</sup> Celso Lafer, valendo-se dessas considerações, raciocina:

Para recordar a lição de Kant, o comércio – o *le doux commerce* a que se referia Montesquieu – constitui um ingrediente importante para a paz, tema-chave da vida internacional, pois, ao promover a interação, dissolve preconceitos, dilui falácias sobre estrangeiros, forasteiros ou alienígenas e favorece benefícios mútuos em lugar do exclusivismo de soluções autárquicas. Tal foi a visão que levou à negociação do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio – GATT no pós-guerra Mundial, tendo em vista o papel desempenhado pela autarquia e o protecionismo nacionalista na exacerbação de tensões internacionais na década de 30 (1997, p. 86-87).

Afirmando inconciliarem-se comércio e guerra, imaginava um natural equacionamento dos conflitos, tendentes os homens a se curvar ao império do dinheiro. Se para auferirem riqueza necessitariam combater as guerras, fariam a paz. Se o comércio pressupunha interdependência entre as sociedades e esta se aguçava a atender as necessidades do comércio, a paz far-se-ia o caminho.

Escritor da obra considerada símbolo da nova era do pacifismo, dos esforços apaziguadores dos séculos XIX e XX, tido por fundador da filosofia da paz<sup>8</sup>, Kant dissociava o pacifismo da filantropia, procurava conferir-lhe fundamento jurídico. Sua percepção de pacifismo pela razão, atrelada à organização internacional<sup>9</sup>, sintetiza a idéia agregadora de desenvolvimento, direito e paz.

Prefaciando obra de Soraya Nour, Carlos Henrique Cardim mostra ser a paz de Kant de moderado otimismo: difícil, mas possível<sup>10</sup>. Acresce, sendo inatingível um estado perfeito, alcançável é uma realidade próspera de convivência, aperfeiçoadas as instituições de governo das sociedades humanas.

Lições outras, como as de Cordell Hull, por muito Secretário de Estado de Roosevelt, fundadas na convicção de que a paz duradoura e o bem-estar das nações estão indissolúvelmente conectados com a cordialidade, honestidade, igualdade e a mais profunda liberdade comercial internacional<sup>11</sup> (o comércio, multilateralmente conduzido, serviu para dirimir recrudescimentos das diferenças entre alemães e franceses)<sup>12</sup>, e Dean Acheson<sup>13</sup>, a ter a liberdade do comércio internacional das tarifas e outras restrições como pré-requisitos à paz e ao desenvolvimento econômico, convalidam a disposição de íntima relação entre comércio e concórdia, de mútuo fomento.

Imune à vontade, mais que pragmatismo das visões de Kant (destinatárias de severas críticas, fundadas na opinião de que as relações econômicas trariam rivalidades e aprofundamento dos conflitos)<sup>14</sup> e Montesquieu, imprescindível absorver a lógica da argumentação, trazendo-a às peculiaridades do mundo atual.

Suas proposições, embora de difícil materialização, são, de fato, conseqüentes e viabilizáveis, desde que otimizadas ao extremo, como por simbiose, a relação entre atividade comercial e direito. Havendo uma intervenção reguladora conveniente, oportuna, na medida certa, pelos competentes sujeitos, amparada por instrumental garantidor de sua efetividade, o comércio poderá gerir as tão desejadas riquezas, sem descurar da justiça de sua distribuição, e contribuir, grandemente, com o bem-estar social, a segurança e o conagraçamento no mundo.

O comércio, por si só, não se vincula à harmonia dos povos. Circunstâncias levam-no a emperrar ou expandir o desenvolvimento, cultivar desníveis ou equilíbrio. Preservá-lo nos limites das lógicas vantagens pressupõe regê-lo, segundo o rigor da disciplina normativa, com este propósito.

Regrar o comércio para produzir fartura de bens e equacionamento das distorções econômicas corresponde a combater as guerras, porquanto a carência e a má distribuição de riqueza são agentes da discórdia. Estimular a criação humana e conter, o quanto possível, a sanha de exploração dos poderosos alinha-se ao fomento da paz.

Celso Lafer, compativelmente, apresenta a leitura grociana das relações internacionais como atestadora do amparo que o entendimento entre comércio e direito outorga às relações amistosas:

Esta leitura, inspirada por um dos fundadores do Direito Internacional, identifica tanto a existência de conflito quanto a possibilidade de cooperação no plano mundial, mas reconhece, no sistema internacional, um amplo espaço para a construção consensual e a aplicação consentida de normas jurídicas disciplinadoras de conflito e promotoras de cooperação.

O comércio – o *doux commerce* de que falavam Montesquieu e Kant – e o Direito são caminhos convergentes e complementares da construção da paz – valor maior da comunidade mundial. Neste sentido, o que faz a OMC – a primeira organização econômica mundial pós-Guerra Fria – para expandir o comércio e o OSC para gerir os conflitos eventualmente derivados desta expansão tem uma relevância exemplar (1999, p. 76-77).

Dai, com o século XX, dá-se a publicização das relações econômicas, antes simplesmente privadas. Estatui-se o direito internacional econômico para promover uma sociedade mundial suplantadora dos conflitos econômicos.

Os males trazidos pela Segunda Guerra despertaram a necessidade pela conformação de uma ordem internacional regida pelo direito e não pelo poder. As regras trariam previsibilidade, estabilização, investimento externo, dinamismo comercial, cooperação, sendo requisitos para a paz e prosperidade. A prosperidade, por seu turno, proporcionaria melhor qualidade de vida e, por conseguinte, apartaria fortes razões a precipitar conflitos e desrespeito às leis. A paz despertaria ânimo pelas relações comerciais e seguimento ao ordenamento jurídico internacional. É essa a lógica retratada no esquema a seguir:



**Esquema – inter-relação entre comércio, direito e paz**

Investindo nos postulados suscitados, dois comportam considerações adicionais. Inicialmente atenta-se para a importância do direito na consecução da paz, sendo o caso de exaltá-la com raciocínio do Abbé de Saint-Pierre:

Quem será capaz de deter, que poderá segurar um homem arrebatado pelo movimento de uma paixão injusta? Somente uma coisa, um movimento contrário causado por uma paixão mais forte, seja ela desejo ou temor. Porém, como raramente se pode provocar subitamente um desejo mais forte do que esse que o agita, a lei se limita a fazer surgir nele o temor de um mal mais deplorável e mais terrível, de forma que o bem que ele deseja não mais pareça desejável. Pois, afinal, o que é que faz com que um cidadão obedeça a um mandado judicial que o condena, e que lhe parece muito injusto, senão a certeza de que seus esforços serão inúteis para resistir ao poder dos juízes e que se arrisca a ainda perder o resto de sua fortuna e a de sua família, se pretender opor sua força ao poder da Sociedade? Assim o grande temor faz calar as paixões mais vivas e mais impetuosas, conduzindo à Paz esse membro da sociedade, mesmo contra sua vontade, isto é, conduzindo-o a seu próprio interesse (2003, p. 26).

Quanto à contribuição da paz internacional para o fluxo comercial, Saint-Pierre, já à sua época, de insipiência transacional global, ao menos tendo como parâmetro os atuais dias, interpreta que “a Guerra entre os Soberanos interrompe completamente o

comércio entre os súditos de uns e de outros”. Atestado desse postulado é encontrado no relato de fato histórico feito por Celso Lafer: “A propósito da relação entre paz e comércio, não foi por acaso que o desenvolvimento econômico ocorrido na Ásia só se tornou possível uma vez findas as guerras da Coreia e do Vietnã, que por sua vez estavam ligadas à lógica de um mundo de polaridades definidas” (LAFER, 1999, p. 38.).

Luminar recordar terem estado as políticas prioritárias ao solvimento da economia mundial, inicialmente constituídas em *Bretton Woods*, coadunadas com a paz. Conjugados, ensaios e organismos outros, como a Liga das Nações e ONU, estimularam um sentimento de esperança, pelo predicado imanente de pregação da importância do comércio na conquista e manutenção da paz.

Porém, envolvido em conflitos territoriais, étnicos, religiosos, político-ideológicos, econômicos, o mundo do século idó perdera, diversas vezes, a oportunidade de estabelecer uma ordem mundial comprometida com a pacificação dos relacionamentos e prosperidade social.

Depois da Segunda Guerra, expressado por Norberto Bobbio, nas conexões entre os Estados foram erigidos, sem se interceptarem, dois sistemas de relações internacionais; um velho, baseado no equilíbrio, então apenas entre duas grandes potências, e um novo, nascido com as Nações Unidas, podendo-se chamar de *poder comum*. Embora presentes, este seguiu a reboque da velha construção, a paz vivenciada decorreu do equilíbrio que o poder mundial compartilhado por Estados Unidos e União Soviética proporcionava e não do sistema de paz consentida, previsto pela ONU.

Quando os Estados Unidos passaram à condição de Império, soberano no cenário internacional, a paz fez-se à *americana*, sem necessidade de uso efetivo das forças, bastando a ameaça. Neste contexto de desequilíbrio de poder, a intervenção externa de terceiro acima das partes tornou-se inútil: uma solução pacífica não poderia ser partilhada, consensual. Se em 1997, Bobbio tratava do forte risco de se estabelecer uma fase histórica da *paz de império*, mantida pela potência hegemônica, nos parâmetros da *pax romana*, da *pax britânica* e, na época de poderio stalinista, da *pax soviética*, de lá a cá, os fatos concorreram a esta hipótese.

A verdade é que os interesses particularistas perpétuos, escudados no capital e belicismo, mantêm uma comunidade internacional desigual. Não é de já que a força física e a econômica, que o poder conduz as relações humanas. Ao longo da história, muitos se postaram a estudar aludida recidiva. Alguns chegaram a identificá-la com mácula imanente à condição racional, outros a tê-la por resultado do viver em sociedade.

Dentre decorrências dessa conjuntura, exsurge a espoliação dos congêneres como mal maior. Assim o foi com passados impérios. Ora dá-se com o norte-americano. Motivação deveras suficiente para, sem desmerecer ganhos pretéritos, cobrar aprofundamento da estrutura e do poder da OMC. Se sabidamente

persistirão desigualdades, à organização tocará a tarefa de combatê-las, no horizonte da paz.

Se o comércio, o direito e a paz estão conjugados e se complementam, à OMC, constituída desta sintonia, impende absorver as qualificadas renovadas esperanças. A Organização tende e tem como conciliar o idealismo ético com o realismo, a justiça com o incremento nas relações comerciais. Recorrendo ao proposto por Jeremy Bentham, isto é, substituir conflitos organizados por uma paz estruturada, sem contrariar o ritual do poder, compatibilizá-lo com os ideais de Woodrow Wilson, dentre os quais a eliminação de barreiras econômicas e a igualdade nas negociações mercantis.

A conciliação entre a riqueza e a paz esteve sempre presente às convicções do GATT. Com a OMC, alternativa aos embates mais recentes<sup>15</sup>, forja-se um novo regramento, corolário do multilateralismo cooperativista. Sua vocação universal e uniforme ordenamento jurídico lançam as bases do desenvolvimento compartilhado, embora desmentido pela corrente dos fatos.

Se o justo comércio contribui para a paz, a OMC, na tarefa de regerar para uma mais profícua relação comercial atingir, torna-se agente auxiliadora da tranqüilidade social, ao que discorrem, sucessivamente, Vera Lúcia Viegas e Rabih Ali Nasser:

Ainda que se diga que a OMC tem preocupações eminentemente comerciais, enquanto a ONU visa apenas manter a paz entre os Estados, mesmo assim, há que se falar em compatibilidade entre ambos, posto que é sabido e conhecido o papel do comércio internacional para uma humanidade pacífica (VIEGAS, 2000, p. 126).

[...] Como objetivo maior do SMC está a própria manutenção da paz, por meio do incentivo a um convívio harmônico. Se a ONU tem como finalidade principal ou imediata a manutenção da paz, a OMC tem-na como consequência do desenvolvimento das relações comerciais; ela expressa a convicção de que a interdependência econômica e a necessidade de cooperação que acarreta acabam estimulando um convívio pacífico entre as nações (NASSER, 2003, p. 60).

Peculiar no cenário mundial, a OMC enaltece o princípio da transparência (extensão da publicidade de tratados – defendida por Wilson; *qualidade formal da publicidade como fórmula transcendental do Direito Público* de Kant; ou como um dos pressupostos da democracia, segundo Bobbio), adota a natureza consensual de decisões e o sistema de solução de controvérsias. Todos, previstos em Entendimento (Dispute Settlement Understanding), rumam à harmonização das divergências.<sup>16</sup>

Os instrumentos utilizados pela OMC, sem a pretensão de suprimir as desavenças, confrontam-nas criativa e produtivamente:

Em síntese, diria, para concluir esta análise sobre as *confidence-building measures* examinadas – o princípio da transparência, o sistema de solução de controvérsias e o consenso como base do processo decisório – que elas confirmam, para recorrer à “lição dos clássicos”, uma leitura grociana da OMC. Esta é compartilhada pelos seus membros, que não operam na organização com base numa leitura maquiavélico-hobbesiana da vida econômica internacional. Existe conflito mas dentro de uma

moldura de cooperação que abre espaço para a sociabilidade da promoção de interesses comuns através de normas de mútua colaboração. Daí uma interação organizada e não anárquica dos setores da economia mundial regidos pelas disciplinas da OMC. Esta interação tem como pressuposto a idéia de que o jogo no mercado não é de soma-zero, sendo ao mesmo tempo, como aponta Simmel, – e para concluir numa nota realista e sem ingenuidade – uma guerra de todos a favor de todos, e de todos contra todos (LAFER, 1999, p. 52).

Havendo três formas distintas de pacifismo, as enunciadas por Bobbio (2003, p. 21), quais sejam, a instrumental (via desarmamento), a institucional (através do direito) e a ético e finalista (pela educação moral), concebe-se a valia da OMC na esfera institucional e desta para a construção da paz. O fato de Bobbio ter opinado que nenhuma das três é garantidora da não ocorrência de guerras, por a primeira ser mais exequível e menos eficaz, a terceira mais eficaz e dificilmente exequível e a segunda menos exequível que a primeira, mas, ao mesmo tempo, menos eficaz que a terceira, não desmerece, só reforça a importância da OMC como instrumento institucional de estabelecimento da paz, até porque, logo em seguida, declara textualmente sua preferência pela opção segunda.

O pensador diz motivar sua escolha na figura do *Terceiro do lado de fora ou acima das partes*, um terceiro até este instante ausente ou débil, a ser obtido apenas em progressiva democratização. Ciente das limitações desta forma de pacifismo, que não afastaria nem prescindiria do *pacifismo instrumental* e encorajaria e mesmo exigiria o pacifismo ético, apresenta ser a única proposta realista a destinada à criação de instituições e instrumentos de ação que permitam resolver os conflitos sem recorrer à violência. Referindo-se às alternativas históricas de construção da paz, ci-



tando Kant e outros, e tentativas surgidas após as duas guerras, de ordem universalista (Liga das Nações e Nações Unidas), conclui ser o institucional o único pacifismo crível, que embora não elimine o uso da força, o limita, malgrado não extermine a violência, a reduz (BOBBIO, 2003, p. 21-22).

Ceticamente, reforça não sugerir a experiência histórica falar de verdadeira e legítima alternativa. No prefácio à quarta edição italiana de *O Problema da Guerra e as Vias da Paz* (BOBBIO, 2003, p. 12), demonstra desalento ao ver as guerras em curso apresentarem também a insuficiência do pacifismo institucional. Num horizonte amplo, trazido por Philippe Delmas, sobram evidências do triunfar de males:

Podemos garantir a paz? A pergunta é quase absurda, já que a História é praticamente a história da guerra. Vinte e cinco séculos de China não contam, ao todo, dois séculos de paz. Vinte séculos de Ocidente, apenas um pouco mais. O paciente esforço da civilização nunca dominou a guerra e a construção das relações entre as potências conduz à organização das guerras (1996, p. 11).

Afora vaticínios desanimadores, alguns argumentos, sensíveis neste texto, superdimensionam a OMC. Alargando seus horizontes, reduzindo o empecilho da hegemonia da força na tomada de decisões<sup>17</sup> e escolha das prioridades, dará controle profícuo ao mercado.

Reiteradas vezes exibida como detentora de repositório abundante em inteligência e dignidade, da idêntica forma como reconhecido no unilateralismo, no desrespeito às suas normas, sua maior mácula, a OMC relaciona à efetividade a construção de suas pretensões, entre as quais a paz.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Guilherme Assis de. Soberania, cosmopolitismo e o direito internacional dos direitos humanos – DIDH. *Política Externa*, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 93-104, jun./jul./ago. 2006.
- ANDRADE, Regis de Castro. Kant: a liberdade, o indivíduo e a república. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). *Os clássicos da política*. 8. ed. v. 2. São Paulo: Ática, 1999.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- \_\_\_\_\_. *O problema da guerra e as vias da paz*. São Paulo: UNESP, 2003.
- BURITY, Tarcísio de Miranda. *Estudos jurídicos, sociológicos e literários*. João Pessoa: Textoarte, 2005.
- CARDIM, Carlos Henrique. O conceito de paz democrática. In: KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG. *A democracia como projeto para o século XXI*. São Paulo, 1998. p. 81-87.
- DELMAS, Philippe. *O belo futuro da guerra*. Rio de Janeiro: Record, 1996.
- EICHENGREEN, Barry. *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo: 34, 2002.
- FONTOURA, Jorge. O direito e a Organização Mundial do Comércio. In: MENEZES, Wagner (Org.). *Direito internacional no cenário contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2003. p. 123-130.
- FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Lisboa: Gradiva, 1992.
- GILPIN, Robert. *A economia política das relações internacionais*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.
- HIRSCHMAN, Albert O. *As paixões e os interesses: argumentos políticos a favor do capitalismo antes de seu triunfo*. São Paulo: Paz e Terra, 1979.
- KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Lisboa: Edições 70, 2004.
- LAFER, Celso. A OMC face à globalização e à regionalização. *Política Externa*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 83-93, set. 1997.
- \_\_\_\_\_. *Comércio, desarmamento, direitos humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- LUPI, André Lipp Pinto Basto. *Soberania, OMC e Mercosul*. São Paulo: Aduaneiras, 2001.
- MARIZ, Antonio. Discurso pronunciado em sessão plenária da 87ª Conferência Interparlamentar, em Yaoundé-Camarões. In: \_\_\_\_\_. *Atuação parlamentar – 1992*. Brasília: Senado Federal, 1993. p. 89-91.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito internacional econômico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.
- MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. v. 2. São Paulo: Nova Cultura, 1997. (Os Pensadores).
- NASSER, Rabih Ali. *A OMC e os países em desenvolvimento*. São Paulo: Aduaneiras, 2003.
- NOUR, Soraya. *À paz perpétua de Kant: filosofia do direito internacional e das relações internacionais*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- NYE JUNIOR, Joseph S. *O paradoxo do poder americano: por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada*. São Paulo: UNESP, 2002.
- RAWS, John. *O direito dos povos*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- RI JÚNIOR, Arno Dal. O direito internacional econômico em expansão: desafios e dilemas no curso da história. In: \_\_\_\_\_. OLIVEIRA, Odete Maria de (Org.). *Direito internacional econômico em expansão: desafios e dilemas*. Ijuí: Unijuí, 2003. p. 27-168.
- SAINT-PIERRE, Abbé de. *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa*. Tradução Sérgio Duarte. Brasília: Universidade de Brasília, 2003.
- VIEGAS, Vera Lúcia. OMC/ONU e “ordem internacional”: notas para um estudo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 37, n. 146, p. 119-131, abr./jun. 2000.

<sup>1</sup> Charles de Secondat, barão de Montesquieu (1689-1755), é autor da clássica obra *O Espírito das Leis*.

<sup>2</sup> Karl Immanuel Kant (1724-1804), nascido em Königsberg (Prússia), escreveu o importante e pertinente *A Paz Perpétua*, publicado em 1795, “[...] na forma de um imaginário tratado internacional, voltado a concretizar um antigo sonho europeu, o de conseguir chegar a uma condição de paz estável no velho Continente e no resto do planeta.” (RI JÚNIOR, 2003, p. 84). Carlos Henrique Cardim (1998, p. 81-82), atendo-se à parte introdutória dessa escritura, observou que “para Kant ‘um estado

de paz entre seres humanos não se identifica com o estado de natureza, que é quase sempre um estado de guerra... Assim, o estado de paz deve ser formalmente instituído, porque a suspensão das hostilidades não é em si mesma a garantia da paz'. Assim sendo, é necessário por parte de governantes e governados um esforço consciente e racional com vistas a controlar as causas dos conflitos bélicos e limitar e impedir sua ocorrência".

<sup>3</sup> Cf. BOBBIO, 2000, p. 528.

<sup>4</sup> Ao lado de Montesquieu e Kant, na defesa destes pensamentos, Albert O. Hirschman (1979) destaca Jacques Savary e William Robertson.

<sup>5</sup> Hirschman (Ibid., p. 60-61) menciona que de há muito o *doux commerce* significava, "além de intercâmbio comercial propriamente dito, [...] conversação animada e repetida, assim como outras formas de intercâmbio social polido e de relacionamento entre pessoas [...]".

<sup>6</sup> Leia-se: "Onde avança o reino do direito, cessa o estado de guerra: aliás, a vitória do direito consiste na gradual eliminação das relações de força desregulada nas quais consiste a guerra" (BOBBIO, 2000, p. 563).

<sup>7</sup> Guilherme Assis de Almeida (2006, p. 98) parece melhor compreender a expressão *paz perpétua* de Kant, afastando-a de um significado soberbo, como de imediato se é levado a crer: "O adjetivo 'perpétua' diferencia-o dos tratados de paz habitualmente firmados, que não passam de meros armistícios cuidando de regular a melhor forma jurídica para a cessação das hostilidades entre os inimigos"; Immanuel Kant previa aludidas salutares conseqüências desde que as relações comerciais se dessem entre países democráticos, podendo os povos, na democracia, melhor controlar o desvario bélico de alguns governos: "Essencial era para Kant uma forma de governo na qual o povo pudesse controlar as decisões do soberano de modo a tornar impossíveis as guerras como ato arbitrário do príncipe [...]" (BOBBIO, 2000, p. 527). Veja-se o escrito por Francis Fukuyama (1992, p. 274): "As razões de Kant são simples: os estados fundamentados em princípios republicanos terão mais dificuldade em declarar guerra entre si, porque os povos auto-governados têm mais relutância em aceitar os custos da guerra do que os sistemas despóticos [...]". No mesmo sentido Andrade, (1999, p. 69). Correlato Nye Junior (2002, p. 247). John Raws (2004, p. 60) assim raciocina: "[...] Unindo essas duas idéias – que as instituições sociais podem ser revistas para tornar as pessoas mais satisfeitas e felizes (pela democracia) e que o comércio tende a levar à paz –, poderíamos supor que os povos democráticos empenhados no comércio tenderiam a não ter ocasião de guerrear entre si".

<sup>8</sup> Assim o disse Norberto Bobbio (2000, p. 512/525).

<sup>9</sup> Atine-se: "A idéia de uma liga internacional de democracias, submetidas ao imperativo do direito, foi enunciada por Immanuel Kant no seu famoso ensaio *A Paz Perpétua* e na obra *Idéias para Uma História Universal*" (FUKUYAMA, 1992, p. 273).

<sup>10</sup> Tarcísio de Miranda Burity (2005, p. 164-179), com exemplo, dá viço às palavras de Immanuel Kant.

<sup>11</sup> Cf. MELLO, 1993, p. 89.

<sup>12</sup> EICHENGREEN, 2002, p. 138.

<sup>13</sup> Acheson foi Secretário de Estado na administração Harry Truman.

<sup>14</sup> Robert Gilpin (2002, p. 194) menciona idéias similares, proximamente emitidas: "De outro lado, os nacionalistas econômicos e os marxistas contemporâneos consideram o comércio pernicioso,

pois a especialização e a interdependência tornam os Estados inseguros, dependentes e vulneráveis às influências externas. Por isso, o comércio é visto por eles como uma fonte de tensões políticas e de penetração econômica, um instrumento que retira da sociedade a capacidade de se governar".

<sup>15</sup> Jorge Fontoura (2003, p. 123) diz ser a OMC um sistema de pacificação pelo direito.

<sup>16</sup> Convicções extraídas de LAFER, 1999, p. 40-53.

<sup>17</sup> Antônio Mariz (1993, p. 90-91), alinhando pontos, contextualiza este e outros fatos, notáveis ao cotidiano: "O Presidente norte-americano anunciou na Organização das Nações Unidas uma nova ordem mundial. Será a '*pax universalis*', ou será simplesmente a '*pax americana*'. Com a franqueza rude que a caracteriza, a ex-Primeira Ministra Britânica desvenda objetivos ainda obscuros ao afirmar: 'desmascarada a impostura, o mundo acaba de dar aos Estados Unidos a missão de dirigi-lo'.

[...] A Rodada Uruguay do GATT é outra demonstração de que as nações ricas nada cedem quando estão em jogo seus interesses. A Europa não abre mão dos subsídios à produção dos seus agricultores. O Japão através de barreiras aduaneiras, ou não, fecha seu mercado interno, e continuará a considerar crime a importação de arroz. Os Estados Unidos organizam seu mercado-comum e preparam-se para restringir as importações japonesas.

Na verdade, tais mercados comuns se são abertos por dentro, são fechados por fora.

A internacionalização da economia supostamente feita no interesse de todos os povos é, assim, uma falácia. Os Estados subdesenvolvidos devem derrubar as fronteiras econômicas. Mas os Estados ricos poderão exercer livremente sua soberania.

Substituiremos, assim, o conflito Leste-Oeste pelo conflito Norte-Sul? Podem nações livres aceitar esse novo Tratado de Tordesilhas, para redividir o mundo entre os vários sistemas de interesses econômicos?

Não, isto não ocorrerá. É preciso resistir. É preciso que os chefes de Estado de todas as latitudes se convençam de que não haverá paz duradoura em um cenário estigmatizado pela aguda contradição entre a extrema riqueza de uns e a extrema pobreza de outros. Em nome da paz, da justiça, da liberdade, da democracia, é imperativo que os bens resultantes do progresso, que as conquistas do trabalho e da inteligência sejam compartilhados por todos os homens, de todas as nacionalidades, de todas as raças, em todos os lugares do mundo".



Ulisses da Silveira Job, mestre em Direito Econômico e especialista em Direito Empresarial pela Universidade Federal da Paraíba

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

A **Biblioteca Digital do Senado Federal** propicia a segurança e a preservação da informação, maior visibilidade na internet com mecanismos de busca para a rápida disseminação do conhecimento. Pesquise em texto completo livros, folhetos, artigos de jornais, revistas, mapas e obras raras. Você também pode pesquisar documentos sonoros e imagem.

SECS | Núcleo de Criação e Marketing



# **BIBLIOTECA DIGITAL** **INFORMAÇÃO E CULTURA ACESSÍVEL A TODOS**



1826 - 2008

*182 anos*

BIBLIOTECA • Senado Federal





Ole Jorgen Bratland &amp; Gisele Jaquenod / SXC

Florian Madruga

# ESCOLAS DO LEGISLATIVO

## A NOVA VISÃO DO PARLAMENTO BRASILEIRO

### I Introdução

Com a promulgação da Constituição Federal, em outubro de 1988, dentre os inúmeros benefícios que foram legados à sociedade brasileira, destaca-se o conjunto de regras a serem observadas pelos administradores vinculados à gestão do Estado, que tratam da transparência da função pública, que passou a ter como princípios básicos a legalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

A Constituição dispôs, também, que os elementos basilares para suportar, apoiar e desenvolver a função de gestão pública cabem aos servidores públicos e dedica uma seção inteira à regulamentação e à definição de mecanismos de desenvolvimento e políticas para este conjunto.

A Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, veio incorporar ao texto da Constituição Federal a obrigação da manutenção de Escolas de Governo para o aperfeiçoamento e formação dos talentos humanos da administração. E mais; ficou definido que

esta atribuição permeia todos os níveis de governo, ou seja, a União, os Estados e os Municípios.

Art. 39 .....

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão Escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

A forma como as Casas Legislativas têm encontrado para capacitar este contingente funcional é a criação de estruturas que genericamente têm sido chamadas de Escolas do Legislativo.

Existem 53.401 parlamentares no nosso País e para ajudar este contingente de senadores, deputados federais, estaduais e distritais, e vereadores, sufragados pelo voto, é necessário que as equipes de assessoramento e apoio estejam qualificadas profissi-

onalmente, para que as demandas da sociedade possam ser atendidas adequadamente e o próprio processo democrático tenha dinâmica e efetividade. Estimamos que este efetivo disponha de, aproximadamente, trezentos mil profissionais para apoiar os trabalhos dos Paramentos. É inegável a necessidade de qualificação do pessoal que trabalha na estrutura do Poder Legislativo. Se na área federal, os servidores são qualificados e existem as consultorias legislativas, cenário que se repete em inúmeros municípios. Entretanto, em outros tantos, a situação não é mesma. Em 2006, o Interlegis – Comunidade Virtual do Poder Legislativo, finalizou o 1º Censo do Legislativo, e as “pesquisas do Censo constataram também um dado estarrecedor, a grande maioria dos entrevistados tanto servidores quanto parlamentares não soube explicar para que serve o regimento interno e quais são as atribuições inerentes ao mandato parlamentar” (Censo, 2005?).

## 2 ABEL

Este movimento foi catalisado pelo Senado Federal, com a participação da Câmara dos Deputados, do Tribunal de Contas da União, das Assembléias Legislativas e dos Tribunais de Contas Estaduais, além de Câmaras Municipais, criando, em maio de 2003, a Associação Brasileira das Escolas do Legislativo (ABEL). Foi o ponto de encontro para desencadear, País afora, esse sentimento de mudança no Legislativo visando o aprimoramento dos quadros funcionais das Casas Legislativas e maior aproximação com os diversos segmentos da sociedade organizada.

A ABEL tem seus objetivos bem definidos:

- Promover e incentivar o intercâmbio de informações técnicas, jurídicas, financeiras e outras de interesse comum;
- Levantar, manter e disponibilizar informações atualizadas sobre programas de ensino, pesquisa e extensão, desenvolvidos pelas Escolas do Legislativo;
- Estimular, divulgar e fortalecer programas de educação para cidadania desenvolvidos pelas Escolas, como forma de apoio às comunidades e à sociedade civil;
- Ser fórum de discussão de questões e problemas comuns às Escolas do Legislativo;
- Incentivar e orientar o estabelecimento de parcerias e de programas de racionalização e otimização de recursos alocados às Escolas;
- Fortalecer e sistematizar as formas de comunicação entre as Escolas, por meio de videoconferências, dentre outros;
- Fomentar e apoiar a criação de Escolas nas Casas Legislativas, em níveis estadual e municipal, onde estas ainda não existam;
- Defender os interesses das Escolas associadas;

- Desenvolver programas de incentivo e apoio à difusão e ao fortalecimento do Poder Legislativo;
- Ser fórum de debates e de convergência nos assuntos de relevância nacional, de interesse das associadas.

Hoje existem Escolas funcionando em diversos níveis de operacionalização em todos os estados brasileiros, o que demonstra que a iniciativa e os trabalhos desenvolvidos pela ABEL foram fundamentais para o processo de educação no Poder Legislativo.

Na mesma linha existem inúmeros municípios que já instalaram suas Escolas do Legislativo e vêm aproximando-se da ABEL para maximizar os trabalhos, como os exemplos de João Pessoa e Campina Grande, na Paraíba, Natal e Parnamirim, no Rio Grande do Norte, Boa Vista, em Roraima, Belo Horizonte, Sete Lagoas, Viçosa e Uberlândia, em Minas Gerais, Estância, em Sergipe, Vasouras, no Rio de Janeiro, Bagé e Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, e Itatinga, em São Paulo.

