

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

CENTRO DE ESTUDOS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
SOCIOLOGIA E DIREITO

MARCOS ANTONIO DE OLIVEIRA SILVA

Educação Jurídica Social



NITERÓI
2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Marcos Antonio de Oliveira Silva

Educação Jurídica Social

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Doutor José Fernando de Castro Farias

Niterói, 2008

Marcos Antonio de Oliveira Silva

Educação Jurídica Social

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciências Jurídicas e Sociais.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. José Fernando Castro de Farias - Orientador

Prof^a. Dr^a. Carmen Lúcia Tavares Felgueiras

Prof. Dr. José Paulo Netto

Prof. Dr. Marcelo Bráz

Niterói, 2008

Silva, Marcos Antonio de Oliveira.

Educação Jurídica Social / Marcos Antonio de Oliveira
Silva. Niterói: UFF / Programa de Pós-Graduação em
Sociologia e Direito, 2008.
226 f.

Orientador: José Fernando de Castro Farias.
Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e
Sociais) – Universidade Federal Fluminense, 2008.
Bibliografia: f. 166 - 171.

1. Educação Jurídica Social - Monografias. 2.
Estado e Políticas Sociais 3. Disputa por hegemonia. I.
Dissertação de mestrado. II. Título.

Dedicatórias

Ao Camarada Villa: nome pouco ouvido nesses tempos, mas muito importante por mais de vinte anos na luta social brasileira. Por seu ressurgimento em meu auxílio, me fazendo recordar o sentido da palavra “camarada”, que é, a um só tempo, mestre, aluno, amigo, irmão, pai, filho, afeto e carinho. Por sua trajetória, onde vida e lutas estão sempre juntas, sempre foi uma coisa só. Mas, principalmente, por seu exemplo, sério, coerente, produtivo e, acima de tudo, ético e justo, absolutamente compromissado com a revolução social. Que a minha jornada se inspire na sua e que continuemos camaradas nas trincheiras da vida, nas escolas, nas ruas, nos textos, onde for. Спасибо, товарищ !

A Val: há tanto e ainda, avalista maior de meus projetos, fiel depositária de meus sonhos, companheira-mor de minha vida;

A Briel, Eve e Juju, em suas presenças sempre afetivas, em suas preocupações sempre gentis, em seus apoios sempre diligentes, que sustentam minha capacidade de lutar por um mundo melhor;

Aos pré-vestibulares comunitários - como o da Mangueira, provocador dessa dissertação -, por seu ativismo social combativo e coerente.

Agradecimentos

Ao Professor Doutor José Fernando Castro de Farias por, além de tudo, me ensinar que uma orientação acadêmica pode também ser um ato de generosa fraternidade;

Ao Professor Doutor Samuel Barbosa, infelizmente ausente na conclusão, mas muito presente no processo de construção dessa dissertação;

Ao corpo docente, servidores e discentes do PPGSD, por dois anos de educativo convívio;

Aos companheiros, docentes, servidores e discentes da FND e do NIAC – UFRJ, pelos anos em que trabalhamos juntos e que estão presentes nessa dissertação;

Ao Camarada Marcus Vinicius, por suas preocupações diligentes e seu afeto sempre presente;

Aos alunos e amigos, por críticas, sugestões, suporte e pelo carinho diário;

Resumo

A prática de políticas sociais em educação de direitos está focalizada na educação para Direitos Humanos, que consome recursos públicos e privados. Com isso não é realizado o debate sobre a necessidade de uma educação jurídica social que aborde o Direito em sua totalidade, inclusive quanto aos Direitos Humanos, mas que a eles não fique restrita. Pensar um novo formato de educação jurídica social implica em pensar a delimitação do Direito a ser ensinado e a estrutura que poderá realizar tal tarefa, que por sua vez nos remete ao debate sobre as políticas sociais e sobre o próprio Estado Democrático de Direito. Tendo como referência a teoria do Estado Ampliado de Antonio Gramsci é realizada a reflexão sobre políticas sociais públicas e privadas; sobre políticas sociais de Estado e de governo e sobre a relação entre o Direito e os Direitos Humanos, com o objetivo de responder a três questões fundamentais:

- a) Existe a necessidade de uma educação jurídica social?
- b) Caso exista, qual a delimitação de seu conteúdo?
- c) Que tipo de organização melhor implementará essa educação?

Abstract

The focus of the practice of social policies for juridical education is in human rights education, which consumes public and private resources. It leaves aside the debate of the necessity of a juridical education who teaches the totality of the juridical field, included the human rights, but not only them. To think about a new format of juridical education for society implies in delimitate the juridical subjects to be taught and in the operative structure to do so, and it takes the reflections towards the debate of social policies and about the Democratic Law State itself. Using as reference Antonio Gramsci's theory of "Amplified State", a reflection about social policies, both public and private; about State's social policies and government's social policies and the relation between Right and Human Rights, with the objective to answer three fundamental questions:

- a) Is there the necessity of a juridical education for the society?
- b) If there is, which can be the delimitation of its subjects?
- c) Which type of organization would better accomplish this task?

"Do povo nós buscamos a força"

Agostinho Neto

Em "Poemas de Angola"

Não basta que seja pura e justa
a nossa causa
É necessário que a pureza e a justiça
existam dentro de nós.

Dos que vieram
e conosco se aliaram
muitos traziam sobras no olhar
intenções estranhas.

Para alguns deles a razão da luta
era só ódio: um ódio antigo
centrado e surdo
como uma lança.

Para alguns outros era uma bolsa
bolsa vazia (queriam enchê-la)
queriam enchê-la com coisas sujas,
inconfessáveis.

Outros viemos.
Lutar pra nós é ver aquilo
que o Povo quer
realizado.

É ter a terra onde nascemos.
É sermos livres pra trabalhar.
É ter pra nós o que criamos
Lutar pra nós é um destino -

É uma ponte entre a descrença e a
certeza do mundo novo.

Na mesma barca nos encontramos.
Todos concordam - vamos lutar.

Lutar pra quê?
Pra dar vazão ao ódio antigo?
Ou pra ganharmos a liberdade
e ter pra nós o que criamos?

Na mesma barca nos encontramos
quem há de ser o timoneiro?
Ah as tramas que eles teceram!
Ah as lutas que aí travamos!

Mantívemo-nos firmes: no povo
buscamos a força
e a razão

Inexoravelmente
como uma onda que ninguém trava,
vencemos.
O Povo tomou a direção da barca.

Mas a lição lá está, foi aprendida:
Não basta que seja pura e justa
a nossa causa
É necessário que a pureza e a justiça
existam dentro de nós.



Nostalgias (1936)
Música: Juan Carlos Cobián
Letra: Enrique Cadícamo

Quiero emborrachar mi corazón
para olvidar un loco amor
que más que amor es un sufrir...
Y aquí vengo para eso,
a borrar antiguos besos
en los besos de otras bocas.
Si su amor fue flor de un día,
por que causa es siempre mía
esta cruel preocupación.
Quiero, por los dos, mi copa alzar
para olvidar mi obstinación,
y más la vuelvo a recordar.
Nostalgias
de escuchar su risa loca
y sentir junto a mi boca
como un fuego su respiración...
Angustias
de sentirme abandonado
y sentir que otro a su lado
pronto, pronto le hablara de amor...

Hermano,
yo no quiero rebajarme
ni pedirle ni rogarle
ni decirle que no puedo más vivir.
Desde mi triste soledad
veré caer las rosas muertas
de mi juventud.
Gíme, bandoneón, tu tango gris
quizás a ti te hiera igual
algún amor sentimental...

Llora mi alma de fantoche
sola y triste en esta noche,
noche negra y sin estrellas.
Si las copas traen consuelo,
aquí estoy con mi desvelo
para ahogarlo de una vez.
Quiero emborrachar al corazón
para después poder brindar
por los fracasos del amor.



Valeria 93

Sumário

I. Introdução	1
II. Referências de Estado, Direito e Políticas Sociais	6
<i>II.1. Estado em Gramsci: algumas observações</i>	<i>7</i>
<i>II.2. Problematizando o Estado Ampliado.....</i>	<i>20</i>
II.2.1. Estrutura econômica.....	20
II.2.2. Sociedade Política	23
II.2.3. Sociedade Civil	25
<i>II.3. Mediações no Estado Ampliado</i>	<i>29</i>
II.3.1. A luta de classes e a disputa hegemônica.....	29
II.3.2. O Direito como mediação	32
II.3.3. As Políticas Públicas Sociais como mediação.....	36
III. Direito e Direitos Humanos: uma substituição ou redução	41
<i>III.1. Direito</i>	<i>42</i>
III.1.1. Papel e objetivo no Estado Democrático de Direito.....	48
III.1.2. Princípios de Direito e a leitura da política jurídica	52
III.1.3. Alguns ramos do Direito e a vida social.....	56
<i>III.2. Direitos Humanos.....</i>	<i>60</i>
III.2.1. Origens e Dimensões	60
III.2.2. Direitos fundamentais: característica e efetividade.....	66
III.2.3. Direitos Humanos e capitalismo	71
<i>III.3. Direitos Fundamentais e Direito: uma relação de continência.....</i>	<i>76</i>
III.3.1. Direitos Fundamentais como ramo do Direito.....	76
III.3.2. Riscos da redução do Direito aos Direitos Fundamentais	79
III.3.3. Possíveis referências para uma educação social jurídica.....	84
IV. Políticas Sociais no Brasil: a mediação das ONEs.....	88
<i>IV.1. Políticas: Públicas x Privadas e de Estado x de Governo?</i>	<i>90</i>
IV.1.1. Políticas Públicas e Privadas no Brasil.....	90
IV.1.2. Políticas de Estado e de Governo	93
IV.1.3. Distinções e considerações	96
<i>IV.2. Mediação entre Sociedade Política e Civil no Brasil.....</i>	<i>97</i>
IV.2.1. Cenário político no fim da ditadura militar.....	98
IV.2.2. As ONGs representativas e as ONEs legais (“legítimas”).....	101
IV.2.3. Reflexos na atuação social	110
<i>IV.3. ONEs como empresas e a atomização de políticas sociais</i>	<i>113</i>

IV.4. A educação em Direito	119
IV.4.1. Situação Atual:.....	120
IV.4.2. Proposição:.....	122
V. Themis: a deusa grega do sul.....	125
V.1. Critérios de escolha.....	125
V.2. Histórico da Themis.....	127
V.3. Financiamentos, proposta e metodologia de trabalho.....	132
V.4. Análise em entrevistas pessoais	139
V.5. Avaliação geral da experiência.....	147
VI. Considerações Finais.....	159
VII. Referências Bibliográficas.....	166
ANEXOS	172

ANEXO 1: *El Derecho A La Educación En Derechos: De la formulación a la puesta en práctica. Conferência proferida por Ana María Rodino do Instituto Interamericano de Derechos Humanos, no evento “Diferentes Diferenças” promovido pela Secad/MEC em Brasília, dezembro de 2006.* 173

ANEXO 2: *El Informe Interamericano de La EDH: Um estudio Del desarrollo de La EDH en América Latina desde 1990 a la fecha. Conferência proferida por Ana María Rodino do Instituto Interamericano de Derechos Humanos, no evento “Diferentes Diferenças” promovido pela Secad/MEC em Brasília, dezembro de 2006.* 186

ANEXO 3: *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos – Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos – páginas 5 a 22.* 215

Índice de Ilustrações

Figura 1- Referência de Estado – Gramsci	7
Figura 2 - Seqüência de estudos de Gramsci	8
Figura 3 - Relação Estrutura - Superestrutura.....	15
Figura 4 - Adequação da Sociedade ao modo de produção	16
Figura 5 - Esquema do desdobramento metodológico das superestruturas	20
Figura 6 – Referência de Estado – ênfase no Direito.....	43
Figura 7 - Seqüência de reduções do Direito	79
Figura 8 – Referência de Estado – ênfase nas ONEs.....	97
Figura 9 - Seqüência de atividades	151
Figura 10 – Prêmios de Themis	157
Figura 11 – Cartaz 10 anos de Themis	157
Figura 12 – Cartaz 15 anos de Themis	157
Figura 13 – 1º Encontro de PLPs.....	157
Figura 14 – 10º Curso de PLPs.....	158
Figura 15 – Camiseta JMCs	158
Figura 16 – Grupo de JMCs	158
Figura 17 – 9º Curso de PLPs.....	158
Figura 18– Camiseta Themis	158
Figura 19 – Logo Themis	158
Figura 20 – Referência de Estado adotada (completa)	159
Figura 21 – Caminhos da ação política social contemporânea	160
Figura 22 - Relação entre Direito, Direitos Fundamentais e Princípios	161

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Síntese das dimensões de Direitos Humanos.....	64
Tabela 2 - Qualificação de Políticas Sociais.....	96
Tabela 3 - Comparação entre ONGs e ONEs	113
Tabela 4 - Comparação entre o PNEDH e a proposta apresentada.	162

Lista de abreviaturas

CDC - Código de Defesa do Consumidor
CEDEP - Centro de Documentação, Estudos e Pesquisas de Themis
CIEP - Centro Integrado de Educação Popular
CLADEM – Comitê Latino Americano para a Defesa dos Direitos das Mulheres
CTPS - Carteira de Trabalho e Previdência Social
FESC - Fundação de Educação Social e Comunitária de Porto Alegre
GEEMPA - Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia da Pesquisa e Ação
GTZ - Agência de Cooperação Alemã
FND - Faculdade Nacional de Direito
IES - Instituições de Ensino Superior
IFES - Instituições Federais de Ensino Superior
JEC – Juizado Especial Cível
JMCs - Jovens Multiplicadoras de Cidadania
MT - Ministério do Trabalho
NIAC - Núcleo Interdisciplinar de Ações para a Cidadania
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
OAB-RJ - Ordem dos Advogados do Brasil Seccional do Rio de Janeiro
OAB-RS - Ordem dos Advogados do Brasil Seccional do Rio Grande do Sul
ONEs - Organizações Não Estatais
ONGs - Organizações Não Governamentais
PIB - produto Interno Bruto
PLPs - Promotoras Legais Populares
PNDH II - Plano Nacional de Direitos Humanos II
PNEDH - Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos
PT - Partido dos Trabalhadores
SIM – Serviço de Informação à Mulher de Porto Alegre
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TJ-RJ – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

I. Introdução

Escolher caminhos. Toda a atividade intelectual pode ser resumida como uma escolha de caminhos, com seus fundamentos e métodos, buscando uma consistência lógica de análise e desdobramentos. Como em toda jornada, sabemos de onde partimos, imaginamos aonde poderemos chegar e partimos. Como em qualquer jornada da vida, mudamos o rumo, percorremos outras rotas, mas, se quisermos ser coerentes, mantemos nosso olhar na bússola que podemos usar: o método. E, como em qualquer caminhada, acabamos por perceber que o processo é o que importa, não o momento da chegada.

A caminhada que aqui se inicia para quem lê começou há quatro anos atrás, numa noite de maio, quando convidado por uma amiga professora fui falar sobre a profissão de advogado para os alunos de uma turma do pré-vestibular comunitário da Mangueira. Por confusão no horário, cheguei um tempo de aula mais cedo e, juntamente com o coordenador do curso, resolvi assistir a essa aula. Era uma aula de educação para a cidadania, que naquele dia falava como o Movimento dos Sem Terra (MST), se organizara para lutar por seus direitos. Em meio a aula, fiz um comentário ao coordenador que só naquele momento eu percebi que quase sempre em aulas daquele tipo se narravam histórias de como pessoas ou grupos se organizaram para lutar por seus direitos, mas, quase nunca, se falava que direitos eram aqueles. Conclui dizendo que seria interessante pensar em montar um curso com esse perfil: ensinar os direitos. No mesmo instante ele me pediu para montar tal curso e começar a ministrá-lo no curso pré-vestibular. Devido a muitos compromissos, tive que declinar do convite, mas, eu nem percebi na hora, um caminho estava sendo escolhido.

E efetivamente o foi, nos quatro anos seguintes, participando da Comissão “A OAB vai à escola” da OAB-RJ, realizando palestras em escolas; participando de eventos e seminários ligados à educação em Direitos Humanos; participando de um projeto conjunto da OAB-RJ, da Faculdade Nacional de Direito (FND) da UFRJ e da Secretaria Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro para a construção e teste de um programa de educação em Direitos que, infelizmente, com a saída do antigo secretário foi interrompido no início de 2008. A isso se somou o período de dois anos como professor substituto no Núcleo de Prática Jurídica da FND, nos

quais tive a oportunidade não só de atuar explicando o Direito aos clientes do Núcleo. Nessa época atuei também em atividades e cursos populares de esclarecimentos em Direito promovidos pelo programa do Núcleo Interdisciplinar de Ações para a Cidadania (NIAC) também da UFRJ, que atua na região das comunidades da Maré, próximas ao campus da Ilha do Fundão, no Rio de Janeiro.