Enfatizamos, também, a participação dos Tribunais de Contas a partir do exemplo pioneiro e inicial do Tribunal de Contas da União, com a criação de uma diretoria específica para coordenar os trabalhos, que já contam com a participação dos Tribunais de Contas dos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Tocantins, Rio Grande do Norte, Sergipe, Mato Grosso, Espírito Santo, São Paulo e Santa Catarina.

Efetivamente, as tarefas referentes à capacitação dos servidores públicos, e em particular dos servidores do Poder Legislativo, é um objetivo que não se encerra em quatro anos da criação da ABEL. Percebemos, no entanto, que estamos no caminho certo, pela adesão crescente de participantes, pela grandeza dos assuntos que têm sido tratados e, ainda, pelas pautas de trabalhos dos Encontros, cada vez mais densas, com assuntos voltados à valorização e ao fortalecimento do Poder Legislativo e da democracia.

A necessidade de vocacionar os servidores para desempenhar corretamente seu papel no fortalecimento do Poder Legislativo nos levou a patrocinar a estruturação dos cursos de Administração Legislativa, Controle e Fiscalização, Processo Legislativo e Ciência Política, nos níveis técnicos e superior, como instrumento de capacitação e adequação dos talentos humanos.

Presentemente, busca-se aprofundar o processo de estabelecimento de Escolas nos municípios e de instrumentalização das Escolas existentes, através de trabalhos de racionalização de meios, definição de projetos comuns, alocação de recursos orçamentários suficientes, fortalecimento de programas que busquem a sedimentação da ética no exercício profissional e a integração da sociedade com os trabalhos desenvolvidos.

Também se tem enfatizado a necessidade de que as Escolas desenvolvam Projeto Pedagógico Institucional, Planejamento Estratégico, tratem de forma prioritária a acessibilidade para as pesso-



as portadoras de deficiência e trabalhem no desenvolvimento de programas de recepção a novos parlamentares e servidores.

### 3 Estudos de caso em três tempos

Como foi dito anteriormente, existem várias Escolas do Legislativo promovendo ações efetivas e elogiosas para o aprimoramento dos servidores da estrutura administrativa das Casas Legislativas. De todo modo, gostaríamos de destacar as que atuam na área federal e a pioneira: Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) do Senado Federal, Centro de Formação e Treinamento (CEFOT) da Câmara dos Deputados e Escola do Legislativo da Assembléia Legislativa de Minas Gerais.

#### 3.1 Instituto Legislativo Brasileiro (ILB)

No Senado Federal foi criado o Serviço de Seleção e Aperfeiçoamento de Pessoal; mais tarde, o Centro de Formação e Administração Legislativa, que foi transformado, em seguida, no Centro de Desenvolvimento de Recursos Humanos do Senado Federal. Em 1997, nasceu o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), com a missão específica de promover a capacitação profissional dos servidores públicos, independente da esfera de Governo onde atuam. Maia (p. 2) lembra que o “O Instituto vem priorizando as necessidades específicas do Poder Legislativo, no que se refere às suas políticas e objetivos estratégicos, valendo-se de instrumentos como convênios com renomadas instituições de ensino superior e órgãos públicos dos três Poderes, bem como disponibilizando os seus eventos, por meio da tecnologia de ensino a distância, pela Internet, com o acompanhamento de tutores, para os Servidores inscritos. Esse método de ensino visa a desenvolver recursos humanos, substituindo a fórmula tradicional da ‘sala de aula’ pelas múltiplas formas de aprendizagem hoje em uso.”

No ano de 2007, ocorreu no Senado Federal sessão especial em homenagem aos 10 anos do ILB. No discurso pronunciado pelo Senador Efraim Morais foi elencado as realizações do Instituto nesse período: “Nesses dez anos de experiência, o ILB treinou mais de trinta mil profissionais e ministrou 112 cursos presenciais, como, por exemplo, línguas estrangeiras, Relações Internacionais, Processo Legislativo, Informática Legislativa e Formação de Chefes de Gabinetes Parlamentares. Entre os 27 cursos a distância previstos para serem ofertados até o final deste ano, podem-se destacar os de Gestão Administrativa do Setor Público, Licitações e Contratos Administrativos, Princípios Constitucionais, Desenvolvimento Gerencial e Doutrinas Políticas Contemporâneas” (MORAIS, 2007).



Laura Nubuck / SXC

O Instituto vem priorizando as necessidades específicas do Poder Legislativo, no que se refere às suas políticas e objetivos estratégicos, valendo-se de instrumentos como convênios com renomadas instituições de ensino superior e órgãos públicos dos três Poderes, bem como disponibilizando os seus eventos, por meio da tecnologia de ensino a distância, pela Internet, com o acompanhamento de tutores, para os Servidores inscritos.

### 3.2 Centro de Formação e Treinamento (CEFOR)

Criado pelo Ato da Mesa nº 69, de 1997, que pretendia ampliar as atribuições e a estrutura da Coordenação de Seleção e Treinamento, que já existia no organograma da Câmara dos Deputados. Seu objetivo principal, de acordo com o seu Regulamento, é promover as atividades de recrutamento, seleção, formação, atualização, aperfeiçoamento, especialização e desenvolvimento dos servidores da Câmara dos Deputados, e ampliar, em relação a estes, o grau de satisfação pessoal e profissional com integração mais profunda ao trabalho, promovendo, para isso, ações direcionadas tanto para os funcionários em geral quanto para os setores específicos.

Além das atividades regulares de Escola do Legislativo, como a preparação de concursos públicos, organização de seminários e educação institucional, com cursos presenciais e a distância, cursos de pós-graduação, o CEFOR oferece ainda:

- o programa "Parlamento Jovem Brasileiro", que propicia aos alunos do ensino médio das escolas públicas e particulares a vivência do processo democrático, mediante a participação em uma jornada parlamentar na Câmara dos Deputados, com diplomação, posse e exercício do mandato;

- o "Estágio Visita" oferecido a jovens universitários de todo o País com o objetivo de permitir a visão *in loco* das atividades desenvolvidas pelos parlamentares e a vivência das diversas rotinas do Legislativo, contribuindo sobremaneira para a democratização da Câmara dos Deputados, favorecendo a melhoria da sua imagem institucional; e

- a "Alfabetização de adultos", em parceria com o SESI/SENAI.

### 3.3 Escola do Legislativo da Assembléia Legislativa de Minas Gerais

Na época da Constituinte estadual "notou-se a urgente necessidade de uma maior profissionalização de todo o corpo técnico, notadamente dos funcionários ligados ao processo legislativo (comissões, consultoria e Plenário)" (ASSIS, 1997, p. 2). Em 1991 foi iniciado o planejamento para a criação da escola, que foi concluído em julho de 1992. Assis (1997, p.5) nos conta que suas atribuições seriam: "profissionalizar, ao máximo, todos os funcionários da Assembléia (tanto os de gabinete como os da administração), servir de canal de repasse de informações, conhecimen-

tos e métodos de trabalho; e, por fim, criar um espaço de reflexão política para o questionamento filosófico das práticas representativas." Ultimamente, ampliou sua atuação com o intuito de oferecer formação técnica e política para os servidores públicos (capacitação interna), especialmente dos legislativos municipais, e para todos os cidadãos interessados em conhecer o Poder Legislativo (capacitação externa). Entre as publicações sob sua responsabilidade destacam-se o periódico *Cadernos da Escola do Legislativo* e o *Glossário de termos parlamentares*.

## 4 Considerações finais

À medida que a percepção da importância dos trabalhos de capacitação for sendo difundida, aceita e valorizada teremos oportunidade de ver nascer uma nova fase do Poder Legislativo, onde a competência será nítida, o entendimento pelos agentes sociais será efetivo e o fortalecimento das instituições reconhecido como elemento de fortalecimento da democracia e instrumento de cidadania. Será possível promover uma mudança radical no perfil dos servidores públicos do Poder Legislativo e conseqüente mudança da imagem que a opinião pública mantém desses servidores.

## Referências

- ASSIS, Luiz Fernandes de. Educando para a cidadania : a experiência da Escola do legislativo. *Educação & Sociedade*, v. 18, n. 59, p. 369-387, ago. de 1997. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v18n59/18n59a07.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2008.
- CENSO do legislativo. *Jornal da Câmara*, Blumenau, 2005?. Disponível em: <<http://www.camara-bl.br/noticias/novojournal/gerais/pag030.htm>>. Acesso em 11 fev. 2008.
- MAIA, Agacieli da Silva. *O ILB e as Escolas do legislativo*. Disponível em: <<http://www.portalabel.org.br/arquivos/c71eb08cc34d7f0ddc3937af8ac31c5d.doc>>. Acesso em: 11 fev. 2008.
- MORAIS, EFRAIM. Homenagem ao Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e o Conselho Editorial do Senado Federal pelos dez anos de existência, e a Universidade do Legislativo Brasileiro (UNILEGIS), pelo transcurso dos seis anos do início de suas atividades. *Diário do Senado Federal*, p. 28738, 29 ago. 2007.

O CEFOR amplia sua área de atuação oferecendo formação técnica para todos os cidadãos interessados em conhecer o Poder Legislativo.



Florian Madruga, presidente da Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e chefe de gabinete da Presidência do Senado Federal

Nairane Decarli  
Paulo Ferrareze Filho

# Plano Diretor no Estatuto da Cidade:

uma forma de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, veio regular os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, de forma a possibilitar o desenvolvimento de uma política urbana com a aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras. Um dos mais relevantes instrumentos previstos no Estatuto é o Plano Diretor, previsto com o desiderato de estruturar o planejamento do território municipal como um todo, bem como fazer valer demais instrumentos que o próprio Estatuto estabelece. Desse modo, o Plano Diretor no Estatuto da Cidade é um instrumento criado para permitir a participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos, uma vez que para sua efetivação é fundamental que exista, na sua formulação, a participação popular. Em suma, a pesquisa tem o fito de sobressaltar uma importante inovação jurídica, que vem para favorecer uma concreta política de desenvolvimento e expansão urbana, em atenção à função social da cidade e, por conseguinte, à garantia do bem-estar de seus habitantes.

## Considerações iniciais

A altaneira e rápida urbanização das cidades brasileiras, marcada por um crescimento populacional desenfreado, originou problemas sociais, políticos e econômicos. As cidades nasceram, cresceram e se desenvolveram formando regiões metropolitanas com extensas desigualdades, paradoxos e injustiças sociais.

Segundo trabalho realizado pela Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Instituto Brasileiro de Administração Municipal para a Caixa Econômica Federal,

as já densas e grandes cidades se expandiram formando regiões metropolitanas, com extensas periferias ocupadas por população pobre expulsa das áreas centrais ou atraída de outros pontos do território brasileiro em busca de trabalho, renda e acesso a bens, serviços e equipamentos urbanos (OLIVEIRA, 2001, p. 2).

O resultado desse crescimento desordenado das cidades, não poderia ser outro, senão, o estado de caos urbano e o tóxico aumento dos índices de violência. Os problemas urbanos, claro, fazem parte do cotidiano, e fenômenos como os assentamentos desordenados, a criminalidade, a formação perni-



ciosa das favelas, o adensamento, a retenção especulativa de terrenos e o alargamento de vilas, para não alargar o rol, são apenas alguns exemplos da problemática vivenciada nos centros urbanos. Em razão desses negativismos e para o atendimento – em algumas cidades já em estado emergencial – da grande maioria populacional que vive na caldeira em ebulição da desorganização cidadina, é fatalmente necessário que se operem mudanças capazes de abrandar, num plano inicial, e de solver, em outro momento, os problemas resultantes de ditos entraves.

Conforme Isabel Cristina de Eiras Oliveira,

a destruição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização é historicamente injusta e resultante de décadas de descaso, de incompreensão, de preconceito, e de atuação privilegiada voltada apenas para alguns setores da cidade (OLIVEIRA, 2001, p. 2).

Dessa forma, com o desassossego em relação aos problemas urbanos e, também, em atenção à exigência constitucional de regulamentar o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988, foi editada, em 2001, a Lei n.º 10.257.

O advento do Estatuto da Cidade se assenta no acervo legislativo como marco legal de nível federal para as políticas urbanas, como resultado da necessidade dos municípios em implantar os princípios expressos na Constituição Federal, que estabelece meras diretrizes genéricas de política urbana, conforme dispõe o artigo 182:

art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

O Plano Diretor tem o fito de indicar a forma de desenvolvimento do município, fixando as regras e as estratégias de planejamento, para que se alcance o efetivo desenvolvimento econômico, social e físico de seu território.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (HORBACH, 2004).

Nesse contexto, o Estatuto da Cidade é a lei federal de desenvolvimento urbano exigida constitucionalmente, que regulamenta importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos capazes de salvaguardar a efetividade do Plano Diretor, que se mostra como instrumento imprescindível para o estabelecimento da política urbana na esfera municipal e como responsável pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade

e da propriedade urbana, como preconiza o artigo 182 da Magna Carta.

Assim, o Plano Diretor tem o fito de indicar a forma de desenvolvimento do município, fixando as regras e as estratégias de planejamento, para que se alcance o efetivo desenvolvimento econômico, social e físico de seu território. Essa é a lição de Cristina Fortini (2002, p. 29), que conclui: “a importância do Plano Diretor é tão evidente que mal andou o constituinte ao fixar um número mínimo de habitantes para que a existência do plano se fizesse obrigatória”. Em suma, o Plano Diretor é peça essencial para a implantação e efetivação do Estatuto da Cidade, pois é ele que estabelece os parâmetros para o cumprimento da função social.

Ordenar o pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana, além de promover uma esperança de

mudança no quadro do cenário urbano das cidades brasileiras é a finalidade primordial do Estatuto da Cidade.

## Da Função Social da Cidade

A Constituição Federal vigente salientou a preocupação com os problemas sociais e jurídicos da vida urbana - deveras contundentes tanto nas grandes cidades quanto nas de médio porte - no seu capítulo denominado "Da Política Urbana".

Com base no preceito do art. 182 da Constituição Federal, a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, de acordo com as diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

Em complemento, o §2º do mesmo artigo, contempla que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, que, como outrora referido, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Assim, o Estatuto da Cidade, com base na disciplina constitucional do capítulo em comento mencionado - "Da Política Urbana" -, buscou estabelecer como um de seus objetivos, a ordem de pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Nessa seara, Celso Antonio Pacheco Fiorillo afirma que:

[...] a função social da cidade é cumprida quando esta proporciona a seus habitantes o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (CF, art. 5.º, *caput*) bem como quando garante a todos um piso vital mínimo, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, direitos materiais constitucionais fixados no art. 6.º da CF (FIORILLO, 2002, p. 23).

Dessa forma, não restam dúvidas de que a alquimia da genérica normativa constitucional, com a função social pintada no Estatuto da Cidade, traz como resultado aspectos solidários dados a proporcionar mais qualidade e um ambiente mais estável e salutar para os habitantes.

O Estatuto da Cidade destaca o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana como instrumento capaz de introduzir a justiça social, com o foco voltado para o necessário equilíbrio entre os interesses públicos e privados dentro do território urbano.

Destaca Isabel Cristina Eiras de Oliveira:

Este princípio assegura que, daqui para frente, a atuação do poder público se dirigirá para o atendimento das necessidades de todos os cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, sempre observando as exigências fundamentais de ordenação da cidade contidas no Plano Diretor (OLIVEIRA, 2001, p.8).

Assim, com a principiologia posta, um novo patamar é alcançado no campo do direito coletivo, de modo a introduzir a justiça social no uso das propriedades, em especial no uso das propriedades urbanas.

A Constituição Federal em seu artigo 5º, incisos XXII e XXIII, garante o direito de propriedade em todo território nacional, mas também estabelece que toda propriedade deva atender sua função social.

Diante desse limite, o princípio norteador do regime da propriedade urbana é a função social, permitindo que, por meio do Plano Diretor, o poder público municipal possa exigir o cumprimento do dever do

proprietário, para que possam conviver em harmonia tanto interesses particulares quanto interesses da coletividade.

Segundo Eros Roberto Grau, "[...] a propriedade dotada de função social é justificada pelos seus fins, seus serviços, suas funções" (GRAU, 2005, p. 238). Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte de imposição de comportamentos positivos - prestação de fazer -, e não meramente de não fazer, àquele que detém o poder que defere da propriedade.

A função social pode ser entendida como requisito inerente ao conceito de propriedade. No Direito positivo brasileiro, a função social da propriedade urbana encontra-se formalmente definida no artigo 182, §2º da Magna Carta, ao referir que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade destaca o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana como instrumento capaz de introduzir a justiça social (...)

Dessa forma, fica evidente que não há definição material que conceitue a idéia de função social de forma única em relação às cidades, uma vez que de acordo com as necessidades, peculiaridades e definições do Plano Diretor de cada cidade é que será, efetivamente, possível visualizar conceitos materiais e fechados da função social da propriedade.

Dita Fernando Dias Menezes de Almeida:

Causa estranheza essa opção do constituinte. Seria perfeitamente cabível, e mesmo recomendável, que houvesse uma definição material de abrangência nacional quanto à função social da propriedade urbana, com um enfoque geral que independesse das especificidades de cada município (HORBACH, 2004).

Em suma, a Constituição Federal permite que cada Plano Diretor estabeleça as exigências fundamentais de ordenamento da cidade, de modo que atenda a função social da propriedade urbana em atenção à realidade local de cada município.

Ensina Liana Portilho de Mattos que

o conceito de função social da propriedade urbana é intrinsecamente fluido, indeterminado e abstrato. Em consequência disso, é um conceito aberto e plurissignificativo. A determinação e a aplicação do princípio da função social da propriedade exigirá, portanto, o preenchimento – ou a densificação, na terminologia utilizada por alguns autores – de seu conteúdo análise e na solução do caso concreto pelo intérprete (MATTOS, 2003, p. 44).

Já não é novidade o largo passo dado pela Constituição quando revelou que a propriedade não poderia mais ser vista como direito meramente individual, mas sim como um direito que só

poderia ser exercido de forma plena se satisfeitos os deveres de cunho social impostos.

Historicamente a propriedade era vista como direito exclusivo e absoluto de usar, gozar e dispor da coisa. Hoje, todavia, se mostra como um instrumento de pacificação social, de harmonia entre os direitos, de restrições ao direito de vizinhança e de sujeição de interesses coletivos e públicos.

Segundo Regis Fernandes de Oliveira,

Indiscutível que, hoje, a propriedade não fica à disposição de seu titular, como direito intocável e absoluto. Cede não só ante exigências de vizinhança como também a normas de ordem pública que limitam o direito de propriedade (OLIVEIRA, 2002, p. 18).

Assim, a propriedade hodierna tem, inequivocamente, cunho social, o que compatibiliza seu uso com os interesses públicos encampados no ordenamento normativo.

Trazendo a idéia genérica de função social para o viés desse estudo, para que a propriedade urbana atenda sua função social, o Estatuto da Cidade aponta no art. 2º, VI, as seguintes diretrizes de ordenação e controle do solo, que visam evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas; a poluição e a degradação ambiental.



<http://inventarioambientalforaleza.blogspot.com>

A função social da cidade como princípio balizador da política urbana pode redirecionar, de forma saudável, os recursos e a riqueza de forma mais justa, de modo a combater as situações de desigualdade econômica e social vivenciadas em nossas cidades.

A função social da cidade como princípio balizador da política urbana pode redirecionar, de forma saudável, os recursos e a riqueza de forma mais justa, de modo a combater as situações de desigualdade econômica e social vivenciadas em nossas cidades.

Contudo, a efetivação desse fidalgo princípio passa pela adoção no Plano Diretor de ações e medidas dadas a garantir o exercício do direito a cidades sustentáveis, de acordo com o próprio texto do art. 2º, I do Estatuto da Cidade.

## Do Plano Diretor

A Lei 10.257/01, em seu art. 4º, enumera diversos instrumentos de política urbana municipal capazes de garantir o desenvolvimento e planejamento político e urbano das cidades. Dentre os que compõe o rol, porém, não há dúvida de que o Plano Diretor, previsto nos artigos 39, 40, 41 e 42 é o instrumento de maior destaque e relevância, por se revestir de base das políticas urbanas.

Esta legislação federal que, como já dito, veio para regulamentar os artigos 182 e 183 da Carta Magna, remeteu ao Plano Diretor a competência de englobar o território do município como um todo, tendo em vista a competência do município para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30 da Constituição Federal).

Assim, além das leis orgânicas, deve o município elaborar o Plano Diretor, que dirigirá o seu destino no que tange ao aspecto urbanístico. Nesse sentido, a fulgurante lição de Hely Lopes Meirelles:

O Plano Diretor ou Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob o aspecto físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações

dos municípios quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo. É o instrumento técnico legal definidor dos objetivos de cada municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda a atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade (MEIRELLES, 2002, p. 518 e 519).

Desse modo, pois, o Plano Diretor é um instrumento que permite um planejamento urbano da cidade, onde o gestor público, juntamente com a população, pode estabelecer propostas de melhoria do município para que a cidade cumpra devidamente sua função social.

Ao comentar o Estatuto da Cidade, Regis Fernandes de Oliveira (2002, p. 18) assevera a fundamentalidade da existência do Plano Diretor, destacando que o administrador tem de ter idéias prévias de organização das cidades, pois nada pode ser feito de forma improvisada.

Destarte, a partir de instrumentos de políticas urbanas dispostos no Plano Diretor, o gestor público poderá agir para que sejam supridas as necessidades de caráter emergencial, permitindo a solução mais célere de problemas de primeira ordem.

Convém salientar que o Plano Diretor é um planejamento da cidade que se fará em nível municipal, cujo objetivo maior é cumprir o que estabelece a Constituição Federal, ou seja, a garantia da função social da cidade.

No entanto, conforme estabelece o art. 41 do Estatuto, o Plano Diretor somente será obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, além das cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, das cidades onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos

(...)o Plano Diretor é um instrumento que permite um planejamento urbano da cidade, onde o gestor público, juntamente com a população, pode estabelecer propostas de melhoria do município para que a cidade cumpra devidamente sua função social.



Marcelo Terraza / SXC

no § 4º, do artigo 182 da Carta Magna, das integrantes de áreas de interesse turístico ou que estejam inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental. Ademais, deverá ser editado o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo ou a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública nos municípios em que o poder público municipal pretenda utilizar o parcelamento ou edificação compulsórios.

O Estatuto vai além e fixa o prazo de cinco anos para a aprovação do Plano nos municípios que atendem os requisitos obrigatórios de sua edição, de forma a penalizar com procedimento de improbidade administrativa os agentes públicos que não providenciarem sua construção no prazo estabelecido. A Lei determina, ainda, a revisão do Plano a cada dez anos, conforme regra do art. 50, combinado com o art. 40 parágrafo 3º da comentada Lei.

Entretanto, nota-se que a elaboração do Plano Diretor com o advento da Lei 10.257/01 deixa de ser um mero documento administrativo, assumindo função instrumental, e que interfere no processo de desenvolvimento dos municípios, uma vez que sua elaboração passa a ter caráter coletivo, sendo garantida a participação da população na sua formulação, mediante a realização de audiências públicas e debates com as associações representativas dos vários segmentos da comunidade, conforme as diretrizes do capítulo IV do Estatuto da Cidade - da Gestão Democrática da Cidade.

Salienta Cristiana Fortini que

cabe ao Plano Diretor indicar como o município irá se desenvolver, fixando estratégias e regras para que as atividades desenvolvidas naquele espaço geográfico traduzam a expectativa da população, de forma a assegurar o "atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas" (art. 39 do Estatuto da Cidade), razão pela qual é inegável a importância hoje realçada pelo Estatuto da Cidade, de participação popular na constituição do instrumento (FORTINI, 2004, p. 29).

Destaca-se a garantia de acesso de toda a população à documentação e informação produzida no Plano. Assim relata Nelson Saule Junior:

no processo de elaboração do Plano Diretor, pode configurar um vício processual em razão ao desrespeito do preceito constitucional da participação popular, que resulte numa declaração de inconstitucionalidade por omissão do Plano Diretor (SAULE JUNIOR, 2002, p. 91 e 92).

Todavia, apesar de ser requisito essencial de validação, a participação popular na elaboração do Plano, infelizmente, não ocorre na forma participativa que deveria, pois além do desconheci-



Uma das maneiras de transformar a realidade das nossas cidades, de abrandar o desnivelamento e de acalmar alguns dos tantos desassossegos sociais é com a participação da coletividade na busca da execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento.

mento de grande parte sobre a existência de um planejamento físico da cidade, há falta de conscientização dos que não reconhecem no Plano Diretor uma maneira de efetivar sua contribuição para o desenvolvimento da cidade.

Dessa forma, para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e condições dignas de vida urbana, não basta apenas a elaboração do Plano Diretor nos termos do Estatuto, mas também a garantia da sua efetivação por meio da execução por parte do agente público e a participação da coletividade na busca da execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento. Eis a única maneira de transformar a realidade das nossas cidades, de abrandar o desnivelamento e de acalmar alguns dos tantos desassossegos sociais.

### A Gestão Democrática Municipal

A participação popular estabelecida e reconhecida no Estatuto da Cidade é, sem dúvida, um dos principais meios de garantir a





O processo de democratização da sociedade brasileira, aos poucos foi apresentando mecanismos capazes de garantir a chamada democracia participativa. Eis a razão da edição do Estatuto da Cidade.

gestão democrática municipal. Sabe-se da eterna luta dos povos ao longo dos tempos para garantir uma governabilidade capaz de resguardar seus direitos e liberdades, bem como sua participação efetiva na sociedade. O caminhar evolutivo não foi diferente em nosso País que, antes da adoção do regime democrático, provava o azedume do autoritarismo e da ditadura, até, finalmente, a Constituição Federal de 1988 reconhecer, mesmo de forma mais sublimar, a participação popular na administração pública.

Nesse sentido, ao tratar sobre a ampliação dada ao tema com a Constituição de 1988, assevera Marcos Jordão Teixeira do Amaral Filho:

A Constituição ordenou que o exercício da participação popular democrática deve dar-se através de representantes eleitos, ou de modo direto, através da iniciativa popular (art. 61, § 2.º), pelo referendo ou pelo plebiscito (art. 50, XV). (HORBACH, 2004, p. 260).

E assim, com a Constituição Federal de 1988, o cidadão adquiriu diversos direitos e garantias nominados de fundamentais, indispensáveis para uma sobrevivência com dignidade, cabendo, pois, ao Estado Democrático de Direito assegurar a sua população essas garantias. Dentre os direitos fundamentais, políticos ou de cidadania, previstos no artigo 14 da Magna Carta, temos, a saber: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Esses três institutos foram aprovados para garantir a participação popular direta.

Não obstante, a Constituição impôs a observância de diversos fundamentos em seu artigo 1º, dentre eles o respeito à cidadania. Ademais, o parágrafo único do mesmo artigo disserta que todo o poder emana do povo, podendo ser exercido mediante a representação partidária ou diretamente. Logo, o que se constata é que a democracia passou a ser abordada juntamente com a participação ativa da sociedade. A esse respeito, afirma Rogério Gesta Leal:

[...] a idéia de democracia e de sociedade e administração pública democráticas – inseridas no texto constitucional de 1988 – implica necessariamente uma noção processual de democratização que deixa de ser passageira e funcional para tornar-se forma permanente e processo de ajuste entre legalidade e legitimidade, entre moral e lei. (LEAL, 2006, p. 149).

O processo de democratização da sociedade brasileira, aos poucos foi apresentando mecanismos capazes de garantir a chamada democracia participativa. Eis a razão da edição do Estatuto da Cidade, uma vez que nele encontra-se previsto o direito de voz ativa do cidadão no exercício do poder político, em especial na esfera municipal, capacitando-o a opinar e expor suas idéias, além de reivindicar seus direitos assegurados constitucionalmente e, em especial, ajudar nas decisões de como proceder na administração da cidade, visando seu progresso em benefício de todos.

Destarte, é com maestria que a Lei Federal 10.257/01 recepciona em seus artigos 43, 44 e 45 o Capítulo IV que trata “Da Gestão Democrática da Cidade”.

O artigo 43 do Estatuto da Cidade estabelece que, para confirmar a ocorrência dessa gestão democrática,

deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: órgãos colegiados de política urbana; debates; audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (HORBACH, 2004).

O artigo 44, que trata da gestão orçamentária municipal, a conclama como “participativa”, apontando a necessária “realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamen-

to anual,” sendo tais mecanismos “condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal”.

Dessa maneira, entende-se que, viabilizando a prática da democracia participativa, como escreve Dowbor (1995), “grande parte das opções concretas sobre as condições de vida e de organização do cotidiano passa a ser gerida pelos próprios cidadãos.” Contudo, é necessário incentivar o indivíduo a conhecer as possibilidades de contribuir na construção de sociedades sustentáveis, tornando-o participativo dos fatos relacionados ao seu interesse e, inclusive, ao interesse da coletividade, pois o simples fato de existirem mecanismos participativos não é bastante. Segundo Juliana Pedrosa Costa,

a simples abertura de canais para a participação não garante qualidade participativa, tanto em termos de capacidade de dialogar de igual para igual com o Governo, quanto em termos de representatividade e envolvimento da população. Embora seja importante, não basta apenas ampliar o número de participantes. É fundamental que os atores possam constituir espaços pú-

blicos deliberativos, onde as informações sejam processadas e opiniões independentes possam ser de fato construídas. (COSTA, 2004, p. 94)

Precisa-se estabelecer e cultivar uma cultura em que a população entenda como fundamental a sua participação na gestão pública, de modo que esta participação seja espontânea, efetiva e compartilhada. Dita Rogério Gesta Leal:

Tal participação não é formal ou circunstancial, mas fundacional, eis que na ação de gestar a cidade, o cidadão a constitui enquanto lugar de civilização, comunhão e existência digna; é nesta cidade que o homem se torna ser no mundo, porque co-responsável pela sua criação e desenvolvimento, e tudo que diz respeito à cidade diz respeito a ele, simbólica, formal e materialmente. (LEAL, 2006, p. 56).

Observa-se, dessa maneira que, a gestão pública municipal enseja o compartilhamento nos atos jurídico-políticos a serem tomados na gestão pública, aliando os representantes do povo e a cidadania no processo decisório. Sem olvidar que neste século XXI é preciso renunciar a qualquer resquício de autoritarismo, de modo a frear quaisquer imposições arbitrarias aos cidadãos, para assim proteger fundamentos constitucionais como a dignidade da pessoa humana e a cidadania, caracteres básicos da existência do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Com isso, para que se introduza uma nova e justa arquitetura para as cidades, é essencial a criação de espaços para que as pessoas participem do processo de ordenar o lugar em que habitam. Propiciando tal direito de vez e de voz aos cidadãos é que se poderá detectar aqueles imóveis que não se encontrem dentro dos preceitos jurídicos estabelecidos e, por conseguinte, aqueles que não cumpram com a função social. Por certo que tal mecanismo auxiliará na devida regularização dos imóveis desconformes e evitará repetições de ilegalidade, tão prejudiciais ao desenvolvimento sustentável da Cidade.

### Considerações finais

O Estatuto da Cidade veio para salvar as regiões urbanas de seu desenvolvimento injusto, díspar, desordenado e anti-democrático, combatendo a ambiciosa disputa por parte daqueles que desejam adquirir cada vez mais imóveis para fins especulativos e de reserva de valor, sem destiná-los a uma função social, de forma a impossibilitar um justo ordenamento e um adequado crescimento. Todavia, como se dissertou, a aplicabilidade desse instituto no meio urbano dependerá dentre outros fatores, em especial, da ciência da lei pela população. Eis o grande obstáculo a ser superado.



Uma das propostas do Estatuto da Cidade é agregar valores impregnados de justiça, democracia e solidariedade, dessa forma, representando um marco fundamental de conscientização e mudanças de comportamento a médio e a longo prazos à disposição de todo o cidadão brasileiro. Assim, alia a busca permanente do desenvolvimento urbano em bases sustentáveis ao esforço contínuo de instauração da justiça social e ambiental nas cidades.

Dessa forma, o Estatuto apresenta diversos instrumentos de fácil aplicação pelas autoridades municipais, proporcionando o desenvolvimento do espaço local de forma democrática. Assim, destaca-se o Plano Diretor e a Gestão Democrática da Cidade, como já dissecado.

Contudo, faz-se necessário divulgar a importância de mais esses instrumentos jurídico-políticos nas mãos da população, com vistas ao desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras e a melhoria das condições de vida das pessoas, proporcionando com sua aplicação uma nova concepção de igualdade social.

Todavia, para que a participação popular seja de fato um processo democrático contínuo e amplo na gestão das cidades, deve-se garantir que o cidadão seja ouvido não apenas em situações que favoreçam os agentes legitimados no poder de comando da prefeitura, mas sim nos mais diversos aspectos de atuação local.

Com isso, para caução de uma participação eficaz é necessário que a população esteja sempre acompanhando os processos de planejamento dos gestores públicos, fazendo valer-se dos instrumentos de participação dispostos na legislação, únicos capazes de garantir o princípio fundamental da gestão democrática.

Por fim, destaca-se a relevância de uma atuação maciça dos meios de comunicação, engajando-se em promover a participação popular no município e fomentar valores democráticos a partir de seus veículos, bem como da inserção de tais idéias no processo básico de educação, com o objetivo de inculcar nos embriões da cidadania, desde muito cedo, arraigados valores democráticos.

## Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2004.

COSTA, Juliana Pedrosa. Gestão democrática das cidades. *Revista de Direito municipal*, Belo Horizonte, v. 5. n. 13, p. 81-102, jul./set. 2004.

DOWBOR, Ladislau. *Da Globalização ao Poder Local: a nova hierarquia dos espaços*. Disponível em: <<http://www.ppbr.com/ld/5espaco.shtml>>. Acesso em: 27 maio.2007.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FORTINI, Cristiana. Plano diretor - temas polêmicos. Discussão sobre a iniciativa para sua elaboração. A imperiosidade de plano diretor para apurar o cumprimento da função social da propriedade. *Revista de Direito municipal*, Belo Horizonte, v. 5. n. 2, p. 27-36, jan./mar. 2004.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Constitucional na Constituição de 1988*. 10 ed. São Paulo : Malheiros, 2005.

HORBACH, Carlos Bastide et. al. *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001: comentários*. Coord. Odete Medauar, Fernando Dias Menezes de Almeida. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2004. 312 p.

LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MATTOS, Liana Portilho. *A efetividade da função social da Propriedade Urbana à Luz do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2002.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. *Estatuto da Cidade para Compreender*. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Possibilidades de uma Nova Ordem Legal Urbana Justa e Democrática. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, 2002. p. 91-92.



Nairane Decarli, bacharel em Direito pela Universidade de Passo Fundo/RS – UPF; especializada em Direito Público pela Faculdade Meridional – IMED; mestranda em Direito Público pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISCU

Paulo Ferrareze Filho, bacharel em Direito pela Universidade de Passo Fundo/RS – UPF; mestrando em Direito pela UNISINOS/RS

# Museu do Senado

## UMA HISTÓRIA DE ARTE

O Senado Federal possui um museu para lembrar a sua importante presença na vida do Brasil. Venha conhecer de perto a nossa história.

Crédito: Ffzvevedo/ Agência Senado



2ª a 6ª feira  
Manhã - 9h30 às 11h30  
Tarde - 14h30 às 17h30

Sábados, domingos e  
feriados  
10h 11h 12h 13h 14h

Informações:  
3311-4331/4029

Nonato Freitas

## CASAL DE EX-CANGACEIROS DE LAMPIÃO CONTA COMO ERA A VIDA NO CANGAÇO



A dramática história de Moreno e Durvalina, único casal de cangaceiros do bando de Lampião e Maria Bonita ainda vivo. Nesta reportagem, eles lembram os impressionantes momentos do cangaço e como conseguiram fugir, a pé, do sertão pernambucano para Minas Gerais.

Depois de 66 anos no mais absoluto anonimato, sem contar nada a ninguém sobre a vida deles no cangaço, Moreno e Durvalina, a Durvinha, único casal de cangaceiros do bando de Lampião (Virgulino Ferreira da Silva) e Maria Bonita ainda vivo, resolveram relatar os longos e dramáticos momentos que juntos passaram na caatinga sob a perseguição implacável da polícia. No dia da morte do Rei do Cangaço, na Gruta de Angico, na beira do rio São Francisco, em Sergipe, pela volante (força policial) do tenente João Bezerra, Moreno e Durvalina estavam em Mata Grande, distante 70 quilômetros do local. Homem de confiança de Virgulino, ele cumpria uma missão no comando de um subgrupo de cangaceiros.

Moreno lembra que, além de Lampião e Maria Bonita, mais nove cangaceiros foram mortos e degolados naquele dia (28 de julho de 1938). Ao todo, entre homens e mulheres, eram cerca de 47 pessoas. Os que escaparam do cerco se entregaram em seguida à polícia. Corisco, o *Diabo Louro*, sanguinário e igualmente homem de total confiança de Lampião, no momento do massacre encontrava-se do outro lado do rio, a três quilômetros de Angico. Tinha sob seu comando um subgrupo. Moreno recorda que Corisco chegou a ouvir os tiros, mas nada pôde fazer em defesa dos companheiros por estar à margem oposta do rio, sem condição de atravessá-lo.

Hoje, aos 98 anos, Moreno vive com Durvalina, de 93, em Belo Horizonte. Ambos estão aí vivinhos, lúcidos e cheios de histórias para contar. Histórias repletas de dramas vividos num tempo em que, no Nordeste, a lei era ditada pela boca do mosquetão e pelas afiadas lâminas de punhais que chegavam a medir 87 centímetros.

Com a morte de Lampião, o medo se espalhou como um fantasma entre os cangaceiros que não haviam sido capturados. Eles temiam ser degolados a qualquer momento. Assim mesmo continuavam a desafiar as incansáveis volantes que eram comandadas por homens experientes e destemidos.

Dois anos após a morte de Lampião, o tenente Zé Rufino, da polícia alagoana, temível caçador de cangaceiros, decepcionou a cabeça de Corisco, que preferiu morrer lutando a se entregar às forças do governo. Naquele tempo, a ordem era uma só: ou o cangaceiro se entregava, ou então era morto e degolado em seguida. Diante dessa crua realidade, Moreno tomou uma decisão. Homem corajoso que sempre foi, chamou a companheira de um lado e confessou que não se entregaria aos *macacos*, termo usado por Lampião e seus cabras para desqualificar os soldados das volantes.

### SOZINHOS NA CAATINGA

Depois daquela manhã em que Lampião tombou morto ao lado de sua amada Maria e de mais nove companheiros, o cangaço, na verdade, ficaria riscado, definitivamente, do mapa do Nordeste. Corisco ainda resistiu durante dois anos ao lado de Dadá, sua brava e fiel companheira. Mas sem Lampião, sem Maria Bonita, e tantos outros, como Corisco, Luiz Pedro, Virgínio, Zé Baiano, Juriti, Ezequiel (Ponto Fino, irmão de Lampião), Sabonete, Menino de Ouro e Jararaca, todos eles homens rudes e de extrema valentia, sem essas lendas do cangaço, que ficaram para trás, mortos em combate com as volantes, o mundo do crime nada mais representava para Moreno e sua Durvalina.

O que fazer então com a vida? Abrir mão da liberdade e se entregar à polícia? Ou seria melhor pôr o pé na estrada e fugir? Fugir para onde, se apenas conheciam as veredas áridas e abrasadoras das caatingas? E se na próxima curva dos caminhos desérticos fossem surpreendidos por uma volante? Ah, isso tudo ia moendo, pouco a pouco, o juízo de Moreno.

Era o ano de 1940. Lá fora Hitler mostrava suas garras para o mundo. A Segunda Grande Guerra, com as famigeradas câmaras de gás, começava a ceifar milhares de vidas inocentes. No cinema, a grande sensação era *E o vento levou*, rodado um ano atrás em Hollywood. No Brasil, para variar, surgia um movimento simpático ao III Reich, ou seja, algumas figuras importantes da nossa política

trabalhavam, às escondidas, em prol das idéias nazistas lideradas por Hitler. Felizmente o raciocínio não vingou e, dois anos depois, no dia 23 de agosto de 1942, Getúlio Vargas decide declarar guerra ao eixo formado por Alemanha, Itália e Japão. Mas para Moreno, perdido naquele mundinho de nada, sem tomar conhecimento de qualquer fato exterior, nada disso tinha a menor importância.

Em pleno sertão nordestino, acuado agora pela solidão de haver perdido tantos amigos, Moreno optou então pela fuga. Mas, como um homem rude, sem nenhuma instrução escolar, que mal conhecia os limites da região onde nasceu e da qual nunca se ausentou, conseguiu romper a vigilância dos homens da lei e fugir, ao lado de sua amada, para um lugar tão distante como Minas Gerais? Pois Moreno e Durvalina, caro leitor, conseguiram romper esse cerco.

Antes de contar esta fascinante história de fuga, vamos conhecer um pouco a trajetória desses dois intrépidos cangaceiros. Natural de Tacaratu, PE, Moreno, cujo nome completo é Antonio Ignácio da Silva, nasceu no dia 1º de novembro de 1909. São seus pais: Manuel Ignácio da Silva e Maria Joaquina de Jesus. Ele entrou

para o cangaço ali pelo ano de 1930, quando era apenas um jovem de 21 anos.

Antes de abraçar a vida do cangaço, Moreno era um pacato trabalhador que ganhava seu honesto dinheirinho prestando serviços nas fazendas da região. Numa destas fazendas, de propriedade de um senhor chamado André, Moreno, ou melhor, Antonio (como era chamado antes de ingressar no cangaço), praticou o primeiro homicídio, das 21 mortes

que cometeu durante sua longa vida de cangaceiro. O fato é narrado em todos os seus detalhes por João de Sousa Lima, diretor de publicação e arquivo público do Instituto Histórico e Geográfico de Paulo Afonso, na Bahia, no livro intitulado *Moreno e Durvinha – Sangue, amor e fuga no cangaço*, lançado em 2006.

Uma sobrinha do dono da fazenda enamora-se de Antonio. Para azedar a amizade entre ambos, uma agregada da propriedade, conhecida por Antoninha, conta para Antonio que a moça não é mais virgem. Acrescenta que ela havia “se perdido” em troca de uma novilha de gado. Esta mesma conversa é levada ao conhecimento de André pela própria Antoninha, mas de forma envenenada. Diz que o boato fora espalhado por Antonio, que é abordado pelo patrão. Injuriado, ele nega tudo, argumentando que soube do fato pela boca de Antoninha. Ao entardecer, André reúne no pátio da fazenda, além de sua sobrinha, todas as pessoas que convivem ali com ele. Lá estão também Antonio, um irmão de André, de nome Ananias, Antoninha e seu marido. Ao notar a aproximação de Antonio, Antoninha se antecipa, dizendo:



- Oh, seu Zé, que história é essa que o senhor foi contar para o André?

- Aquele que você me contou.

- Mentira sua, disse ela nervosa.

Antonio respondeu que não era homem de mentira e aplicou um violento murro na orelha de Antoninha, que caiu zozna no chão. Diante da cena, o marido dela partiu furioso sobre Antonio, que sacou de uma faca peixeira e, ato contínuo, cravou a arma no peito do homem, que caiu se esvaindo em sangue sobre a mulher e, em seguida, morreu.

Antes de fugir, Antonio, a faca assassina em punho, ainda mirou as pessoas ali presentes com o olhar transtornado de quem estava pronto para o que desse e viesse. "Quem se considerar meu amigo não se aproxime!". Como ninguém fez um único gesto para detê-lo, pegou o caminho do mato e sumiu no meio do mundo. Esta foi a porta aberta para Antonio entrar no desafiante e incrível mundo do cangaço.

Depois de trabalhar numa usina de açúcar e em algumas fazendas da região, Antonio se depara, numa dessas propriedades, com um bando de cangaceiros. Eram eles: Virgínio, Luiz Pedro, Maçarico, Fortaleza e Salviano, vulgo Medalha.

Deixaram com ele um recado para o Sr. Antonim, dono da fazenda, avisando que em determinado prazo voltariam para pegar uma encomenda. Eram duzentos mil réis. Quando voltaram, trouxeram com eles um coiteiro, devidamente amarrado, que os havia denunciado à polícia. Traição no cangaço era sinônimo de morte.

Os cangaceiros se arrancharam na fazenda durante uns três dias e fizeram amizade com Antonio, que se mostrou interessado em segui-los. Antes de partirem, submeteram-no a um teste de fogo. Entregaram-lhe uma "Mauser" (carabina automática, de fabricação alemã) e pediram que fizesse o serviço.

Frio como uma pedra de gelo, Antonio segurou a arma com firmeza e mirou calmamente o peito do miserável. Em seguida, acionou o gatilho. O pobre homem caiu morto no meio do acampamento. Naquele instante, Luiz Pedro, famoso pela valentia e por ser um dos homens de confiança de Lampião, deu dois passos em direção a Antonio e afirmou, convicto: "Você vai com a gente. E de agora em diante seu novo nome será Moreno". Estava, assim, selado o batismo do ingresso de Antonio Ignácio da Silva no cangaço.

Por ser um homem extremamente arisco e muito valente e, acima de tudo, pelo fato que tinha das coisas, cedo se destacou entre os companheiros como uma pessoa altamente preparada para o cangaço. Mais tarde vamos vê-lo substituindo Virgínio,

cangaceiro morto em combate, no comando de um subgrupo de Lampião.

Durvalina Gomes de Sá nasceu em Paulo Afonso, BA, no dia 25 de dezembro de 1915. Seu umbigo está enterrado na Fazenda Arrasta-pé, de propriedade de seus pais, Pedro Gomes de Sá e Santina Gomes de Sá. A fazenda, um oásis aconchegante, ficava a dois passos do Raso da Catarina, região inóspita, talvez a mais inóspita do País. Era lá, no Raso, onde Lampião e seus cabras se refugiavam quando a perseguição das volantes se tornava mais intensa.

Amigo da família de Durvalina, Lampião escolheu a fazenda Arrasta-pé como um dos seus coutos preferidos. O local, palco de comemorações familiares, com direito às devidas festinhas, vivia sempre rodeado de cangaceiros.

Numa dessas visitas, o cangaceiro Virgínio, vulgo Moderno, viúvo de Angélica Ferreira da Silva, irmã mais velha de Lampião, se enfeitiçou por Durvalina, que tinha apenas 15 anos. Ela era muito bonita e vivia triturando o coração dos rapazes que freqüentavam a fazenda de seus pais. Virgínio, 27 anos, natural do Rio Grande do Norte (nasceu em 1903), com fama de galanteador, não perdeu tempo. Pegou Durvalina e, para desespero dos pais dela, fugiu com a moça para o cangaço.

Amigo próximo e ex-cunhado de Lampião, Virgínio era chefe de um sub-bando. Perverso, costumava castrar suas vítimas. Há registro de diversos casos em que ele mesmo castrava ou mandava alguém do bando executar o serviço.

Durvalina nutria por ele um grande amor. Tiveram dois filhos, Lourdes e Pedro, que, criados

longe dos pais, vieram a falecer nos primeiros anos de vida. Durvalina ficou ao lado de Virgínio até o dia em que, atingido no joelho por uma bala desferida em combate por um soldado, ele morreu depois de perder muito sangue.

Profundamente abatida, Durvalina é amparada por Moreno, que faz parte do grupo, sendo a segunda pessoa de Virgínio. Ele pergunta se ela quer voltar para a casa dos pais ou se quer ficar com ele. Ela aceita ficar com Moreno. Então, a partir daquele momento, Durvalina e Moreno iniciam um romance que se perpetua até os dias de hoje. São 72 anos de união.

Agora, Moreno é o novo chefe do bando. Amigo inseparável de Virgínio, ele chora copiosamente no momento em que vai enterrar o velho companheiro de incontáveis lutas.

Em seu livro, João de Sousa Lima conta que, no dia seguinte à morte de Virgínio, ocorrida em outubro de 1936, nas proximidades da fazenda Rejeitado, sul de Sertânia, Pernambuco, os soldados desenterraram o corpo dele e arrancaram os dentes de ouro que estavam incrustados na boca do morto. E ainda, num ato de

Naquele tempo, a ordem era uma só: ou o cangaceiro se entregava, ou então era morto e degolado em seguida.

extrema selvageria, cortaram a orelha do cangaceiro e a levaram salgada para ser exibida no povoado Morro Redondo.

Com a morte de Virgínio, Moreno assume a chefia do grupo, que começa a se esvaziar. Mas a debandada é passageira. Logo o bando se fortalece de novo e Moreno segue sua vida no cangaço ao lado de Durvalina.

Veza por outra ele retoma o contato com Lampião para juntos discutirem estratégias e novas investidas dos grupos. Nesses encontros, que se dão em coutos ou em plena caatinga, as presenças de Corisco, Luiz Pedro e Zé Sereno, também chefes de subgrupos, são imprescindíveis. Vale lembrar que os subgrupos funcionavam sob a supervisão de Virgulino.

No intenso calor das caatingas, saqueando ou fugindo das volantes, a vida de Moreno e Durvalina era um verdadeiro inferno. Nos poucos momentos em que não estavam sob a mira dos fuzis inimigos, os dois aproveitavam as sombras da noite para fazer amor. Algumas vezes nem podiam terminar o ato porque eram surpreendidos pelas volantes e tinham que fugir às pressas.

Numa dessas paradas, com o céu incendiado de estrelas, conforme lembra Durvalina, a polícia não apareceu. E ali, no meio da mais profunda solidão da caatinga, os dois se amaram intensamente. E vieram outras noites calmas e abençoadas por Cupido. Outras manhãs, outras tardes, outras madrugadas. E haja amor entre os dois cangaceiros.

Corria o ano de 1937. Durvalina passou a mão sobre a barriga e descobriu que estava grávida. No dia 03 de janeiro de 1938, ela deu à luz um menino, nos carrascais da fazenda Riachão, em Tacaratu. Quem serviu de parteiro foi o próprio Moreno.

Com muitas dificuldades para criar o menino na vida de nômades que levavam, Moreno e Durvalina decidiram doar a criança para o cônego Frederico Oliveira Araújo, de Tacaratu. A criança foi batizada com o nome de Inácio e ficou com o padre até o dia em que este morreu, 14 de janeiro de 1944. Depois, Inácio foi levado à cidade de Paulo Afonso para conhecer a verdadeira família. Hoje, Inacinho, como é mais conhecido, vive no Rio de Janeiro, onde é oficial da Polícia Militar daquele estado.

## A FUGA

Agora que o cangaço não tinha mais horizontes, pois todos os seus grandes líderes, como Lampião e Corisco, estavam mortos, só haviam duas saídas para Moreno: se entregar à polícia ou fugir. O próprio padre Frederico Oliveira fazia apelos insistentes para que o casal fugisse, pois do contrário a presença deles em suas terras, caso fossem descobertos, poderia trazer grandes problemas para o sacerdote.

Moreno decidiu atender os pedidos do padre, mas disse para Pedro Tiririca, porta-voz do vigário, que precisava de ajuda para ir embora. O padre lhe mandou roupas, calçados, um burro com mantimentos e 200 mil réis.

No dia 02 de fevereiro de 1940, dia da Festa de Nossa Senhora da Saúde, Padroeira de Tacaratu, os cangaceiros aproveitaram o silêncio da noite e partiram. Tiveram, antes, o cuidado de trocar as tradicionais roupas do cangaço por vestes comuns. Em seguida, Moreno escondeu todas as balas num oco de pau. Depois, emocionado, pegou o velho mosquetão que o acompanhou por tanto tempo e o colocou, cuidadosamente, na fenda de uma rocha. Ali também deixou o chapéu, mas não se esqueceu de arrancar da peça uma moeda de ouro e uma libra esterlina que serviam de adorno.

Com o coração partido, Durvalina chorou copiosamente por se ver forçada a afastar-se do filho. Moreno, acostumado às brutais estocadas do cangaço, também não resistiu

e seus olhos encheram-se de lágrimas. E ainda improvisou os seguintes versos: "Dentro do meu coração/Nasceu um pé de flor/Mas toda folhinha murchou/por causa de meu filho Inacinho/Que em Tacaratu ficou".

Matos têm olhos e paredes têm ouvidos. Era preciso, portanto, muito cuidado nessa nova empreitada. O peito protegido por uma medalha de Nossa Senhora e do Sagrado Coração de Jesus, Durvalina, um longo xale a cobrir-lhe a cabeça e os ombros, era a imagem perfeita de uma pacata senhora em sua monótona mas decidida marcha rumo ao desconhecido. De nomes mudados, os cangaceiros pegaram as margens do rio São Francisco, cuja rota seguia em direção a Minas Gerais. Quando perguntavam para onde iam, a resposta era a sempre a mesma: "Somos romeiros e vamos pagar uma promessa em Bom Jesus da Lapa".



**Moreno e Durvinha passaram 66 anos no mais absoluto segredo, sem contar um dedo de sua emocionante história a ninguém. A ninguém mesmo. Nem os filhos sabiam de nada.**



Depois de quatro longos e extenuantes meses, alimentando-se de peixes, arroz de leite, arroz solto, feijão, farinha, rapadura, tudo isso servido por pescadores e ribeirinhos, sem falar nos mantimentos dados pelo padre, chegou finalmente a Bom Jesus da Lapa, interior da Bahia.

Logo nos arrabaldes da cidade, foram acolhidos na casa de uma senhora chamada Gertrudes. “Durvalina chegou aos extremos de suas capacidades, dentro do seu limite, enfadada, sentindo dores e o corpo com um pouco de inchaço”, observa João Lima em seu livro. A cangaceira estava há vários dias com a menstruação atrasada. Mesmo recebendo o carinho e a atenção da dona da casa, que abrigou o casal por uns dias, o estado de saúde de Durvalina se agravava cada vez mais. Chegou um momento em que, enlouquecida, saiu correndo totalmente nua ao encontro de Moreno, que estava descansando, sentado debaixo de uma árvore na frente da casa. Ao perceber a cena, assustado, ele segurou a companheira e a conduziu para dentro da residência.

Dias depois, já restabelecida, Durvalina parte em companhia de Moreno na carroceria do primeiro caminhão que encontraram parado na feirinha da cidade. No bolso, os duzentos mil réis que acabara de receber com a venda do burro. Seguiram rumo a Montes Claros, Minas Gerais, mas desceram em Araçuaí, no entroncamento, pois o motorista havia avisado que só ia até aquele local. De lá foram furando de novo a estrada a pé. Doçura de caminhada. O pior já tinham deixado lá para trás. Chegaram em Montes Claros ao alvorecer do outro dia. Compraram umas coisinhas na estação, com o dinheiro apurado na venda do burrinho e, em seguida, tomaram a direção de Bocaiúva. Ali passaram um ano na fazenda Taboá, onde Moreno trabalhava cortando lenha para a velha Maria Fumaça, maquinazinha a vapor que até hoje encanta as pessoas.

Moreno queria abrir novas veredas. Então, arrumou de novo as tralhas e partiu com Durvalina para Augusto de Lima, onde trabalharam na fazenda Curumataí, no povoado de Santa Bárbara, de propriedade do Sr. Torval Sampaio, durante dez anos. Dez anos de trabalhos abençoados. Moreno começou a crescer. Além de cultivar muita mandioca, ele extraía lenha e vendia o produto para a Estrada de Ferro Central do Brasil. Chegou a ser o maior fornecedor de farinha da região do Norte de Minas. Seus negócios prosperaram bastante. Depois, abriu uma casa noturna, que permaneceria em seu poder até o ano de 2000, quando resolveu “se aposentar”, aos 91 anos.

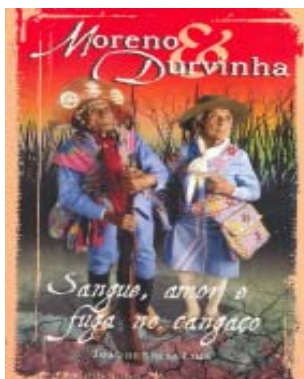
Hoje, ele vive em Belo Horizonte ao lado da mulher e dos cinco filhos (além dos netos e bisnetos), todos nascidos em Minas. São eles: Murilo, João, Nely, Dadá e Dinho. Inacinho, o primeiro filho deixado para o padre Frederico criar, virou oficial de polícia e vive no Rio de Janeiro. Aliás, o casal soube orientar bem os filhos. João, além de poliglota (escreve e fala fluentemente vários idiomas sem nunca ter ido a uma escola especializada), é *maitre* de um grande hotel em Belo Horizonte. Nely é funcionária pública, Murilo foi motorista e aposentou-se como instrutor da empresa de ônibus Gontijo, e Dinho é comerciante.

O casal passou 66 anos, desde o dia em que deixou o cangaço, no mais absoluto segredo, sem contar um dedo de sua emocionante história a ninguém. A ninguém mesmo. Nem os filhos sabiam de nada. Em 2005, adoentado, Moreno pensou que ia morrer e resolveu contar tudo para os filhos. Antes, conversou com Durvalina sobre o assunto, mas ela não concordou com o marido. Depois de muita insistência ela cedeu. A primeira pessoa a saber dos fatos foi Murilo, filho mais velho do casal. Depois, os ex-cangaceiros reuniram o restante da família e contaram, olho no olho de cada filho, a longa e dramática vida que levaram no cangaço. A emoção tomou conta de toda a família e, como não podia ser diferente, as lágrimas inundaram os olhos de todos.

Nely começa a travar uma alucinada busca na esperança de localizar o irmão Inacinho. Faz desesperadas tentativas. Liga pra quase todo mundo em Tacaratu, cidade onde ele foi deixado pelos pais com o padre Frederico Araújo. Depois de angustiantes telefonemas conseguiu falar com a Casa de Cultura e, por intermédio de dona Joana, fica sabendo que Inacinho vivia no Rio de Janeiro e só aparecia em Tacaratu durante os festejos da Padroeira.

Quando Nely falou com o irmão pelo telefone e contou a história dos pais, Inacinho pensou tratar-se de mais um dos muitos trotes que recebera na ânsia de localizá-los. Então, para convencer o irmão, Nely pôs Durvalina do outro lado da linha. Finalmente convencido de que Durvalina era sua mãe, ele desabou a chorar.

O encontro de Inacinho com os pais e o restante dos irmãos e demais parentes, inclusive os tios, irmãos de Durvalina, se deu no dia 05 de novembro de 2005 na casa de Moreno, em Belo Horizonte. Parecia cena de filme. Aliás, o cineasta cearense Wolney Oliveira vai aproveitar algumas imagens que fez desse encontro para o filme que está rodando sobre o cangaço, intitulado *Lampião, Governador do Sertão*.



Páginas de tristeza e separação, capítulos de alegria e reencontro.



Nonato Freitas,  
jornalista, bacharel em Letras  
pela Universidade de  
Fortaleza (UniFor),  
poeta, pesquisador e servidor  
aposentado pelo Senado  
Federal

# A legislação sobre o aborto e seu impacto na saúde da mulher



Michael Chirocas / SXC

## INTRODUÇÃO

O presente artigo não tem o escopo de defender que o aborto deve ser legal, ou em quais circunstâncias deve sê-lo. Pretende-se, de um modo geral, analisar o impacto da atual legislação brasileira e estrangeira sobre o aborto na vida e na saúde das mulheres.

O enfoque gira em torno da dificuldade das mulheres em realizarem um aborto seguro, nas hipóteses em que é permitido por lei, devido à falta de informação, ao preconceito, ao despreparo dos profissionais da saúde dentre outros inúmeros fatores que demonstram a ineficácia do Estado em garantir o acesso à saúde pelas mulheres.

Os direitos fundamentais têm seu fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana, em maior ou menor grau. A saúde decorre de forma direta do princípio da dignidade sendo uma variação de primeiro grau deste atributo. Saúde é o estado completo de bem estar físico, mental e espiritual do homem e não apenas a ausência de afecções ou doenças (UADI, 2000, p. 1170).

Portanto, a falta de meios capazes de conservar a saúde constitui um desrespeito à vida digna.

## I. CONCEITO DE ABORTO

Aborto (*de ab-ortus*) transmite a idéia de privação do nascimento, interrupção voluntária da gravidez, com a morte do produto da concepção.

Há uma corrente que defende que o termo correto seria “abortamento” que é a ação cujo resultado é o aborto. Como o termo mais difundido é o segundo, o usaremos no presente estudo.

Do ponto de vista médico, aborto é a interrupção da gravidez até 20ª ou 22ª semana, ou quando o feto pese até 500 gramas ou, ainda, segundo alguns, quando o feto mede até 16,5 cm.

Para a Igreja Católica “O aborto provocado é a morte deliberada e direta, independente da forma como venha a ser realizado, de um ser humano na fase inicial de sua existência, que vai da concepção ao nascimento” (IGREJA CATÓLICA, 1995, n. 58).

O penalista Heleno Cláudio Fragoso (1986) ensina que “o aborto consiste na interrupção da gravidez com a morte do feto”.

### I.1 ESPÉCIES DE ABORTO

O aborto pode ser natural, acidental, criminoso, legal ou permitido.

O aborto natural não é crime e ocorre quando há uma interrupção espontânea da gravidez. O acidental, também não é crime, e pode ter por origem várias causas, como traumatismos, quedas etc.

O aborto criminoso é aquele vedado pelo ordenamento jurídico.

O aborto legal ou permitido se subdivide em:

a) terapêutico ou necessário: utilizado para salvar a vida da gestante ou impedir riscos iminentes à sua saúde em razão de gravidez anormal;

b) eugenésico ou eugênico: é o feito para interromper a gravidez em caso de vida extra-uterina inviável.

O aborto miserável ou econômico social praticado por motivos de dificuldades financeiras, prole numerosa. O aborto *honoris causa* é feito para salvaguardar a honra no caso de uma gravidez adulterina ou outros motivos morais.

### I.2 LEGISLAÇÕES SOBRE O ABORTO

O Código Penal Brasileiro pune o aborto provocado na forma do auto-aborto ou com consentimento da gestante em seu artigo 124; o aborto praticado por terceiro sem o consentimento da gestante, no artigo 125; o aborto praticado com o consentimento da gestante no artigo 126; sendo que o artigo 127 descreve a forma qualificada do mencionado delito. No Brasil, admite-se duas espécies de aborto legal: o terapêutico ou necessário e o sentimental ou humanitário (JESUS, 1999).

No Reino Unido, leis promulgadas em 1967 e 1990 têm tentado elucidar quando um aborto pode ser considerado necessário, sem muito êxito. A mulher que reivindica autorização para o aborto precisa ser avaliada por dois médicos que devem chegar a um consenso e ratificar que há risco de vida para a mulher ou risco para a vida ou má formação do feto. O aborto deve ser realizado

antes de completadas 24 semanas de gestação, mas pode ser realizado a qualquer momento se existir um grave risco à saúde física ou mental da mãe ou se existir um sério risco da criança desenvolver graves deficiências físicas ou mentais.

Na Áustria, os abortos são permitidos após exame pré-natal que certifique anomalia congênita. O aborto é legal em todos os casos comprovados de dificuldades sócio-econômicas, podendo ser realizado com até 12 semanas de gestação. Depois deste limite, apenas se forem esperados sérios problemas físicos ou psicológicos para a mãe ou para o feto. Se não for diagnosticada anomalia congênita letal, a maioria dos obstetras da Áustria segue o instinto maternal para permitir o aborto com mais de 24 semanas. Formas inviáveis de anomalias congênitas permitem a interrupção em qualquer estágio da gestação.