Quando resolvi preparar o projeto dessa dissertação, nenhum outro objeto estava mais presente em minha atividade profissional do que a educação jurídica popular – que à falta de outro padrinho de mim recebeu esse nome. Essa caminhada começa a se encerrar agora, seus passos viraram palavras, palavras que carregam idéias e assim, dialeticamente, parti de uma idéia e após uma caminhada no mundo real, a outras idéias retornei, mas idéias qualitativamente diferentes.

Como em qualquer atividade intelectual nesse processo ocorreram dois momentos: um de atividade propriamente intelectual, de fracionar o mundo concreto, delimitando nele um objeto de estudo e, ainda no mesmo movimento, fracionar ainda mais esse objeto, para melhor compreendê-lo. Mas a produção do conhecimento deve ir além: após esse momento de fracionamento deve se seguir outro, de recomposição, de retornar com o objeto ao mundo, percebendo assim as novas relações e mediações que a partir do que se percebeu com a análise, completando assim um novo ciclo dialético, partindo do mundo material e a ele retornando, com um novo conhecimento agregado. Essa foi uma de minhas bússolas no trajeto, a metodologia dialética.

Outra guia importante foi a certeza de que, como pesquisador, eu sou humano e, como humano eu faço parte daquilo que é meu objeto de estudo. E como faço parte da sociedade que estudo eu dela participo com certa perspectiva, a de alguém que observa e atua na sociedade segundo uma tradição marxista. Isso não me torna menos pesquisador, ou o meu estudo menos científico: é a perspectiva com a qual me identifico, quer como pesquisador quer como ser humano. É a perspectiva explícita dessa dissertação, desde seu marco teórico até a metodologia adotada, e serve como um desabafo, frente aos defensores de uma pretensa “neutralidade axiológica” que, se existe, é desumana. Ao explicitar minha perspectiva de abordagem respeito às normas metodológicas científicas e, desse modo, valido minha produção, como um pesquisador marxista, tradição que não é menos científica do que nenhuma outra. E que, ao contrário, nos exige, por

tratar com a categoria de “totalidade”, a realizar um trajeto minucioso e complexo, que faça as devidas mediações entre estrutura e superestrutura, tendo que lidar, por exemplo, com a economia e a política em meio a uma análise que pode ser tratada de modo mais simplificado e abstrato em outras tradições. Reafirmo assim, o rigor científico da tradição marxista, vulgarmente criticada pelos que sequer a estudaram.

Outro eixo metodológico, também próprio de um estudo marxista, é a busca da correta correlação entre teoria e práxis, quer de modo estrutural na elaboração da dissertação – no capítulo V é realizado o teste prático do ferramental teórico adotado – quer de modo pontual, na adoção de exemplos e outras remissões à dinâmica social concreta. O próprio movimento que me levou a realizar essa dissertação, como já disse, começou em minha prática social e, seguramente, a ela retornará.

Essa vinculação à teoria e à práxis determinou outra escolha de caminho: o da legibilidade. Sem romper com as normas acadêmicas, a preocupação maior com a elaboração do texto foi a de garantir a sua legibilidade para além do meio acadêmico, realizando o exercício de tentar criar um texto de fácil leitura, sem redução do conteúdo, como forma de permitir que mais pessoas possam ter acesso às idéias que aqui apresentadas. O conhecimento só se valida com o seu uso social.

Como todo percurso tem sua meta, na presente dissertação existe o objetivo de responder a três indagações:

- d) existe a necessidade de uma educação jurídica social?
- e) caso exista, qual a delimitação de seu conteúdo?
- f) que tipo de organização melhor implementará essa educação?

A resposta para a primeira pergunta, teste de validade necessário, é dada mesmo pela própria dinâmica social, observada de um modo empírico: o Direito (e a necessidade de um conhecimento mínimo dele) perpassa toda a vida social, já existindo uma série de projetos sociais que apontam nessa direção, bem como a recorrente busca popular por informações jurídicas.

Para responder a segunda pergunta, o caminho escolhido foi o de comparar o objeto hegemônico das iniciativas atuais (os Direitos Humanos – tese objetiva), com o objeto central do questionamento a ser feito (o Direito – antítese proposta). O modo de análise adotado foi o de identificar a relação entre os termos e suas mediações. Dessa confrontação dialética busca-se a síntese, que não implica na

necessária aniquilação de um dos termos, mas na devida adequação de cada um deles na superação da contradição identificada.

Por fim, na construção da terceira resposta, uma nova contradição foi apontada, desta vez entre políticas sociais privadas e públicas, o que nos remete a diversas outras contradições secundárias, tais como a de políticas sociais de Estado ou de governo, considerando o segmento público ou entre ONGs e ONEs, considerando o segmento privado. Entender essa dinâmica, que se desdobra em várias relações, é a proposta de análise como forma de superação da questão.

No entanto, tratar essas contradições sem localizá-las na totalidade seria empreender uma análise parcial e o elemento central que perpassa as três questões, é o Estado. Tornou-se necessário estabelecer uma referência de Estado para, segundo esta, desenvolver as contradições apontadas e, ao mesmo tempo, definir o eixo de análise, nesse caso um eixo político. A adoção de tal eixo implicou, sob pena de perda do foco de análise, em relevar a um segundo plano eixos importantes, como o econômico. Referências à economia política foram feitas, mas não desenvolvidas ou aprofundadas, priorizando o debate central adotado. De todo modo, nessa introdução, como ao longo do texto, deixo claro que a estrutura econômica e suas mudanças possuem um papel em última análise determinante para as transições superestruturais avaliadas. Isso mantém a consonância e a coerência da análise com a tradição marxista de análise, com a opção por apenas referenciar esse determinante, ao invés de efetivamente analisá-lo, devido ao objeto de estudo em tela.

Devido a todas essas considerações, a estrutura desta dissertação foi construída dessa forma:

- **Capítulo II** – Referências de Estado, Direito e Políticas Sociais: onde são delimitados os pressupostos teóricos, tendo como autores centrais de referência: Antonio Gramsci; Christine Buci-Glucksmann; Carlos Nelson Coutinho (todos sobre a teoria do Estado ampliado); Alysson Mascaro; E. Pachukanis; Ingo Sarlet (Direito); José Paulo Netto; Carlos Montaña e E. J. Hobsbawm (Políticas Sociais).
- **Capítulo III** – Direito e Direitos Humanos: uma substituição ou redução: no qual é realizada, em três momentos, a análise da relação entre o Direito e os Direitos Humanos e, ainda, se estabelece a distinção entre esses e os Direitos Fundamentais;

- **Capítulo IV** – Políticas Sociais no Brasil: a mediação das ONEs: correspondendo à análise das Políticas Sociais no Brasil, avaliando os pares dialéticos público e privado; de Estado e de governo e ONGs e ONEs. É também realizada uma breve análise da forma de organização atualmente hegemônica, a de ONEs; é comentada a educação em Direito: com um caráter ilustrativo, sintetizando a política nacional de Educação em Direitos Humanos, vinculada a um projeto internacional e, de forma sucinta, é apresentada a proposta do autor;
- **Capítulo V** – Themis: a deusa grega do sul: onde é avaliada, à luz dos pressupostos teóricos construídos, a experiência da ONE “Themis”, de Porto Alegre, um exemplo de experiência eficiente em educação em Direitos Humanos.

É importante destacar que a presente dissertação não é um trabalho sobre teoria do Direito, portanto não é dirigido ao campo jurídico. Foi construída a partir do campo jurídico, mas orientada para fora da corporação, para a sociedade em geral, o que implicou em algumas explicações a mais, em detalhamentos a mais, que foram absolutamente necessários para atingir os objetivos propostos. O sacrifício do uso de termos e ideogramas jurídicos, que simplificariam a escrita, é justificado pela destinação escolhida, pela legibilidade desejada. O debate sobre a teoria do Direito subjaz a essa dissertação - e, provavelmente, será retomado em estudos posteriores –, mas não se constitui em seu foco, nem sua preocupação central.

As preocupações centrais foram de ordem pedagógica e no campo da Ciência Política (falo aqui da Ciência Política defendida por Gramsci), no sentido de ser uma contribuição para problematizar determinados conceitos e valores que já se tornaram senso comum sem a devida reflexão. Cumprindo esse objetivo, metodologicamente, encerro um ciclo de produção de conhecimento na ótica marxista, tendo esse como o produto de contradições históricas e como um provocador de novos avanços no conhecimento, em um processo também ele histórico. Isso se afasta do conceito metafísico de conhecimento perene e estático das verdades absolutas na mesma medida em que se aproxima de um conhecimento em constante movimento e mutação.

Desse modo, o objetivo geral dessa dissertação não é o de apresentar verdades conclusas, é muito antes de ser um provocador da crítica e da reflexão sobre um dos aspectos da realidade contemporânea e, como tal, espera provocar em seus leitores não o conforto de verdades “eternas”, mas a inquietude da busca.

II. Referências de Estado, Direito e Políticas Sociais

Para entender a necessidade ou não de uma educação em Direito e que não se realiza apenas em Direitos Humanos, que atinja toda a sociedade, é preciso entender um pouco do Estado que produz esse Direito – o que, obviamente, supõe uma referência para a análise de seu papel e atuação social.

Nesta dissertação, tal referência é Antonio Gramsci, devido a uma série de fatores, que vão desde a perspectiva de análise que ele oferece até o enfrentamento de apropriação indevida que foi feita desse pensamento.

Começamos por apelas à categoria de Estado Ampliado¹ de Gramsci, que inclui uma Sociedade Civil distinta da que aparece na tradição jusnaturalista, mas também distinta da que existe no pensamento de Hegel e Marx, abrangente das organizações de seu tempo. Ele não pôde estudar, por não ser um fenômeno de sua época, a profissionalização dos ativistas sociais, sob a forma de Organizações Não Estatais (ONEs²). Ao conjunto de organizações de classe que pensou, soma-se hoje esse tipo organização, não exatamente representativa de classe, mas de grupos ou indivíduos; que é “auto-sustentável”; que divide suas ações entre trabalho social concreto e captação de recursos e que faz trabalho político e se organiza como empresa.

As mediações que esse tipo de organização introduz na estrutura do Estado, sua ação no campo da educação em Direitos (Humanos) e a própria concepção desses direitos são elementos fundantes de uma base teórica que nos permita refletir sobre o tema. Refletir em uma perspectiva crítica e marxista, tendo como pano de fundo a questão da emancipação e da revolução social.

Cabe destacar a atualidade do pensamento de Gramsci sobre o Estado, que é reprocessado em diversas leituras, muitas delas distorcidas. Trabalharemos aqui com comentadores reconhecidos do pensamento de Gramsci, buscando manter a precisão de análise³.

¹ Segundo vários autores, inclusive COUTINHO (1999) e LIGUORI (2007), foi Christine Buci-Glucksmann quem forjou essa expressão.

² A escolha por essa nomenclatura, ao invés da tradicional “Organizações Não Governamentais”, está explicada no capítulo III.

³ Deve ser destacada a crítica ao pensamento de Gramsci feita por Perry Anderson (ANDERSON, 2002:13 a 100), sob o título de “As Antinomias de Gramsci”. No entanto, seu estudo – de 1976 – claramente prescinde das observações – de 1975 – de Buci-Glucksmann, que realizou um estudo mais aprofundado da totalidade dos

II.1. Estado em Gramsci: algumas observações

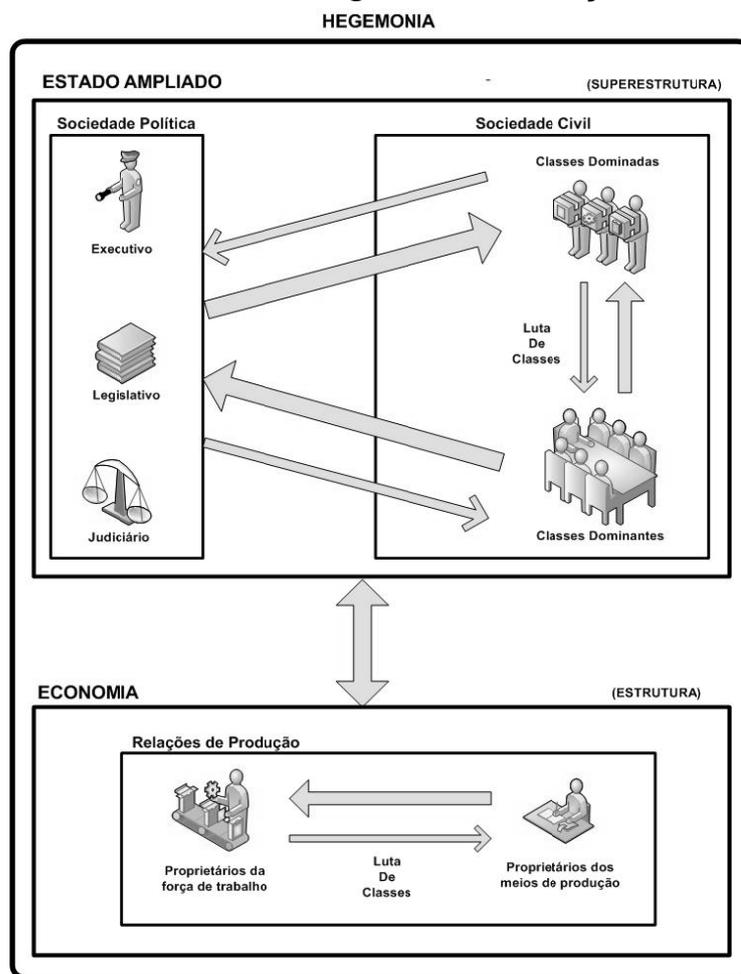


Figura 1- Referência de Estado – Gramsci

A figura acima representa de forma esquemática o pensamento de Gramsci sobre o Estado. E deve-se observar que, em Gramsci, a Sociedade Civil é um elemento da superestrutura social, compondo com a Sociedade Política (ou Estado em sentido estrito) a superestrutura do Estado (aqui em sentido “ampliado” em relação ao pensamento político clássico). Seu pensamento é composto por esses dois momentos: um estrutural, outro superestrutural⁴.

A primeira consideração a ser feita é a de afastar os modelos que apresentam o pensamento de Gramsci como composto por três momentos, um estrutural (base

Cadernos do cárcere, que demonstram não haver as ambigüidades que critica. Restam seus comentários sobre a complexidade em organizar uma leitura correta dos *Cadernos*, o que permitiria – como de fato permite – leituras equivocadas do pensamento gramsciano. A chave de leitura do pensamento gramsciano é a dialética unidade – distinção contida no conceito de Estado Ampliado.

⁴ É importante destacar que, esses momentos são entendidos numa dinâmica dialética e não bipolar: as relações entre estrutura e superestrutura, no pensamento marxista, não podem ser reduzidas a uma relação mecânica de “causa e efeito”.

econômica), um superestrutural (Estado) e um “autônomo” (“Sociedade Civil”). Embora criticadas por diversos estudiosos da obra do autor, tais visões proliferaram e se mantêm, sob as mais diversas formas. Delas enfermam, por exemplo, a “Teoria da Ação Comunicativa”, de Habermas e a “Teoria do Estado como o novíssimo movimento social⁵”. Esse tipo de teoria opera um entendimento distorcido do pensamento de Gramsci, como demonstram, dentre outros Buci-Glucksmann (1980), Coutinho (1999) e Liguori (2007).