Na Bélgica, os abortos são permitidos. O aborto é legal até 12 semanas de gestação. Se for diagnosticada anomalia congênita, o prazo limite para a interrupção é de aproximadamente 24 semanas após o início da gravidez.

Na Bulgária, o aborto é legal, mas a interrupção deve ser feita em até 12 semanas se não houver permissão e em até 20 semanas com a permissão. Se diagnosticada anomalia congênita, o aborto pode ser realizado com até 27 semanas de gestação.

Na Croácia, o aborto é permitido em todos os casos até as 24 semanas de gestação. Todas as induções ao aborto causadas por má-formação fetal são registradas.

Na França, o aborto é permitido, podendo ser realizado a qualquer tempo, tanto nos casos de dificuldades sócio-econômicas como nos casos de diagnóstico de anomalias congênitas. Todos os abortos são devidamente registrados.

Na Alemanha, a indução ao aborto por razões sociais é legalizada. De acordo com as leis germânicas, os abortos por indicação médica não possuem prazo limite para sua realização. Desde 1987, são notificados abortos realizados depois que o exame pré-natal diagnosticou má-formação.

Na Espanha (Região Basca), o aborto é legal apenas quando descobertas severas anomalias durante o pré-natal. O prazo limite para a interrupção é de 22 semanas após o início da gestação (VERY..., 2004).

Desde 1936, no México, o abortamento em caso de estupro é permitido por lei (GASMAN, 2003).

O decreto sobre o direito da interrupção da gravidez (CETOP – sigla em inglês), homologado na África do Sul, em outubro de 1996, permite o aborto em qualquer circunstância independentemente de qualquer autorização legal. Prevalece a vontade da mulher (TRUEMAN, 2003).

## 2 O ABORTO E O DIREITO À SAÚDE DA MULHER

O aborto legal ou necessário é um fato atípico e, portanto, para ser realizado, depende apenas do consentimento válido da mulher. Ocorre que, mesmo sendo expressamente permitido, os médicos escusam-se de realizá-lo sob alegação de divergência moral. Ademais, não há infra-estrutura adequada para o procedimento e os profissionais de saúde exigem da mulher autorização judicial, termo de boletim de ocorrência ou avaliação por uma Junta Médica.



Bianca de Blok / SXC

Ressalte-se que não há condição imposta à realização do aborto legal e, diante das dificuldades, as mulheres recorrem ao aborto inseguro, fato que explica a alta mortalidade de mulheres em decorrência de procedimentos mal feitos. Aborto seguro é o permitido pela lei, realizado por equipe de saúde bem treinada e contando com o apoio de políticas, regulamentações e uma infraestrutura apropriada dos sistemas de saúde, incluindo equipamento e suprimentos, para que a mulher possa ter um rápido acesso a esses serviços.

A não implementação da política e estrutura para a realização do aborto seguro constitui um atentado à vida e à saúde das mulheres no Brasil e no mundo.

A maioria das legislações permite o aborto em caso de gravidez proveniente de estupro. Este tipo de abortamento é permitido nos seguintes países: Argentina, Áustria, Alemanha, Baviera, Bélgica, Bolívia, Brasil, Costa Rica, China, Chile, Dinamarca, Equador, Estados Unidos, Inglaterra, Finlândia, Grécia, Guatemala, Hungria, Islândia, Itália, Japão, México, Nicarágua, Noruega, Paraguai, Uruguai, Venezuela e Iugoslávia.

No Brasil, segundo estatísticas divulgadas pelo Ministério da Justiça, as Polícias Civis registraram 14.719 estupros, em 2004, e 15.268 estupros, em 2005 (RAMOS, 2007). Deste total, aproximadamente 42% ocorreram na região Sudeste e 19% ocorreram na região Nordeste. São Paulo foi o estado onde ocorreu o maior número destes crimes em 2004 e 2005, concentrando cerca de 26% dos crimes ocorridos no País. Por outro lado, Roraima foi o estado onde se registrou o menor número de ocorrências deste tipo de crime.

Em termos de taxas do número de registros por 100 mil habitantes, verificamos que a região Centro-Oeste é a que possui a maior taxa, seguida pela região Norte. Comparando as taxas dos diversos estados, verificamos que as maiores encontram-se no Acre, Roraima, Amapá e Mato Grosso do Sul e as menores no Piauí, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Espírito Santo.

Dentre os municípios com população acima de 100 mil habitantes, verificamos que os seguintes municípios se destacam por possuírem os maiores números de registro de ocorrências de estupro por 100 mil habitantes, nos anos de 2004 e 2005: Itabuna (BA), Ceilândia (DF), Francisco Morato (SP), Porto Velho (RO), Macapá (AP), Boa Vista (RR), Rio Branco (AC) e Goiânia (GO).

O estupro, criminologicamente falando, inclui-se naqueles delitos das cifras negras (ZAFFARONI, 2004), ou seja, aqueles dos quais as autoridades não tomam conhecimento pela hediondez da conduta, o medo de retaliação, somada à desonra humilhante e ao pudor da vítima. À mulher, receosa de ser ainda mais humilhada e afrontada em sua honra, não resta outra alternativa senão guardar o dolorido silêncio. Muitas vítimas, já cansadas e desesperadas por terem vivido tal infortúnio, ante a notória morosidade do Judiciário e a ineficácia do sistema de saúde estatal, preferem o caminho da ilegalidade e da insegurança, e acabam por praticar o aborto recorrendo a clínicas particulares clandestinas.

A gravidez resultante de estupro penaliza duas vezes a mulher. Além de ter o corpo violentado de forma física, com resultados psíquicos por vezes irreversíveis, ela corre o sério risco de

não receber o atendimento e o respeito a que tem direito por lei, por parte dos hospitais, das autoridades policiais, da sociedade e do Poder Judiciário.

Hoje, no Brasil, funcionam 40 serviços de aborto legal em hospitais públicos. Estas unidades prestam atendimento a mulheres grávidas vítimas de estupro ou com risco de vida. Na pesquisa *Legislação sobre aborto e serviços de atendimento: conhecimento da população brasileira*, realizada pelo IBOPE, constatou-se que 48% da população desconhece a existência desses serviços.

O aborto legal é semi-clandestino no Brasil. A população é mal informada e os serviços são invisíveis. As mulheres são constrangidas a peregrinar de hospital em hospital, muitas vezes, de um estado a outro, para conseguir algo que lhes é assegurado por lei. Frise-se que ao percorrerem esta verdadeira *via crucis* estão grávidas do estupro e correm risco de vida.

Segundo o IBOPE, há 62 hospitais credenciados no Ministério da Saúde para fazer aborto legal, mas apenas 40 oferecem o atendimento de fato<sup>2</sup>. Além disso, em cinco estados – Roraima, Amapá, Tocantins, Piauí e Mato Grosso do Sul – não foi localizado um único hospital que confirmasse realizar o procedimento; devido à escassez de serviços, mulheres viajam longas distâncias (como de Roraima a São Paulo) atrás de um hospital que o realize.

No México, uma das experiências mais difíceis para a mulher é o acesso ao aborto legal quando engravida como resultado de um estupro, o que não é raro de acontecer. Vários estudos feitos no México indicam que 7,6 a 2,6% das vítimas de estupro engravidam (TRUEMAN, 2003). Como já ressaltado, esta é a única hipótese na qual o aborto é permitido pela lei mexicana.

O acesso ao aborto seguro no México é limitado pela falta de esclarecimentos sobre o procedimento legal e do protocolo quanto ao atendimento médico, assim como pela falta de treinamento e capacidade técnica do profissional de saúde para realizar este serviço.

Na África, o quadro é ainda mais desolador. O Decreto sobre o Direito de Interrupção da Gravidez, homologado em outubro/1996, dita que todas as mulheres têm o direito de optar pela interrupção da gravidez prescindindo de qualquer tipo de autorização (TRUEMAN, 2003). Em que pese a existência do Decreto CETOP, o acesso ao atendimento do aborto na África é limitado ao extremo por barreiras sociais, religiosas, culturais, geográficas e econômicas. A situação mais difícil é a da mulher que mora na zona rural. Além disso, o CETOP exige que o estabelecimento médico possua padrões mínimos de atendimento, estabelecidos pelo Ministério da Saúde, capazes de fornecer serviços de interrupção da gravidez. O resultado é um serviço quase inalcançável porque nunca há instalações adequadas e poucos hospitais na África o oferecem de fato.

Ressalte-se que, na África, os abortos são realizados, expressivamente, por parteiras, voluntárias (os) que se oferecem para receber treinamento implantado por entidades não-governamentais a fim de minimizar a mortalidade das mulheres em razão da barreira para se alcançar o aborto seguro.

Ante tais dados, podemos constatar que mesmo em caso de aborto necessário, a mulher não tem acesso aos serviços médicos

ou os obtém de forma precária. Esta falta de informação sobre métodos anticoncepcionais, a ausência de ensino e a estrutura social ocasionam um comportamento sexual de alto risco e, como corolário, gravidezes indesejadas.

Por sua vez, há um aumento da prática de abortos clandestinos com conseqüências maléficas para o aparelho reprodutor da mulher. A falta de tratamento pós-aborto gera problemas psicológicos e até mesmo o suicídio.

### 3 ABORTO EUGÊNICO

O aborto eugênico ou eugenésico, aquele em que o nascituro apresenta fundadas probabilidades de apresentar graves e irreversíveis anomalias físicas e/ou mentais, não é permitido no Brasil.

A Constituição Federal de 1998 garante o direito à vida (artigo 5º, caput), sendo pois criminalizado o aborto, para proteger a vida do feto.

A grande discussão na doutrina e na jurisprudência é sobre quando se dá o início da vida intra-uterina para que se possa precisar em quais casos de interrupção da gravidez ocorreria ou não o delito de aborto. Alguns defendem que a proteção da vida tem início com a fecundação e, outros, em analogia com a Lei nº 9.434, de 04 de fevereiro de 1997, defendem que o início da vida se dá apenas quando da formação da placa neural.

A falta de consenso gerou a polêmica acerca da necessidade ou não de autorização judicial para o abortamento de fetos anencefálicos. O assunto foi levado ao Supremo Tribunal Federal, por meio de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999), ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde - CNTS. O relato se acha nos Informativos 354, 366, 385 do STF:

(ADPF 54 MC/DF) DECISÃO-LIMINAR ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - LIMINAR - ATUAÇÃO INDIVIDUAL - ARTIGOS 21, INCISOS IV E V, DO REGIMENTO INTERNO E 5º, § 1º, DA LEI Nº 9.882/99. LIBERDADE - AUTONOMIA DA VONTADE - DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA - SAÚDE - GRAVIDEZ - INTERRUPTÃO - FETO ANENCEFÁLICO).

Na ação se afirma serem distintas as figuras da antecipação terapêutica do parto e do aborto, no que este pressupõe a potencialidade de vida extra-uterina do feto. A violação do princípio da dignidade humana decorreria da imposição à mulher do dever de carregar por nove meses um feto que se sabe, com plenitude de certeza, não sobreviverá, e que causa à gestante dor, angústia e frustração, resultando em violência às vertentes da dignidade humana - a física, a moral e a psicológica - e em cerceio à liberdade e autonomia da vontade, além de colocar em risco a saúde, tal como proclamada pela Organização Mundial da Saúde - o completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença.

No julgamento em plenário, o Ministro Marco Aurélio, relator, decidiu:

“daí o acolhimento do pleito formulado para, diante da relevância do pedido e do risco de manter-se com plena

eficácia o ambiente de desencontros em pronunciamentos judiciais até aqui notados, ter-se não só o sobrestamento dos processos e decisões não transitadas em julgado, como também o reconhecimento do direito constitucional da gestante de submeter-se à operação terapêutica de parto de fetos anencefálicos, a partir de laudo médico atestando a deformidade, a anomalia que atingiu o feto” (decisão publicada no DJU de 02.08.2004).

O Tribunal Pleno resolveu deliberar sobre a manutenção da liminar concedida pelo relator que, em 1º/07/2004, sobrestando os processos e decisões não transitadas em julgado, reconhecera o direito constitucional da gestante de se submeter à operação terapêutica de parto de fetos anencefálicos a partir de laudo médico que atestasse a deformidade.

Referendou-se, por maioria, a primeira parte da liminar concedida (sobrestamento de feitos) e revogou-se a segunda (direito ao aborto), com efeitos *ex nunc* (vencidos, em parte, os Ministros Marco Aurélio, relator, Carlos Britto, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence, que referendavam integralmente a liminar, ressaltando sua vigência temporal de quase quatro meses).

No julgamento da questão de ordem sobre o cabimento da ação, o Ministro Sepúlveda Pertence, vai além da preliminar do cabimento da ação, entendendo ser patente a relevância da controvérsia constitucional e que apenas uma medida extrema, como a utilizada, com efeitos *erga omnes* e eficácia vinculante, seria capaz de reparar a lesão ocorrida ou obviar a ameaça identificada e refutando o fundamento de que a ADPF se reduziria a requerer que fizesse incluir uma 3ª alínea no art. 128 do Código Penal, por considerar que a pretensão formulada é no sentido de se declarar, em homenagem aos princípios constitucionais aventados, não a exclusão de punibilidade, mas a atipicidade do fato. Mais uma vez se mostra ineficaz a via judicial – a ação conta, na presente data, com o tempo de mais de uma gestação.

Outra ação em que se discute a proteção do direito à vida também tramita no Supremo Tribunal Federal, onde se questiona a constitucionalidade do artigo 5º, da Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005 (que estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB).

Trata-se da ADI 3510 (Ação Direta de Inconstitucionalidade) proposta pelo Procurador Geral da República. Foi atacado de inconstitucional o artigo 5º da mencionada Lei que permite, para fins de pesquisa e terapia, a utilização de células-tronco embrionárias obtidas de embriões humanos produzidos por fertilização *in vitro* e não utilizados no respectivo procedimento, desde que: (I) sejam embriões inviáveis ou, mesmo viáveis, (II) sejam embriões congelados há três anos ou mais, na data da publicação desta lei, ou que, já congelados na data da publicação desta lei, depois de completarem três anos, contados a partir da data de congelamento.

No caso de gravidez de feto anencefálico, a mãe tem recorrido ao Judiciário para obter autorização para realizar o aborto.

Jurisdicionarizar o problema não é a melhor alternativa, dado à incompatibilidade entre a urgência da medida e a morosidade do Judiciário. Ocorre verdadeiro desrespeito à dignidade humana, como podemos verificar por meio destas decisões, *verbis*:

“HC 84025 / RJ - RIO DE JANEIRO. HABEAS CORPUS. Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 04/03/2004 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno. EMENTA: HABEAS CORPUS PREVENTIVO. REALIZAÇÃO DE ABORTO EUGÊNICO. SUPERVENIÊNCIA DO PARTO. IMPETRAÇÃO PREJUDICADA. 1. Em se tratando de habeas corpus preventivo, que vise a autorizar a paciente a realizar aborto, a ocorrência do parto durante o julgamento do writ implica a perda do objeto. 2. Impetração prejudicada. Sublinhe-se, perda do objeto significa perda do sentido da prestação de Justiça, falência do sistema judiciário, que espera que a natureza responda questões que ele não consegue responder.”

HC 54317/SP- SÃO PAULO. HABEAS CORPUS. Relatora: Min. LAURITA VAZ. Julgamento: 09/03/2006. 5ª Turma do Superior Tribunal de Justiça. EMENTA: HABEAS CORPUS. ABORTO. INTERRUÇÃO DA GRAVIDEZ. FETO ANENCEFÁLICO. PARTO. PERDA DO OBJETO. 1. Constatada a realização do parto pela chegada a termo da gravidez, perde seu objeto o presente writ que visava o deferimento de autorização para realizar o procedimento abortivo, por ser o feto anencéfalo. 2. Writ julgado prejudicado.”

Tais julgados mostram que mesmo diante de comprovação médica de que o feto terá vida extra-uterina inviável, o que indiscutivelmente acarreta à mãe uma dor inimaginável, frustração, desespero, traumas, desestabilidade emocional dentre outros sentimentos que não se pode dimensionar, o Judiciário não corresponde às expectativas nele depositadas. A mãe desesperada ingressa nos cancelos judiciais e a gestação suplanta o trâmite processual condenando-a a ver o filho que carregou em seu ventre por nove meses falecer dentro de horas ou dias.

Não há como desconsiderar a preocupação do legislador com a preservação da vida e da saúde psíquica e física da mulher ao tratar do aborto, mesmo em detrimento de um feto saudável (Código Penal, artigo 128, incisos I e II). Isso impõe ponderações no sentido de que o Código Penal deve ser interpretado de forma evolutiva, em consonância com os dispositivos da Carta Magna, em especial com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Nos casos em que a lei é omissa ou veda uma conduta que se faz necessária, leva-se questões de cunho social para serem decididas pelo Judiciário. Para ter acesso ao aborto legal, a mulher, não raro, é obrigada a recorrer aos tribunais. Em caso de aborto não permitido por lei, a gestante, como se pode constatar pelas decisões acima, é praticamente relegada ao desamparo.

O Legislativo não cumpre a sua função, o Executivo deixa de implementar os direitos sociais e este complexo deságua em uma verdadeira jurisdicionalização de questões políticas, como argumentado em voto do eminente Ministro Néri da Silveira, por ocasião do julgamento da ADPF 01 QO/RJ - RIO DE JANEIRO<sup>3</sup>.

A jurisdicionalização de questões políticas confirma a demora e a ineficácia de ações deste cunho dada a necessidade de solução

célere, pois tratam de episódios que envolvem valores fundamentais como a vida humana. Esta tendência comprova a falha do Estado em efetivar os direitos sociais, estando muito aquém da reserva do possível.

## 4 O ABORTO E O DIREITO DA MULHER À VIDA DIGNA

Em 2004, foram realizados 1.600 abortos legais previstos no artigo 128 do Código Penal Brasileiro, que tratam de risco de morte para a mulher e de gravidez resultante de estupro, em 51 serviços especializados do SUS (Sistema Único de Saúde), ao custo de R\$232.280,50.

No mesmo ano, ocorreram, no SUS, 243.998 internações motivadas por curetagens pós-aborto, decorrentes de abortamentos espontâneos e inseguros, orçadas em R\$35.040.978,90. Tais curetagens são o segundo procedimento obstétrico mais praticado nas unidades de internação, superadas, apenas, pelos partos normais (ATENÇÃO..., 2005).

A penalização do aborto não protege a vida das gestantes e é a quarta causa de óbito materno no Brasil. Ele é tido como grave problema de saúde pública. Segundo estimativa da Organização Mundial de Saúde (OMS), no Brasil, 31% das gestações terminam em abortamento. Anualmente, ocorrem aproximadamente 1,4 milhão de abortamentos espontâneos e inseguros, com uma taxa de 3,7 abortos para 100 mulheres de 15 a 49 anos.

Os casos de mortes por abortamento podem ser maiores porque muitas vezes as complicações resultam em hemorragias e infecções e são registradas como tais causas, o que pode camuflar a realidade.

Atualmente, 61% das mulheres do mundo vivem em países onde o aborto é permitido. Na maioria deles, o aborto é realizado nas 12 primeiras semanas. O máximo são 16 semanas.

Nos casos permitidos, a mulher encontra dificuldades por vezes intransponíveis para ver salvaguardado um direito que lhe é dado por lei. Devido à falta de informação, de instrução, de atendimento médico adequado e a um total descaso, milhares de mulheres morrem por se submeterem a abortos clandestinos em clínicas particulares.

Pelos números, vimos que o aborto existe e é praticado em larga escala. Impedir a mulher de realizar sua vontade, que está amparada por lei, e ainda submetê-la a constrangimentos e maior frustração atinge o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal).

A dignidade humana, na realidade, é um atributo que todo ser humano possui independentemente de qualquer requisito ou condição. Kant é o maior responsável pela amplitude que foi dada ao termo dignidade. Para ele, o homem é um fim em si mesmo e não pode ser tratado com um meio:

“(…) supondo que haja alguma coisa cuja existência em si mesma tenha um valor absoluto e que, como fim em si mesma, possa ser o fundamento de determinadas leis, nessa coisa, e somente nela, é que estará o fundamento de um possível imperativo categórico, quer dizer, de uma lei prática. Agora eu afirmo: o homem – e, de uma

maneira geral, todo o ser racional – existe como fim em si mesmo, e não apenas como *meio para uso arbitrário desta ou daquela vontade. Em todas as suas ações, pelo contrário, tanto nas direcionadas a ele mesmo como nas que o são a outros seres racionais, deve ser ele sempre considerado simultaneamente como fim*” (KANT, 2004, p. 58).

No pensamento de Kant, destaca-se a conceituação de dignidade como sendo a qualidade daquilo que não tem preço e a sua atribuição ao ser humano, justamente porque não é instrumento, senão um fim em si mesmo:

“No reino dos fins, tudo tem ou um preço ou uma dignidade. Quando uma coisa tem preço, pode ser substituída por algo equivalente; por outro lado, a coisa que se acha acima de todo preço, e por isso não admite qualquer equivalência, compreende uma dignidade. (...) o que se faz condição para alguma coisa que seja fim em si mesma, isso não tem simplesmente valor relativo ou preço, mas um valor interno, e isso quer dizer, dignidade. Ora, a moralidade é a única condição que pode fazer de um ser racional um fim em si mesmos, pois só por ela lhe é possível ser membro legislador do reino dos fins. Por isso, a moralidade e a humanidade enquanto capaz de moralidade são as únicas coisas providas de dignidade” (KANT, 2004, p. 65).

O pensamento kantiano defende que o homem não pode ser rebaixado à condição de coisa; defende o valor do homem independentemente de sua condição social, raça, nacionalidade ou qualquer outra característica. Sedimentou-se a orientação de que a dignidade não é um direito concedido pelo Estado ao indivíduo, mas um atributo próprio do ser humano, peculiar a sua natureza. Basta existir para que seja considerado digno.

Este pensamento foi aprimorado pela doutrina alemã, no período do pós-guerra. Segundo Nobre Júnior (2000), “[...] a iniciativa pioneira nesse manifestar é admitida como pertencente à Lei Fundamental de Bonn, de 23 de maio de 1949, responsável por solenizar, no seu art. 1.º, incisiva declaração: ‘A dignidade do homem é intangível. Os poderes públicos estão obrigados a respeitá-la e protegê-la’. O preceito recolhe sua inspiração na Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas de 10 de dezembro de 1948, sem olvidar o respeito aos direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem, propugnados pelos revolucionários franceses através da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789”.

A Constituição brasileira de 1934 teve forte influência alemã, tanto que a dignidade humana constitui um dos fundamentos da República Federativa em seu texto atual (art. 1.º, inciso III).

Com a constante evolução da definição de dignidade e seus contornos somou-se, ao aspecto da característica de atributo inerente ao homem, a proibição do desprezo ao ser humano, seja por qualquer motivo (ex. o torturado, o preso, o assassino não perdem a sua dignidade). Uma das atribuições do Estado é proporcionar ao cidadão meios para que possa viver com dignidade. Portanto, o tratamento do homem como meio feriria a dignidade humana quando fosse tratado com desprezo, como ocorreu durante nazismo,

quando aqueles que tinham outra religião, cor de pele, nacionalidade diversa da que era considerada como a única possível de garantir a dignidade não eram considerados como indivíduos.

A legislação alemã era muito rígida no que se refere aos testes de qualquer tipo com seres humanos. As atrocidades cometidas na época do nazismo aconteceram porque os negros, os judeus e os ciganos não eram considerados pessoas. Na doutrina comparada, este entendimento (a coisificação do homem) é conhecido como fórmula do objeto.

A constituição brasileira não concede dignidade à pessoa humana. Este já é um atributo que lhe é inerente. Por meio de seus dispositivos, ela protege, preserva e garante a dignidade da pessoa humana. Portanto, podemos concluir que os direitos fundamentais foram criados com a finalidade de proteger, garantir e preservar a dignidade da pessoa humana.

O aborto é um assunto de saúde pública. A saúde é um direito ligado diretamente ao princípio da dignidade da pessoa humana e deve ser implementado pelo Estado.

“A limitação de recursos existe e é uma contingência que não se pode ignorar. O intérprete deverá levá-la em conta ao afirmar que algum bem pode ser exigido judicialmente, assim como o magistrado, ao determinar seu fornecimento pelo Estado. Por outro lado, não se pode esquecer que a finalidade do Estado ao obter recursos, para, em seguida, gastá-los sob a forma de obras, prestação de serviços ou qualquer outra política pública, é exatamente realizar os objetivos fundamentais da Constituição. A meta central das Constituições modernas, e da Carta de 1988 em particular, pode ser resumida, com já exposto, na promoção do bem-estar do homem, cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência. Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial), estar-se-ão estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos se deverá investir. O mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias, é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível” (BARCELOS, 2001, p. 245-6).

São valores afins da dignidade da pessoa humana a igualdade e a liberdade. A igualdade formal significa que todos são iguais perante a lei. Já a igualdade material, ao se relacionar com a dignidade humana, faz surgir a idéia do mínimo existencial.

O mínimo existencial já foi entendido apenas como os meios necessários para que a pessoa vivesse com dignidade. No Brasil, o mínimo existencial compreende o direito à moradia, à educação fundamental e à saúde.

Hodiernamente, como bem explica Ana Paula Barcelos (2001), a idéia do mínimo existencial foi ampliada. Como núcleo do princípio da dignidade da pessoa humana, o mínimo possível é visto como uma forma de superação de várias dificuldades para se alcan-

çar a dignidade humana. Este mínimo, dentro dos recursos possíveis, deve ser efetivamente prestado pelo Estado.

Por meio da implementação de políticas públicas, o Estado deve fornecer as utilidades necessárias para a preservação, proteção e promoção da dignidade das pessoas sem se escusar sob o manto da falta de recursos. Os direitos mínimos não se submetem à reserva do possível.

Na França e em Portugal, o princípio da dignidade humana tem aplicação concreta em casos de atentados intoleráveis à pessoa, no que se refere à distribuição das condições mínimas de vida e no campo da bioética.

Não é fácil conceituar o princípio da dignidade humana. É mais fácil identificar quando o mesmo é violado. Como o Estado tem o dever de promover e proteger a dignidade das pessoas, o princípio exige uma maior atuação do Legislativo e do Executivo. Se ocorre ou não desrespeito à dignidade, o grau de violação deve ser aferido dentro do caso concreto.

Não há hierarquia entre as normas da Constituição brasileira. A Constituição é interpretada como uma unidade e é vedado o retrocesso. Como preconizava Robert Alexy (*apud* ÁVILA, 2003,

As mulheres ao serem impedidas de ter acesso à saúde por meio de tratamento adequado para o seu caso, em razão da forte carga de preconceito e intolerância acerca do procedimento do aborto, têm violada a sua honra e dignidade. Como ser humano, a mulher tem agredido um valor axiológico supremo, insculpido na Carta Magna.

p. 28-29), os princípios têm sua discussão voltada para o campo da valoração. Portanto, as normas devem se adequar aos anseios da sociedade a depender da época, conflitos e necessidades existentes.

As mulheres ao serem impedidas de ter acesso à saúde por meio de tratamento adequado para o seu caso, em razão da forte carga de preconceito e intolerância acerca do procedimento do aborto, têm violada a sua honra e dignidade. Como ser humano, a mulher tem agredido um valor axiológico supremo, insculpido na Carta Magna.

Por este motivo, o Código Penal deve ser interpretado de modo evolutivo. Uma orientação que envolva o Judiciário, os profissionais da saúde, os legisladores e a sociedade em geral é necessária para que se mostre a realidade do aborto como uma questão social e um problema de saúde pública.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aborto é um problema social. A discussão a respeito de existência e conseqüências deve ser feita mediante a incorporação de justiça social, direitos humanos e saúde pública.

Em várias conferências, chegou-se à constatação de que as legislações restritivas são danosas para a saúde da mulher e não reduzem o número de abortos praticados.

Faz-se necessário aumentar a consciência social sobre os direitos humanos das mulheres e desenvolver atividades de capacitação para profissionais da saúde. Deve ser estudada uma forma de se descentralizar os serviços de aborto a fim de ampliar o acesso das mulheres aos serviços de saúde.

O acesso também é dificultado em razão da alta incidência de escusa dos profissionais da saúde em realizarem os procedimentos abortivos em razão da objeção de consciência. Neste caso, mostra-se fundamental a elaboração de diretrizes para o seu uso. Configura-se um desacordo moral razoável, ou seja, ocorre a ausência de consenso sobre opiniões racionalmente defensáveis. De um lado, o direito do profissional da saúde em se negar a praticar determinado tipo de tratamento e, de outro, a autonomia de vontade da gestante amparada pelo direito à saúde e pelo princípio da dignidade humana.

Nas retro mencionadas diretrizes, deve-se buscar o equilíbrio entre o direito individual do médico em alegar objeção de consciência e sua responsabilidade ética profissional de zelar pela saúde das pessoas. As diretrizes também deveriam tratar das responsabilidades institucionais, parâmetros para a recusa em prestar o serviço e o direito de informação das mulheres à informação e referência de outro profissional ou hospital que realize o procedimento. O respeito ao direito de informação sobre direitos humanos e ética para atenção ao aborto é imprescindível.

“Em termos de estatísticas mundiais temos: 75 milhões de gestações não desejadas, 35 a 50 milhões de abortos induzidos, 20 milhões de abortos inseguros, 70 a 80 mil mortes de mulheres por aborto inseguro, milhares de mulheres com graves complicações reprodutivas; 95% dos abortos inseguros ocorrem em países em desenvolvimento; dois em cada cinco abortos são feitos em condições inseguras; 13% das mortes maternas se devem ao aborto inseguro; uma mulher morre a cada três minutos; 380 mulheres engravidam; 190 mulheres com gestações não planejadas ou indesejadas; 110 mulheres relatam complicações da gravidez; 40 mulheres praticam aborto em condições inseguras” (DREZETT, 2005).

Na América Latina, há 182 milhões de gestações por ano das quais 36% não são planejadas, quatro milhões de abortos, 21% das mortes maternas, 3,65 abortos por 100 mulheres entre 15 a 49 anos, 20% dos mortes maternas no Maranhão (1987-1991); o aborto inseguro é a primeira causa de morte materna em Salvador, Bahia, desde 1990; a terceira causa de morte materna em São Paulo; a quinta causa mais freqüente de internação; o segundo procedimento obstétrico mais realizado; são 250 mil internações no SUS para tratamento de complicações (LANGER, 2002).

São vários os motivos que levam a mulher a abortar: uma prole maior do que a planejada, dificuldades para se obter métodos anticoncepcionais modernos, falta de orientação no planejamento familiar, pouca ou nenhuma instrução, comportamento sexual de alto risco, dentre outros.



As mulheres também abortam porque existem relações sexuais não voluntárias ou não desejadas seja por violência sexual, coerção nas relações sexuais ou gravidez forçada.

Discriminar a mulher que procura o aborto seguro é penalizá-la duplamente. Tal decisão é de índole muito pessoal, gera consequências irreversíveis no campo psíquico e, muitas vezes, no físico, somados ao sentimento de frustração e desamparo.

A mulher encontra na gravidez indesejada o resultado da incapacidade da sociedade de prover condições de educação, cidadania e planejamento reprodutivo; a violência e a desigualdade de gênero são violações frequentes dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, sendo que geralmente são as mulheres pobres que enfrentam as mais graves consequências da ilegalidade.

A dimensão dos números comprova que o aborto inseguro é um assunto de saúde pública que deve ser priorizado pelos governantes, pelos legisladores e pela sociedade, seja por meio de uma reforma da legislação ou de uma campanha educativa séria. As mulheres não podem ser condenadas à morte por não terem acesso aos seus direitos previstos na legislação maior e infraconstitucional.

O Estado deve ser capaz de propiciar às mulheres condições de saúde adequadas, direito que está dentro do mínimo existencial e não lhe pode ser negado. A eficácia das políticas públicas depende do planejamento estatal e da participação popular e os gastos devem ser direcionados para as áreas prioritárias. Sendo o aborto a quarta causa de mortalidade materna, deve ser reavaliada a atenção que está voltada para a saúde da mulher, sem o comodismo da solução simplista de afirmar que o aborto é crime.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976*. Coimbra : Almedina, 2006.
- ATENÇÃO humanizada ao abortamento: norma técnica. Brasília : Ministério da Saúde, 2005. 32 p.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BARCELOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BRASIL : pesquisa nacional sobre demografia e saúde. Rio de Janeiro : Sociedade Civil Bem-estar Familiar no Brasil, Programa de Pesquisas de Demografia e Saúde, 1996. 45 p.
- BRUM, Eliane. Uma lei invisível. *Época*, São Paulo, n. 440, p.88, out. 2006.
- CAMARGO, Marcelo Novelino. *Leituras complementares de direito constitucional: direitos fundamentais*. Salvador: Podium, 2006.
- DREZETT, Jefferson. Abortamento como problema de saúde pública. In: PAINEL REVISÃO DA LEGISLAÇÃO PUNITIVA QUE TRATA DA INTERRUÇÃO VOLUNTÁRIA DA GRAVIDEZ, 2005, Brasília. *Revisão...* Brasília : Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2005. p. 24-35. Disponível em: < [http://200.130.7.5/spmu/docs/interruptao\\_gravidez.pdf](http://200.130.7.5/spmu/docs/interruptao_gravidez.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2008.
- FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lições de direito penal*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1986.
- GALLI, Beatriz; GOMES, Edlaine C.; ADESSE, Leila. Representações sobre o aborto em serviço de referência: entre direitos e deveres na atenção. *Revista de Saúde Sexual e Reprodutiva*, Rio de Janeiro, n. 25, set./out. 2006. Disponível em: < <http://www.ipas.org.br/arquivos/PaperRHM.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2008.
- GASMAN, Nadine et al. Criando um modelo completo sobre o atendimento às mulheres vítimas e sobreviventes da violência sexual que inclua o aborto previsto por lei: a experiência do IPAS no México. *Diálogo*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p.1-2, out. 2003. Disponível em: < [http://www.ipas.org/Publications/asset\\_upload\\_file225\\_3359.pdf](http://www.ipas.org/Publications/asset_upload_file225_3359.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2008.
- IGREJA CATÓLICA. Papa : (1978- : João Paulo II). *Evangelium Vitae*. *Evangelium Vitae* : aos Presbíteros e Diáconos aos religiosos e religiosas aos fiéis leigos e a todas as pessoas de boa vontade sobre o valor e a inviolabilidade da vida Humana. Vaticano, 25 mar. 1995. Disponível em: <[http://www.vatican.va/edocs/POR0062/\\_INDEX.HTM#fonte](http://www.vatican.va/edocs/POR0062/_INDEX.HTM#fonte)>. Acesso em: 14 fev. 2008.
- INFORMATIVOS DO STF. Disponível em: < <http://www.infostf.com/>>.
- JESUS, Damásio E. de. *Código penal anotado*. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos*. São Paulo: Martin Claret, 2004.
- LANGER, Ana. El embarazo no deseado: impacto sobre la salud y la sociedad en América Latina y el Caribe. *Revista Panamericana de Salud Pública*, Washington, v. 11, n. 3, mar. 2002. Disponível em: < [http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1020-49892002000300013](http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1020-49892002000300013)>. Acesso em: 14 fev. 2008.
- NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *O Direito brasileiro e o princípio da dignidade da pessoa humana*. Natal : Justiça

Faz-se necessário aumentar a consciência social sobre os direitos humanos das mulheres e desenvolver atividades de capacitação para profissionais da saúde. Deve ser estudada uma forma de se descentralizar os serviços de aborto a fim de ampliar o acesso das mulheres aos serviços de saúde.



Na América Latina, há 182 milhões de gestações por ano das quais 36% não são planejadas (...)

Federal do Rio Grande do Norte, 2000. Disponível em: <<http://www.jfrn.gov.br/docs/doutrina93.doc>>. Acesso em: 14 fev. 2008.

OLIVETO, Paloma; MARIZ, Renata. 150 mortos por dia. *Correio Braziliense*, Brasília, 23 set. 2006. Caderno A, p. 16. Disponível em: <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=304416>>. Acesso em: 14 fev. 2008.

RAMOS, Sílvia; PAIVA, Anabela. *Mídia e violência: novas tendências na cobertura de criminalidade e segurança no Brasil*. Textos e entrevistas Jaime Gonçalves Filho. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007. 192 p. Disponível em: <[http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/arquivos/ismidiaeviolencia.pdf](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/arquivos/ismidiaeviolencia.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2008.

TRUEMAN, Karen. Descobrimos soluções comunitárias para superar barreiras no atendimento ao aborto seguro nas áreas rurais da África do Sul. *Diálogo*, Rio de Janeiro, v. 7. n. 1, p. 1-2, ago. 2003. Disponível em: <[http://www.ipas.org/Publications/asset\\_upload\\_file804\\_3360.pdf](http://www.ipas.org/Publications/asset_upload_file804_3360.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2008.

UADI, Lammêgo Bulos. *Constituição federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 2000.

VERY late termination: policy varies. *Down's Screening News*, Vancouver, v. II, n. 1, p. 22-23, 2004. Trad. para o português Portal Ghente, Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.ghente.org/questoes\\_polemicas/texto\\_aborto\\_port.htm](http://www.ghente.org/questoes_polemicas/texto_aborto_port.htm)>. Acesso em: 14 fev. 2008.

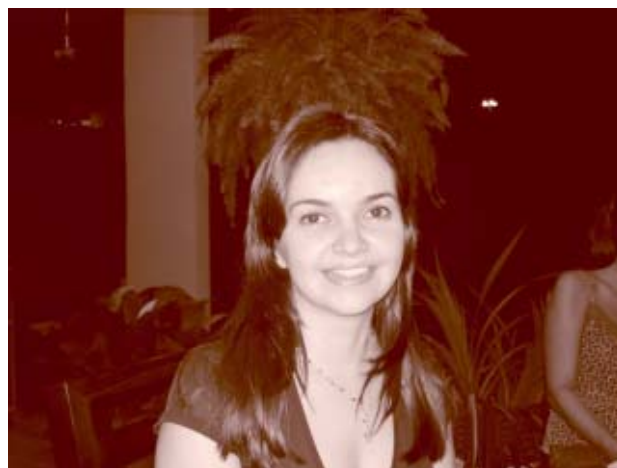
ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Manual de direito penal brasileiro: parte geral*. 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

<sup>1</sup> Segundo o Ministério da Saúde, estimativas sobre o número de abortos indicam haver ocorrência anual de 1.443.350 abortamentos. Estas estimativas atribuem em torno de 85% das

internações por aborto no Sistema Único de Saúde (SUS) às complicações derivadas de abortos provocados ou clandestinos. Nas regiões mais pobres do País, a dificuldade do acesso das mulheres à informação e serviços de saúde de planejamento familiar pode ser a causa de elevado número de gravidezes indesejadas, que podem resultar na prática de abortamentos inseguros com risco de vida para as mulheres. O abortamento, nestas circunstâncias, está entre as principais causas de mortalidade materna no Brasil. Entretanto, aquele realizado por profissionais treinados e em condições sanitárias seguras não representa riscos para a saúde e a vida das mulheres. Nos países desenvolvidos, a possibilidade de uma mulher morrer devido às complicações derivadas da prática de aborto é de 1 (uma) em 100.000 (cem mil) procedimentos, ou seja, é menor do que o risco de morrer na gravidez e no parto (GALLI; GOMES; ADESSE, 2006).

<sup>2</sup> Pesquisa realizada pelo IBOPE para a organização Católica pelo Direito de Decidir (CDD), coordenada pela psicóloga Rosângela Talib (BRUM, 2006).

<sup>3</sup> "É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário – e nas desta Suprema Corte, em especial – a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, "Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976", p. 207, item n.º 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático." Disponível em: <<http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/arquivos/ADPF45.htm>>.



Lorena Ribeiro de Moraes, advogada, pós-graduanda em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Goiás



# Segurança Pública: ontem e hoje

## I. A CRIMINALIDADE

Não há consenso, entre os pesquisadores, a respeito das causas da criminalidade no Brasil. Muitos preferem trabalhar com a chamada teoria multifatorial, que reúne múltiplos fatores em torno de cinco “elementos condicionadores”: o poder, o desenvolvimento, a desigualdade, a condição humana e o sistema penal. Os últimos planos de segurança pública do País também vacilam na indicação de fatores de criminalidade.

Do ponto de vista macroestrutural, muitos vêem a situação social do Brasil hoje como “explosiva”: o alto grau de desigualdade econômica, associado ao pífio crescimento do PIB *per capita* de 0,5% ao ano, desde o começo da década de 1980, e a migração de mais de 20 milhões de pessoas para as regiões metropolitanas nesse período contribuíram para a situação atual, em que existem cerca de 53 milhões de brasileiros vivendo abaixo da linha de pobreza (CERQUEIRA, 2003b). Do ponto de vista das ações sociais focalizadas localmente, há uma ampla inexistência de microinformações que possam esclarecer a realidade dessas populações mais carentes, para fins de uma resposta estatal.

Por exemplo, como observou estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), *Criminalidade: social versus polícia* (CERQUEIRA, 2003b), não bastaria apenas saber que na Favela da Maré, no Rio de Janeiro (RJ), existem cerca de 130 mil moradores, da mesma forma como é simplória a construção de um Batalhão da Polícia Militar (PM) naquele local, como solução para os problemas de criminalidade lá existentes. Seria necessário saber: quantas crianças estão em idade escolar, quantas famílias poderiam ter um negócio auto-sustentado e que precisam de microcrédito, que problemas envolvendo direito de propriedade existem, quais os canais de expressão culturais e desportivos existentes etc. Enfim, o Estado não está apenas ausente das comunidades mais pobres como desconhece quase completamente suas realidades, ou pelo menos o suficiente para engendrar ações multidisciplinares e interinstitucionais de forma orgânica, com base em análises criteriosas e metodologicamente consistentes.

Com relação aos registros de ocorrência da Polícia Civil (PC), por exemplo, há uma total falta de homogeneização dos dados entre os estados da federação, uma vez que cada um tem autonomia para definir seu modelo. Além disso, é precário o preenchimento das informações pelos policiais, e é total o desconhecimento acerca da importância de tais informações pelos próprios aparelhos de segurança pública da maioria dos estados da federação. Outro problema é a subnotificação: a depender do tipo de crime, a população termina por não apresentar à polícia a notícia-crime, seja pela natureza do delito, seja por não acreditar na eficácia da polícia em resolver o problema, ou até mesmo por medo da própria polícia. No Brasil, por exemplo, cerca de 80% dos crimes contra o patrimônio (roubos e furtos), excluídos veículos, não são denunciados às autoridades policiais.

Para se ter uma idéia da falta de informações qualificadas no campo da segurança pública, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1988, foi a única pesquisa nacional de vitimização feita no País. E o IBGE nunca voltou a realizá-la.

O conhecimento da realidade social é fundamental, dado que vários estudos recentes têm mostrado que fatores sociais têm relação direta com a expansão da criminalidade.

Os resultados da pesquisa *Criminalidade e Interação Social*, do IPEA (MENDONÇA, 2003), corroboram a hipótese de Becker (1968, p. 169-217), quanto à existência de um mecanismo estritamente ligado à racionalidade econômica do agente, que nesse caso faz uso de uma análise do tipo custo-benefício quando pratica um crime não-violento. Assim sendo, existem evidências de que questões de cunho econômico são os principais fatores que impulsionam a prática do crime não-violento. Já em relação aos crimes violentos, os resultados sugerem que fatores relacionados à herança familiar e à interação com o círculo social próximo atuam no sentido de inibir esse tipo de crime.

Pesquisas do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (Ilanud)

evidenciam a relação pobreza/violência no Brasil. Em São Paulo (SP), nos distritos com maior renda *per capita*, a taxa de homicídios está entre 8,22 e 19,18 por cem mil habitantes; nos distritos com menor renda *per capita*, está entre 91,52 e 116,23. No Rio de Janeiro, na zona sul da capital, que apresenta renda *per capita* elevada, a taxa é de 27,4 homicídios por cem mil habitantes; na zona oeste, com renda *per capita* menor, é de 62,0; nos bairros mais pobres, está entre 66,9 e 76,5.

A pesquisa *Condicionantes Sociais, Poder de Polícia e o Setor de Produção Criminal*, também do IPEA (CERQUEIRA, 2003a), aponta no mesmo sentido, sublinhando a importância de variáveis sociais no planejamento de ações de segurança pública. Em análise da evolução dos homicídios no Rio e em São Paulo, no período 1981-1999, notou-se que as taxas apresentaram trajetórias distintas. Em São Paulo, observou-se uma tendência de crescimento até 1984, seguida de uma estabilização até 1994, quando essas taxas voltaram a apresentar tendência crescente. É interessante observar que, exatamente nesses dois períodos em que se observou uma tendência crescente da taxa de homicídios, houve uma deterioração dos indicadores sociais. Já o Rio de Janeiro apresentou uma relativa constância da taxa de homicídios até 1986, a partir de quando se observou uma tendência crescente, que seguiu até 1995, e essa taxa parece manter-se num mesmo patamar, desde então. Pode-se observar que o período de grande deterioração das condições sociais no Rio, em termos dos números e proporção de pobres e indigentes e em termos de renda *per capita*, se deu exatamente entre 1986 e 1993.

Os resultados da pesquisa sugerem ainda um efeito pífio do aumento dos gastos em segurança pública na diminuição do número de homicídios. Considerando-se inúmeras experiências internacionais, além de diversas pesquisas nacionais e internacionais que enfatizam o papel crucial da polícia em coibir a criminalidade, concluiu-se que isso deriva do fato de se estar lidando com um modelo exaurido de segurança pública.

Todos esses fatores denunciam a política de segurança pública que vem sendo aplicada no Brasil, o que nos leva ao problema do sistema penal.

## 2. O SISTEMA PENAL

O modelo de segurança pública adotado no Brasil, desde a independência política do País, sempre foi centrado no órgão policial. Vários estudos têm apontado para a crise desse modelo, e os debates sobre o tema normalmente apresentam um caráter pendular, como observou Soares (1996) em seu trabalho sobre o Rio de Janeiro, em que ora a solução proposta é a política do endurecimento das ações policiais – também conhecida como “política do pé-na-porta” –, ora, num movimento mais recente, a

solução aponta para a sociedade, reconhecida como demandadora de políticas sociais.

Desde meados do século XIX estão presentes todos os ingredientes que hoje representam as grandes mazelas inerentes ao quadro das instituições policiais, notadamente: a) duas polícias repartindo o ciclo policial e disputando o poder; b) o espírito de solidariedade corporativa exacerbado (que abre espaço para os desvios de conduta); c) a polícia militarizada (cuja rigidez hierárquica se contrapõe à necessária flexibilidade de uma polícia moderna orientada para a solução de problemas); e d) a posição de contenção repressiva da massa.

A atual formação das polícias continua positivista, discriminatória, e se funda na antiga Lei de Segurança Nacional, assim como na Doutrina de Segurança Nacional, que entendiam o cidadão como potencial inimigo interno. Há, ainda, uma cultura corrente nas corporações policiais segundo a qual informação é poder. Esse entendimento, ainda lastreado na velha Doutrina de Segurança Nacional, impede a transparência das informações e a falta de cooperação entre PC, Polícia Militar (PM) e Polícia Federal (PF), pois qualquer servidor que as possua luta para não compartilhá-las com outros, com receio de perder seu suposto espaço de poder.

Outro ponto relevante a ser considerado é o modo como a polícia de fato exerce seu poder seletivo sobre os setores vulneráveis da sociedade. A falta de visão de polícia preventiva e a insistência em modelos antigos de atuação operacional ainda é responsável por algumas peculiaridades obsoletas: designação punitiva de chefes policiais para áreas críticas, falta de autonomia para os chefes policiais locais, patrulhamento randômico na área, estratégias reativas de resposta rápida ao chamado do rádio ou investigação estritamente após os fatos ocorridos, foco no criminoso ao invés de foco no problema do crime. Segundo dados de estudo de José Vicente da Silva Filho (2003, p.1), do Instituto Fernand Braudel, cerca de dois mil roubos ocorrem diariamente na Grande São Paulo, e em menos de 3% os assaltantes são presos no momento do crime.

O foco no criminoso, em especial, tem sido a base não só da atuação rotineira do policiamento territorial, como também de grandes estruturas de patrulhamento sem área específica, como é o caso da maioria das tropas de choque da PM, incluindo a Rota, e de forças ostensivas especiais da PC (GOE, Garra), que desenvolvem rondas segundo seus próprios planos, mas sem se ater ao detalhamento de informações específicas e às operações das áreas onde atuam.

Hoje, com frequência, em muitos estados brasileiros, a área de atuação das delegacias distritais da PC não coincide com as circunscrições dos batalhões da PM e nenhuma das delimitações

espaciais corresponde a bairros ou regiões administrativas, recorrendo lotes aleatórios de ruas, sem qualquer vinculação aos planos diretores de desenvolvimento urbano dos municípios e respectivos estados, e sem compromisso com variáveis demográficas, sociológicas, econômicas, urbanísticas, geográficas ou estratégicas.

Além disso, a atual desqualificação e dispersão das informações a cargo da PC decorrem de uma acomodação à realidade de esperar informações de terceiros ou anônimas, ou flagrantes de venda de entorpecentes, de armas etc. Vários fatores contribuem para a construção dessa realidade, como o pequeno efetivo de investigadores e delegados, a hipertrofia da atividade-meio em detrimento da atividade-fim, alto índice de servidores deslocados para funções burocrático-protocolares em repartições dos três Poderes (em troca de gratificações que vêm a complementar os magros salários), concentração dos recursos humanos da atividade-fim na tarefa de guarda de presos em cadeias públicas nos distritos policiais, entre outros.

Pesquisas do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (Ilanud) evidenciam a relação pobreza/violência no Brasil. (...)



Várias pesquisas não têm conseguido reunir evidências acerca da eficácia desse *modus operandi* baseado em patrulhas fortuitas, respostas reativas e investigações posteriores. Os estudos de Greenwood, Petersilia, Chaiken, Kelling, Spelman e Brown, entre outros, não lograram demonstrar que essas práticas levariam ao aumento do aprisionamento e à diminuição da criminalidade.

O ponto central da questão é que o modelo tradicional de policiamento direcionado para o criminoso e para o incidente requer que não se pense em problemas persistentes ou padrões de incidentes, muito menos que se analisem as virtuais causas que levariam ao crime. Nesse sentido, a responsabilidade do oficial acaba quando ele responde à reclamação do cidadão sobre um incidente único.

Um estudo de Skolnick e Bayley (2002) sintetiza a crítica ao modelo tradicional de segurança pública em torno de sete conclusões básicas: a) o aumento do número de policiais ou o aumento do orçamento da polícia não reduz, necessariamente, as taxas de criminalidade, nem aumenta a proporção dos crimes resolvidos, que seriam melhor explicados por questões sociais, como renda, desemprego, população e heterogeneidade social; b) o patrulhamento aleatório, motorizado ou a pé, não reduz o crime ou aumenta a probabilidade de detenção dos criminosos; c) não há diferenças entre o policiamento em viaturas com um ou dois policiais, em termos de redução do crime, detenção do criminoso e vulnerabilidade do policial; d) policiamento mais intenso numa região, embora possa fazer diminuir a criminalidade na mesma, desloca a dinâmica criminal para outra área; e) o cerco perfeito ao crime é um evento raro; f) o tempo de resposta não é tão fundamental, já que, passado apenas um minuto de ocorrido o crime, a probabilidade de detenção do criminoso é inferior a 10% (os cidadãos parecem desejar respostas mais previsíveis e seguras a respostas rápidas); e g) as investigações criminais são pouco eficazes na resolução de crimes, uma vez que normalmente esses são solucionados ou porque os delinqüentes foram presos imediatamente, ou porque alguém os identifica, fornecendo informações do endereço, da placa do carro, ou de algo do gênero, ou porque alguém colabora posteriormente com alguma informação crucial para a sua detenção.

No Brasil, à exceção de pontuais experiências com modelos alternativos de policiamento comunitário, pouco se discutiu sobre o modelo de policiamento tradicional, principalmente no que diz respeito à sua eficácia. Às deficiências já citadas, inerentes ao modelo tradicional, têm-se somado outros fatores relacionados às bases institucionais sobre as quais a polícia foi organizada no Brasil, culminando, hoje, no seguinte quadro, freqüentemente apontado por vários especialistas no assunto: a) ciclo policial re-

partido; b) exacerbado corporativismo; c) visão militarizada; d) abismo entre polícia e comunidade; e) funcionamento inercial, sem planejamento e controle gerencial e não orientado para a investigação técnica; e f) subvalorização social e econômica dos policiais.

Outro ponto relevante é a relação entre a polícia e o sistema judicial. Com a reforma judicial de 1871, foi dado fim à confusão entre as responsabilidades policiais e judiciais que havia no Brasil. Todavia, o inquérito policial permaneceu, como se observa em nosso atual Código de Processo Penal, que data de 1941, como resquício daquele paradigma autoritário, uma vez que se mantém o sistema inquisitivo-monopolizador de busca de provas, por meio do qual a autoridade policial estabelece a linha de investigação sem qualquer ligação com a racionalidade judicial, o que leva, em grande parte das vezes, à devolução do inquérito pelo Ministério Público (MP) – titular da ação penal pública –, ao seu arquivamento, ou ao ajuizamento de uma ação penal frágil, que dificilmente operará a condenação para os criminosos que podem pagar bons advogados.

Apenas para ilustrar a situação, uma pesquisa, citada por Soares (1996, p. 217-242), concluída em 1994, sobre os inquéritos policiais de 1992 relativos a homicídios dolosos, na cidade do Rio de Janeiro, revelou que apenas 7,8% foram aceitos pelo MP e considerados suficientemente instruídos (com prazo médio de dois anos). Desses, 64% referiam-se a crimes passionais, os de investigação mais fácil. Estima-se que esse tipo de crime não ultrapasse 16% do total de homicídios cometidos na cidade em 1992. No cômputo geral, a situação não mudou muito desde então: conforme estudo de José Vicente da Silva Filho (2003, p.1), citando dados do próprio MP, apenas 1% dos homicídios chega a ser esclarecido pelos trabalhos de investigação policial.

Ainda segundo Soares, em 1999, foram registrados na capital de São Paulo (SP) 523.396 boletins de ocorrências de crimes, 73% dos quais eram delitos de natureza patrimonial. Com base nesses boletins, foram instaurados apenas 84.519 inquéritos policiais (cerca de 16% do total), sendo que o MP formalizou 25.301 denúncias instruídas desses inquéritos, das quais 12.102 foram iniciadas por autos de prisão em flagrante, em que a atividade investigatória foi praticamente inexistente. A produtividade da polícia judiciária da maior PC do País, com um efetivo de 36 mil policiais, não ultrapassou 3% dos fatos registrados.

A relação polícia-judiciário foi amplamente dicotomizada no Brasil desde a citada reforma de fins do século XIX, e os debates que procuram reaproximar os dois órgãos, como aqueles que reabrem a discussão sobre a possibilidade de se implementar o juízo de instrução no Brasil ou de se alargar as atribuições investigativas

do MP (que nem mesmo toma conhecimento dos registros de ocorrências de crimes, deixando de exercer o controle externo das investigações policiais), são fortemente repudiados pelos órgãos policiais.

Do lado judicial, mantém-se a cultura voltada para a detenção, como único modelo eficiente de pena. O Brasil ainda se encontra em campanha por uma mudança da cultura judiciária, no sentido de que os magistrados considerem com maior frequência, em suas sentenças, as penas alternativas.

A partir de junho de 2000, vem-se observando uma nova inflexão nos debates e responsabilidades em torno da segurança pública. A novidade se deu com a participação mais incisiva do Governo Federal, a partir do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). A hipótese central implícita foi de que o grande problema era a falta de recursos. Assim, cerca de R\$ 3,2 bilhões foram destinados aos programas relacionados ao PNSP, entre 2000 e 2002.

Todavia, um momento seguinte nas discussões se daria com a substituição das infrutíferas questões em pauta acerca do “quanto gastar”, e o Governo eleito em 2002 apresentou uma dupla proposta: buscar no trato do “social” a busca pela contenção da criminalidade e criar e operacionalizar um modelo integrado de segurança pública.

### 3. A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

O plano nacional de segurança pública do novo governo, intitulado “Projeto Segurança Pública para o Brasil”, reconhecia as variáveis sociais levantadas pelos estudos já citados, apontando como fatores relevantes que estimulam a criminalidade: a) acolhimento familiar, comunitário e escolar deficientes (teoria do controle social); b) falta de perspectivas de integração social plena (teoria da anomia); c) ausência do Estado nos territórios urbanos pauperizados (teoria da desorganização social); e d) constituição, nas periferias, vilas e favelas, do varejo do tráfico de armas e drogas como fonte de recrutamento para atividades ilegais (teoria econômica da escolha racional). Diante da pluralidade de perspectivas, o Estado não definiu um norte para o planejamento.

Não obstante reconhecer a necessidade de reformas sociais estruturais no Brasil, que seriam feitas no âmbito de outros programas (como o Fome Zero, Bolsa Família, Sistema Único de Assistência Social, disponibilização de microcréditos, combate ao analfabetismo etc.), o plano de segurança pública do novo Governo mostrava-se revolucionário. A grande proposta era criar um novo modelo de segurança pública, instituindo, pela primeira vez no período republicano brasileiro, a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que é a integração dos órgãos fede-



rais, estaduais e municipais de segurança pública. As estratégias seriam traçadas por meio de gabinetes integrados de segurança pública.

A proposta do Governo, seguindo a tradição brasileira, tinha a polícia como centro, mas anunciava vencer os óbices já mencionados anteriormente. A nova política de segurança pública pode ser assim resumida:

**1)** Criação do SUSP, com o objetivo de pôr fim à dualidade histórica no setor de segurança pública, aproximando a PM e a PC e resolvendo os conflitos de competência e duplicidade de gerenciamento, de equipamentos e de ações de policiamento. Ambas as polícias se subordinariam ao Secretário de Segurança.

O SUSP centra-se nas polícias estaduais, que estabeleceriam uma inédita interface com a PF e com as guardas municipais, e seria moldado pelos seguintes elementos:

- a) Conselho Consultivo de Segurança Pública, integrado por representantes da sociedade civil e pelos chefes e comandantes das polícias, tendo como objetivo o acompanhamento da política unificada de segurança pública;
- b) unificação progressiva das academias e escolas de formação, para apagar os resquícios da Doutrina de Segurança Nacional e garantir uma formação humanística mais voltada para o garantismo penal (direitos humanos), inclusive com a instituição de parcerias com universidades e centros de pesquisa;
- c) integração territorial, com a criação das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), com a divisão dos estados em circunscrições territoriais, cada uma sob a responsabilidade do comandante do batalhão local da PM e dos delegados titulares das delegacias distritais, forçando, assim, o compartilhamento, de forma descentralizada, do planejamento das ações policiais;
- d) criação de órgão integrado de informação e inteligência policial, para priorizar o combate ao crime organizado;
- e) corregedoria única para ambas as polícias; e
- f) apoio e incentivo à criação de ouvidorias autônomas e independentes<sup>1</sup>.

**2)** mudanças nos regulamentos disciplinares e diminuição dos graus hierárquicos da PM;

**3)** redução do efetivo nas funções administrativas<sup>2</sup>;

**4)** reformulação das delegacias da PC, transformando-as em plataformas de atendimento imediato, com redefinição de rotinas, informatização (com um Centro de Processamento de Dados

interligando todas as delegacias de cada estado), extinção das carceragens (com o deslocamento dos presos para casas de custódia) e integração interinstitucional, com a criação de espaços físicos para a Defensoria Pública, o MP e o Juizado Especial Criminal;

**5)** desvinculação do Corpo de Bombeiros da PM<sup>3</sup>;

**6)** autonomia dos órgãos periciais e resgate do caráter técnico das investigações;

**7)** transformação das guardas municipais em gestores e operadores da segurança pública na esfera municipal, em articulação constante com a PM e a PC; e

**8)** mudança do inquérito policial, estabelecendo maior aproximação entre a polícia e o destinatário de seu trabalho, o MP.

Observa-se que era um projeto ambicioso, e teve início com verbas do Fundo Nacional de Segurança Pública, criado no Governo anterior, que já previa para 2003 um orçamento de R\$ 404 milhões (R\$ 15 milhões, em média, para cada um dos 27 estados).

O PNSP apresentado pelo novo governo foi, na verdade, uma reedição, com poucas modificações, do "Projeto Segurança Pública para o Brasil", apresentado pelo Instituto Cidadania em fevereiro de 2002 para a campanha do então candidato do Partido dos Trabalhadores. A idéia de integração das polícias civis e militares não é nova, já que constitui iniciativa em avançado estágio de implantação em São Paulo, Ceará, Pernambuco e Pará. O aspecto inovador seria a articulação com a PF em cada Estado e a adoção de um Conselho Consultivo de Segurança junto a cada Secretaria de Segurança Pública.

Há muitas críticas dirigidas a essa proposta de integração, bem representadas no estudo de José Vicente da Silva Filho, *Segurança Pública*, publicado pelo Instituto Fernand Braudel (2003, p.4-5):

**1)** as guardas municipais, presentes apenas em cerca de 400 municípios, mal conseguem dar conta da vigilância de equipamentos municipais e apoiar as ações das polícias;

**2)** a PF tem uma cultura institucional de pouco envolvimento com as questões de segurança pública dos estados, razão pela qual não se vislumbra o seu papel no planejamento e implementação de ações nos problemas que afetam as cidades e que pouco ou nada dizem respeito às suas atribuições;

**3)** com relação à integração cooperativa entre a PC e a PM:

**3.1)** em matéria organizacional, seria improdutiva a divisão da responsabilidade entre dois chefes policiais para planejar e executar ações eficazes da mesma atividade de prevenção de crimes. Nas polícias modernas, as funções de policiamento uniformizado e investigação devem grande parte de seus êxitos à interpenetração dessas funções, desde a fase do diagnóstico até a execução das ações;

**3.2)** o sucesso das ações tende a ser comprometido em razão da rivalidade entre as duas instituições. Em muitos estados, há sérios ressentimentos pelo fato de policiais civis receberem

salários superiores aos níveis correspondentes dos policiais militares;

**3.3)** o duplo aparato policial demandaria dispêndios excessivos com investimentos e custeios com a duplicação de efetivos, instalações, equipamentos, estruturas administrativas e operacionais, comprometendo o já limitado e constantemente contingenciado orçamento de segurança pública;

**3.4)** com a diferenciação organizacional hoje existente, os esforços de integração dependeriam mais da disposição pessoal de cooperação dos chefes das duas polícias numa localidade do que de arranjos e instrumentos institucionais; e

**3.5)** a intervenção planejada nos currículos e o compartilhamento dos cursos de formação das Academias teriam eficácia limitada para encaminhar a integração pelo fato de existirem mais de meio milhão de policiais civis e militares já formados e com a mentalidade arraigada da diferenciação e da rivalidade. Seria necessária mais de uma década para que os efeitos fossem efetivamente sentidos.

Para muitos cientistas sociais, tratar-se-ia de um falso debate: seria ilusão acreditar que os esforços de integração seriam suficientes para a eficiência do sistema policial. A ênfase na eficiência estaria obscurecendo a necessidade de evolução do aparato policial brasileiro. Em um momento em que as instituições nacionais, como o Judiciário, o MP, e até mesmo os partidos políticos, estão sendo discutidas, dever-se-ia incluir a reforma da polícia para melhor atender as necessidades de segurança da sociedade.