O trabalho de Buci-Glucksmann (1980) tem a importância de não só ter efetuado um estudo minucioso e profundo dos escritos de Gramsci sobre o Estado como criou a designação de “Estado Ampliado” para definir a nova categoria pensada por Gramsci nesse campo. Em seu estudo, aponta uma trajetória do pensamento de Gramsci, como se segue:



Figura 2 - Seqüência de estudos de Gramsci

Ela nos alerta que o conceito fundamental dos *Cadernos do Cárcere* não é o de “bloco histórico” ⁶, mas o de “correlação de forças”: “Ou seja, a superação da dicotomia infra-estrutura / superestrutura não se esgota e não se articula somente ao conceito de bloco histórico (...)” (BUCI-GLUCKSMANN, 1980: 101). Para ela, isso é decisivo para o entendimento do Estado como um bloco histórico no poder e para evitar a tendência a “pensar a totalidade social a partir de uma simples *relação expressiva* entre sociedade civil e Estado” (BUCI-GLUCKSMANN, 2000: 101, grifo da autora). Destacando aspectos da sua concepção da correlação de forças, Gramsci – segundo Buci-Glucksmann - apresenta os três momentos distintos de uma correlação de força, em sua primeira abordagem nos *Cadernos*, o que mostra,

⁵ Essa com muita repercussão entre nós, sendo, por exemplo, o marco teórico do Programa Pólos, da UFMG e que é incorporada de forma difusa, por vários pensadores e ativistas do chamado “Terceiro Setor” em nosso país. Ver, abordando criticamente a questão do “Terceiro Setor”: MONTAÑO, 2002.

⁶ Ver GRAMSCI, 2002, vol. 1, páginas: 222; 238, 250, 283, 306, 308, 370, 384, 389 e 406.

desde o início, sua preocupação em criticar tanto o economicismo quanto visões mais metafísicas:

- a) o momento econômico, ligado à infra-estrutura;
- b) o momento político, que permite avaliar o grau de autoconsciência e de organização atingidas pelos diferentes grupos sociais;
- c) o momento político-militar, ou estratégico⁷.

Transcrevendo os *Cadernos*, Buci-Glucksmann expõe a visão sintética de Gramsci quanto à relação infra-estrutura – superestrutura:

“Uma classe se forma com base em sua função no modo de produção, o desenvolvimento e a luta pelo poder, pela conservação do poder, criam superestruturas que determinam a formação de uma estrutura material especial (da superestrutura). (...) Não são as ideologias que criam a realidade social, e sim a realidade social em sua infra-estrutura produtiva que cria as ideologias”. (GRAMSCI apud BUCI-GLUCKSMANNI, 1980: 104).

Essa exposição sintética da relação infra-estrutura – superestrutura reafirma o alinhamento de Gramsci com o pensamento marxista, traduzindo a dinâmica relação de interação dialética entre os dois momentos, indicando ainda uma observação importante: a de que, para uma mesma infra-estrutura, podem ser desenvolvidas superestruturas distintas, capazes de responder às questões históricas colocadas diante da classe dominante⁸. Assim, tanto os formatos Liberal Clássico, Fascista Social Democrata e Neoliberal do Estado burguês são superestruturas históricas diferenciadas da mesma base econômica capitalista, cada uma delas buscando dar

⁷ BUCCI-GLUCKSMANN, 1980: 10, retomando a primeira versão da abordagem feita por Gramsci à questão.

⁸ Ao longo desta dissertação, será reiterativo o par categorial “classe dominante / classe dominada”; julgo desnecessário assinalar que não se tem, aqui, a incidência de qualquer reducionismo sociológico, responsável por uma visão dicotômica das estruturas sociais das sociedades capitalistas; de fato, a referência é teoricamente legítima, uma vez que remete ao *modo de produção* vigente e suas determinações (no caso, *classes fundamentais* – não remete, obviamente, às *formações econômico-sociais* (ou, mais simplesmente, *formações sociais*) concretas. O tratamento teórico-analítico distinto desses dois níveis é suficientemente visível em Marx: quando seu objeto é o modo de produção, seus cuidados se voltam para as *duas* classes fundamentais (como se constata, paradigmaticamente, n’*O capital*); quando, porém, seu objeto são formações sociais, ele se empenha em apreender as formas específicas de estratificação social; as diferenciações no interior da burguesia e do proletariado, e a complexidade da estrutura de classes; as camadas intermediárias, como a pequena burguesia, e os vestígios de modos de produção pré-capitalistas, como o campesinato (como se verifica, por exemplo, n’*As lutas de classes na França. 1848-1850* e n’*O 18 brumário de Luís Bonaparte*). Por outra parte, deve ficar claro que o par “classe dominante / classe dominada” – sem prejuízo da determinação elementar do modo de produção capitalista, qual seja a *exploração* do trabalho pelo capital, implicando na distinção essencial entre a classe exploradora e explorada – foi largamente empregado por Gramsci, inclusive para a construção da chave heurística do seu conceito, tão substantivo para tratar da dinâmica das correlações de força, de *bloco histórico*.

respostas concretas às questões de época mantendo a hegemonia dos detentores do capital.

Esta foi a novidade da sua contribuição teórica: Gramsci admite que existam diferentes superestruturas, dialeticamente ligadas na relação de unidade – distinção, no mesmo período histórico, que correspondam a uma mesma infra-estrutura, no cenário da disputa hegemônica: é assim que entende a relação entre a Sociedade Política e a Sociedade Civil, ambas superestruturais.

Não é preciso fazer notar que isso remete à questão da autonomia relativa da superestrutura, importante em períodos de transição revolucionária, nos quais, mesmo após a superação histórica da base econômica, a hegemonia anterior – na cultura e na política, por exemplo – sobrevive por algum tempo: essa questão, em especial no que diz respeito à cultura, consome boa parte dos esforços teóricos gramscianos.

A problemática da correlação de forças coloca a questão da hegemonia, que tem um papel importante na compreensão do pensamento de Gramsci e o cenário no qual constrói sua teoria de Estado. Analisando a questão da hegemonia, Buciglucksmann recorre a Mauro Scoccimarro, para quem

“a doutrina leninista da hegemonia do proletariado não se limita a indicar a relação de dominação do proletariado sobre a burguesia, mas determina também o sistema complexo de relações políticas que se estabelecem entre o proletariado e as outras classes não capitalistas. Na concepção de ditadura do proletariado, uma forma concreta, um novo elemento aparece: não se trata apenas de uma relação de dominação, mas também de uma relação de aliança, de direção, de subordinação e não de opressão política” (SCOCCIMARRO apud BUCI-GLUCKSMANN, 2000: 239).

Com esta referência, Buciglucksmann pretende mostrar a proximidade entre o pensamento de Gramsci e o de Lênin. De nossa parte, com o mesmo espírito, podemos socorrer-nos de outro pensador italiano, Luciano Gruppi, que contribui para clarificar a categoria gramsciana (que, também ele, considera compatível com as idéias de Lênin):

“Hegemonia é isto: determinar os traços específicos de uma condição histórica, de um processo, tornar-se protagonista de reivindicações que são de outros estratos sociais, da solução das mesmas, de modo a unir em torno de si esses estratos, realizando com eles uma aliança na luta contra o capitalismo e, desse modo, isolando o próprio capitalismo. (...)”

A hegemonia, portanto, não é apenas política, mas é também um fato cultural, moral, de concepção de mundo” (GRUPPI, 1978: 59, 73).

É importante lembrar que, na e para a construção da hegemonia burguesa, lógica semelhante se operou e é exatamente contra essa hegemonia que a classe revolucionária deve construir a sua própria. A partir dessa questão, podemos perceber que o desdobramento do pensamento de Gramsci acabou por levá-lo a enfrentar a questão do Estado⁹, elemento importante para a consolidação da hegemonia de classe na revolução burguesa: a nova ordem estatal criada pela burguesia teve um papel decisivo em sua conquista de hegemonia e que é igualmente importante para o proletariado.

Liguori, em seu trabalho sobre o léxico gramsciano, fala de um modo claro sobre o Estado em Gramsci:

“Gramsci tem uma concepção dialética da realidade histórico-social, em cujo contexto Estado e sociedade civil são entendidos num nexo de unidade-distinção, de modo que abordar um sem o outro significa negar a si mesmo a possibilidade de ler corretamente os Cadernos. (...)

Que sentido tem a adoção dessa categoria de “Estado Ampliado”? Ela indica dois fatos: por um lado, apreende o nexo dialético (unidade-distinção) de Estado e sociedade civil, sem “suprimir” nenhum dos dois termos; por outro indica que tal unidade ocorre sob a hegemonia do Estado” (LIGUORI, 2007: 13).

O mesmo Liguori, em consonância com Buci-Glucksmann, indica que a ampliação do Estado em Gramsci se dá em duas direções¹⁰:

- a) a compreensão da nova relação entre política e economia, que não invalida, para Gramsci, a tese marxista de determinação, em última instância, do econômico;
- b) a compreensão da nova relação entre “sociedade política” e “sociedade civil” (esta, em Gramsci, como um “lugar de consenso”), a que chega formulando a teoria da hegemonia.

No que toca à primeira ampliação, Liguori, depois de extrair passagens dos *Cadernos do cárcere*, anota:

⁹ O Estado e o Direito foram elementos para a hegemonia da burguesia revolucionária frente à ordem feudal.

¹⁰ LIGUORI, 2007:14

“Deste modo, continua de pé, para Gramsci, que o modo de produção capitalista tem a economia como seu “motor primeiro”. Também continua de pé que, para um marxista dialético, a distinção entre estrutura e superestrutura (e entre Estado e sociedade civil classicamente compreendida) é só metodológica, não orgânica: numa palavra, é dialética. Também continua a ser verdade para Gramsci, que no século XX o Estado, o político redefine as próprias relações com o econômico em decorrência da necessidade de o capital superar a própria crise. Intervenções estatais na poupança e na produção, introduzidas na sociedade socialista como alternativa ao mercado, são agora (isto é, na época de Gramsci) introduzidas¹¹, ainda que com finalidades opostas, também nas sociedades capitalistas”. (...) “Em todo caso, o papel que Gramsci atribui ao Estado – e convém insistir nisso agora – mostra-se muito relevante: adequar a sociedade civil à estrutura econômica.” (LIGUORI, 2007: 19-20).

Essas pontuações demonstram que em nada a teoria ampliada do Estado de Gramsci rompe com a formulação materialista dialética da determinação fundamental operada pela base material. Ao contrário, é exatamente a partir dessa que ele vai construir sua teoria. E a constrói como uma proposta de melhor atuar na disputa hegemônica que subjaz à luta de classes: um pensador marxista, pensando e escrevendo sobre e para uma revolução social com hegemonia proletária.

Quanto à ampliação da nova relação entre Sociedade Política e Sociedade Civil, Liguori tem como ponto de partida a seguinte formulação, datada de 1931:

“O projeto de estudo que fiz sobre os intelectuais é muito amplo [...] Este estudo também leva a certas determinações do conceito de Estado, que, habitualmente, é entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo, para moldar a massa popular segundo o tipo de produção e a economia de um dado momento, e não como um equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional, exercida pelas organizações ditas privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas, etc.), e é especialmente na sociedade civil que operam os intelectuais.” (GRAMSCI apud LIGUORI, 2007:20)

E Liguori comenta:

“Estudando a história e o papel dos intelectuais, e estabelecendo assim a própria teoria da hegemonia, Gramsci chegou a um novo conceito de Estado. Neste âmbito, a atenção de Gramsci se dirige

¹¹ É bom destacar o sentido do termo: “introduzidas”, no texto, uma vez que desde então essa ação do Estado na economia é constante, como vemos, por exemplo, na atual crise econômica estadunidense de 2008, provocada pelo setor imobiliário.

sobretudo aos “aparelhos hegemônicos” (termo que, no entanto, não aparece nos Cadernos, pelo menos no plural), aparelhos que se somam aos “aparelhos coercitivos”, típicos do Estado stricto sensu, do Estado oitocentista, ao que se dirigira a atenção de Marx e também de Lenin (o qual atua e faz a revolução num Estado sob tantos aspectos ainda oitocentista). Daí decorre a importância decisiva que Gramsci atribui aos intelectuais, com um nexos intelectuais - Estado que também se nutre de sugestões hegelianas” (LIGUORI, 2007:21).

Sintetizando as suas concepções, Gramsci oferece-as numa fórmula cerrada:

“Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados” (GRAMSCI, 2000, vol. 3: 331).

Com idêntica capacidade de síntese, o pensador sardo vincula a relação da hegemonia com o caráter coercitivo do Estado:

“Na política, o erro acontece por uma inexata compreensão do que é o Estado (no significado integral: ditadura + hegemonia)” (GRAMSCI, 2000, vol. 3: 257).

Longe de estabelecer uma categoria autônoma de Sociedade Civil, Gramsci ao ampliar o conceito de Estado busca responder a uma questão colocada por seu tempo: a crescente ação e influência das organizações sociais. Busca também precisar melhor a categoria marxista de “dominação” que, por falta de precisão, poderia se converter em explicação para todos os fenômenos sociais e com isso gerar uma imobilidade ou baixa acuidade na ação política revolucionária.

Ao diferenciar métodos de dominação – coerção e consenso –, Gramsci delimita o *lócus* social de um dos planos da luta de classe: o da disputa por hegemonia. Essa disputa por hegemonia se dá pela **politização** do debate e das ações nos campos ideológico e cultural, buscando o estranhamento do senso comum (por parte das forças revolucionárias) ou, ao revés, sua manutenção e ampliação (por parte das classes dominantes). Subjaz nessa visão a compreensão de que – através da ação nos aparelhos de consenso – a classe dominante transforma em senso comum seus valores de classe, construindo a superestrutura necessária ao fluxo e aperfeiçoamento do modo de produção que determina para a sociedade a compreensão de que, também nesse campo, se desenvolve a luta de classes. Quanto mais esses valores sejam senso comum, em tese, menos será

necessária a coerção, bastando que a sociedade saiba que ela poderá ocorrer, a qualquer tempo, pela ação da Sociedade Política. Com essa teoria, Gramsci dá materialidade ao conceito marxiano de que a ideologia dominante é a da classe dominante¹².

Quando se fala em senso comum, em verdade se fala na naturalização e universalização¹³ de um **modus pensandi, agendi e operandi** (modo de pensar, agir e operar) que, embora vinculado a um determinado interesse de classe, é assumido como universal pelo conjunto da sociedade.

As elaborações de Gramsci têm, ainda, outros desdobramentos:

- a) a distinção entre “Ocidente” e “Oriente”: com ela, busca delimitar Estados nos quais o desenvolvimento dos “aparelhos de consenso” deu-se amplamente (“Ocidente”) daqueles nos quais tal desenvolvimento foi menos significativo (“Oriente”). Isso – que nada tem a ver com localização geográfica - implica em Estados **predominantemente** hegemônicos (“Ocidente”) e **predominantemente** coercitivos (“Oriente”);
- b) a diferenciação entre “guerra de movimento” e “guerra de posição”: como desdobramento da percepção anterior, Gramsci observa que tanto Marx quanto Lenin trataram a questão da revolução em Estados “Orientais”, isto é, com “aparelhos de consenso” pouco desenvolvidos. Com isso, suas abordagens revolucionárias estavam **predominantemente** ligadas a uma “guerra de movimento”, posto que o processo de hegemonia ideológica e cultural ainda não estava plenamente avançado, com a vertente coercitiva dominante. Ele nota que em Estados “Ocidentais” deve haver um **predomínio** da “guerra de posição”, no enfrentamento dessa hegemonia mais desenvolvida;
- c) a categorização “intelectual orgânico” ou “tradicional”: para ele, cada classe **fundamental** na sociedade, em sua própria dinâmica social, forja seus intelectuais orgânicos, que podem ou não ter uma formação intelectual tradicional. Gramsci chama a atenção para que, quanto mais se conhece e se critica a ideologia da classe dominante, mais condições existem para a formação

¹² Sem a identificação do processo material onde ocorre tal dominação, a afirmação poderia ficar apenas como de princípios ou mesmo metafísica.

¹³ Por exemplo, o artigo 69 do antigo Código Civil, que tratava “Das coisas fora do comércio” (indicando o que não poderia ser comercializado), foi suprimido na nova redação do código, de 2002, servindo como um indicador que não há nada que não seja comercializável.

de intelectuais orgânicos da classe dominada. Aponta o partido político como o *locus* privilegiado para que intelectuais de outras classes (ou mesmo tradicionais) trabalhem junto da classe dominada. Toda essa formulação parte do pressuposto de que toda a atividade humana exige um nível mínimo de trabalho intelectual, rompendo com a classificação usual de separar ou trabalho entre manual e intelectual.

Esses desdobramentos são importantes, uma vez que, se o debate ideológico pela hegemonia tem lugar na Sociedade Civil, é preciso que a classe dominada disponha de seus intelectuais orgânicos atuando nessa disputa, ainda mais importante em Estados “Ocidentais”. Com isso, a ampliação do conceito de Estado implica numa ampliação das formas da luta de classes¹⁴. Essa ampliação aponta para a necessidade de desenvolvimento da luta de classes no plano estrutural e no superestrutural, como “guerra de movimento” e “guerra de posição”.