#### 4. O NOVO PLANO

Como visto, o Governo eleito em 2002 propôs revolucionar o modelo vigente até então – com foco na polícia e de influência positivista – ao buscar a integração operacional entre as polícias estaduais, federal e as guardas municipais, e uma integração informativa entre estas e o Poder Judiciário e o MP. Todavia, o investimento para tornar esse projeto possível, com os sucessivos contingenciamentos orçamentários, foi ínfimo. O plano praticamente não saiu do papel.

No segundo mandato, em 2007, o Governo apresenta um novo plano para a segurança pública. O novo plano, chamado de “Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania” (Pronasci), segundo anúncio feito no dia 20/08, investirá R\$ 6,7 bilhões até 2012 no combate à violência, articulando políticas de segurança pública com atividades sociais nos níveis federal, estadual e municipal.

O novo plano optou por uma estratégia diferente. Apresenta um público-alvo definido: os jovens entre 15 e 29 anos que se

encontram em situação de risco infracional. O objetivo é facilitar o acesso a programas sociais e investir em novas ações de prevenção e recuperação, com o apoio de equipes multidisciplinares, formadas por assistentes sociais, psicólogos, educadores e pedagogos, que irão integrar os gabinetes de gestão integrada municipais.

O “resgate de cidadania” desse setor social se daria por meio de bolsas para mulheres-líderes (“mães da paz”) que identificariam e trabalhariam com esses jovens em suas comunidades, aproximando-os dos programas sociais do Governo, e para os jovens diretamente, que passariam a agir como líderes multiplicadores da filosofia que lhes seria repassada pelas “mães da paz”. Ou seja, trata-se de um verdadeiro “bolsa família” ou mesmo “bolsa comunidade” da segurança pública. Outras ações incluiriam investimentos em estabelecimentos prisionais, construção de novos, bolsa-formação para os policiais de baixa renda que ingressarem em cursos

de qualificação profissional e manutenção da Força Nacional de Segurança Pública.

O Ministério da Justiça defendeu tratar-se de um “novo paradigma” na área de segurança pública no País. Segundo o ministro, as ações “baseiam-se em novas relações institucionais, assumidas espontaneamente entre estados, municípios e o Governo federal. Os estados e municípios vão continuar a pedir veículos, municição, como sempre fizeram. Mas o Pronasci vai inverter a relação. Vamos propor para eles nossas ações, desde que eles apliquem as condições institucionais

previstas”. Não é exatamente uma inovação de relacionamento institucional, já que as liberações de verbas do Fundo Nacional de Segurança Pública seguem essa mesma lógica.

O novo plano mantém os vícios dos anteriores: não propõe uma mudança estrutural para o modelo policial e não propõe um diagnóstico claro para a criminalidade nacional. Para se ter uma idéia, elenca 11 regiões prioritárias com base exclusivamente em índices altos de homicídios combinados com índices de roubo<sup>4</sup>. A justificativa aparente seria a confiabilidade de tais indicadores.

O programa tenta investir numa mudança da cultura e mentalidade policiais, mais voltada para os direitos humanos e a solução pacífica de conflitos, mas o veículo anunciado para tal objetivo é a bolsa-formação com a matrícula em cursos de qualificação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, que, todavia, tem um alcance restrito a policiais de baixa renda, uma vez que o objetivo principal da bolsa-formação não é a formação, mas garantir um

A questão que se coloca é: com que teoria o Estado opera? Que ponte metodológica liga o déficit de cidadania, a falta de coesão social e os índices altos de homicídio e roubo?



piso salarial mínimo para os policiais (de R\$ 1.100). A bolsa prevista para os reservistas também segue um viés economicista: competir com o tráfico de drogas, evitando o recrutamento fácil.

Ou seja, a única inovação substantiva do novo plano é a prevenção específica sobre os jovens em situação de risco infracional, pinçados de territórios de “descoesão social”. A questão que se coloca é: com que teoria o Estado opera? Que ponte metodológica liga o déficit de cidadania, a falta de coesão social e os índices altos de homicídio e roubo? Dado o público alvo, por que a maior parte dos projetos de lei que compõem o Pronasci foca a polícia (lei orgânica da polícia civil, regime disciplinar da polícia federal, sistema único de segurança<sup>5</sup>, habitação e bolsa para policiais de baixa renda etc.)? Qual a relação entre o problema da baixa renda de policiais e os altos índices de criminalidade?

## 5. CONCLUSÃO

Várias teorias e pesquisas têm explorado o fenômeno da criminalidade. O Estado precisa de um norte normativo para orientar suas políticas públicas voltadas para a segurança. As políticas de segurança pública contemporâneas no Brasil ainda permanecem assentadas em um modelo exaurido, com o foco na polícia, reativo à violência, redutor da complexidade social e sem a oferta de um diagnóstico.

No Brasil, é possível observar o “viés economicista” próprio da concepção de planejamento governamental, para usar expressão de Ronaldo Coutinho Garcia. Segundo o autor (2000, p. 8), o planejamento é visto como uma técnica para racionalizar a aplicação exclusiva de recursos econômicos, entendidos como os únicos utilizados no processo de governar. São ignorados os recursos políticos, organizacionais, de conhecimento e informação, entre todos os outros necessários à condução de uma sociedade multidimensional. Dessa forma, o reducionismo e o improviso têm se imposto.

Como já preconizou o renomado penalista Eugenio Zaffaroni (1991, p. 45-50), a planificação do exercício de poder do sistema penal demanda por uma “antropologia filosófica básica”, por uma “ontologia regional do homem”. Sem isso, o planejamento não ganha operatividade social, e os agentes públicos acabam ficando sem meios para justificar seus resultados.

## REFERÊNCIAS

- BECKER, Gary. Crime and punishment: an economic approach. *The Journal of Political Economy*, Chicago, v. 76, n. 2, p. 169-217, Mar./Apr. 1968.
- CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. *Condicionantes sociais, poder de polícia e o setor de produção criminal*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003a. 45 p. (Texto para Discussão, n. 957).
- . *Criminalidade: social versus polícia*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003b. 15 p. (Texto para Discussão, n. 958).
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. *A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003*. Brasília: IPEA, 2000. 42 p. (Texto para Discussão, n. 726).

MENDONÇA, Mário Jorge Cardoso de; LOUREIRO, Paulo Roberto Amorim; SACHSIDA, Adolfo. *Criminalidade e Interação Social*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. 18 p. (Texto para Discussão, n. 968).

SKOLNICK, J.H.; BAYLEY, D. H. *Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Edusp, 2002. 128 p. (Série política e sociedade. 6).

SILVA FILHO, José Vicente da. Segurança Pública. *Braudel Papers*, São Paulo, n. 34, 2003, p. 1, 3-8. Disponível em: <[http://www.braudel.org.br/publicacoes/bp/bp34\\_pt.pdf](http://www.braudel.org.br/publicacoes/bp/bp34_pt.pdf)>. Acesso em: 13 set. 2007.

SOARES, L. E. et al. *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume-dumara, 1996. 309 p.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal*. Rio de Janeiro: Revan, 1991. 281 p.

<sup>1</sup> A criação de ouvidorias de polícia – a primeira das quais instituída no estado de SP, em 1995 –, representou a maior inovação na segurança pública brasileira no que tange à fiscalização externa da atividade policial. A partir de São Paulo, a novidade atingiu outros estados, como Rio de Janeiro, Pará, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e Paraná, culminando na criação do Fórum Nacional de Ouvidorias de Polícia, órgão consultivo do Ministério da Justiça.

<sup>2</sup> O Ministério da Justiça estima que, atualmente, 25% a 30% dos policiais não saem à rua.

<sup>3</sup> Em pelo menos 16 estados da federação, o Corpo de Bombeiros está desvinculado das PMs. O objetivo do governo é ampliar isso, vinculando-o à Defesa Civil do Estado.

<sup>4</sup> Belém, Belo Horizonte, Brasília e Entorno, Curitiba, Maceió, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória.

<sup>5</sup> O PL 1937/07 apenas positiva o que já vinha sendo feito por meio de convênios.



Tiago Ivo Odon, consultor legislativo do Senado Federal, advogado, especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade Cândido Mendes/RJ, mestrando em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília. Professor-tutor do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB).

A análise do processo de ajuste das contas públicas brasileiras não é uma tarefa trivial. Na verdade, as avaliações disponíveis na literatura especializada não apenas são complexas como são marcadas pelo dissenso. Quantas forem as escolas de pensamento econômico, tantas serão as respostas possíveis para esse fenômeno sócio-político-histórico-econômico. As respostas variarão segundo os referenciais teóricos dos analistas: defesa de maior ou menor intervenção do Estado, de mais ou menos liberdade de mercado, de maior ou menor autonomia da autoridade monetária, de mais ou menos integração aos fluxos internacionais de comércio e/ou de capitais, de maior ou menor desenvolvimento autárquico, de mais ou menos ênfase nos aspectos macro ou microeconômicos, etc.

Isso, porém, não significa que as respostas disponíveis foram concebidas arbitrariamente, ao gosto de quem as concebeu ou do público a que se dirigem. Fosse assim, o leque de possíveis diagnósticos tenderia ao infinito. Entendemos, porém, que não é este o caso. Finita é a quantidade de escolas de pensamento econômico, como finita é a quantidade de diagnósticos

com alguma repercussão entre os especialistas, pois todos baseiam os seus juízos em um conjunto comum de fatos e conceitos econômicos.

### O Resultado Primário

Tomemos como ponto de partida o resultado primário. Trata-se de um indicador de austeridade fiscal. É definido pela diferença entre receitas e despesas não-financeiras. Caso essa diferença seja positiva, tem-se um superávit. Caso seja negativa, tem-se um déficit.

As receitas não-financeiras, que excluem o recebimento de juros e as receitas de operações de crédito, são: arrecadação de impostos, taxas, contribuições sociais, receitas de concessões, dividendos etc. As despesas não-financeiras, que excluem o pagamento de juros e a amortização de dívidas, por sua vez, são: despesas com pessoal, pagamentos de benefícios da previdência social, despesas de custeio, obras públicas etc.

Uma relação elevada e crescente entre a dívida pública e o produto interno bruto (PIB) indica que o Governo poderá enfrentar dificuldades para refinanciá-la ou

para pagá-la no futuro. Para que essa relação permaneça estável, o Governo precisa compensar, ao menos parcialmente, o pagamento dos juros incidentes sobre a dívida pública, impedindo-a de crescer a uma taxa superior à do PIB. Esse é o papel do superávit primário.

Em termos matemáticos, desprezando-se os efeitos da variação cambial sobre a parcela da dívida pública denominada em moedas estrangeiras, tem-se:

Onde:

$$\frac{T_t - G_t}{Y_t} = \left( \frac{(1+r)}{(1+g)} - 1 \right) \cdot \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}}$$

$T_t - G_t$ : superávit primário (receitas – despesas não-financeiras);

$Y_t$ : PIB do período corrente;

$(T_t - G_t)/Y_t$ : relação “superávit primário/PIB” do período corrente;

# Marcos do processo de ajuste do setor público brasileiro

$r$ : taxa real de juros;

$g$ : taxa real de crescimento do PIB;

$B_t$ : estoque da dívida pública no período corrente;

$B_{t-1}/Y_{t-1}$ : relação “dívida pública/PIB” do período anterior.

Antes de prosseguir na análise da equação acima, cabe fazer alguns esclarecimentos sobre os conceitos envolvidos:

**a)** o PIB representa o valor de mercado do total de bens e serviços finais produzidos no âmbito de um país durante um dado período de tempo, freqüentemente um ano;

**b)** a taxa real de juros representa a taxa de equilíbrio entre a oferta e a demanda por moeda, descontados os efeitos da inflação; p. ex., uma economia cuja variação do nível de preços (ou a taxa de inflação) seja de 10% no período de um ano e cuja taxa de juros de equilíbrio no mercado de capitais seja de 15% ao ano (a.a.) terá uma taxa real de juros de 5% a.a.;

**c)** a taxa real de crescimento do PIB representa a variação do valor de mercado do total de bens e serviços finais produzidos, também descontados os efeitos da inflação; p. ex., se o valor do total de bens e serviços varia 8% no período de um ano e o nível de preços subiu 4%, então o PIB terá crescido 4% em termos reais (esse teria sido o aumento observado na quantidade de bens e serviços produzidos, em contraposição ao aumento no valor desses bens e serviços);

**d)** a dívida pública abrange os débitos de responsabilidade dos Governos federal, estaduais e municipais junto aos setores privado e público financeiro, ao Banco Central do Brasil (BCB) e ao resto do mundo, podendo ser apresentada de duas formas:

i. bruta: trata-se da medida mais usada internacionalmente, exprimindo o valor total da dívida; no Brasil, os débitos são considerados deduzindo-se os créditos representados por títulos públicos em poder de órgãos das administrações direta e indireta, e de fundos públicos federais, estaduais e municipais (*i.e.*, aplicações da previdência social,

do Fundo de Amparo do Trabalhador e de outros fundos em títulos públicos, e aplicações dos estados em títulos públicos federais), assim como as montantes correspondentes aos títulos em tesouraria;

ii. líquida: trata-se da medida mais usada no Brasil, a qual exprime o balanço entre as débitos e os créditos do setor público não-financeiro e do BCB; pressupõe uma equivalência entre débitos e créditos em termos de liquidez (*i.e.*, facilidade com que um título pode ser revendido), prazo de maturação e custo financeiro – em geral, porém, não é o que ocorre.

Retornando à equação tratada anteriormente, a Tabela I mostra quais são os superávits primários, como proporção do PIB, que são requeridos para manter estáveis diferentes relações “dívida pública/PIB”. Nos cálculos, foram assumidos os seguintes cenários: dívida pública de 50%, 70% ou 90% do PIB, taxa real de juros de 14% ou 9% a.a. e taxa real de crescimento do PIB de 3% ou 4% a.a. Os superávits

correspondentes variam de 2,4% a 9,6% do PIB. O superávit menor está, naturalmente, associado ao cenário mais benigno (*i.e.*, taxa real de juros de 9% a.a., taxa real de crescimento do PIB de 4% a.a. e dívida pública igual a 50% do PIB). O superávit maior, por sua vez, está associado ao cenário mais dramático (*i.e.*, taxa real de juros de 14% a.a., taxa real de crescimento do PIB de 3% a.a. e dívida pública igual a 90% do PIB).

Portanto, o superávit primário requerido para estabilizar a relação entre a dívida pública e o PIB será tanto maior quanto:

poupança disponível para o setor privado e gera preocupação entre os investidores em títulos públicos, induzindo o mercado a exigir taxas de juros maiores. Esse processo está sintetizado no Fluxograma abaixo.

Interromper o círculo vicioso ilustrado abaixo não é uma tarefa trivial. É necessário combinar imaginação, experiência e credibilidade por parte dos administradores públicos. Dada essa fortuita combinação, ainda assim será preciso um plano de ação de médio e longo prazo, bem como mais alguns anos de ajustes nas contas públicas.

## O resultado nominal

A despeito da relevância da obtenção de superávits primários em níveis adequados para a solvência do setor público ao longo do tempo, a contribuição governamental para o comportamento geral da economia é melhor captada pelo resultado nominal, definida pela diferença entre receitas e despesas totais (financeiras e não-financeiras). Caso essa diferença seja positiva, o Governo estaria contribuindo para a formação da poupança doméstica, aumentando os fundos disponíveis para investimentos. Caso seja negativa, o Governo estaria captando poupança privada ou externa para cobrir as suas necessidades de financiamento, reduzindo o montante passível de ser investido pelos agentes econômicos privados. Portanto, uma despoupança pública muita elevada afetaria negativamente o nível de investimento da economia, reduzindo a sua capacidade de expansão.

Simplificadamente, os resultados primário e nominal combinam-se da seguinte maneira:

Taxas Reais				$[(1+r)/(1+g)] - 1$	Relação "Dívida Pública/PIB" B/Y	Superávit Primário Requerido (T - G)/Y
Juros		Variação do PIB				
r	(1+r)	g	(1+g)			
14%	1,14	3%	1,03	0,11	50%	5,30%
9%	1,09	4%	1,04	0,05	50%	2,40%
14%	1,14	3%	1,03	0,11	70%	7,50%
9%	1,09	4%	1,04	0,05	70%	3,40%
14%	1,14	3%	1,03	0,11	90%	9,60%
9%	1,09	4%	1,04	0,05	90%	4,30%

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

- a) maior for a taxa real de juros;
- b) menor for a taxa real de crescimento do PIB;
- c) maior for a relação "dívida pública/PIB" inicial.

## A relação entre o superávit primário e os juros reais

Há uma evidente circularidade no problema em foco. Quanto maior for a taxa real de juros praticada, maior será o superávit primário requerido. Contudo, como esse superávit é política e economicamente de difícil obtenção, já que requer aumento da carga tributária e/ou corte de gastos, o nível de endividamento do setor público, como proporção do PIB, continua aumentando. Isso diminui a

- a) **superávit nominal:** o estoque da dívida pública diminui rapidamente; a relação "dívida pública/PIB" tende a zero com a gradual amortização das



obrigações financeiras do setor público;

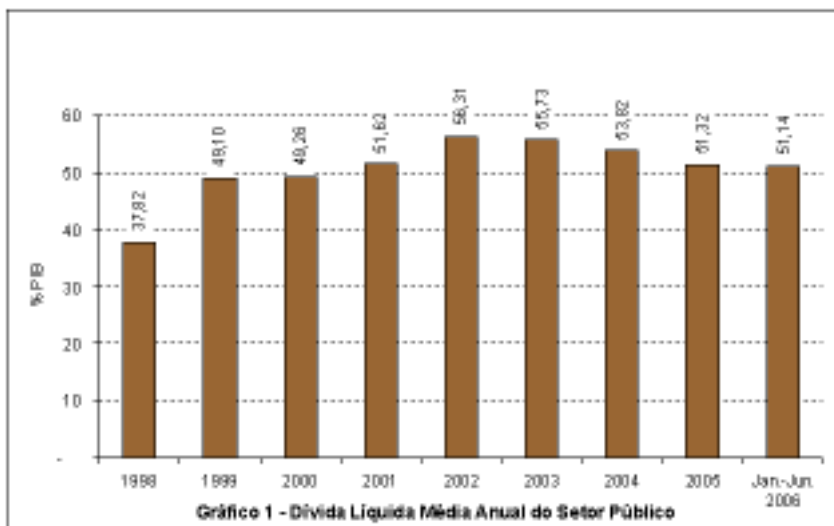
b) **déficit nominal com superávit primário "adequado"**: o estoque da dívida pública continua aumentando, mas a uma taxa igual ou inferior à de crescimento do PIB, de tal forma que a relação "dívida pública/PIB" permanece constante ou diminui lentamente;

c) **déficit nominal com superávit primário "inadequado" ou déficit primário**: o estoque da dívida pública aumenta, bem como a relação "dívida pública/PIB".

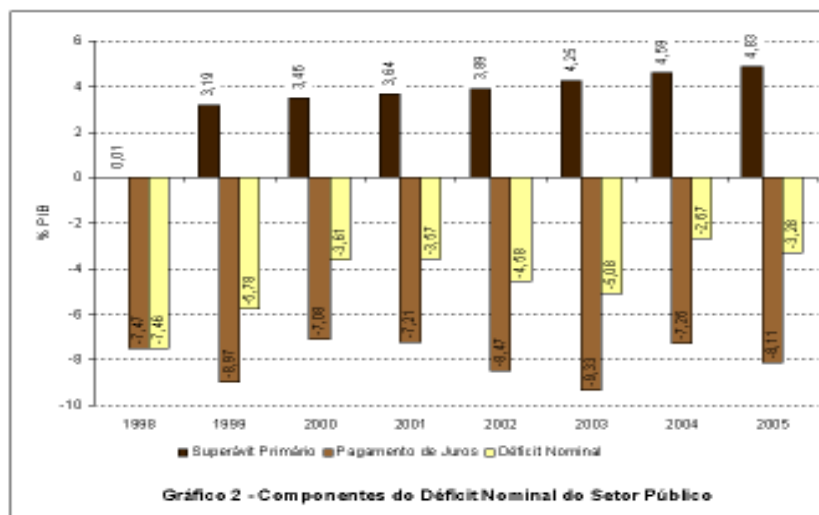
Desde 1999, quando teve início a combinação de políticas macroeconômicas que vigora ainda hoje (*i.e.*, regime de câmbio flutuante, sistema de metas de inflação e geração de superávits primários), as finanças públicas brasileiras, como será mostrado a seguir, têm oscilado entre a situação retratada no item *b* e versões moderadas da situação retratada no item *c*. Assegurou-se a solvência do setor público. O desafio a ser enfrentado é consolidar essa solvência e prover os fundos de que o País necessita para ampliar de forma consistente a sua capacidade produtiva.

## O comportamento recente das finanças públicas brasileiras

Em relação ao PIB, a dívida líquida do setor público aumentou sistematicamente de 1998 a 2002, como ilustrado pelo Gráfico 1, com saltos expressivos nas passa-



Fonte: BCB, Séries Temporais (<http://www.bacen.gov.br/?SERIETEMP>). Elaborado pelos autores.



Fonte: Boletim do BCB, várias edições. Elaborado pelos autores.

Nota: O déficit nominal resulta da soma do superávit primário (+) e do pagamento de juros (-).

gens de 1998 para 1999 e de 2001 para 2002. Já no período 2003–2005, essa relação diminuiu paulatinamente. Os superávits primários do primeiro período, portanto, não foram suficientes para estabilizar a relação em questão, diferentemente do que ocorreu no período mais recente.

O Gráfico 2 ilustra a extensão do esforço fiscal feito pelo setor público brasileiro após 1998. De um superávit primário praticamente nulo passou-se a resultados sistematicamente superiores a 3% do PIB. Essa mudança foi uma resposta, após as

crises da Ásia (1997) e da Rússia (1998), à perda de confiança, por parte dos investidores domésticos e estrangeiros, na capacidade do setor público brasileiro de cobrir os custos dos financiamentos acumulados ao longo do tempo. Dessa forma, enquanto os juros devidos em 1998 puderam ser integralmente cobertos mediante novas dívidas, foi preciso, nos anos seguintes, destinar parte da arrecadação tributária do Estado ao pagamento dos juros.

Efetivamente, na passagem de 1998 para 1999, o setor público fez um esforço fiscal de 3,18 pontos percentuais (p.p.) do PIB (*i.e.*, o incremento havido no superávit primário do segundo exercício em relação ao do primeiro). Como, nesse mesmo período, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a carga tributária aumentou 1,74 p.p. (de 29,33% para 31,07% do PIB), tem-se que, inicialmente, houve uma compressão de outros gastos públicos. A médio prazo, porém, a elevação do montante de tributos extraídos do conjunto da sociedade superou o esforço fiscal do Estado: no período 1998-2003, concomitantemente ao aumento de 4,24 p.p. do superávit primário, houve um acréscimo de 4,68 p.p. da carga tributária. Nes-

te caso, para que se confirme a hipótese de compressão dos gastos públicos é necessário que tenha havido uma elevação dos custos associados à provisão de bens e serviços públicos e/ou um aumento na oferta desses bens e serviços.

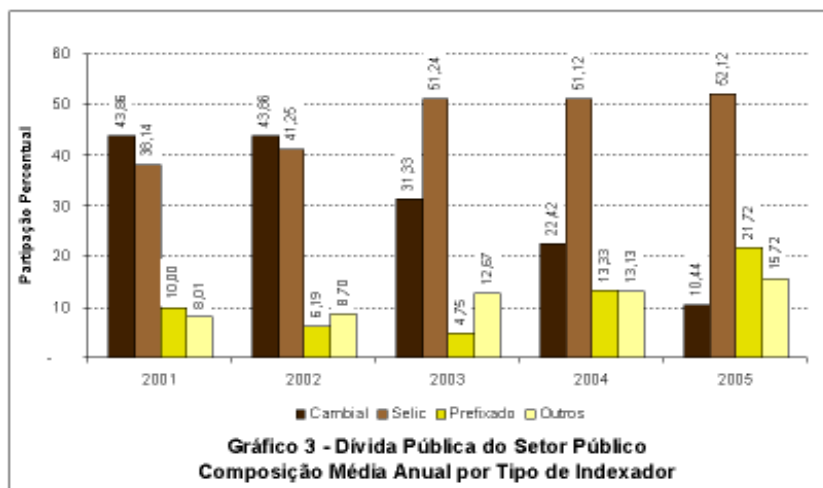
Ainda sobre o Gráfico 2, no exercício de 2005, o setor público apresentou um resultado primário de 4,83% do PIB (R\$ 93,5 bilhões). No entanto, o pagamento dos juros das dívidas públicas interna e externa alcançou 8,11% (R\$ 157,1 bilhões).

Dessa forma, o setor público necessitou obter novos financiamentos, correspondentes a 3,28% (R\$ 63,6 bilhões). Isso permite esclarecer um equívoco recorrente. Efetivamente, é comum a afirmação de que um alongamento unilateral dos compromissos do setor público permitiria dar outra destinação ao montante ora utilizado no pagamento de juros. Essa mudança, todavia, somente ocorreria na escala pretendida se as empresas e famílias continuassem dispostas a financiar o setor público apesar do não pagamento – ou redução drástica – dos juros devidos pelos financiamentos progressos. É mais plausível que semelhante alongamento, ao menos no primeiro momento, interrompa a obtenção de novos financiamentos. Dessa forma, os recursos disponibilizados seriam não muito superiores aos superávits primários até então gerados – o eventual excedente proviria de fundos de investimento controlados pelo próprio setor público, como as entidades fechadas de previdência complementar das empresas públicas e sociedades de economia mista.

Além do comportamento do superávit primário, que outros fatores afetaram a dívida pública líquida ao longo do passado recente? O Gráfico 3 mostra como essa dívida evoluiu no período 2001–2005 em

termos dos seus diferentes indexadores. Percebe-se uma elevada participação de instrumentos vinculados à taxa de câmbio em 2001 e 2002, com decréscimo acelerado nos anos seguintes. Os instrumentos com juros pós-fixados referenciados na taxa Selic, por sua vez, partiram de patamares elevados para níveis ainda maiores no decorrer do período enfocado. Já os pré-fixados, por não serem bem aceitos em ambientes marcados pela incertezas, caíram nos três primeiros anos, recuperando-se nos dois últimos.

Combinando-se o Gráfico 3 com a Tabela 2, tem-se um quadro mais amplo do que ocorreu com a dívida pública líquida. Em 2001 e 2002, juntamente com a elevação da participação dos instrumentos vinculados à taxa de câmbio, houve uma forte desvalorização real da moeda nacional vis-à-vis o dólar dos EUA, onerando sobremaneira o setor público e exigindo a obtenção de um volume considerável de novos financiamentos para que os custos da dívida já contraída pudessem ser cobertos. De 2003 a 2005, no entanto, os efeitos simetricamente benéficos da valorização da moeda nacional foram pouco significativos em face da perda de participação desses instrumentos.



Fonte: BCB, Séries Temporais (<http://www.bacen.gov.br/?SERIETEMP>). Elaborado pelos autores.

Nota: Selic – taxa de juros de referência para títulos federais no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia.

A taxa Selic real observada, a seu tempo, apresentou comportamento distinto. Tendo diminuído no período de 2000 a 2002 em decorrência da elevação da taxa de inflação, ela aumentou substancialmente nos três anos seguintes, cabendo-lhe papel de destaque na lenta queda da relação “dívida pública/PIB” nesse mesmo período.

esperada”, mais usual, a qual é obtida descontando-se a expectativa para a inflação futura;

(4) Índice de Preços ao Consumidor dos EUA (CPI, na língua inglesa);

(5) cotação de venda no mercado livre; moeda mais representativa da dívida externa pública;

(6) taxa obtida computando-se as variações do IPCA e do IPC-EUA.



**Tabela 2: Cálculo da Variação Real dos Juros Domésticos e do R\$ em relação ao US\$**

INDICADORES [VARIAÇÃO % ANUAL]	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PIB	4,36	1,31	1,93	0,54	4,94	2,28
IPCA <sup>(1)</sup>	5,97	7,67	12,53	9,30	7,60	5,69
Selic <sup>(2)</sup>	17,43	17,32	19,17	23,35	16,25	19,05
Selic Real Observada <sup>(3)</sup>	10,82	8,96	5,90	12,85	8,04	12,64
IPC-EUA <sup>(4)</sup>	3,39	1,54	2,38	1,88	3,25	3,42
Variação Nominal da Cotação do US\$ <sup>(5)</sup>	9,30	18,67	52,27	-18,23	-8,13	-11,82
Variação Real da Cotação do US\$ <sup>(6)</sup>	6,64	11,91	38,54	-23,78	-11,84	-13,71

Fonte: BCB, Séries Temporais (<http://www.bacen.gov.br/?SERIETEMP>). Elaborado pelos autores.

## Conclusão

Superadas as turbulências das crises financeiras internacionais, da falta de confiança na capacidade de pagamento das obrigações contraídas pelo setor público brasileiro e da escassez de divisas estrangeiras para que o País pague seus compromissos externos, abre-se um horizonte inteiramente novo para a economia brasileira. Finalmente a recuperação da capacidade de investimento, a geração de empregos e o aumento da renda do trabalho ressurgiram como prioridades no debate nacional. Agora é torcer para que o Estado brasileiro saiba dar a sua contribuição para que a sociedade reencontre o caminho do crescimento.

## Leituras recomendadas

BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro : Campus, 2005.

BLANCHARD, Olivier. *Macroeconomia: teoria e política econômica*. Rio de Janeiro : Campus, 1999.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento: instruções para elaboração da proposta orçamentária da União para 2005*. Brasília, 2004.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro : Campus, 2001.



C. Alexandre A. Rocha e Fernando Álvares C. Dias, consultores legislativos do Senado Federal da área de Política Econômica

**Notas:** (1) Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo;

(2) taxa acumulada no ano; medida mais representativa do custo de financiamento do setor público;

(3) taxa obtida descontando-se a variação concomitante do IPCA; medida que difere da “Selic real

Dilceia Novak Silva

Maria Elenita Menezes Nascimento

## TURISMO E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO:

*importância e perspectivas  
para a economia do conhecimento*



### I. Introdução

O setor do turismo apresenta-se em constante desenvolvimento e os meios de informação e a tecnologia representam um papel importante para este mercado. A utilização da Tecnologia da Informação (TI), pelas empresas do setor turístico, está se tornando cada vez mais intensa. A TI destaca-se, como uma das mais poderosas ferramentas para alavancar negócios, reduzir custos, agilizar e acessar mais diretamente os consumidores, dentre outros benefícios. Os avanços tecnológicos têm possibilitado que muitas empresas modifiquem seu perfil competitivo, além de conquistarem maiores fatias de mercado.

De acordo com Di Serio e Maia (2004), a TI tem modificado sensivelmente o relacionamento entre organizações, fornecedores e clientes, assim como as modalidades internas de organizar e tratar os fluxos de informação. Essas mudanças foram percebidas pelas empresas turísticas desde a integração/interconexão possibilitadas pela Internet e em decorrência de novos e sofisticados sistemas operacionais, com destaque para os sistemas de reservas de hotéis, passagens aéreas e carros.

Esse artigo tem como objetivo explorar a relação do turismo com a TI, analisando sua importância para o setor e demonstrando que, nesta era globalizada, a Tecnologia da Informação constitui-se em um instrumento fundamental para a competitividade das empresas deste setor, sobretudo por sua capacidade de criar estratégias que facilitam o processo de compra, venda e a troca de informações.

O artigo foi estruturado em seis seções. Além desta introdução, na seção 2 são apresentados alguns aspectos conceituais sobre turismo e TI, os aspectos históricos do surgimento da TI no Brasil e as principais características da Sociedade do Conhecimento em contraponto às características da Sociedade Industrial. Na seção 3, discute-se a situação atual do turismo frente às novas tecnologias. Parte-se da constatação de que esta nova era requer do turismo novos tipos de sistemas a fim de suprir os diferentes desejos e necessidades dos clientes, com estratégias completas e claras de desenvolvimento turístico. Além disso, é fundamental que os profissionais do turismo trabalhem de forma criativa, inovadora e empreendedora. A seção 4 apresenta a importância da TI

para o setor do turismo. A premissa básica é que a TI é um instrumento importante, tanto para as empresas deste setor, quanto para os turistas. Na seção 5, discute-se as mudanças que vêm ocorrendo no segmento do turismo a partir do advento da TI e a influência do consumidor na era da Internet. Atualmente, os turistas são mais exigentes, melhor informados e as empresas que quiserem sobreviver neste mercado competitivo devem atendê-los de forma criativa e personalizada. Finalmente, a seção 6 apresenta as considerações finais do trabalho.

### 2. Aspectos conceituais

Nesta seção são apresentados alguns aspectos conceituais sobre turismo e TI. Além disso, discute-se a questão do surgimento da TI no Brasil e são apresentadas as principais características da Sociedade do Conhecimento em contraponto às características da Sociedade Industrial, deixando clara a necessidade de uma nova política, diferenciada da anterior.

O turismo é uma atividade em pleno crescimento, com perspectivas bastante promissoras. Este setor é considerado de extrema importância para o crescimento da economia de um país, dado o seu potencial de geração de emprego e renda. Além disso, o turismo contribui de forma significativa para aumentar o PIB de cada país, melhorando a qualidade de vida da população. De La Torre (1992, p. 19), conceitua o turismo da seguinte forma:

“Turismo é um fenômeno social que consiste no deslocamento voluntário e temporário de indivíduos ou grupos de pessoas que, fundamentalmente por motivos de recreação, descanso, cultura ou saúde, saem do seu local de residência habitual para outro, no qual não exercem atividades lucrativas ou remuneradas, gerando múltiplas inter-relações de importância social, econômica e cultural”.

Diante da complexidade que envolve o turismo, a TI vem desempenhando um papel fundamental para o desenvolvimento deste setor. Na chamada Era da Informação, a integração viabilizada pela Internet, pelos sistemas operacionais e por outras tecnologias interativas estão promovendo grandes mudanças no mercado. Essas tecnologias estão permitindo a integração e o desenvolvimento da distribuição global de serviços turísticos.



Para Cruz (1997, p. 160) “tecnologia da informação é o conjunto de dispositivos individuais, como ‘hardware’, ‘software’, telecomunicações ou qualquer outra tecnologia que faça parte ou gere tratamento da informação, ou ainda, que a contenha”.

No Brasil, a TI tomou impulso a partir do advento da Sociedade da Informação. De acordo com Takahashi (BRASIL, 2000), o Programa Sociedade da Informação resultou de um trabalho iniciado em 1996, pelo Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia-CNPQ. Este programa teve como finalidade lançar os alicerces de um projeto estratégico, de amplitude nacional, para integrar e coordenar o desenvolvimento e a utilização de serviços avançados de computação, comunicação e informação, e de suas aplicações na sociedade, de forma a promover a pesquisa e a educação, bem como assegurar que a economia brasileira tivesse condições de competir no mercado mundial.

A TI nem sempre esteve presente na sociedade, nos meios de produção. No século XVI, o conhecimento não era considerado um fator relevante para a geração de riqueza das nações. Os mercantilistas viam na obtenção do ouro e da prata a maneira mais importante de enriquecer um país. No século XVIII, Adam Smith considerava a divisão social do trabalho como sendo a verdadeira fonte de riqueza das nações. Para ele, a produção nacional podia crescer através da divisão do trabalho, criando especializações capazes de aumentar a produtividade e fazer baixar o preço das mercadorias.

Atualmente, a acumulação de metais preciosos deixou de ser um fator preponderante. A divisão social do trabalho continua sendo um elemento essencial para geração de riqueza de um país, contudo, ela incorporou a TI como um elo primordial para o desenvolvimento e para a geração de renda de qualquer país.

De acordo com Cavalcanti e Gomes (2001), na era da nova economia, ou economia baseada em conhecimento, as atividades que agregarão mais valor, que gerarão mais riqueza para uma nação, serão aquelas produzidas pela inovação, e esta principalmente pela capacidade de utilizar o conhecimento agregado aos produtos e serviços oferecidos. O que importa agora para o aumento da produtividade é o trabalho intelectual e para isso é necessário criar mecanismos para gerir esse conhecimento.

De uma maneira sintética aponta-se, no Quadro I, cinco aspectos essenciais para caracterizar a sociedade do conhecimento (nova economia):

O Quadro I contrapõe o paradigma industrial com o paradigma do conhecimento. Pode-se inferir deste quadro que hoje os consumidores são mais exigentes, não aceitam serviços padronizados, buscam serviços customizados que atendam suas necessidades individuais. As profissões também passaram por um processo de mudança acentuada, dado o maior valor atribuído ao conhecimento. Desta forma, o profissional que está se preparando para trabalhar na nova economia<sup>1</sup> deve ser flexível, polivalente e criativo. O tempo também é considerado uma variável essencial nesta era globalizada. As pessoas estão se tornando cada vez mais intolerantes a perda de tempo, elas desejam obter informações precisas e em tempo real. O sucesso de uma organização não está vinculado somente à posse de bens tangíveis (máquinas, imóveis, recursos financeiros), os bens intangíveis também são importantes. Por isso a necessidade de se valorizar o ensino, de preservar os recursos humanos, possuidores de conhecimento, espírito empreendedor e criatividade.

### 3 - Situação atual do turismo frente às novas tecnologias

A nova era do turismo, marcada pelo aumento da competitividade, requer novos tipos de sistemas, que possibilitem disponibilizar as informações de maneira rápida, fácil e a baixos custos. Da mesma forma, flexibilidade, criatividade e a capacidade de iniciativa são atributos essenciais do profissional que está se formando para trabalhar neste mercado competitivo.

O avanço tecnológico e a globalização têm exigido uma nova postura das empresas que atuam no setor do turismo. Antes, essas empresas tinham espaço de atuação e lucro praticamente garantidos. Hoje, encontram-se pressionadas a rever suas estratégias de ação, em virtude do surgimento de um novo contexto: clientes mais exigentes, comissões em queda e maior concorrência. De acordo com Maya e Otero (2002), atualmente, os clientes passaram a desempenhar um papel inimaginável algum tempo atrás, passaram a definir não apenas o que desejam comprar, mas também onde comprar, como comprar, quando receber e, ainda, quanto estão dispostos a pagar.

Neste contexto, como salienta Ulysséa *et al.* (2002), a nova era do turismo, cuja característica fundamental se encontra na maior competência entre empresas e destinos turísticos, em um mercado mais bem-informado, requer novos tipos de sistemas de

**Quadro 1 – As cinco características essenciais da sociedade do conhecimento (nova economia)**

Atributos	Paradigma industrial	Paradigma do conhecimento
■ Modelo de produção	■ Economia de escala	■ Flexível
■ Pessoas	■ Mão de obra especializada	■ Polivalente e empreendedor
■ Tempo	■ Grandes tempos de resposta	■ Tempo real
■ Espaço	■ Limitado e definido	■ Ilimitado e indefinido
■ Massa	■ Tangível	■ Intangível

Fonte: Centro de Referência em Inteligência Empresarial CRIE-COPPE/UFRJ



gestão, que respondam, através de maior flexibilidade e segmentação, aos diferentes desejos e necessidades dos clientes, com estratégias completas e claras de desenvolvimento turístico.

Diante dessa realidade, e a fim de manterem suas operações em um mercado cada vez mais disputado, os agentes de turismo precisam aproveitar o potencial da TI para reverter essa situação em seu favor. Vale destacar que, para satisfazerem as necessidades do mercado, as organizações terão que aderir aos avanços tecnológicos desde *hardware* até *software* e recursos humanos, indispensáveis para identificar a demanda e a oferta turística que podem oferecer maior satisfação aos clientes.

Vale ressaltar que por si só os recursos da informática não são fatores de sucesso se o usuário não sentir como real o valor ou o retorno do sistema ou instrumento que deve utilizar em suas atividades. Considera-se que é o recurso humano que definirá as necessidades e em função destas, indicará programas (e *softwares*) necessários, como os recursos materiais (equipamentos), observa MANAS (1999).

A TI está disponível para muitas organizações, porém, o diferencial está em saber como utilizá-la. No caso do turismo, é preciso saber trabalhar de forma criativa, inovadora e empreendedora, com profissionais capacitados, que tenham habilidades para identificar oportunidades, para se comunicar, negociar, resolver problemas e adquirir informações. Neste sentido, o turismo deixou de ser uma atividade para amadores, sobretudo porque a nova economia requer infra-estrutura moderna de comunicação e competência para transformar informação em conhecimento.

Nota-se que o setor do turismo estará cada vez mais vinculado a TI, sendo este, um dos fatores que poderá proporcionar um impulso maior para o desenvolvimento deste setor, tornando os serviços melhores em relação à redução de custos, melhoria da qualidade no atendimento e incremento aos produtos e serviços. Daí a importância em aderir às novas tecnologias.

#### 4 – A importância da TI para o turismo

Esta seção apresenta a importância da TI para o setor do turismo. Ela se destaca hoje, como uma das mais poderosas ferramentas para alavancar negócios, proporcionar redução de custos, agilidade e acesso mais direto aos consumidores, entre outros benefícios.

Segundo O'Connor (2001), o turismo é considerado como uma grande indústria pelo mundo inteiro. É um importante representante econômico e movimenta diversos setores da economia, contribuindo para o desenvolvimento de novas áreas ou para outras que já apareciam no mercado, porém não se destacavam. Da

mesma forma afirma Fernandes e Coelho (2002, p. 4), "o turismo tem evoluído substancialmente ao longo do tempo, especialmente a partir da segunda metade do século XX, e é considerado nos dias de hoje, o segmento que exibe um dos maiores crescimentos no mundo dos negócios".

Neste contexto, a TI representa um papel fundamental para o setor do turismo; ela é reconhecida como um instrumento de apoio a este setor. De acordo com Silveira *et al.* (2002), o mercado tecnológico apresenta grande influência na distribuição dos produtos de turismo e hospitalidade. A principal função deste mercado é facilitar o processo de compra, venda e a troca de informações. O desenvolvimento da tecnologia dentro do turismo possibilita a criação de estratégias que proporcionam facilidades, tanto para os turistas, quanto para as empresas deste setor.

A TI é um fator importante para a competitividade das empresas nesta era globalizada. Pode-se afirmar que quem não dispõe desse recurso pode estar, em breve, fora do mercado. Atualmente, não se pode imaginar o que seria, por exemplo, dos bancos, das transportadoras aéreas, dos hotéis, das agências de turismo, entre outros, sem a TI.

#### 5 – Nova estrutura de negócio – propósito

Nesta seção discute-se as mudanças que vêm ocorrendo no segmento do turismo a partir do advento da TI. Além disso, aborda-se o novo papel desempenhado pelo consumidor nas transações comerciais da economia digital, e a necessidade das empresas se adaptarem a esse novo cenário.

De acordo com Maya e Otero (2002), a forma como os consumidores eram focados antes do advento da Internet está perdendo sentido, na

medida em que o novo cliente da economia *on-line* é bem mais informado, possui mais opções de escolha e independência de compra. As organizações necessitam, portanto, estabelecer com ele novos vínculos para atingir seus objetivos institucionais.

A Internet dispõe de uma gama de oportunidades de negócios para as organizações que atuam no setor do turismo, principalmente para aquelas que pretendem realizar a distribuição de seus produtos/serviços de forma *on-line*. Neste sentido, o comércio eletrônico (CE) surge como um novo instrumento para agregar valor e vantagem competitiva às empresas do setor do turismo.

Albertin (2002) define CE como a realização de toda cadeia de valor dos processos de negócio num ambiente eletrônico, através da aplicação intensa das tecnologias de informação, atendendo os objetivos de negócio. Desta forma, o uso do CE implica na integração de todos os processos de negócio da empresa, através de seus sistemas de informação.

(...) o novo cliente da economia *on-line* é bem mais informado, possui mais opções de escolha e independência de compra. As organizações necessitam, portanto, estabelecer com ele novos vínculos para atingir seus objetivos institucionais. (...)

Segundo Maya e Otero (2002), o negócio eletrônico (*e-business*) está causando uma revolução que ameaça os fundamentos dos negócios tradicionais, e as empresas que reconhecem a oportunidade que a Internet oferece já começaram a estabelecer sua presença *on-line*. Para Seybold (2000), um fator crítico no sucesso de um empreendimento *on-line* consiste na capacidade das empresas em redesenhar os processos organizacionais “de fora para dentro”, começando a partir do ponto de vista do cliente.

Diante desta realidade, os profissionais que atuam no setor do turismo devem estar preparados para verificar quais são realmente as necessidades dos clientes. Uma forma de aumentar a probabilidade de venda dos produtos turísticos e a satisfação dos clientes é saber em que grupo cultural eles estão inseridos. Desta forma, será possível oferecer serviços personalizados, de acordo com os gostos de cada consumidor. Para tanto, é necessário aprimorar o fluxo de informações, construindo um banco de dados, onde constem informações sobre o comportamento, a personalidade e as preferências de cada consumidor.

Conforme destacado na seção 4, a TI é de fundamental importância para as empresas do setor do turismo, pois essa tecnologia oferece relevante potencial de redução de custos, além de possibilitar a ampliação dos seus mercados. Entretanto, algumas empresas encontram dificuldades para ter acesso às inovações tecnológicas.

A falta de recursos próprios e as dificuldades de acesso ao crédito, em geral, são os maiores empecilhos ao fortalecimento das micro, pequenas e médias Empresas (MPMEs)<sup>2</sup>. Além disso, as MPMEs enfrentaram outros obstáculos à utilização da rede global, como a falta de percepção das oportunidades oferecidas pelo CE, a incerteza quanto a seus benefícios para o negócio, a falta de produtos adequados e de sistemas integrados para utilização da Internet.

De acordo com Santos e Hassan (2003), uma pesquisa realizada pelo SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), em 2003, revelou que nos últimos dez anos o nível de inclusão digital das MPMEs, no Estado de São Paulo, saltou de 19% para 47%. Esse estudo foi realizado junto a 1163 estabelecimentos de micro e pequeno porte em 41 municípios paulistas. A pesquisa identificou, ainda, que 54% das empresas entrevistadas acessam a Internet, seja na empresa com microcomputadores (38%), fora da empresa com equipamento próprio (4%) ou fora da empresa sem microcomputador (12%). Das MPMEs não informatizadas (53%), mais da metade (64%) afirmou não ver real necessidade ou benefício nesta ferramenta.

Uma pesquisa mais recente, realizada em 2005, pela Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico para avaliar o grau de inclusão digital das MPMEs brasileiras revelou que 91,3% das empresas ouvidas já usufruem dos recursos da Internet. Essa pesquisa abrangeu as cidades de São Paulo, Campinas, Bauru, Ribeirão Preto, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, Florianópolis e Belém. Dessas empresas, 85,8% utilizam banda larga. O comércio eletrônico já é utilizado por 47,6% das empresas que responderam à pesquisa e 77,1% possuem *site* na Internet. A pesquisa revelou ainda que

46,4% das empresas ouvidas possuem mais de dez computadores (CÂMARA BRASILEIRA DE COMÉRCIO ELETRÔNICO, 2005).<sup>3</sup>

É importante salientar, ainda, que a pesquisa revelou que mais de 37% das respostas apontam, como os principais gargalos para quem quer se digitalizar, a baixa capacitação dos recursos humanos e a falta de informação disponível a quem está começando (CÂMARA BRASILEIRA DE COMÉRCIO ELETRÔNICO, 2005).

Pode-se notar, pelos dados das pesquisas do Sebrae e da Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico, que o número de MPMEs conectadas à Internet aumentou consideravelmente entre 2003 e 2005. Esse fato evidencia que os empresários, em geral, estão mais conscientes sobre os benefícios que a informatização e o acesso à Internet podem trazer para os negócios. A forma primitiva de gerir as empresas, sem o uso da TI, representa uma perda de competitividade, tendo em vista que o uso da TI pode gerar reduções significativas de custos, além de facilitar o processo de compra, venda e a troca de informações. A informatização, aliada ao conhecimento dos membros de uma organização, faz a diferença na nova economia.

Para estimular o desenvolvimento da nova economia no Brasil é necessário acelerar a introdução de novas tecnologias no ambiente empresarial. Além disso, é fundamental promover uma política de inclusão digital, preparando os cidadãos para trabalharem com as ferramentas da TI. Essas medidas criam condições para que a economia brasileira possa competir no mercado mundial. Partese da premissa que a iniciativa de fomentar o uso das inovações tecnológicas deve partir da esfera pública.<sup>4</sup> O impacto positivo que a “nova economia” pode gerar para o Brasil está atrelado à participação do maior número possível de pessoas, organizações e regiões como usuárias ativas da Tecnologia da Informação.

## 6 - Considerações finais

O mundo está passando por um momento de profundas transformações. As facilidades proporcionadas pelas inovações tecnológicas, como a possibilidade de obter informações em tempo real e de fazer reservas pela Internet, estão alterando a maneira de como as pessoas se comunicam, se relacionam e efetuam negócios. No caso das organizações que atuam no setor do turismo, os serviços e informações não podem ser inspecionados antes da compra. Desta forma, é fundamental que haja precisão ao transmitir uma informação ao cliente, de forma a evitar transtornos e aborrecimentos, tanto para o cliente, quanto para a organização.

Neste contexto, a TI se destaca como uma das ferramentas mais poderosas para alavancar os negócios do turismo, na medida em que cria estratégias que facilitam o processo de compra, venda e a troca de informações. Ela é ain-

da um instrumento de apoio ao setor do turismo, na medida em que proporciona facilidades, tanto para as empresas deste setor, quanto para os consumidores.

Sabe-se que a TI dispõe de ferramentas que auxiliam o processo de gestão de uma organização, no entanto, é importante ressaltar que toda gestão deve valorizar os recursos humanos internos. Não se pode dizer que o uso exclusivo da tecnologia, ou mais especificamente de ferramentas operacionais como Internet, sejam suficientes para acompanhar as tendências da globalização e garantir uma administração eficiente. O essencial é aliar o conhecimento dos membros da organização com a tecnologia.

Percebe-se que o setor do turismo estará cada vez mais vinculado à TI, devido à necessidade de agilizar os serviços, reduzir custos e melhorar o atendimento. Diante desta realidade, as empresas que não aderirem às novas tecnologias estarão sujeitas a enfrentarem muitas dificuldades neste mercado competitivo e provavelmente não sobreviverão.

## Referências

- ALBERTIN, A. *Comércio Eletrônico: modelos, aspectos e contribuições de sua aplicação*. 4. ed. São Paulo : Atlas, 2002.
- BANCO Mundial, Conhecimento para o Desenvolvimento. *Revista Inteligência Empresarial*, Rio de Janeiro, n 1, out. 1999.
- CÂMARA BRASILEIRA DE COMÉRCIO ELETRÔNICO *Câmara-e.net divulga dados sobre as MPMEs no mundo digital*. São Paulo, 19 dez. 2005. Disponível em: < <http://www.camara-e.net/interna.asp?tipo=1&valor=3410>>. Acesso em: 22 mar. 2007.
- BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. *Sociedade da Informação no Brasil*. Livro Verde. Brasília : Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.
- CAVALCANTI, M.; GOMES, E. *A Sociedade do conhecimento e a política industrial brasileira*. Portal do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível na Internet em: < [http://www2.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sti/publicacoes/futAmaDilOportunidades/futIndustria\\_07.pdf](http://www2.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sti/publicacoes/futAmaDilOportunidades/futIndustria_07.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2008.
- CRUZ, T. *Sistemas, Organização & Métodos: estudo integrado das Novas Tecnologias da Informação*. São Paulo: Atlas, 1997.
- DE LA TORRE, O. P. *EL turismo, fenómeno social*. Ciudad de México, México : Fondo de Cultura Económica, 1992.
- DI SERIO, L. C.; MAIA, M. C. Virtualização do Produto Turístico: um Estudo de Caso. In: CONGRESSO ANUAL DE TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO: CATI, 2004. [Anais]. São Paulo: FGV, 2004.
- FERNANDES, I. P.; COELHO, M. F. *Economia do Turismo, Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2002.
- MAÑAS, A. V. *Administração de sistemas de informação*. São Paulo: Editora Érica, 1999.
- MAYA, P. C. C.; OTERO, W. R. I. A Influência do consumidor na era da Internet. *Revista da FAE*, Curitiba, v.5, n.1, p.71-81, jan./abr. 2002.
- O'CONNOR, P. *Distribuição da informação eletrônica em turismo e hotelaria/Trade*. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- SANTOS, E.; HASSAN, A. *Computador, 64% não vêem benefícios em investir – Inclusão digital*. Disponível na

Internet em: <[http://www.desa.com.br/desa2/negocios/home\\_neg.php?codsupertopico=43&codconteudo=853](http://www.desa.com.br/desa2/negocios/home_neg.php?codsupertopico=43&codconteudo=853)>. Acesso em: mar. 2007.

- SEYBOLD, P.B. *Clientes.com*. São Paulo: Makron Books, 2000.
- SILVEIRA, A. L. et al. Tecnologia da Informação em Turismo e Hospitalidade. In: JORNADA CIENTÍFICA DE TRABALHOS ACADÊMICOS, I., 2002. *Anais*. Florianópolis: ASSESC, 2002. Disponível em: < [http://www.assesc.edu.br/download/1\\_jornada\\_cientifica/1jornada35.pdf](http://www.assesc.edu.br/download/1_jornada_cientifica/1jornada35.pdf)>; Acesso em: 12 fev. 2008.
- ULYSSÉA, Ione. M. W. et al. A mídia como oportunidade para o turismo receptivo brasileiro. In: ENCONTRO EMPREENDENDO NO TURISMO, II, 2002. [Anais]. Florianópolis: UFSC, 2002.

<sup>1</sup> A nova economia se caracteriza pelo deslocamento do eixo da riqueza e do desenvolvimento de setores industriais tradicionais – intensivos em mão-de-obra, matéria-prima e capital – para setores cujos produtos, processos e serviços são intensivos em tecnologia e conhecimento, observa (CAVALCANTI; GOMES, 2001).

<sup>2</sup> A dificuldade de acesso ao crédito é um dos fatores que impede a maior lucratividade da PME e reduz, portanto, a capacidade delas investirem. O grande desafio é encontrar caminhos para que as PME, responsáveis pela maior parte dos empregos gerados no Brasil, possam ter acesso a linhas de crédito com custos mais acessíveis, pois as taxas de juros elevadas restringem sua capacidade de investir. Não obstante, as empresas grandes possuem uma vantagem em relação às PME, na medida em que são menos dependentes dos recursos do sistema financeiro.

<sup>3</sup> Para realizar este levantamento, a Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico ouviu cerca de 3.610 empresas, de diversos segmentos, que constam de cadastros do Sebrae, dos Correios e da própria Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico.

<sup>4</sup> Na era da Internet, o Governo deve promover a universalização do acesso e o uso crescente dos meios eletrônicos de informação para gerar uma administração eficiente e transparente em todos os níveis. A criação e manutenção de serviços equitativos e universais de atendimento ao cidadão contam-se entre as iniciativas prioritárias da ação pública (BRASIL, 2000).



Maria Elenita Menezes Nascimento, PhD em Computação pela University of Manchester Institute of Science and Technology (UMIST)/Inglaterra, é pesquisadora associada e professora do Programa de Mestrado em Turismo do Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília CET/UnB, e assessora do Centro de Gestão de Estudos Estratégicos - CGEE

Dilceia Novak Silva, economista, pós-graduada em Turismo pela Universidade de Brasília, é aluna especial do Programada de Mestrado em Administração Pública da UIV – Universidade Federal de Viçosa/MG



# RÁDIO SENADO

## Em sintonia com o Brasil

Em 2008 a **Rádio Senado** completa onze anos e prepara-se para nacionalizar as transmissões em FM. Atualmente a programação da Rádio vai ao ar na frequência de 91,7 MHz para o Distrito Federal e o entorno.

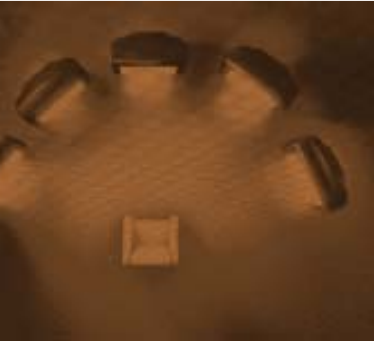
Para este ano está prevista a implantação de emissoras em Cuiabá (102,5 MHz), Fortaleza (103,3 MHz), Natal (106,9 MHz), Rio de Janeiro (105,9 MHz) e Salvador (94,9 MHz).

A **Rádio Senado** se consolida como um importante canal de informação, cultura e cidadania.

Luiz Fernando Fauth

# CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA

de programas de televisão  
e sua vinculação a faixas horárias



## I – INTRODUÇÃO

O Ministério da Justiça, após intenso debate com segmentos da sociedade, acadêmicos e, principalmente, com os representantes de emissoras de televisão, regulamentou a classificação indicativa de programas de televisão, por meio da Portaria nº 1.220, de 11 de julho de 2007.

Em um de seus dispositivos, o ato normativo repete a previsão constante de outros regulamentos e vincula o horário de transmissão do programa à respectiva classificação. A medida é justificada como necessária à proteção dos telespectadores, especialmente crianças e adolescentes. Por outro lado, seus críticos apontam sua inconstitucionalidade, decorrente da violação dos princípios da liberdade de expressão e de vedação à censura.

Nesse contexto, o presente artigo tem o propósito de examinar a conformidade da vinculação entre classificação indicativa e faixa horária à disciplina constitucional da matéria. Para tanto, primeiramente, faz-se um breve esboço da regulamentação do tema para, posteriormente, confrontá-la com a respectiva normatização constitucional. Acrescenta-se, ainda, ao debate a previsão de mecanismo de bloqueio eletrônico de programação inadequada previsto na Lei nº 10.359, de 27 de dezembro de 2001.

## II – REGIME JURÍDICO DA CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA

A instituição de um sistema de classificação indicativa para diversões e espetáculos públicos e programas de televisão encontra previsão expressa na Constituição Federal de 1988, que assim dispõe em seu art. 21, inciso XVI, no tocante às competências da União:

Art. 21 Compete à União:

.....  
XVI – exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;

.....  
O sistema deverá ser regulamentado por meio de lei federal, nos termos do art. 220, § 3º, da Lei Maior:

Art.220.....

.....  
§ 3º Compete à lei federal:

I – regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao poder público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;

II – estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

A classificação indicativa dos programas de televisão deve ser ainda entendida dentro do contexto da proteção da criança e do adolescente, que deve ser promovida pelo Estado, pela sociedade e pela família, consoante prescreve o art. 227 da Constituição:

Art. 227 É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A legislação infraconstitucional acerca do tema, contudo, não fornece elementos concretos para o desempenho dessa função pelo Poder Público. Ao contrário, limita-se a remeter a matéria à regulamentação por ato do Poder Executivo, conforme se verifica

na redação do art. 74 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA):

Art. 74 O Poder Público, através do órgão competente, regulará as diversões e espetáculos públicos, informando sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada.

O tema é tratado também na Lei nº 10.359, de 2001, que, por sua vez, limita-se a estabelecer que a classificação indicativa deverá considerar a existência de cenas de sexo e violência nos programas examinados, conforme determina seu art. 3º, parágrafo único:

Art. 3º Competirá ao Poder Executivo, ouvidas as entidades representativas das emissoras especificadas no art. 1º, proceder à classificação indicativa dos programas de televisão.

Parágrafo único. A classificação indicativa de que trata o caput abrangerá, obrigatoriamente, a identificação dos programas que contenham cenas de sexo ou violência.

A regulamentação detalhada da matéria, portanto, encontra-se em normativo do Ministério da Justiça, consubstanciado na Portaria nº 1.220, de 2007. Logo em seu art. 1º, parágrafo único, o



documento estabelece que a classificação indicativa de programas de televisão integra o sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente. Esclarece, ainda, no art. 3º, que o procedimento tem natureza informativa e pedagógica, voltada para a promoção dos direitos das crianças e adolescentes.

Nesse sentido, o art. 16 da mesma portaria declara que a classificação indicativa é meio legal capaz de garantir à pessoa e à família a possibilidade de receber as informações necessárias para se defender de diversões públicas inadequadas à criança e ao adolescente. No mesmo diapasão, o art. 18 especifica que a informação sobre a natureza e o conteúdo de obras audiovisuais, suas respectivas faixas etárias e horárias é meramente indicativa aos pais e responsáveis, que, no exercício do poder familiar, poderão decidir a respeito do acesso de seus filhos, tutelados ou curatelados à programação televisiva. O parágrafo único do mesmo dispositivo, contudo, estabelece que o exercício do poder familiar, no caso em tela, pressupõe a existência de mecanismo eletrônico de bloqueio de programação inadequada ou a contratação de serviço de televisão por assinatura que permita a escolha da programação.

A classificação, conforme preceitua o art. 17, é atribuída em função das cenas de sexo e violência do programa avaliado. Apesar de seu suposto caráter informativo, ressaltado nos dispositivos aqui evidenciados, a Portaria nº 1.220, de 2007, respaldando-se na Lei nº 8.069, de 1990, determina a vinculação entre a classificação atribuída a um programa e a faixa horária em que sua veiculação é permitida. Da combinação das categorias estabelecidas no art. 17 com as faixas previstas no art. 19, resulta a seguinte escala de horários, que deverá ser observada nos diferentes fusos horários vigentes no País:

- Programação livre: qualquer horário;
- Programação não recomendada a menores de dez anos: qualquer horário;
- Programação não recomendada para menores de 12 anos: após as 20 horas;
- Programação não recomendada para menores de 14 anos: após as 21 horas;
- Programação não recomendada para menores de 16 anos: após as 22 horas;
- Programação não recomendada para menores de 18 anos: após as 23 horas.



Erik Dungan / SXC

A regulamentação da classificação indicativa por meio de ato do Poder Executivo encontra amparo em dispositivos constitucionais e legais que lhe atribuem essa competência. Nesse sentido, deve-se observar que o Supremo Tribunal Federal (STF) não conheceu da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.398, impetrada contra a Portaria nº 796, de 08 de setembro de 2000, que dispunha sobre o mesmo tema, por entender que a validade do ato decorreria do art. 74 do ECA. O mesmo entendimento fora adotado na ADI nº 392-5, referente à Portaria nº 773, de 19 de outubro de 1990, de que se destaca o seguinte excerto, constante do voto do Ministro Celso de Mello:

Noto, porém, que a Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) atende à exigência contida no art. 220, § 3º, I, do texto constitucional, pois contém, em seus arts. 74 a 80, a disciplina reguladora dos espetáculos públicos, tanto que, em capítulo próprio, estipula regras gerais de prevenção especial concernentes, entre outros temas, a diversões e espetáculos públicos.

Não há, portanto, razão para questionar a iniciativa do Ministério da Justiça no sentido de regulamentar a matéria, tendo em vista que a edição de ato normativo por parte daquele órgão conta com amparo legal, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

### III – VINCULAÇÃO DE FAIXA HORÁRIA À CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA

Em outra vertente, contudo, mostra-se pertinente analisar a constitucionalidade do aspecto mais polêmico constante da norma analisada, qual seja, a vinculação do horário de transmissão dos programas à respectiva classificação indicativa. Nesse sentido, cumpre mencionar que o art. 254 do ECA dá respaldo à regulamentação vigente ao preconizar que é vedado veicular programa em horário diverso do autorizado, sob pena de multa e até de suspensão da programação da emissora em caso de reincidência.