Outro aspecto importante para a adequada interpretação do pensamento gramsciano é o correto entendimento da relação dialética entre estrutura e superestrutura. O diagrama abaixo indica uma das características dessa relação:

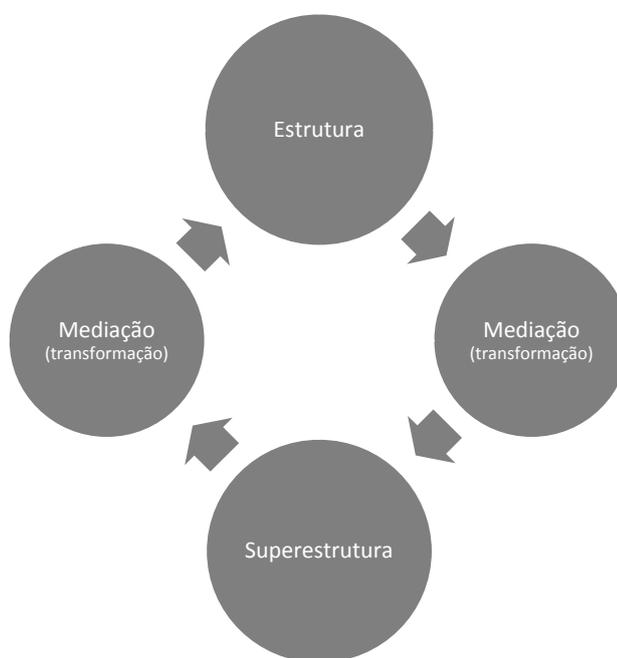


Figura 3 - Relação Estrutura - Superestrutura

¹⁴ Estranhamente, em alguns comentadores, a questão é colocada em um formato binário, como se houvesse uma mútua exclusão entre “guerra de movimento” e “guerra de posição” e não como sendo campos ou formas dialeticamente complementares da luta de classes.

O diagrama simboliza o dinamismo dessa relação, tendo como elemento fundante a estrutura, mas que, a partir dela, implica em uma mútua transformação e adequação, tendo como foco teleológico o dialético processo de adequar a sociedade ao modo de produção dominante, segundo as diversas formas que este venha a assumir em seu período de hegemonia¹⁵. Desse modo, essa relação dialética entre estrutura e superestrutura é determinada, em última análise, pela adequação da sociedade ao modo de produção hegemônico, empreendida pela classe dominante e seus aliados. Na esfera da superestrutura, temos não só os limites de legalidade / ilegalidade (ou de permissão / coerção), ligados à Sociedade Política, bem como os limites da normalidade / anormalidade (ou de senso comum / estranhamento¹⁶), ligados à Sociedade Civil.

Esse vínculo teleológico (o de adequação da sociedade ao modo de produção hegemônico através da coerção e/ou do consenso) marca a identidade entre Sociedade Política e Sociedade Civil. A distinção se dá no processo próprio para alcançar esse fim, um **principalmente** marcado pela coerção, o outro **principalmente** pelo consenso¹⁷, como no diagrama abaixo:

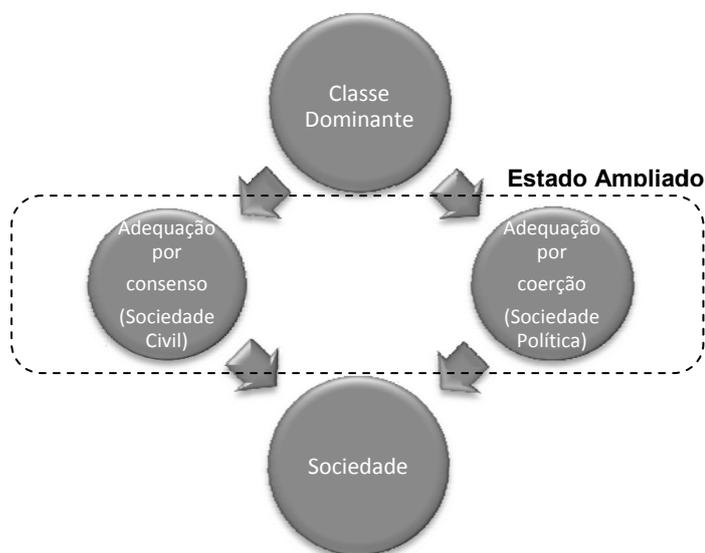


Figura 4 - Adequação da Sociedade ao modo de produção

¹⁵ O que nos remete ao debate das categorias “forma” e “conteúdo”, para as quais a referência adotada nesse trabalho é a de LEFEBVRE, 1979.

¹⁶ Em uma leitura particular, acredito que Michel Foucault, em “Vigiar e Punir”, focado no Direito Penal, aborda exatamente essa introjeção (naturalização) dessa “normalidade” que é construção social (FOUCAULT, 1999).

¹⁷ Novamente numa visão dialética de “predomínio”, uma vez que existem organizações da Sociedade Civil que atuam de forma coercitiva ou mesmo paramilitar e existem órgãos da Sociedade Política para buscar o consenso.

A dinâmica assim figurada viabiliza uma perspectiva de entendimento, tanto de um Estado com características fascistas clássicas (que viabiliza uma maior extração de mais-valia através de uma maior coerção), quanto de um com características neofascistas (contemporâneo, que viabiliza a maximização de mais-valia sem o uso de coerção explícita) ou mesmo do Estado de Bem Estar Social (realocação da mais-valia extraída para compensar problemas sociais).

Cada um desses arranjos superestruturais implica num ajuste específico dos papéis da Sociedade Política e da Sociedade Civil, num dado período histórico, sendo mantido o objetivo central de adequação da sociedade ao capitalismo vigente¹⁸. A relação de unidade-distinção apontada em Gramsci é uma chave para o estudo desses arranjos.

Os comentadores (Buci-Glucksmann, 1980: 129; Coutinho, 1999: 130) referem-se a citações nas quais Gramsci menciona que “a distinção entre sociedade política e sociedade civil é metodológica e não orgânica” ou que na sociedade civil temos organizações “supostamente privadas”. Parece claro que Gramsci não confunde os elementos da superestrutura, então, como explicar tais afirmações? Creio que devemos lembrar que o surgimento e a operação de uma organização na Sociedade Civil ***estão sujeitos, se não ao apoio da Sociedade Política, ao menos à sua autorização de funcionamento, sob a forma de licença legal.***

A incidência da relação legalidade-ilegalidade, gerida pela Sociedade Política, é fundamental para entender o surgimento de uma organização da Sociedade Civil, ao menos no sentido de não sofrer coerções. Basta lembrar como organizações partidárias da classe operária são historicamente proscritas e reprimidas, segundo uma ordem legal vigente, num dado local e período histórico, para entender como isso opera. Uma organização ser “legalizada” pela Sociedade Política significa dizer que sua atuação é enquadrada ou que poderá se enquadrar ao objetivo teleológico do Estado Ampliado. O sentido da afirmação de Gramsci é o de que, em última análise, os “instrumentos coercitivos” ***determinam*** a conformação da Sociedade Civil e, portanto, do Estado Ampliado. Novamente aqui, fica claro que Gramsci opera

¹⁸ Por exemplo, a experiência de “Orçamento Participativo” que ocorreu em Porto Alegre merece um estudo mais detalhado, investigando em que medida não seria, na prática, a construção de um “instrumento de consenso” na Sociedade Política, se tornando mais um campo de cooptação do que de democracia direta.

uma terceira ampliação em seu Estado Ampliado, uma adequação na teoria marxista, tornando-a mais complexa e atual, sem romper com seu núcleo teórico.

A questão da legalidade-ilegalidade nos permite um entendimento igualmente importante: **que o Direito, como determinante da legalidade-ilegalidade, delimita o campo de atuação dos “aparelhos de consenso” (legalidade) e dos “instrumentos de coerção” (ilegalidade).** Ao estudarmos um determinado ordenamento jurídico, segundo a perspectiva gramsciana, o estudo das normas permissivas ou proibitivas nos permitirá a delimitar o tolerável e o intolerável, em termos das organizações da Sociedade Civil. Tal estudo indicará, ainda, quais os formatos dessas organizações são mais do que toleráveis, segundo critérios dirigidos pela perspectiva da classe dominante e formalizados pelo Direito¹⁹. Isso nos afasta de um fetiche do Direito (como acima das classes sociais) e nos aproxima de seu objetivo teleológico, ao menos nesse campo.

Transpondo a visão de Gramsci para um formato de Estado burguês que não foi seu contemporâneo, o Estado de Bem Estar Social, podemos perceber que nesse Estado foi feita uma repartição da mais-valia que viabilizou políticas públicas sociais redistributivas, de modo a garantir a estabilidade do sistema através de uma relação dialética de exploração (pelos capitalistas) – compensação (pelo Estado). Do ponto de vista gramsciano, essas estruturas compensatórias correspondem a “aparelhos de consenso” na Sociedade Política. E, como tal, permitem não só a influência da Sociedade Política na Sociedade Civil, como o reverso. Tendo em vista que as políticas públicas compensatórias possuem como público-alvo as classes dominadas, isso acabou por criar um novo canal de interação entre Sociedade Civil e Sociedade Política: a possibilidade de influência direta daquela, através dos agentes de políticas públicas sociais desta: tais agentes, **com vínculo de trabalho estável na Sociedade Política**, podem incorporar, em seu trabalho concreto, as necessidades e propostas das classes dominadas. Isso sem que essa use os canais usuais de representação política (eleições), e de modo menos cíclico do que o apontado por estas (mandatos eletivos possuem um prazo determinado, servidores públicos possuem estabilidade de emprego). Ainda que, no limite, a autonomia de tais servidores públicos fosse limitada, o espaço de trabalho que possuíam permitia

¹⁹ Um tema que exige um estudo mais aprofundado, fora dos limites do presente trabalho, ficando o registro à guisa de indicação de um estudo futuro.

a criação e a manutenção de diversas políticas sociais públicas, mesmo as de caráter não-assistencialistas, o que tendia a favorecer a organização e o processo de tomada de consciência de classe por parte das classes dominadas²⁰.

Na mais recente formatação neoliberal do Estado burguês, foi buscada uma reversão e um redimensionamento de tais políticas, o que de certo modo blindou a Sociedade Política contra tal influência interna: o redirecionamento de políticas públicas sociais; o incentivo à contra-reforma da previdência social; demissão voluntária de servidores públicos; a não contratação de novos servidores, dentre outras medidas, são exemplos de como isso ocorreu (BEHRING, 2003). Em países como o Brasil, nos quais o Estado de Bem Estar Social não estava inteiramente implantado, ocorre o seu desmonte antes mesmo de sua efetivação (LESBAUPIN, org., 1999). Campanhas massivas denunciando a “ineficiência” do Estado, a “inoperância” de seus servidores, a melhor qualidade e produtividade da “iniciativa privada” foram elementos de uma estratégia que, a um só tempo, desmontava o ainda não criado Estado de Bem Estar Social e, também, reforçava na sociedade valores ideológicos da classe dominante. Isso reafirma a característica de ser a Sociedade Política uma difusora da ideologia da classe dominante.

Apesar de apropriações conflitantes do pensamento de Gramsci sobre o Estado e considerando as críticas de Perry Anderson (segundo as quais, devido à própria estrutura de formulação e escrita dos *Cadernos*, a teoria não é acabada e confusa, até certo ponto), é inegável que, em linhas gerais, a teoria fornece a compreensão da complexidade dos Estados “Ocidentais” à época de Gramsci. Define também um campo material para a disputa ideológica e cultural, trazendo à tona a importância de uma disputa organizada – “a guerra de posição” – nesse campo. Articula o papel dos intelectuais – em especial o dos “intelectuais orgânicos” da classe dominada – com essa disputa, demonstrando que o **acesso crítico** à informação, à cultura e à ideologia da classe dominante é um rico cenário para o desenvolvimento não só da consciência da classe dominada, como para a capacitação de seus intelectuais orgânicos. O fetiche para com diversos valores ideológico-culturais da classe dominante só poderá ser combatido à luz de ações políticas concretas, fundadas em um conhecimento crítico e de classe. **Cabe**

²⁰ Sem evidentemente superestimar tal papel dos servidores, mas apenas constatando mais uma possibilidade de disputa por direção concreta das práticas sociais.

destacar que essa é uma disputa política, que se dá em movimentos políticos concretos, não apenas um debate teórico, no plano das idéias. Dessa forma, aliando formulação teoria e ação política concreta, se trava a “guerra de posição”.

Da época de Gramsci até hoje, o próprio Estado “Ocidental” passou por transformações profundas. Novas mediações surgiram, outras foram suprimidas e outras aperfeiçoadas. Para o objeto desse estudo, duas categorias merecem uma análise mais aprofundada: a de “Políticas Sociais” e a de “Direito”. Para isso, precisamos aprofundar um pouco a análise da categoria “Sociedade Civil”, no conjunto das categorias do Estado Ampliado.

II.2. Problematizando o Estado Ampliado

Temos como base o esquema elaborado por Buci-Glucksmann (1980: 126):

Esquema do desdobramento metodológico das superestruturas

Estado integral = hegemonia encouraçada de coerção	
Estado ou Sociedade Política	Sociedade Civil
Ditadura	Hegemonia
Aparelhos de coerção (exército, polícia, administração tribunais, burocracia...)	Aparelhos de hegemonia (culturais, políticos, econômicos)
Governo (= Estado em um sentido estrito)	Estado no sentido integral
Estado como aparelho de poder	Estado como organizador do consenso
Dominação	Direção

N.B. Esse desdobramento não é orgânico, ele passa pela dialética base/superestrutura, que ele ultrapassa, pressupõe, organiza.

Figura 5 - Esquema do desdobramento metodológico das superestruturas

II.2.1. Estrutura econômica

Como já dissemos, a teoria de Gramsci, uma teoria marxista, é fundada na estrutura econômica: é nela que se definem as classes sociais, em especial a dominante e a potencialmente revolucionária. E nela também que se formaliza a luta de classes e as alianças de classe.

Não cabe aqui o desenvolvimento de uma análise sobre a complexa estrutura econômica, quer à época de Gramsci, quer no atual período, mas é importante destacar um aspecto do capitalismo contemporâneo, à luz da economia política.

O capitalismo necessita de uma expansão crescente de mercados, sob pena de desacelerar, estagnar ou mesmo contrair o processo de produção e extração da mais-valia. Como um caçador pré-histórico precisava buscar novos lugares de caça ciclicamente, o capitalista precisa descobrir novos lugares e formas de garantir a extração da mais-valia. O mercados precisa estar em expansão, pela necessidade natural de consumo ou pela necessidade de consumo induzida (publicidade).

A criação e/ou descoberta de novos mercados se confunde com a criação e/ou descoberta de novas mercadorias: o que ontem estava fora do comércio, amanhã não mais o estará. É nesse cenário que ocorre o “fetichismo da mercadoria”, que reduz relações sociais (humanas) à relação entre coisas (mercadorias). Netto e Braz assim o definiram:

*“A essa forma fantasmagórica, a esse poder autônomo que as mercadorias parecem ter e efetivamente exercem em face de seus produtores, Marx chamou de **fetichismo da mercadoria**. É no modo de produção que universaliza a lógica mercantil – isto é, no modo de produção capitalista – que o fetichismo alcança a sua máxima gradação: nas sociedades em que esse modo de produção impera, **as relações sociais tomam a aparência de relações entre coisas**. Por isso mesmo, o fenômeno da **reificação** (em latim, **res** = coisa; reificação, pois, é sinônimo de **coisificação**) é peculiar às sociedades capitalistas; é mesmo possível afirmar que a reificação é a forma típica de alienação (mas não a única) engendrada no modo de produção capitalista. O fetichismo daquela mercadoria especial que é o **dinheiro**, nessas sociedades, é talvez a expressão mais flagrante de como as relações sociais são deslocadas pelo seu poder ilimitado.”* (NETTO e BRAZ, 2006: 92-93, grifos dos autores).

O crescente avanço do capitalismo na área dos serviços²¹ nos traz o indicador de que as relações humanas são **diretamente** atingidas por tal reificação, como na recente função de “consultor”, isto é, uma pessoa que “aconselha” empresas e pessoas como atividade econômica - o “conselho” transformou-se em mercadoria.