Para o exame do tema, contudo, deve-se considerar que a Constituição Federal consagra, em seu art. 5º inciso IX, a liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença. O princípio é reafirmado no art. 220, que estabelece que a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição salvo aquelas previstas no próprio texto constitucional. No § 1º do

- ER** Especialmente recomendado para Crianças e Adolescentes  
ícone branco como fonte padrão
- L** Livre para todo público  
ícone verde como fonte padrão
- 10** Contém cenas inadequadas para menores de 10 anos  
ícone azul como fonte padrão
- 12** Contém cenas inadequadas para menores de 12 anos  
ícone amarelo como fonte padrão
- 14** Contém cenas inadequadas para menores de 14 anos  
ícone laranja como fonte padrão
- 16** Contém cenas inadequadas para menores de 16 anos  
ícone vermelho como fonte padrão
- 18** Contém cenas inadequadas para menores de 18 anos  
ícone preto como fonte padrão



citado dispositivo, determina-se que a lei não poderá criar embaraço à plena liberdade de informação jornalística, observados o disposto nos incisos IV, V, X, XIII e XIV, do art. 5º. Além disso, o § 2º do mesmo artigo proíbe toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

No que tange ao controle da programação de televisão, as possibilidades que se abrem para a atuação estatal devem ater-se ao regime estabelecido pelos arts. 21, inciso XVI, e 220, § 3º, inciso II, da Constituição. O primeiro estabelece ser da competência da União a classificação indicativa das diversões públicas e dos programas de rádio e televisão. Essa atividade deve ser entendida como de caráter meramente informativo, desprovida de capacidade para intervir ou determinar a conduta a ser adotada pelas emissoras (BARROSO, 2001). Os limites da atuação do Poder Público na espécie são mais bem definidos na seguinte passagem de José Cretella Júnior, ao comentar o dispositivo constitucional em tela:

As diversões públicas podem ser classificadas 'para efeito indicativo', ou seja, 'sem censura', 'sem vedação', 'sem proibição', apontando o classificador, nos grupos aglutinados, alguns aspectos, como, por exemplo, 'aconselhável' ou 'não-aconselhável' para menores ou maiores de certa idade; 'drama', 'comédia', 'tragédia' (CRETELLA JÚNIOR, 1990, p. 1410).

Além da classificação indicativa, incumbe ao Estado, por meio de lei federal, conforme preceitua o art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição, estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programação inadequada veiculada no rádio e na televisão. Também aqui não é facultado ao Poder Público interferir na programação das emissoras. Cabe-lhe apenas criar mecanismos de defesa eficazes e colocá-los à disposição dos ouvintes ou telespectadores (BARROSO, 2001).

Da combinação desses dois comandos constitucionais resulta a viabilidade de instituir mecanismo que possa minimizar a exposição de crianças e adolescentes a programação inadequada na televisão. Uma das possibilidades que podem ser exploradas é a inserção, no próprio televisor, de dispositivo bloqueador que permita ao usuário impedir a recepção de programas que considere impróprios, como aqueles que contiverem cenas de violência ou

sexo. O funcionamento do dispositivo, contudo, pressupõe a existência de uma classificação indicativa prévia, que informe as características de cada programa, de forma a permitir o bloqueio pelo telespectador.

Iniciativa nesse sentido encontra-se contemplada na Lei nº 10.359, de 2001, que determina a inserção obrigatória de bloqueador eletrônico de programação nos televisores comercializados no País. Para o adequado funcionamento do dispositivo, a mesma Lei estabelece que as emissoras deverão emitir, juntamente com os programas que contenham cenas de sexo e violência, sinal eletrônico que permita o reconhecimento destes pelo bloqueador.

Inicialmente, a cláusula de vigência da Lei nº 10.359, de 2001, previa que a norma entraria em vigor um ano após sua publicação, ou seja, 27 de dezembro de 2002. A *vacatio legis* teria por finalidade permitir a adaptação das linhas de produção de televisores à nova exigência. No entanto, por meio da Medida Provisória (MPV) nº 79, de 27 de novembro de 2002, convertida na Lei nº 10.672, de 15 de maio de 2003, o início da vigência da lei foi postergado para 30 de junho de 2004. Nesta última oportunidade, foi editada a MPV nº 195, de 29 de junho de 2004, que, revogando a Lei nº 10.359, de 2001, além de estabelecer nova disciplina para o tema, determinava que a inserção do bloqueador nos novos televisores só seria exigida a partir de 31 de outubro de 2006.

O instrumento provisório, contudo, foi rejeitado pelo Senado Federal. Dessa forma, restaurou-se a disciplina anterior, estabelecida pela Lei nº 10.359, de 2001, modificada pela Lei nº 10.672, de 2003. Ou seja, o bloqueador passou a ser obrigatório; e, bem assim, a classificação indicativa e a emissão do sinal identificador dos programas com cenas de sexo e violência. No entanto, a norma permanece largamente ignorada. Nem os televisores contam com o bloqueador, nem as emissoras transmitem o sinal necessário a seu funcionamento conforme prescreve a lei vigente. Cumpre, ainda, ressaltar que o bloqueio eletrônico de programação inadequada a crianças e adolescentes, exigido pela Lei nº 10.359, de 2001, sequer foi mencionado nos documentos que definem a política brasileira de televisão digital (Decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003, e Decreto nº 5.820, de 29 de junho de 2006).

(...) incumbe ao Estado, por meio de lei federal, conforme preceitua o art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição, estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programação inadequada veiculada no rádio e na televisão.

Nesse contexto, a vinculação do horário de transmissão com a classificação indicativa, tal como prevista no art. 19 da Portaria nº 1.220, de 2007, não se mostraria em conformidade com a disciplina constitucional relativa ao tema. Primeiramente, a exigência de uma autorização para a transmissão de programa em determinada faixa horária configuraria verdadeira licença prévia, procedimento expressamente vedado pelo art. 5º, inciso IX. Além disso, ao vincular o horário de exibição, transbordaria do caráter meramente indicativo, vale dizer, informativo, preconizado no texto constitucional. Por derradeiro, o sistema tampouco se atém ao disposto no art. 220, § 3º, inciso II, que limita a atuação do Estado ao fornecimento dos meios adequados para que a pessoa e a família possam se defender de programação inadequada. Conclusão nesse sentido é defendida pelo jurista Luís Roberto Barroso (2001), nos seguintes termos:

Não é legítima, à vista do regime constitucional da liberdade de expressão, a exigência de prévia submissão ao Ministério da Justiça dos programas a serem exibidos pela emissora, com exclusão apenas dos que são transmitidos ao vivo.

Não é compatível com a Constituição a previsão do art. 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente de que será punida a transmissão de espetáculo em horário diverso do autorizado, porque:

i) o texto constitucional se refere apenas a classificação indicativa; ii) a autorização caracterizaria exame prévio de conteúdo, o que é vedado (BARROSO, 2001, p. 152).

Ademais, diante do sistema de controle de conteúdo previsto na Lei nº 10.359, de 2001, que já deveria ter sido implementado, a disciplina prevista na Portaria nº 1.220, de 2007, não se mostra condizente com o princípio da proporcionalidade, vez que o resultado pretendido pode ser obtido por meio menos restritivo ao princípio fundamental da liberdade de expressão. Nesse sentido, é mister ressaltar que o juízo de proporcionalidade deriva de considerações de adequação e necessidade, conforme formulação originada da jurisprudência alemã:

Os meios utilizados pelo legislador devem ser adequados e necessários à consecução dos fins visados. O meio é adequado se, com sua utilização, o evento pretendido pode ser alcançado; é necessário se o legislador não dispõe de outro meio eficaz, menos restritivo aos direitos fundamentais (MENDES; COELHO; BRANCO, 2000, p. 248).

Do exposto, é possível concluir que a vinculação do horário de transmissão à classificação indicativa não se conforma aos limites constitucionais da atuação estatal no controle da programação de rádio e televisão. Em outra vertente, mostra-se condizente com os mesmos princípios o sistema previsto na Lei nº 10.359, de 2001, que combina a classificação indicativa com o bloqueio ele-

trônico feito pelo usuário. Esse procedimento, contudo, apesar de exigível, ainda não foi implementado.

#### IV - CONCLUSÕES

O presente artigo teve a finalidade de analisar a regulamentação da classificação indicativa de programas de televisão e a constitucionalidade de sua vinculação a faixas horárias. Nesse mister, apresentou-se breve resumo dos marcos legais concernentes à classificação indicativa. Verificou-se que a matéria encontra previsão constitucional (arts. 21, inciso XVI, e 220, § 3º) e legal (ECA e Lei nº 10.359, de 2001). Como demonstrado, a previsão legal existente é suficiente para amparar a edição da Portaria nº 1.220, de 2007, conforme apontam os precedentes da jurisprudência do STF relativos a atos normativos anteriores que tratavam do mesmo assunto.

Todavia, ainda que em análise preliminar, concluiu-se ser de discutível constitucionalidade o mecanismo de vinculação do horário de transmissão do programa à respectiva classificação indicativa, tal como preconizado na mencionada portaria, com arrimo no art. 254 do ECA. De outra parte, verificou-se ser conforme aos dispositivos constitucionais acerca da matéria o sistema de controle eletrônico previsto na Lei nº 10.359, de 2001, que, embora em plena vigência, não é aplicada.

#### REFERÊNCIAS

- BARROSO, Luís Roberto. Liberdade de expressão, censura e controle da programação de televisão na Constituição de 1988. *Revista do Tribunalis*. São Paulo, v. 90, n. 790, p. 129-152, ago. 2001.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990. v. 3, p. 1410.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000. p. 248.



Luiz Fernando Fauth,  
consultor legislativo do  
Senado Federal para a  
área de Comunicações e  
Ciência da Informação

# Jornal do Senado

**11 anos** de seriedade e profissionalismo.

Com um total de **6 milhões de cópias** impressas ao ano, o Jornal do Senado é distribuído diariamente para Brasília e entorno e semanalmente para o resto do país. Ainda disponibiliza notícias atualizadas na internet e oferece para toda a mídia um serviço de fotos das atividades diárias dos senadores.

É o Jornal do Senado contando a história da política brasileira.



# HANNAH ARENDT

## e o declínio da esfera pública

Nerione N. Cardoso Jr.

Editado pela Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

A tarefa de definir princípio, conceitos universais e supremos, com os quais o homem pensa e vive, parece ter sido, até então, a função mais nobre do pensamento filosófico. Investido de legitimidade para a investigação da verdade, o filósofo buscava a *essência* no mundo de *aparências*. O essencial era inacessível ao homem comum. O pensar elevado era prerrogativa do filósofo. Aos homens em geral era dada a missão de suprir a sociedade de suas tarefas materiais. A atividade de pensar era privilégio de alguns poucos que detinham talento, tempo e dinheiro.

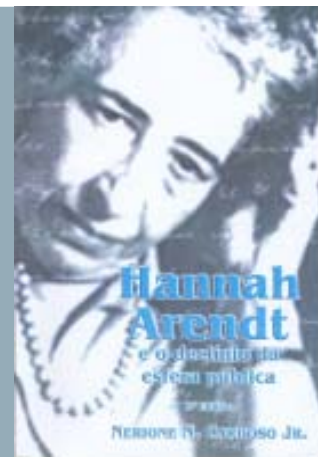
Essa tradição filosófica nasceu quando Platão opôs o governo dos cidadãos ao governo do *Rei Filósofo*. Certo de que um povo, após ter eliminado o seu mais ilustre cidadão – Sócrates –, não teria condições para refletir sobre *o bem, o belo e o justo*, Platão desconfiava do “governo de muitos”. A “democracia” platônica excluía o povo de sua participação e execução. Somente os filósofos, pela sua excepcional capacidade de pensamento e reflexão, estavam autorizados a achar *a boa resposta* para uma vida virtuosa do cidadão ateniense. Dispensado da vida pública, o cidadão estaria também excluído da possibilidade de pensar, discutir, debater, achar soluções para os problemas da *polis*.

Esse deslocamento do pensamento filosófico da política e da esfera pública se contrapunha radicalmente aos “anos de ouro” do esplendor da democracia de Péricles. O cidadão era a base de legitimação para as soluções propostas e executadas de toda a vida pública. Reunidos em grandes Assembléias, participavam de todas as decisões que diziam respeito ao bem comum, sobre o que seria uma *boa vida*. A solução dos problemas era buscada, dessa forma, nas *aparências* do mundo sensível comum a todos os cidadãos. Para se saber se Atenas deveria ou não atacar o inimigo, não seria preciso ir em busca de um especialista ou de pensadores

profissionais para a justeza das decisões. Estas estavam ligadas aos negócios humanos, às atitudes humanas e, portanto, à política da cidade, entendida como a arte do diálogo, da opinião e da persuasão. O critério de verdade do *justo*, do *virtuoso*, era sua aceitação em praça pública; no mundo das *aparências*. Os negócios da cidade eram decididos por todos os cidadãos: o consenso, o senso comum ou a certeza de que todos estavam partilhando uma visão comum se constituía no único critério de verdade. Atores e espectadores faziam parte desse mesmo espetáculo.

Desconfiado do senso comum, da *dóxa* e das aparências, Platão retira a filosofia da *ágora* levando-a para a *Academia*. A Política passa a ser assunto dos filósofos que, em função de seu talento especial no dom da reflexão, iriam iluminar a cidade com sua sabedoria, retirando as algemas da ignorância em que se encontrava o cidadão ateniense. Na famosa alegoria da caverna, o Filósofo saíria da escuridão em busca da verdade, restando-lhe a tarefa de salvar, com sua sabedoria, aqueles que permaneciam presos acorrentados à ignorância e ao mundo das sombras.

Essa descrença na capacidade humana em resolver os problemas da *polis* parece acompanhar toda a tradição política chegando até a modernidade sob o paradigma do contrato. Se na Antiguidade o cidadão estava em busca do filósofo, único detentor da verdade, para a construção de uma cidade justa, a modernidade se funda na promessa emancipadora de um soberano cujo compromisso de proteção cala o cidadão da vida pública e do risco de uma guerra de todos contra todos (Hobbes). Sendo “o homem o lobo do homem”, somente um pai protetor poderia dar a garantia de sobrevivência num mundo de cidadãos obedientes, infantilizados pelo medo e desejo de proteção.



Ao longo de contratos sucessivos, o cidadão teria sua vida protegida, segurança no uso de sua propriedade (Locke) e o direito de votar suas próprias leis (Rousseau). Investido de autoridade para fazer a decantação de todas as vontades privadas presentes no voto individual, o legislador rousseauiano estava seguro de que, “se houvesse um governo de deuses, esse seria o governo democrático”.

É nesse espaço da ruptura com o ideal moderno de representação democrática que Nerione Nunes Cardoso Jr. constrói sua brilhante argumentação tendo como fonte suprema de análise o pensamento crítico de Arendt: “Para Hannah Arendt, a política não se reduz à dimensão governamental-estatal e nem surge por um contrato social em busca de uma segurança hobbesiana ou para a defesa da propriedade. O poder político da esfera pública arendtiana é gerado pela ação em conjunto dos cidadãos, deixando de existir no momento em que este agrupamento se dispersa. A esfera pública é sustentada pelo consenso, preservada pelo cumprimento das promessas feitas e pela ‘disposição em perdoar e ser perdoado’. Trata-se de um poder essencialmente dialógico e não-violento, opondo-se à tradicional concepção do pensamento político ocidental, que enxerga o poder como dominação. O poder político e a violência seriam antiéticos: a violência é capaz de destruir o poder político, mas não de gerá-lo”.

É dessa forma que, para Arendt, a saída das “sombras da caverna” (Platão), ou da “gaiola de ferro” (Weber), não passaria nem por sábios detentores da verdade como queriam os antigos, nem tampouco por soberanos “protetores” da Modernidade.

De filósofos reis, soberanos protetores, governantes da propriedade, legisladores divinos, chegamos ao nosso cidadão contemporâneo. Excluído do espaço público, o cidadão moderno as-

siste às promessas da política no conforto privado de sua casa e no aconchego de sua família. A política é debatida nos jornais, nos meios de comunicação e de forma eletrônica, onde os internautas interagem com suas presenças virtuais nas grandes votações do momento: as opções estão dadas pelos *profissionais do pensamento*. Inspirado no pensamento arendtiano, Cardoso chama atenção para a fragilidade de nossa democracia que, fundada no *livre arbítrio* e não na liberdade de *começar algo novo*, segue os passos do “filósofo rei” na figura dos *profissionais do pensamento*, da economia, da comunicação. Para o autor, “a partir do critério da utilidade econômica, a participação na condução dos negócios públicos passa a ser considerada como perda de tempo. Deu-se uma inversão da antiga relação entre o público e o privado, e os homens passaram a se revelar apenas ‘no convívio familiar ou na intimidade dos amigos’, isto é, na esfera privada”.

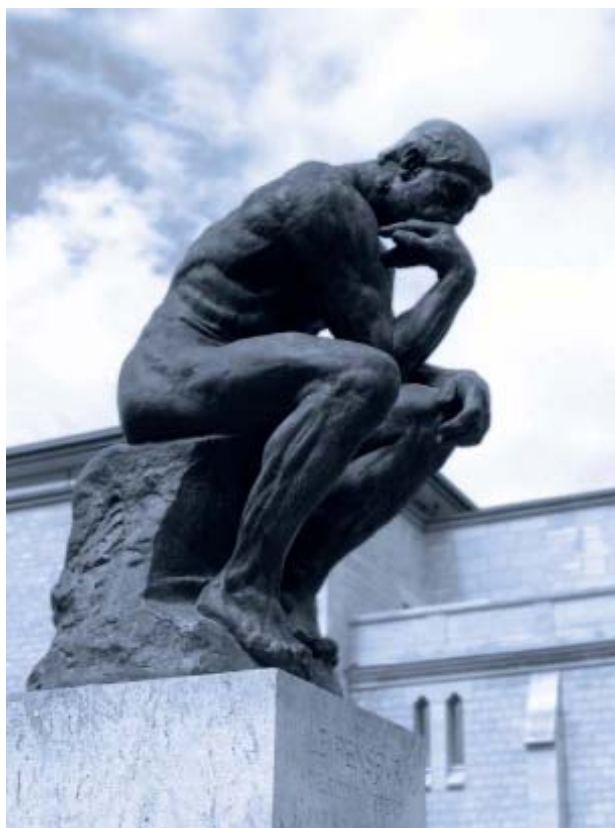
Refletindo o pensamento da autora, Nerione Cardoso Jr. destaca com precisão que “A esfera social, que ‘não era nem privada nem pública’, tomou forma na política no moderno Estado-nação com o aumento da complexidade e interdependência dos agentes econômicos: as comunidades políticas passaram a ser vistas como uma grande família, ‘cujos negócios diários devem ser atendidos por uma administração doméstica nacional e gigantesca’, e as esferas privadas da família e a esfera política não guardariam mais o distanciamento que apresentavam na Antiguidade”. Esta *esfera social* caracterizou-se por uma “irresistível tendência” de expansão, de “devorar as esferas mais antigas do político e do privado, bem como a esfera mais recente da intimidade, em razão do aumento da produtividade ocasionada pela divisão do trabalho e pela mecanização”. É dessa forma que “as questões econômicas invadiram a esfera pública, progressivamente reduzindo a política ao

trato de interesses privados, despolitizando assim o próprio domínio público”. Seguindo a perspectiva ontológica da autora, Cardoso ainda destaca que “somente as atividades públicas é que concederiam um significado existencial ao homem, fato que as repetitivas e fúteis atividades econômicas realizadas no isolamento, reduzidas à sobrevivência material e orgânica (trabalho e labor), não seriam capazes de conceder”.

Refratária a praticar a filosofia como fundamentação – o que significaria submeter a vida e as atividades humanas a um critério externo, absoluto, inacessível aos homens comuns, alcançável apenas por alguns -, Arendt propõe uma volta ao mundo das *aparências* e do *senso comum* através do retorno das atividades básicas do ser humano: o *pensar*, o *querer* e o *julgar*. A recuperação do político através do questionamento de toda metafísica ocidental, cuja base é a idéia de um *fundamento universal*, não escapa à análise minuciosa de Cardoso: “A dimensão epistêmica da esfera pública arendtiana, enquanto *mundo comum*, permite o desenvolvimento de um respectivo *senso comum* através do qual percebe-se a própria realidade; a audiência múltipla da esfera pública, com sua *pluralidade* de perspectivas, possibilita uma percepção e compreensão ampliada da realidade que a limitada audiência da vida familiar (*oikia*) não é capaz de viabilizar”.

O retorno desse mundo das *aparências* passaria, entretanto, pela construção de uma filosofia que se interessasse não somente pelo *belo*, *justo* e *virtuoso*, mas também pelo *feio*, *pequeno*, *indigno*. Através dessas reflexões, Arendt ultrapassa o teor filosófico especulativo de sua obra, dialogando com questões concretas advindas do nazismo. Interessada em saber o motivo pelo qual esse sistema político cometeu tantas atrocidades, Arendt se questionava sobre a razão da *banalidade do mal*. Essa pergunta, que constitui uma das matrizes mais representativas do pensamento de Arendt, começa, porém, muito antes de escrever o que viria a ser o seu último livro. A fonte de sua inquietação foi o julgamento de Eichmann.

Convidada pela revista *The New Yorker* para fazer a cobertura jornalística do evento, Arendt fez muito mais do que um relato. Refletiu sobre o terror, o extermínio das pessoas e, sobretudo, a razão pela qual o “mal” poderia ser banalizado ao ponto de ser aceito por uma grande maioria da população, incluindo os burocratas convictos de que estavam “apenas cumprindo ordens”. Eichmann era um deles. Obedeceu ao nazismo certo de estar cumprindo o dever de servidor do Estado; como bom soldado e cidadão acatava, simplesmente, as ordens de seus superiores. Era, assim, um tipo comum: obediente, fiel às autoridades e cumpridor dos seus deveres. Graças à sua obstinação e zelo, chegara mesmo a um posto de relevância na burocracia do Estado.



Henk L. / SXC

O retorno desse mundo das *aparências* passaria, entretanto, pela construção de uma filosofia que se interessasse não somente pelo *belo*, *justo* e *virtuoso*, mas também pelo *feio*, *pequeno*, *indigno*. Através dessas reflexões, Arendt ultrapassa o teor filosófico especulativo de sua obra, dialogando com questões concretas advindas do nazismo. Interessada em saber o motivo pelo qual esse sistema político cometeu tantas atrocidades, Arendt se questionava sobre a razão da *banalidade do mal*.

No julgamento, era acusado de participação direta na “solução final” que levou milhões de judeus aos campos de extermínio nazista. Não que tivesse nada de pessoal contra eles – “até tinha alguns amigos que eram judeus” -, mas aquela era a política do Estado sendo, portanto, o seu dever obedecê-la. Mesmo quando essa “política” feria o princípio mais elementar da tradição cristã – não matarás -, a obsessão pelo cumprimento do dever parecia que obliterava a sua condição de pensar.

Estarrecida diante dos fatos, mas, ao mesmo tempo, esquiando-se da paixão reinante, Hannah Arendt pôde ver Eichmann em toda a sua mediocridade: um arrivista de pouca inteligência, uma nulidade pronta a obedecer a qualquer voz imperativa, um funcionário incapaz de qualquer discriminação moral. Em suma: um homem sem consistência própria no qual os clichês e eufemismos burocráticos estavam profundamente internalizados. Longe da idéia de um monstro, psicopata, perverso, Eichmann era um tipo comum, tão banal quanto o próprio mal que internalizara como parte de seu caráter. Apenas dava a impressão de que a obstinação pelo cumprimento das ordens o impedira de pensar.

A experiência do funcionário nazista se constituiu numa das primeiras constatações da autora entre a *suspensão do pensar* e a *banalização do mal*. Não que tivesse a ingenuidade de acreditar que somente os que não possuem pensamento crítico possam cometer o mal. Não era essa a questão. O problema só se punha na medida em que esse *mal* era aceito por todos ou por uma expressiva maioria: a subserviência sem discussão. Esse era o sentido daquilo que a autora designava por *banalização do mal*. Nesse caso, o acusado não passaria de uma vítima? Longe disso. Na versão de Arendt: não há sofisma capaz de apagar o papel do funcionário do Estado na deportação de milhões de judeus para os campos de extermínio nazistas. O problema é que Eichmann descobre na própria mediocridade seu último trunfo: como condenar um funcionário honesto e obediente, cumpridor de suas obrigações, que não fizera mais do que agir conforme a ordem legal vigente na Alemanha de então?

Fundindo o jornalismo político à reflexão histórica e filosófica, Arendt explora as implicações do caso Eichmann: o que fazer das noções de culpa e responsabilidade no Estado burocrático moderno? Em que medida a tragédia do holocausto deve servir para reformar o conceito usual de soberania e as relações entre os Estados? Enfim, como responder ao desafio de compreender a novidade radical no século XX?

Tais inquietações levaram Cardoso a refletir sobre as ações do homem contemporâneo, e a busca de uma resposta a sua indagação conduziu o autor à investigação sobre as bases filosóficas e políticas da modernidade proposta por Arendt. A tradição ociden-

tal parecia oferecer algumas pistas para o desvendar do embrião das representações e ações do homem moderno – sobretudo no que denominava, de acordo com Kant, *profissionais do pensamento*. O *filósofo rei* da Antiguidade deixara suas marcas na contemporaneidade: assim como Platão supunha que somente o filósofo, os sábios, tinham a chave da verdade na busca de uma cidade justa e virtuosa, nos nossos tempos atuais esses “sábios” ou *filósofos reis* poderiam ser os dirigentes autoritários de duas experiências contemporâneas: o nazismo e o stalinismo. Cardoso chama atenção para os riscos dessas ideologias que almejavam “a politização de todas as dimensões da vida humana. Num aparente paradoxo, a hipertrofia da política destruiu tanto a esfera privada como a própria política: os governos totalitários, ao tentarem abolir a separação entre as esferas públicas e privadas, eliminaram a própria essência da política, a liberdade”.

A pesquisa de Nerione Cardoso Jr. funda-se na centralidade do conceito de esfera pública, no conseqüente declínio moderno da política e na ascensão imediata do econômico ou do que a autora denomina “esfera social”. Assim, para Cardoso, “a privatização da esfera pública, revelada pela subsunção da política ao econômico, constitui-se no principal fator daquele declínio”, tendo “como eixo central o declínio da política como conseqüência de seu reducionismo economicista”. Partindo da constatação de que “os temas econômicos subordinam as principais discussões de natureza política em nosso tempo”, Cardoso percorre o pensamento político de Hannah Arendt através de análise – refinada e precisa – das principais obras da autora, acompanhando o que ele próprio denomina “construção histórica do conceito de esfera pública realizado por Arendt”.

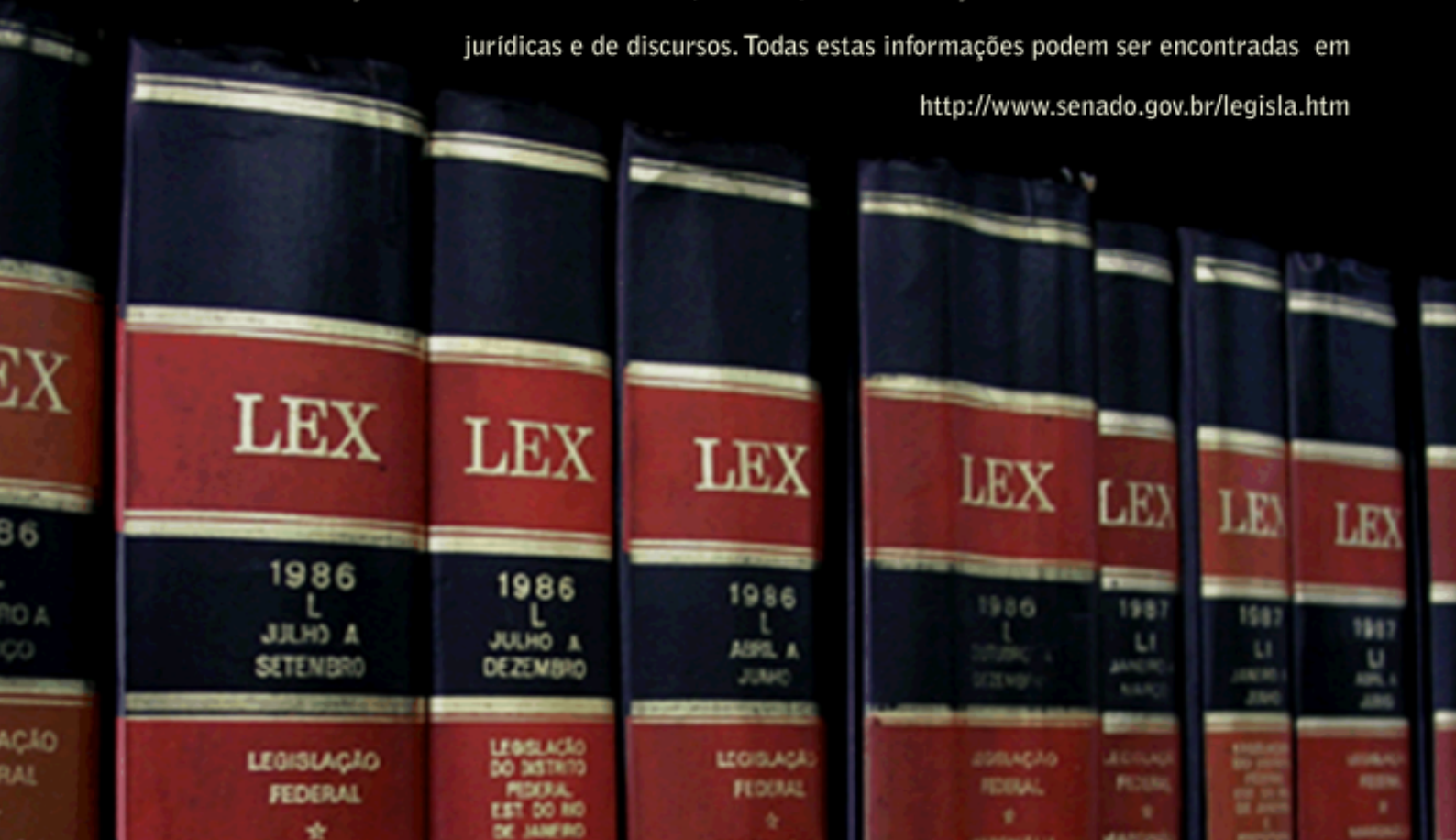
A ponte que Hannah Arendt estabeleceu entre os dilemas do nazismo e suas reflexões sobre os valores da modernidade conduziram Nerione Nunes Cardoso Júnior a pensar na importância do equacionamento e possíveis conexões entre o declínio da esfera pública e as práticas políticas da realidade contemporânea. Isso foi realizado com bastante clareza e objetividade, possibilitando aos estudiosos um valioso instrumental para análise da política contemporânea e dos valores que lhe servem como subsídio.



Marilde Loliola de Menezes é diretora do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB); doutora em Sociologia pela École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris/França

# Subsecretaria de Informações

A Subsecretaria de Informações do Senado Federal é responsável pela manutenção das bases de dados de normas jurídicas e de discursos. Todas estas informações podem ser encontradas em <http://www.senado.gov.br/legisla.htm>



Senado Federal  
Subsecretaria de Informações  
e-mail: [ssinf@senado.gov.br](mailto:ssinf@senado.gov.br)  
Tel: (61) 3311 3325 e 3311 3572 - Fax: (61) 3311 1096  
Via N2, Unidade de Apoio III - Brasília/DF



Senado Federal