Este simples exemplo - o do “conselho” transformado em mercadoria – sinaliza um movimento que constitui uma idéia-força desta dissertação: um amplo e

²¹ Recordando que empresa mais rica do mundo é a Microsoft e seu maior acionista (William Gates) é o homem mais rico. A empresa é do setor de serviços.

generalizado processo de mercantilização (e/ou remercantilização) de atividades sociais. Vários estudiosos do Estado de Bem Estar Social (como Mishra, 1981 e Esping-Andersen, 1991) caracterizam as suas políticas sociais públicas como meio de desmercantilização de bens e serviços (por exemplo: a saúde, deslocada do mercado para a área interventiva / executiva do Estado, em seu formato de Bem Estar Social); o desmonte do Estado de Bem Estar Social realiza a remercantilização de tais bens e serviços. Vale dizer: o que era uma política pública operada pela Sociedade Política é deslocado para o espaço mercantil. Isso implica numa despolíticação de tais relações, reafirmando, no plano ideológico, valores da classe dominante, onde mesmo a vontade política pode ser convertida em “dinheiro”. E, além disso, o modo de produção capitalista passa a ser a referência para a organização do ativismo social: **as organizações da Sociedade Civil passam a ter no modo de organização empresarial a referência para sua própria organização**. Isso trás impactos sérios à ordem política e, também à luta de classes.

Essa percepção nos demonstra uma interferência direta da estrutura econômica (no caso, em como se organiza a produção econômica) na superestrutura, especificamente na Sociedade Civil (em como organiza sua intervenção política). Nesse cenário, o papel dos partidos políticos, antes de destaque nessa organização da Sociedade Civil, fica difuso e surge como forma predominante um sem número de organizações localizadas, tratando de objetos localizados, sem uma visão da totalidade política, tal como cada empresa se insere no circuito produtivo capitalista. Gramsci não viveu tal realidade, não a pode estudar, mas sua teoria do Estado Ampliado nos fornece elementos para a análise de tal conjuntura, através do devido desdobramento teórico, para compatibilizá-la com os novos elementos da conjuntura, avaliando seu correto lugar e papel dentro da teoria.

Esse movimento na organização da Sociedade Civil, baseado na estrutura econômica, é reflexo da articulação e atuação da classe dominante que, mesmo diante de crises cíclicas no modo de produção, mesmo diante de um cenário de crescentes danos sociais, como classe hegemônica, ainda encontra capacidade de formular alternativas de manutenção de sua ordem de classe. Subestimar essa capacidade é um equívoco histórico: o que deve fazer a classe dominada é se organizar e fortalecer socialmente, se apropriando e substituindo os valores da classe dominante por seus próprios valores.

II.2.2. Sociedade Política

A Sociedade Política, tratada até agora como um bloco homogêneo, pode ser pensada à luz da separação de poderes:

- a) Executivo: responsável pela definição e realização dos programas de governo e de Estado, responsável pela gestão dos aparelhos coercitivos materiais (polícias, forças armadas, etc.) e por aparelhos materiais de consenso (políticas públicas sociais, gestões participativas, etc.) e ainda pela gestão dos recursos financeiros do Estado (arrecadação e despesas). É o principal responsável pela regulação social ativa efetuada pela Sociedade Política. É composto por agentes eleitos²² (também chamados de agentes políticos) em sufrágio “universal²³” – do qual recebem a representatividade e a legitimidade sociais – e agentes técnicos permanentes (servidores públicos do Executivo);
- b) Legislativo: responsável pela criação e transformação do Direito, para o Estado e para a sociedade. Delimita os campos de legalidade e ilegalidade. Fiscaliza o poder Executivo, quer em matéria política, quer em matéria econômica. Responsável pela aprovação ou não do perfil político de governo proposto pelo Executivo. Opera aparelhos de consenso (comissões parlamentares, audiências públicas, etc.) e, eventualmente, de coerção (comissões parlamentares de inquérito). Composto por agentes políticos (parlamentares), igualmente eleitos como os do Executivo e por agentes técnicos permanentes (servidores públicos do Legislativo);
- c) Judiciário: responsável pela aplicação do Direito no caso concreto, quer para as questões da sociedade, quer para as do Estado, realizando com isso um controle geral da legalidade / ilegalidade de atos públicos e privados. Ao interpretar a lei no caso concreto, pode fazer alterações em seu sentido, sem redução do conteúdo normativo. Composto por agentes políticos (conjunto dos magistrados), aprovados em concurso público (juízes) ou indicados pelo Executivo e aprovados pelo Legislativo (desembargadores e ministros) –

²² É importante lembrar a crescente mercantilização dos processos eleitorais, onde cada vez mais a propaganda e os recursos financeiros definem uma eleição em favor de um candidato. Esses são meios de controle objetivo dos processos eleitorais, por parte da classe dominante.

²³ O próprio conceito de sufrágio universal merece uma crítica mais aprofundada, que não deve ser feita nesse estudo (mas pode-se recorrer a MANDEL, 2008:13 a 19). Fenômenos recentes, como o surgimento de um novo “coronelismo” urbano no Brasil, devem também ser considerados.

obtêm representatividade e legitimidade pelo “exercício” da função – e por agentes técnicos permanentes (servidores públicos do Judiciário).

Essa especialização de funções na Sociedade Política visa um maior controle dos poderes que exerce, mas também facilita um controle de classe. Com a redução da estrutura da Sociedade Política implementada pela proposta neoliberal nos países periféricos, todos os três poderes sofreram uma redução de quadros e, principalmente o Executivo passou a realizar políticas sociais “terceirizadas”, implementadas por organizações da sociedade civil financiadas por ele mesmo (BRESSER PEREIRA, 1998). Com isso, passou de executor de políticas públicas sociais a um gestor de contratos, onde “verifica” e “afere” a aplicação dos recursos públicos. Isso acentua o caráter repressivo e burocrático do Estado em sentido estrito, que passa a ser responsável direto pela coerção e um gestor de contratos de atuação social. Diversos problemas surgem dessas novas relações, inclusive a questão de que, se o acesso a cargos públicos deve ser feito por concurso público, o acesso a empregos em programas sociais financiados pelo Estado é livre, o que facilita o nepotismo e a corrupção, dentre outros problemas.

Esse Estado gestor de contratos passou a empregar parâmetros produtivos quantitativos, usuais nas indústrias capitalistas, para aferir a atuação em políticas públicas sociais (ou melhor, em políticas sociais privadas, com financiamento público), sendo nesse campo um vetor para a reificação dos trabalhos sociais. Deixa de ser agente, para ser gerente. Deixa de incorporar a experiência concreta dos projetos sociais através de seus servidores, pois quem mantém efetivamente essas realizações são terceiros contratados por ele.

Mas, fundamentalmente, submete os programas e as ações sociais de forma contundente a uma lógica de “empreendimento”, segundo a qual a possibilidade de “captação de recursos” é o que vai, em última análise, delimitar o objeto, a forma, o alcance e a longevidade de tais ações, trazendo para a área social valores tipicamente da esfera produtiva capitalista.

Esse cenário contribui para o enfraquecimento orgânico e ideológico dos partidos políticos: para que disputar politicamente a direção de um partido se, apresentando um projeto social, posso intervir diretamente na realidade? Se um partido não é financiador, não pode viabilizar materialmente projetos políticos sociais, qual o papel que lhe resta nesse novo cenário do ativismo social?

II.2.3. Sociedade Civil

Em primeiro lugar, é importante aprofundar alguns conceitos. Montaño, em um trabalho analítico sobre as concepções de Estado que subjazem a diferentes pretensões de fundamentar a existência de um “Terceiro Setor”, após efetuar a crítica das teorias de Toqueville, Hayek, Habermas, Rosanvallon, dedica um momento ao estudo da real concepção de Estado em Gramsci e observa sobre a *leitura de Bobbio dessa teoria*:

“Para Bobbio, um dos principais intérpretes (liberais) de Gramsci, o conceito gramsciano de “sociedade civil” é superestrutural (e não da estrutura como em Marx) e situa-se na intermediação entre a “base econômica” e a “sociedade política” (cf. Bobbio, 1987:17, 32). E isto pareceria fundamentar a setorialização do social operada pelos autores que advogam pelo “Terceiro Setor”. A leitura rápida e livre que se pode fazer dessas passagens de Gramsci pareceria levar o analista do “terceiro setor” a uma segmentação da realidade social em três esferas autônomas, onde “sociedade política”, “base econômica” e “sociedade civil” em Gramsci corresponderiam e se sobreporiam a “primeiro”, segundo e terceiro setores”. (MONTAÑO, 2002:121)

Montaño estabelece a distinção das concepções de Sociedade Civil em Hegel, Marx e Gramsci:

- a) em Hegel, a “sociedade civil, contrariamente aos jusnaturalistas, é vista como a sociedade pré-estatal, pré-política, das relações econômicas, jurídicas e administrativas” (MONTAÑO, 2002: 123);
- b) em Marx e Engels, “(...) na esteira de Hegel, a sociedade civil corresponde ao conjunto das relações de produção e das forças produtivas, historicamente determinadas. A “sociedade civil” e a “estrutura econômica” são – na perspectiva marxiana – a mesma coisa; e o Estado (parte da superestrutura) é um resultado desta, um produto, e não uma esfera independente e com racionalidade própria” (MONTAÑO, 2002: 124);
- c) em Gramsci, são “os aparelhos privados de hegemonia, quer dizer, ‘o conjunto das instituições responsáveis pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos, de ideologias’ (cf. Coutinho, 1987:66) (...). Para Gramsci, na ‘sociedade civil’ as classes procuram a hegemonia por meio da direção e do consenso (...). [A categoria de sociedade civil em Gramsci]

supõe sua articulação com outras categorias centrais: a hegemonia de classe e a revolução” (MONTAÑO, 2002: 127).

A Sociedade Civil, à época do pensamento original de Gramsci, tinha como base as **organizações representativas de classes ou de segmentos sociais**; tal característica – de representação de classe – as tornava vetores da luta de classes na superestrutura. Essa representação poderia ser em maior ou menor grau, e ainda a classe ou segmento social poderia ser fundamental ou não, mas, em essência, tinha sempre tal caráter. O confronto ideológico e/ou cultural era quase que como uma extensão disso e o principal trabalho dessas organizações era conquistar, manter e ampliar essa representatividade, o que as obrigava a efetivar um permanente debate político com sua base social.

Podemos dizer então que o peso e a influência social de tais organizações eram aferidos exatamente com base nessa representatividade que, por sua vez, era fruto de um debate e convencimento político de um número significativo de indivíduos. Politizando a dinâmica social em torno das questões de classe essas organizações elevavam o nível de consciência política geral da sociedade, partindo dos níveis mais concretos e imediatos e chegando aos níveis mais políticos e mediatos. Nesse sentido, a atuação dos partidos políticos era fundamental, auxiliando, com sua direção política, o processo de salto qualitativo do imediato para o mediato, da “consciência de si” para a “consciência para si”.

É por essa e outras razões que Gramsci atribui ao partido o papel de “príncipe moderno”, de intelectual coletivo de classe, com uma posição central não só nas “guerras de movimento e posição”, mas no processo revolucionário como um todo, antes e depois da revolução. Um partido que dirige politicamente as ações e lutas sociais, que busca a conquista da hegemonia na Sociedade Civil, interlocutor privilegiado de organizações e movimentos sociais.

Cabe destacar que, em Gramsci, o conceito de ideologia é menos ligado ao conceito de “percepção falsa da realidade” e mais ligado a “percepção do mundo segundo a perspectiva de classe”, existindo, portanto, várias ideologias numa mesma sociedade, cada qual referenciada em alguma classe social. Logo, as formulações que são válidas para a classe potencialmente revolucionária são válidas também para a classe dominante na disputa pela hegemonia na Sociedade Civil. No entanto, a classe dominante possui outro mecanismo – coercitivo – e outras

possibilidades de veiculação de idéias – meios de comunicação – que, em princípio, não são de fácil acesso à classe dominada - essa tem no partido revolucionário seu instrumento mais eficiente de luta.

Um esvaziamento do debate e da disputa político-ideológica na Sociedade Civil atinge muito mais duramente aqueles que buscam romper a ordem econômica vigente do que àqueles que buscam mantê-la. Despolitizar, fragmentar, retirar a perspectiva de totalidade dos embates na Sociedade Civil é, na ótica da classe dominante, resgatar sem riscos seu papel de *lócus* para a adequação da sociedade ao modo de produção. Pensar na falta de saneamento básico de forma separada da questão dos baixos salários ou da discriminação de gênero ou, ainda, da prática econômica ecologicamente predatória é, na verdade, tomar as partes pelo todo, o que, no concreto, preserva o todo, mesmo que com mudanças nas partes.

Um “ativismo social de resultados”, estreito, “especializado”, focado em problemas particulares e dissociado da questão social é um vetor para a plena efetivação do consenso – ainda que com reformas parciais em setores – em torno da proposta hegemônica global para a sociedade, exatamente o que busca a classe dominante. Esse cenário possibilita, no máximo, o reformismo, jamais a revolução. Essas práticas sociais ampliam a “consciência de si”, que pede por reformas pontuais, e jamais a “consciência para si”, que exige uma revolução estrutural.

Estabelecer assim um corte temático e não classista para as disputas na Sociedade Civil é um meio eficaz para a manutenção do *status quo*. E no campo dos fragmentados debates político-temáticos, o par conceitual legalidade – ilegalidade assume um papel importante, deslocando o eixo do debate para **o que deve ser legal e ilegal e não por que deveria ser legal ou ilegal**. O Direito assume um duplo papel: reacionário, no sentido que ajuda a manter a ordem estabelecida e a gerar o fetiche social quanto a ela e o de reformista, uma vez que tolera e administra reformas setoriais e superficiais, sem que essas venham efetivamente ameaçar a dominação de classe. Por exemplo, os ativistas sociais se voltam **contra a exploração do trabalho infantil, exigindo a punição de quem o faz, mas não ligam essa questão com o modo de produção fundado na exploração legal do trabalho de todos os indivíduos**. É chamado de “criminoso” aquele que explora crianças e de “empreendedor” aquele que explora outras pessoas, como se a questão central fosse a da infância e não a da exploração.

Indo além, nos alerta Montaña²⁴, são criadas diversas teorias sobre um pretense “Terceiro Setor”, independente do Estado e do Mercado, que seria o “verdadeiro” caminho para a transformação social, que falam em **uma relação de inclusão – exclusão social, como se o ser explorado ao extremo não fosse o formato mais direto de incluir as classes dominadas no modo de produção capitalista**. Uma das formulações emblemáticas desse pensamento é a de Boaventura de Souza Santos, o “Estado como o novíssimo movimento social²⁵”, onde, após delimitar uma “perda de poder” do Estado, aponta a disputa entre os capitalistas e os ativistas sociais por esse espaço vago no poder como o caminho para uma efetiva revolução. A ocupação desse espaço pelos capitalistas significaria um “fascismo social”, um tipo de fascismo contemporâneo que conviveria com a democracia formal. Esse tipo de propostas – por mais bem formuladas que sejam, pressupõem as conseqüências como causas, e, por isso mesmo – leva a uma ação equivocada e ineficiente, no máximo reformista, do ponto de vista da real transformação social.

Essas teorias, por perderem a perspectiva da totalidade, não usam a perspectiva dialética de que o todo é maior do que a soma das partes: há uma mudança qualitativa que, no caso que analisamos, é a perspectiva de classe. Sem ela teremos ações fragmentadas e sem um foco comum. A teoria do Estado Ampliado de Gramsci não perde essa referência; ao contrário, foi formulada segundo uma perspectiva de classe.

Para entender essa fragmentação na disputa ideológico-cultural que ocorre na Sociedade Civil é preciso apreender duas novas mediações, que surgiram após a formulação de Gramsci e que assumem um importante papel na contemporaneidade:

- a) as políticas públicas sociais, típicas do Estado de Bem Estar Social;
- b) o Direito²⁶, no ambiente do Estado Democrático de Direito, que foi consolidado no pós-guerra do século passado.

Essas mediações serão nossos próximos objetos de estudo.

²⁴ MONTAÑO, 2002: 50 a 178.

²⁵ SANTOS, 2006: 341 a 376 e SANTOS, 1999:33 a 75.

²⁶ Gramsci estudou e foi contemporâneo de um Direito predominantemente coercitivo, que não respeitava garantias mínimas, mesmo segundo uma perspectiva liberal - o Direito pré-fascista e fascista.

II.3. Mediações no Estado Ampliado

Para melhor entendermos as mediações a serem avaliadas, é importante em um primeiro momento explicitar o entendimento do cenário da luta de classes e a disputa hegemônica.

II.3.1. A luta de classes e a disputa hegemônica

A luta de classes é um desdobramento objetivo das contradições inerentes à estrutura econômica que, no modo capitalista de produção, é fundada na exploração do trabalho social do homem, que, nela, produz a mais-valia, isto é, uma parcela de trabalho efetivamente realizado e não remunerado. De acordo com a posição (classe) que se ocupa nesse modo de produção surgem necessidades e projetos civilizatórios próprios.

Assim, à classe dominada, cuja exploração limita substantivamente o acesso aos bens e riquezas que produz, corresponde, potencialmente, o projeto de mudança radical do modo de produção. Não há para o proletariado a hipótese de simplesmente substituir a burguesia, mantendo para si a propriedade dos meios de produção: uma vez que, nos marcos do capitalismo, suas carências (determinadas e mutáveis historicamente) não podem ser atendidas – teórica e praticamente, a “questão social” é insolúvel no interior desse modo de produção, posto que implicação necessária da sua lei geral de acumulação (MARX, 2006, livro I, cap. XXIII) –, seu projeto de classe deve ser radicalmente revolucionário, suprimindo a exploração do trabalho e viabilizando a emancipação humana (MARX, 1994).

Quanto à classe dominante, cabe o papel de manutenção da ordem estabelecida – por isso mesmo, é necessariamente conservadora – que historicamente proveu, sustentou e ampliou seu acúmulo de riquezas. A manutenção dessa ordem se inicia no processo produtivo, que deve constantemente se aperfeiçoar e se aprimorar, mesmo que isso signifique uma exagerada exploração do trabalho, mesmo que isso leve a sociedade às portas da barbárie. Nesse processo de aperfeiçoamento, mudam os modelos produtivos (taylorismo, fordismo, toyotismo, etc.), por vezes criando confusões aos que já estavam acostumados ao modelo anterior. Esses ajustes, em geral, são apresentados como a “solução” dos problemas do capitalismo e quem a eles não adere estaria “perdendo o trem da

modernidade”. A mega-fábrica horizontal fordista, ao otimizar o processo produtivo também facilitava a organização dos diversos trabalhadores que lá trabalhavam; a solução de verticalização, de fragmentação e de mutabilidade do formato taylorista, além de ampliar a produtividade, cria sérios problemas à organização dos trabalhadores. Esse tipo de articulação não é produto de um grupo gestor do capitalismo mundial, mas, ao contrário, é resultado de experiências empreendidas por capitalistas individualmente que, provada sua validade, são imitadas pelos demais (disso advêm inclusive suas nomenclaturas: “fordismo”, vinculado ao empresário estadunidense Ford e “toyotismo”, vinculado à empresa japonesa Toyota). É um processo histórico da classe dominante, que nele acumula erros e acertos.

É claro que a ajustes na estrutura econômica correspondem, dialeticamente, efeitos na superestrutura: se ao fordismo correspondiam sindicatos com grande base de trabalhadores e com uma organização forte, ao toyotismo corresponde uma fragmentação de sindicatos, com bases menores e com baixa organização, reflexo no novo arranjo produtivo (ANTUNES, 1999 e 2005).

Nesse campo superestrutural, a defesa da ideologia e da cultura da classe dominante, fundada no individualismo, na propriedade privada e na hierarquização do mundo e dos homens, também é constantemente revigorada assumindo novos formatos. Foi de um formato fascista (viabilizando uma sobre-acumulação de riqueza e, ao mesmo tempo, confrontando militarmente alguns Estados ocidentais e a União Soviética), passa pelo formato de “Bem Estar Social” (direcionando uma parcela da mais-valia extraída para atenuar as desigualdades sociais, frente à ameaça representada pelo modelo socialista da época) até assumir a forma neoliberal globalizada (que viabiliza a produção e a exploração do trabalho em escalas nunca vistas na história humana, sem a ameaça da experiência socialista soviética²⁷).

A cada um dos formatos do Estado burguês corresponde uma defesa de valores da classe dominante para aquele período histórico e, dialeticamente, às respostas que são dadas no plano superestrutural pela classe dominada.

As categorias “Políticas Públicas Sociais” e “Direito”, tendo como referência o Estado Democrático de Direito, foram construídas ou muito aprimoradas durante o

²⁷ Foi usado como referência de análise desse desenvolvimento TAUILE, 2001, em sua parte I.

Estado de Bem Estar Social (cuja vigência, para a maioria dos seus estudiosos, é posterior à crise de 1929²⁸) e, mesmo em países como o Brasil, que não chegaram efetivamente a implementá-lo, tornaram-se referências ideológicas importantes para que a classe dominante “demonstrasse”:

- a) as desigualdades sociais como “falhas” ou “equivocos” do modo de produção, colocando o Estado no papel ficto de estar acima das classes e defender o “Bem Estar” social. A isso correspondeu a tentativa de resgate das teorias contratualistas do Estado;
- b) a democracia burguesa formal, ancorada num conceito de democracia formal, como a forma de respeito e participação política social mais avançada. Nesse cenário, a defesa das garantias individuais, os chamados Direitos Humanos, tornou-se um dos eixos da propaganda ideológica contra os países socialistas, mesmo que isso tenha significado o rompimento formal do capitalismo internacional com ditaduras nacionais, muitas delas patrocinadas por ele mesmo.

No campo acadêmico, foi ampliada a influência de correntes da Sociologia descritiva e empírica, que estava mais preocupada em analisar parcelas dos fenômenos sociais em sua particularidade, do que em integrá-los numa visão ampla de sociedade. Embora essa tendência já viesse do século XIX, durante o período pós-Gramsci ela se acentuou. Como nos informa Buci-Glucksmann:

“A ampliação do Estado se acompanha de uma transformação do próprio objeto da sociologia política. Superando qualquer tipo de dualismo entre “uma sociologia de poder” e “uma sociologia da autoridade”, Gramsci lhe atribui um campo preciso: tornar-se uma sociologia global, que estude o Estado em uma formação social. Pois a crítica a uma concepção unilateral do Estado significa ao mesmo tempo a recusa de qualquer tipo de abordagem positivista do “fato social”, e de seu eterno complemento: o parlamentarismo. Sugestão de Gramsci:

A importância adquirida pela sociologia está ligada à decadência do conceito de ciência e arte políticas, que se desenvolveu no final do século XIX (mais precisamente, na segunda metade do século XIX) e à importância que adquiriram as doutrinas evolucionistas e positivistas. O que realmente é importante na sociologia é a ciência

²⁸ Este é o único ponto consensual entre os estudiosos do *Welfare State*: que ele sucede à crise de 1929. Przeworski (1991) o vê surgir na Europa Nórdica já nos anos 1930, enquanto a maioria dos analistas articula-o às chamadas “três décadas de ouro” do capitalismo – do imediato segundo pós-guerra aos meados dos anos 1970 (Flora e Heidenheimer, 1981; Netto, 1993 e Hobsbawm, 1995).

política. Política tornou-se sinônimo de política parlamentar e cliques pessoais.” (BUCI-GLUCKSMANN *apud* GRAMSCI, 2000:145²⁹).

A disputa ideológica é central na superestrutura: naturalizar valores da classe dominante, transformá-los em senso comum é seu foco. Gramsci observou isso em sua época, mas não foi contemporâneo às mediações, ao menos em seu formato atual, que iremos abordar.

II.3.2. O Direito como mediação

*“Como o conflito é **organizado** pelo capital, contudo, desenvolve-se como luta apenas na concepção idealística de um dos adversários. O que um grupo de adversários visualiza como **luta de classes**, realiza-se, na práxis, como um **jogo de classes**, jogo que conduz inevitavelmente à vitória do outro grupo, que ocupa a função de parasita na relação (de parasitismo) a que referia Arthur Orlando. (...)*

*Porém, se adotarmos uma **perspectiva crítica**, poderemos descrever o Direito – isto é, o Direito visto criticamente – como um sistema de normas voltado à transmutação da **luta** a que acima me referi em **jogo** e à ordenação e organização desse mesmo “jogo”. (GRAU, 1988: 14-15, grifos do autor)*

As proposições de Eros Roberto Grau, apoiadas na Teoria do Jogo de Anatol Rapoport e citadas acima, possuem uma consonância com uma visão crítica marxista do Direito. Cabe destacar que não existe propriamente uma teoria marxista do Direito: existem contribuições de vários autores³⁰, que concordam em alguns pontos que são importantes ao presente estudo:

- a) que o Direito, tal qual o conhecemos, é uma criação do Estado burguês (como no pensamento marxiano), ou seja, é o Estado burguês quem o cria;
- b) que tal Direito se sustenta na **teoria de legalidade**, que a formulação de leis lhe é, portanto, central;
- c) que, dentre as funções centrais do Direito, está a construção das categorias de sujeito (de direito) e de propriedade (privada);
- d) que a dominação de classe é **mediada** pelo Estado burguês (e pelo Direito), não é a dominação direta, por exemplo, da classe dominante no feudalismo;

²⁹ Nesse sentido, ver também COUTINHO, 2003:67 a 82: “O conceito de política nos *Cadernos do cárcere*” e TOGLIATTI, 1980:165 a 182: “O leninismo no pensamento e na ação de Gramsci”.

³⁰ Podemos citar, dentre outros, Eugeny Pachukanis, Georges Sarotte, Roberto Lira Filho, Michel Miaille (o da “Teoria Crítica do Direito”), Antonio Wolkmer e Umberto Cerroni.

- e) que a função de coerção “(...) deve aparecer antes como uma coacção que provém de uma pessoa colectiva abstracta e que é exercida não no interesse do indivíduo donde provém (...) mas no interesse de todos os membros que participam nas relações jurídicas” (PACHUKANIS, 1977:182);
- f) que “o poder de um homem sobre o outro exprime-se na realidade, como o poder do direito, ou seja, como o poder de uma norma objetiva imparcial.” (PACHUKANIS, 1977:182);
- g) que o Direito trata e garante uma igualdade **formal**, que não se efetiva em sua dinâmica como uma igualdade **material**³¹.

Desde Marx, temos a ligação entre Burguesia, Estado Moderno e Direito, e, em geral, se trata o Direito como um instrumento de coerção estatal, a serviço de uma classe, e assim o foi, durante muito tempo.

No entanto, à luz da teoria do Estado Ampliado, devemos perceber uma significativa mudança de papéis do Direito, que passou a ter uma natureza híbrida, tanto de “instrumento de coerção” quanto de “instrumento de consenso”.

Se, ao definir os limites de legalidade e ilegalidade, o Direito autoriza a ação coercitiva da Sociedade Política, por outro lado, sua criação, no parlamento burguês, busca dotar a norma jurídica de um mínimo revestimento de consenso formal. Esse caráter híbrido se cristaliza com o conceito de Estado Democrático de Direito, onde o vetor “democrático” reveste de consenso o vetor “direito”. Usando o léxico gramsciano, em **Estados “Ocidentais”, que assumem a forma de “Estado Democrático de Direito”, o Direito possui um caráter dual, sendo, ao mesmo tempo, coerção e consenso.**

No entanto, esse arranjo não altera substancialmente a função atribuída por Grau: a de transformar a luta de classes num jogo. Assim, as ações judiciais tomam o lugar das manifestações políticas, o processo toma o lugar da greve e a procuração ao advogado substitui a representação sindical. Isso é devido ao consenso que é criado, não só no que diz respeito às leis, mas quanto ao papel do Direito e do Poder Judiciário, sendo a base daquilo que chamamos de **fetiche do Direito**, ou seja, de um Direito acima das classes sociais, vinculado apenas a

³¹ Nesse sentido, também, FARIAS, 2004, Capítulo III: A Justiça Social e a Questão das Desigualdades.

princípios metafísicos de Justiça que, por exterior à sociedade, pode regulá-la. E a esse Direito corresponde um Estado igualmente exterior à sociedade³².

É importante destacar que essa tentativa de transformação da luta de classes num jogo possui uma peculiaridade, destacada por Grau: **apenas um dos “jogadores” domina e conhece suas regras, por isso mesmo é o mais capacitado a sempre vencer**. E esse “jogador” é uma classe: a dominante.

Um exemplo singelo disso pode ser encontrado no ordenamento brasileiro, no Código de Defesa do Consumidor (CDC), Lei N.º 8.078, de 11 de setembro de 1990:

“Art. 6º - São direitos básicos do consumidor:

(...)

VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;
(...)”

A hipossuficiência de que trata a lei foi durante anos entendida como a natural disparidade entre consumidor e empresa, dado o poder econômico desta, e foi, durante todo esse tempo, entendida como o motivo a **sempre** autorizar a inversão do ônus da prova. Isso levou, por exemplo, às centrais de atendimento telefônico das empresas começarem a gravar as ligações de consumidores, para poderem ter um conjunto probatório em caso de processos judiciais. No entanto, recentemente, repetidas decisões da magistratura fluminense têm **indeferido** a inversão do ônus da prova porque a **hipossuficiência não foi comprovada**³³. O próprio conceito de dano moral decorrente das relações de consumo foi igualmente modificado, sendo atualmente difícil o reconhecimento deste por parte dos tribunais. E num caso ainda mais aparente, várias decisões judiciais informam que o dano moral não pode causar o enriquecimento indevido, portanto, o dano a “moral” de quem tem posses deve ser reparado com valores financeiros mais elevados do que os determinados quando da incidência do mesmo dano moral a sobre quem não tem posses, numa frase: **Para o Judiciário, a moral do rico vale mais do que a do pobre quando danificada pela mesma ofensa**. Desnecessário citar outros exemplos, mas cabe

³² Ver PACHUKANIS, 1977, Capítulo V – Direito e Estado.

³³ Ver, por exemplo, o processo do IIIº Juizado Especial Civil (JEC) do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, com o número de 2008.001.012675-7.

destacar que, no Direito Trabalhista, após a influência neoliberal pró-globalização, os exemplos são ainda mais numerosos e gritantes.

De todo modo, do ponto de vista da eficiência da norma, o CDC se mostrou incapaz de coibir os abusos dos fornecedores frente aos consumidores – isso pode ser aferido pelos milhares de processos aos quais respondem as empresas campeãs no desrespeito à norma, sem que isso altere sua prática mercantil. Isso se deve, em parte, porque a norma prevê sanções por demais leves e o sistema recursal permite a dilação do processo, tornando financeiramente mais viável responder aos processos – mesmo sendo condenados – do que mudar a prática comercial.

O fetiche do Direito, ampliado no Estado Democrático de Direito, que viabiliza a transformação apontada por Grau, é um dos pilares ideológicos da classe dominante a quem só interessa o “jogo” e não a “luta” porque não pode “extinguir” a classe dominada sob pena de acabar com todo o modo de produção³⁴. Já para a classe dominada é exatamente o fim do modo de produção capitalista – pelo fim da propriedade privada dos meios de produção, ou seja, pelo fim da burguesia – a resposta social a ser dada pela luta de classes.

A função de transformar a luta de classes num jogo se dá por diversos instrumentos, mas o fundamental é a delimitação da legalidade e ilegalidade, não só nas relações estruturais (de produção), quanto nas superestruturais (políticas e ideológicas). É a partir desse limite que será construída a noção de **legitimidade** que, no Estado Democrático de Direito, é reduzida à **legalidade**. Assim, ao definir o “legal”, o Direito define também o “legítimo”, como se a legitimidade fosse uma construção jurídica e não social. Esse traço, de cunho positivista, perpassa a organização social, na qual as diversas relações são reguladas e amparadas por essa noção. Assim, o Direito é, ao mesmo tempo, também em sua aplicação, “instrumento de consenso” (quando legaliza os espaços de “autonomia de vontade” como legais: “o pacto obriga as partes”.) e “instrumento de coerção” (quando exige a conduta esperada por lei ou pacto ou, ainda, obriga à reparação por sua não observância). Essa mediação, por vezes permissiva, por vezes coercitiva, coloca o Direito e suas normas como um

³⁴ E nisso reside a impossibilidade de adequação do capitalismo a uma justiça social: acabar com a exploração é acabar com o próprio capitalismo, sem a exploração do homem pelo homem não há capitalismo.

paradigma de condutas “aceitáveis” na sociedade, servindo de protetor ou de ameaça a determinadas condutas.

Serve assim o Direito como um “cão de guarda” da ordem social da classe dominante – no léxico gramsciano: de adequação da sociedade ao modo de produção – e os conceitos de legalidade, ilegalidade e legitimidade que constrói são centrais para isso. Nem por isso deixa de ser um campo da disputa por hegemonia por parte da classe dominada que, antes, deve se apropriar das “regras do jogo” para poder transformá-lo. Por isso mesmo, o acesso a uma formação que permita o entendimento geral do Direito é historicamente sonegado à classe dominada: o incompreensível Direito permanece um fetiche, no qual se deve crer sem conhecer.

II.3.3. As Políticas Públicas Sociais como mediação

Ao falarmos que o Estado é vetor da hegemonia da classe dominante é preciso fazer uma observação: embora possam existir casos de promiscuidade e corrupção, nos quais se usa o Estado para o benefício privado de um capitalista ou grupo de capitalistas, o compromisso geral do Estado não é com os indivíduos da classe, mas com o projeto de classe. Assim, eventualmente, irá usar sua força coercitiva sobre algum empresário ou grupo de empresários que, com suas ações, ameacem a ordem geral do sistema. No Brasil, inúmeros casos nesse sentido podem ser citados, envolvendo empresários de grande porte³⁵.

Desse modo, por exemplo, se o trabalho escravo no século XXI provoca repúdio na sociedade em geral, o Estado irá atuar contra os capitalistas que utilizam tal forma de exploração, que é extremada, mantendo com isso a aceitação da exploração usual. Em uma frase: **pune um capitalista, para viabilizar o capitalismo**. Por isto mesmo, é desnecessário afirmar – em congruência, aliás, com os supostos analíticos de Gramsci – que a consideração das políticas sociais públicas requer a rigorosa remissão a seus fundamentos econômicos. Esta remissão

³⁵ É evidente que, mesmo punindo, o Estado não perde uma referência de classe, reprimindo de formas distintas ilegalidades e crimes da classe dominante e da classe dominada. Para os primeiros, todos os benefícios cabíveis na Lei (e mesmo além dela); aos segundos, os seus rigores. Nos casos mais recentes no Rio de Janeiro, envolvendo banqueiros e políticos, houve ampla documentação da imprensa das regalias que desfrutavam mesmo na prisão.

escapa aos limites desta dissertação, ainda que se deixe registrada a sua necessidade³⁶.

De qualquer forma, para a implementação “típica” de uma política social pública, a Sociedade Política, usando o poder do Estado, na repartição da mais-valia social (em geral, pela via do orçamento estatal), impõe, sob a forma de tributo³⁷, uma carga compulsória a todos os capitalistas. Com esse fundo, a que se acrescem tributos incidentes sobre o trabalho, ela

- a) cria programas sociais de curto, médio e longo prazo, segundo objetivos estratégicos de redução social de danos, em geral em um formato assistencialista, dirigidos para a classe dominada;
- b) periodicamente reavalia resultados e corrige os objetivos: amplia, mantém ou mesmo encerra tais programas, segundo resultados obtidos;
- c) em um só movimento, busca reduzir a tensão social gerada pela exploração do trabalho e reafirmar o fetiche do Estado acima das classes³⁸.

Essa forma de atuação do Estado burguês cria espaços importantes na perspectiva da classe dominada:

- a) a possibilidade das organizações de classe (na sociedade civil) exercer uma interferência no conteúdo, forma e abrangência de tais políticas públicas sociais, politizando esse debate em sua base representativa. Em verdade, o simples espaço de debate sobre quais políticas públicas são fundamentais e por que potencialmente já é um espaço de luta contra hegemônica: pensar em problemas sociais de modo totalizante amplia a percepção da realidade social e pode, inclusive, motivar novas demandas e lutas;
- b) como reflexo da pressão social organizada, obter do Estado políticas que efetivamente contribuam não só para a melhoria imediata das suas condições de vida, mas que permitam uma maior conscientização. Evidentemente que isso depende de correlações de forças políticas, fundadas na representatividade popular da demanda e da organização popular que a encaminha;

³⁶ Para essa remissão, ver GOUGH (1982), NETTO (1992), LAURELL, org. (1995), BEHRING (1998) e NETTO e BRAZ (2007).

³⁷ No Brasil, o Direito Tributário é bastante rico nesse tipo de tributação, embora a aplicação dos recursos, por força de lei, não fique restrita ao objeto que em tese criou o imposto. COFINS, FINSOCIAL e similares fazem parte de tal conjunto tributário.

³⁸ O fetiche do Estado acima das classes sociais faz parte do arcabouço ideológico da classe dominante.

c) em seu contato objetivo com a classe na execução de políticas públicas sociais, os servidores podem estabelecer uma relação dialética com tal segmento social, o que pode permitir um campo de influência direta dessa classe, em um processo mediado pelos próprios servidores; isso pode vir a criar uma real influência na elaboração e execução de novas políticas, em sintonia com os anseios da classe dominada. A estabilidade dos servidores no serviço público é um elemento importante para isso, pois evita perseguições e punições devido a essa eventual mediação por parte de outros agentes da Sociedade Política.

Claro que, se essas podem ser as perspectivas da classe dominada para com as políticas públicas sociais, do ponto de vista da classe dominante elas possuem outros sentidos:

- a) atenuação ou mascaramento da “questão social”, através da redução da luta de classes, através de provimento de bens sociais particulares e periféricos, que produzam uma melhoria na condição de vida, sem que ameacem o modo de produção vigente;
- b) desarticulação das organizações de classe, com o atendimento de demandas imediatas, impedindo um acúmulo qualitativo que permita o desenvolvimento de uma consciência de classe;
- c) obtenção, através de medidas assistencialistas e populistas, do apoio político da sociedade, administrando com ele reformas pontuais, evitando assim acúmulos revolucionários;
- d) reafirmação do fetiche de um Estado vinculado ao “bem comum” e não a uma classe social: um Estado acima das classes, que por isso mesmo as regula, mascarando com isso o caráter de classe do Estado.

Devido à sua própria natureza, **as políticas públicas sociais são, marcadamente, instrumentos de consenso da Sociedade Política.** Essa característica já aponta para a disputa que se processa em seu interior³⁹, uma disputa por hegemonia, que inclui a mediação feita pelos agentes técnicos do Estado.

³⁹ Cabe destacar que, exceto em um momento revolucionário, frente a instrumentos de coerção só cabe a classe dominada **resistir**, enquanto que em aparelhos de consenso pode efetivar a **disputa** pela **direção** ideológica e cultural.

Outra característica importante é a de que, por serem executadas pela Sociedade Política, **as políticas públicas sociais tendem a ter um maior alcance territorial, posto que devam atender ao princípio da universalidade e da impessoalidade que marca o Direito Administrativo**⁴⁰. Outro dado correlato é o de que, sendo executadas pela Sociedade Política, pode haver um maior respeito quanto à sua duração: **as políticas públicas sociais quase nunca constroem resultados imediatos, a eficácia de sua ação só pode ser aferida após um tempo de execução relativamente longo**⁴¹.

Quando se considera a experiência histórica do Estado de Bem Estar Social, verifica-se que a organização popular em torno de temas relevantes, buscando exigir uma ação da Sociedade Política, é um vetor importante na “guerra de posição”, através da qual a classe dominada pode disputar a hegemonia.

Com isso, o nível de politização do debate na Sociedade Civil podia ser bastante ampliado, girando em torno de questões centrais:

- a) o papel do Estado;
- b) o retorno social da contribuição (impostos) dos indivíduos⁴²;
- c) as deficiências sociais, principalmente quanto às desigualdades;
- d) a necessária atuação do Estado frente a essas questões;
- e) a importância da organização política de classe.

Esses temas permeavam a organização e o debate político da classe dominada em suas entidades da Sociedade Civil, em busca de soluções para problemas imediatos. Era um cenário muito rico para avançar a compreensão da “questão social” e, conseqüentemente, ampliar a consciência de classe.

Por isso mesmo, na perspectiva da classe dominante, as políticas públicas sociais representaram um custo relativamente alto, justificado pela necessidade de criar um contraponto capitalista aos avanços sociais dos países socialistas daquela

⁴⁰ Aqui se usa a norma jurídica sem idealizá-la, mas levando em conta o custo político para os governantes em não respeitá-la, ainda mais com políticas públicas que sejam reconhecidamente eficazes: quem não for por elas atingido será um opositor do governante.

⁴¹ A questão do tempo em programas sociais é muito importante: por vezes uma iniciativa correta se torna ineficaz devido a seu curto prazo de aplicação. Mudanças sociais, em geral, seguem um ritmo mais lento do que mudanças físicas, o que tende a exigir maiores prazos de execução.

⁴² Trabalhamos nessa afirmação com o senso comum (pagar impostos como sinônimo de ter direito a serviços do Estado) próprio da ideologia capitalista (no eixo: prestação – contraprestação) e não no sentido jurídico que desvincula a arrecadação de impostos da realização de serviços. Embora o jurídico determine a relação exigível, o senso comum permanece e permite o debate político do papel do Estado.

época, que, pelo contraste, expunham os problemas sociais do capitalismo de forma contundente, especialmente no que diz respeito às condições básicas de reprodução: trabalho, moradia, alimentação, saúde, lazer e educação.

Também em virtude de seu custo inerente, a implantação desse tipo de Estado se deu a partir do capitalismo central para o periférico, nem chegando a ser plenamente implantado em países como o Brasil.

O que é importante destacar é que, a efetivação de uma política pública social implicava, a um só tempo, no reconhecimento por parte do Estado de falhas no modo de produção hegemônico; da necessidade de corrigi-las; no reconhecimento da organização popular que exigia tais políticas; na alocação de recursos na solução de tais problemas e na contribuição objetiva do Estado no processo de organização e tomada de consciência por parte de classe dominada. Por isso mesmo, assim que possível e necessário, a classe dominante buscou extinguir tais políticas, gerando outras formas que cumprissem a mesma função e minimizassem seus riscos de classe.

III. Direito e Direitos Humanos: uma substituição ou redução

O debate sobre os Direitos Humanos ocupa uma posição de destaque na sociedade brasileira contemporânea. Diversas ações, projetos sociais, cursos, serviços de assistência, pesquisas e publicações focam e difundem essa questão.

Certamente, os Direitos Humanos positivados não receberam a denominação técnico-jurídica de **Direitos Fundamentais** senão por sua efetiva importância e centralidade no ordenamento jurídico construído pela Constituição Federal de 1988.

No entanto, com a ampliação do valor dado aos Direitos Humanos, algumas questões devem ser aprofundadas, de modo a perceber se podemos substituir ou reduzir o debate social sobre o Direito ao debate sobre Direitos Fundamentais ou se isso é um equívoco. Para proceder a esse tipo de análise, é preciso primeiro estabelecer valores e conteúdos para os dois termos e, após isso, enfrentar a questão proposta.

Essa análise, embora teórica, possui uma importância prática fundamental: a de permitir avaliar se a política de educação em Direitos Humanos que se constrói está bem orientada ou se caberá algum ajuste em sua implantação. Se verificarmos que o Direito pode ser substituído ou reduzido aos Direitos Fundamentais, validaremos todo o esboço temático que está sendo construído na educação. Caso contrário, será preciso pensar novos parâmetros que possam efetivar uma educação em Direito e não só em Direitos Fundamentais.

Não buscaremos aqui avaliar as teorias do Direito ou dos Direitos Humanos, mas delimitar conteúdos, incidências em campos da vida social e aspectos fundamentais, em um e em outro, como instrumentos para uma correta conduta de pessoas para com essas questões no ambiente do Estado Democrático de Direito.

O cenário dessa avaliação é a teoria gramsciana do Estado Ampliado, tendo este como a fonte política do Direito e dos Direitos Humanos, no formato que hoje se apresentam na sociedade brasileira. Esse cenário nos oferece categorias importantes na análise a ser realizada, considerando a disputa por hegemonia na sociedade. Será, pois, uma análise de cunho teleológico, uma vez que no referencial teórico adotado só é possível pensar nas categorias em estudo considerando seus objetivos sociais, no contexto da luta de classes.

III.1. Direito

“O Direito é o aspecto repressivo e negativo de toda a atividade positiva de educação cívica desenvolvida pelo Estado.” (GRAMSCI, volume III, 2000:28).

“Uma classe [revolucionária] que se ponha a si mesma como passível de assimilar toda a sociedade e, ao mesmo tempo, seja realmente capaz de exprimir esse processo leva à perfeição essa concepção de Estado e de direito, a ponto de conceber o fim do Estado e do direito, tornados inúteis por terem esgotado sua missão, sendo absorvidos pela sociedade civil.” (GRAMSCI, volume III, 2000:221).

Oportuno lembrar esses dois pensamentos de Gramsci para delimitar pontos de partida na análise que faremos.

O primeiro, destacando o caráter repressivo e negativo do Direito, **fora do ambiente do Estado Democrático de Direito**, que foi o que Gramsci pôde analisar - era o **Direito um instrumento de coerção**. No período atual, porém, pode ser considerado como um elemento superestrutural híbrido, ora agindo como instrumento de coerção, ora como instrumento de consenso. Essa nova característica foi construída através da valorização da ordem jurídica democrática, estando garantida, pela classe dominante, a direção da produção de normas. O Estado pode ser democrático e de Direito quando a hegemonia da produção de normas está assegurada. Não foi por outra razão que, por exemplo, o texto original da Constituição de 1988, que assegurava muitas garantias legais à classe dominada foi, gradativa e objetivamente modificado, através do sistema de representação parlamentar legalmente em vigor. As leis devem ser respeitadas e aplicadas, desde que não ameacem a hegemonia da classe dominante, caso em que serão reescritas pelo Legislativo ou reinterpretadas pelo Judiciário, em um processo que constrói o consenso social em torno do Direito, como justa representação da vontade da “maioria” da sociedade.

Já o segundo pensamento nos aponta para o futuro: Gramsci afirma que a superação do Estado e do Direito só será possível com a hegemonia de uma classe revolucionária, estando subentendido que, até lá, Estado e Direito são elementos de dominação de classe, no cenário da disputa por hegemonia. Isso reafirma o entendimento marxista dos reais papéis desempenhados pelas duas categorias, que não estão acima da sociedade ou das classes sociais, mas, ao revés, estão alinhados ao projeto de hegemonia da classe dominante sendo, por isso mesmo, campo de disputa pela hegemonia na sociedade.

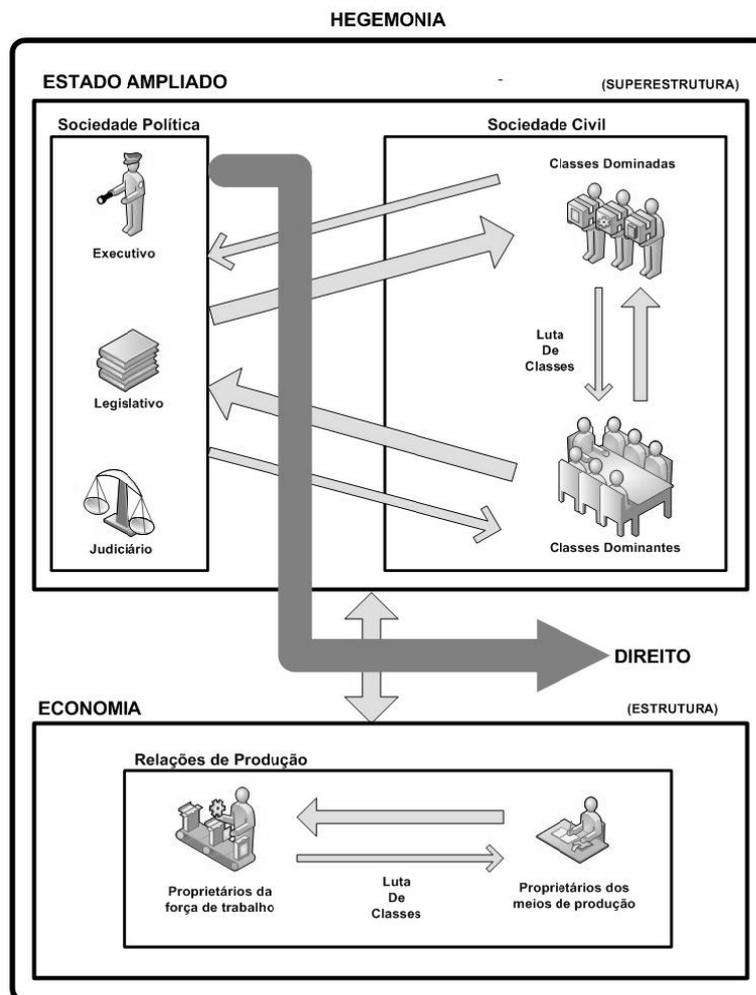


Figura 6 – Referência de Estado – ênfase no Direito

O Direito possui, segundo a perspectiva do Estado Ampliado, o papel de regular tanto as relações superestruturais quanto as estruturais, estabelecendo o limite de legalidade e ilegalidade para o conjunto das condutas sociais. É uma referência nas relações humanas, é exigível nas relações institucionais, especialmente nas ações da Sociedade Política que devem ser cobertas pelo princípio da legalidade formal e material.

Se, objetivamente, a atuação do Direito principalmente se dá no formato de coação (concreta ou simbólica), construiu-se um consenso em torno de sua aplicabilidade e legitimidade: a ordem jurídica legal é um dos fundamentos do Estado Moderno, que levou a uma introjeção dos valores pretensamente alcançados pelo Direito, ou seja, o de indicar condutas sociais que satisfazem os critérios do “bom”, do “belo” e do “justo”, estabelecendo mesmo que no inconsciente das massas, a Estética jurídica da classe dominante. O Direito assim se transformou em

um ícone do consenso social, a expressão da vontade da maioria (que subordina a minoria), que o permite tratar a legalidade como se fosse legitimidade⁴³. É comum que se julgue injusta uma lei, mas é também comum que, mesmo assim, seja respeitada e obedecida. Isso não se deve somente ao temor da violência legal do Estado, mas também a um consenso social já estabelecido.

A forma da democracia representativa, onde o estabelecimento da ordem legal é operado por representantes eleitos pela sociedade, é um elemento central na construção desse Direito “consensual”, expressão da vontade da “maioria”. Galvano Della Volpe (1982) nos apresenta uma reflexão importante sobre a liberdade igualitária na moderna democracia, demonstrando que algumas questões apresentadas por Rousseau, à época da revolução burguesa, ainda são atuais e encontraram em Marx um momento de atualização do debate. Segundo Della Volpe, apenas Marx oferece uma superação do problema da democracia direta apontado por Rousseau, exatamente com a superação da sociedade capitalista, com a hegemonia do proletariado na construção de uma nova ordem social. Gramsci, explicitamente, compartilha dessa visão, reafirmando a validade e a necessidade do Estado e do Direito como instrumento de domínio de classe.

Com a consolidação do formato de Estado Democrático (representativo) de Direito, além de sua ação coercitiva, o Direito agregou uma ação de consenso, através de processo legislativo representativo, passando a regular as várias relações sociais, criando ramos especializados para esse fim. Ramos, por exemplo, como: Civil; Empresarial; Família; Trabalho; Consumidor; Direito Administrativo e Financeiro; Direito Constitucional; Processual e Direitos Humanos (Direitos Fundamentais). Nos exemplos citados vemos que a regulação jurídica atinge esferas superestruturais e estruturais, e, ainda, o próprio processo legislativo⁴⁴, se tornando na mais eficaz referência para o ato de agir ou não agir na maioria das condutas sociais, quer por convencimento, quer por ameaça de coerção. É importante notar que o Direito é um **paradigma externo**, que exerce a mediação do legal e ilegal sobre as condutas, que lhes são autônomas: **o Direito não é parte das relações sociais, é uma referência, talvez a mais importante, mas apenas uma**

⁴³ As teorias contratualistas possuem um papel importante nessa construção do consenso social.

⁴⁴ Não confundir a regulação do processo legislativo ou do Direito Processual com algum tipo de auto-regulação: a produção de normas jurídicas é um ato da política jurídica, sendo politicamente resolvido: as normas são meramente procedimentais. E o Direito Processual também estabelece normas meramente procedimentais.

referência. Entre o “dever ser” jurídico e o “ser” das condutas sociais, atuam diversas mediações, não exclusivamente jurídicas⁴⁵.

Se o objetivo social do Direito é prevenir e dirimir conflitos, seguramente em uma sociedade de classes o principal conflito sobre o qual deve atuar é exatamente a luta de classes, cuja causalidade profunda encontra-se nas contradições do modo de produção. Como um instrumento de consenso (na produção legislativa), é um campo de disputa por hegemonia, o que explica variações nessa produção, ora mais ligada aos interesses das classes dominadas, ora expressão da direção da classe dominante. Tal variação se dá sem ameaçar os fundamentos do modo de produção dominante, notadamente a propriedade privada e suas implicações⁴⁶. Com isso, o Direito auxilia o redirecionamento dos problemas oriundos do modo de produção da esfera política para a esfera judicial, transformando a luta de classes num jogo (GRAU, 1988).

A hegemonia ideológica da classe dominante (dominante e, neste caso, dirigente) garante a credibilidade e a confiança social no “jogo” jurídico, que busca tornar virtual (processual) as demandas sociais concretas, fundadas no modo de produção dominante, servindo, também, assim, como um instrumento de consenso. Mas, como nos alerta Eros Roberto Grau, as regras que dirigem esse jogo não são conhecidas por todos os participantes: a classe dominada não as conhece, tornando mais previsível seu resultado. Sem um saber jurídico mínimo, que possa orientar suas pretensões legais, só resta a classe dominada o fetiche de “confiar” na Justiça, que o Direito pretensamente faria triunfar. Isso configura um fetiche do Direito, objeto a um só tempo, desconhecido e respeitado como único acesso à Justiça⁴⁷.

No Brasil, país de capitalismo periférico, a classe dominante pode perceber e avaliar o movimento das classes dominadas nos países do capitalismo central, antecipando reformas que retardem ou impeçam a organização e as lutas sociais da classe. Conduz esse processo buscando minimizar os impactos das reformas e, ao

⁴⁵ Com isso, não podemos defender uma centralidade do Direito nas relações sociais - ele é apenas mais uma das mediações.

⁴⁶ Como um exemplo disso, se for comparado o artigo 129 §1º. (lesão corporal grave) com o artigo 155 §4º. (furto qualificado), ambos do Código Penal, veremos que está cominada a mesma pena (de dois a oito anos), sendo que o primeiro pune o dano físico à pessoa, enquanto o segundo pune a “subtração de coisa móvel alheia”, por exemplo, com o uso de chave falsa. A dor física é quantitativamente equiparada à perda de um bem móvel pela legislação.

⁴⁷ No campo semântico, inclusive, é comum por parte da classe dominada referir-se ao Poder Judiciário como “Justiça”, imagem que retrata o fetichismo do Direito.

mesmo tempo, obter retornos populistas com elas⁴⁸, com o bônus adicional de complicar a organização popular que poderia levar a mudanças mais radicais.

No mais de um século de república no Brasil, mesmo com a grande ampliação da rede pública e privada de ensino; mesmo com a introdução da obrigatoriedade de disciplinas gerais (como filosofia e sociologia), jamais houve a formalização de uma disciplina de ensino jurídico no âmbito da formação básica e fundamental, como se o conhecimento do Direito não fosse necessário à vida republicana. István Mészáros nos alerta, em vários passos de obra recente, sobre como a educação atua na internalização da ordem do capital:

*“A educação institucionalizada, especialmente nos últimos 150 anos, serviu – no seu todo – ao propósito de não só fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à máquina produtiva em expansão do sistema do capital, como também gerar e transmitir um quadro de valores que **legitima** os interesses dominantes, como se não pudesse haver nenhuma alternativa à gestão da sociedade, seja na forma “internalizada” (isto é, pelos indivíduos devidamente “educados” e aceitos) ou através de uma dominação estrutural e uma subordinação hierárquica e implacavelmente impostas. A própria história teve de ser adulterada, e de fato freqüente e grosseiramente falsificada para esse propósito.”*

(...)

*“Porém para tornar algo óbvio, como deveria ser, temos que reivindicar uma educação plena para toda a vida, para que seja possível colocar em perspectiva sua parte formal, a fim de instituir, também aí, uma reforma radical. Isso não pode ser feito sem desafiar as formas atualmente dominantes de **internalização**, fortemente consolidadas em favor do capital pelo próprio sistema educacional formal. De fato, da maneira como estão as coisas hoje, a principal função da educação formal é agir como um cão-de-guarda **ex-officio** e **autoritário** para induzir um conformismo generalizado em determinados modos de internalização, de forma a subordiná-los às exigências da ordem estabelecida. O fato de a educação formal não poder ter êxito na criação de uma **conformidade universal** não altera o fato de, no seu todo, ela estar orientada para aquele fim.”*

(...)

“Portanto, desde o início o papel da educação é de importância vital para romper com a internalização predominante nas escolhas políticas circunscritas à “legitimação constitucional democrática” do Estado capitalista que defende seus próprios interesses. Pois também essa “contra-internalização” (ou contraconsciência) exige a antecipação de uma visão geral, concreta e abrangente, de uma

⁴⁸ Na perspectiva da chamada “via prussiana” (ver VIANNA, 1978 e COUTINHO, 1979), as mudanças sociais no Brasil foram quase sempre o produto da ação da classe dominante e foram apresentadas como uma “benesse” à população, através das ações populistas. Talvez o maior exemplo histórico disso no país seja a Consolidação das Leis do Trabalho, que incorporava reivindicações populares e que, politicamente, se tornou um dos pilares de massa do governo populista de Vargas.

forma radicalmente diferente de gerir as funções globais de decisão da sociedade, que vai muito além da expropriação, há muito estabelecida, do poder de tomar todas as decisões fundamentais, assim como das suas imposições sem cerimônia aos indivíduos, por meio de políticas como uma forma de alienação por excelência na ordem existente.” (MÉSZÁROS, 2007:202, 212 e 215).

No caso da educação em Direito, a estrutura de educação formal ignora a necessidade de tal conhecimento na formação do indivíduo, mesmo no ambiente do Estado Democrático de Direito. Somente há pouco tempo se orientam investimentos na área de educação **para** os Direitos Humanos.

Ao pensar o Direito nesse estudo, buscamos pensá-lo na perspectiva apontada, como um elemento superestrutural de disputa hegemônica, estratégico porque busca regular o conjunto das relações sociais, estabelecendo os limites de legalidade e ilegalidade. É necessário que ocorra uma participação maior da sociedade, em especial da classe dominada, nessa disputa que, em si, não será capaz de efetivar uma mudança social, mas que tende a cumprir um duplo papel no processo da disputa por hegemonia:

- a) **no aspecto imediato:** ampliar a capacidade de intervenção popular no campo do Direito, buscando reduzir os abusos aos quais se submetem muitas vezes pelo simples desconhecimento da ordem jurídica formal. Nesse sentido, no léxico marxiano, tensiona e amplia as possibilidades de construção de uma consciência de si (que é um valor tático revolucionário);
- b) **no aspecto mediato:** problematizar e ampliar o debate social quanto ao Direito (desde sua produção até sua aplicação), podendo com isso criar um viés contra-hegemônico neste campo, deixando claro e exposto seu compromisso de classe para segmentos quantitativamente maiores e qualitativamente fundamentais a uma mudança na ordem social. No léxico marxiano, pode ser um elemento importante, através do debate ideológico contra-hegemônico, na formação e ampliação de uma consciência para si (que é um valor estratégico revolucionário).

É com essas referências que iremos analisar o Direito.

III.1.1. Papel e objetivo no Estado Democrático de Direito

Como já foi dito, o Direito é uma mediação na sociedade, que interage no plano estrutural e superestrutural. Busca uma regulação social, segundo uma determinada ótica, e isso configura a **política jurídica hegemônica**. Essa política jurídica é a expressão histórica da correlação de forças na sociedade, refletindo a direção da classe dominante e a disputa contra-hegemônica da classe dominada, em uma luta que ocorre no campo jurídico, mas fundamentada e orientada por fatores a ele externos, em última análise vinculados à estrutura social.

Isso define três campos jurídicos distintos:

- a) o da Ciência do Direito – compreendendo a produção teórica e a formação, fundamentalmente um aparelho de consenso, restrito a um segmento restrito da sociedade;
- b) o do processo legislativo⁴⁹ – fundamentalmente um aparelho de consenso;
- c) o da aplicação do Direito – fundamentalmente um aparelho de coerção.

Ampliando essa classificação, teremos os exemplos ilustrativos que seguem:



É importante sublinhar o papel de destaque de um dos instrumentos de consenso, a Ciência do Direito, não só por sua produção teórica, fundamentando

⁴⁹ É importante destacar que, ao contrário de algumas teorias, abordamos como do campo jurídico o processo legislativo, entendido como extrajurídico segundo aquelas correntes de pensamento. Em verdade, esse corte de campo suprime exatamente a política jurídica vigente, indicador principal das propostas hegemônicas no campo jurídico. Ao se excluir do campo jurídico tal categoria, se abstrai da norma seu objetivo e com isso só resta considerá-la de forma abstrata, dissociada de seu *telos* político-social. Ao se incorporar a política jurídica ao campo do Direito, todo o debate sobre a hegemonia de classes é incorporado esse campo. O Direito recupera assim seu papel instrumental de direção de classe, não como um fenômeno externo, mas como um fenômeno fundante do próprio Direito e interno a ele, com mediações próprias de seu campo.

racionalmente as opções de classe⁵⁰, como, no campo do ensino jurídico, por seu peso na formação dos agentes do Direito, dentre os quais serão recrutados os agentes públicos (juízes, promotores, defensores, delegados, etc..) do Direito. A importância desse instrumento é externa (formação de senso comum) e interna (formação de agentes) ao Direito.

O Poder Judiciário, por sua vez, é claramente um aparelho de coerção uma vez que só conhece o litígio social e sua atuação final (sentença) implica na coerção total de uma das pretensões ou em parte das duas, o que configura sua ação coativa, embora deva fundamentar logicamente suas decisões: é um aparelho de coerção racionalmente fundamentada.

Essa estrutura complexa e fragmentada⁵¹ (quem define a norma não é quem fiscaliza o seu cumprimento, nem coíbe sua transgressão, nem define uma condenação: há uma grande especialização no campo jurídico), dificulta uma compreensão por parte da sociedade, dos mecanismos do funcionamento jurídico. Além dessa especialização orgânica, existe a especialização, cada vez maior, de conteúdo e o aumento na quantidade de normas positivadas: junto com a especialização, ocorre uma maior regulação jurídica da vida social, o que dificulta o referido entendimento⁵².

A estrutura do ordenamento jurídico, por sua vez, também apresenta uma característica dialética entre hierarquização e especialização, o que estabelece prioridades hierárquicas (a partir da Constituição, a norma mais geral) e também prioridades de especificidade (o Direito especial é prioritário frente ao geral), criando uma lógica de aplicabilidade também complexa a quem não se insere no campo jurídico.

⁵⁰ Não confundir com a “racionalidade orientada para fins” weberiana (WEBER, 2000, I: 13-16); esta prescinde de uma referência de classe, enquanto nesse estudo considera-se que a racionalidade da classe dominante, orientada para sua dominação, tem como paradigmas fundantes os interesses e valores de classe, que são determinados por sua posição na estrutura produtiva. Não há uma “racionalidade de classe”, mas os pressupostos a partir dos quais se realizam operações racionais são pressupostos de classe. São racionais as posições de defesa do direito de patente e a de quebra desse direito para o atendimento de epidemias, o que difere são os pressupostos (defesa prioritária da propriedade ou defesa prioritária da vida humana) que vão direcionar a operação racional.

⁵¹ Nenhuma relação aqui com a “multicentricidade” da teoria de Niklas Luhmann (ver NEVES, 2006:67). Apesar de complexo e multifacetado, o Direito pode ser percebido e avaliado em sua totalidade como cenário da luta por hegemonia de classes.

⁵² A tendência de aumento na especialização do Direito é notória. Há anos atrás, o Direito Genético, Ambiental, Informático não eram uma realidade. Além disso, em cada área existe uma tendência do aumento progressivo na quantidade de normas positivadas, apontando para uma maior regulação jurídica dos fatos da vida social.

Outro dado nessa complexidade é própria estruturação do Poder Judiciário, com níveis federais e estaduais, foros especiais, especializados e privilegiados, Tribunais federais e estaduais, Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF). Isso dificulta o entendimento social de onde se deve reclamar sobre o que, junto ao Poder Judiciário, sendo um complicador para a apropriação do Direito e o acesso ao Poder Judiciário⁵³.

Essa complexidade e diversidade funda uma relação de desconhecimento e crença: não se sabe bem o que é o Direito, mas se confia em que ele é o caminho para a Justiça. Esse é um valor ideológico (quase mítico) que reflete qual a relação proposta pela classe dominante: participar do “jogo”, sem conhecer suas regras. Esse papel de legitimidade sem conhecimento de causa não seria conseguido se o Direito se mantivesse apenas como um instrumento de coerção; somente atuando no campo da construção do consenso sob a hegemonia foi possível adquirir tal qualidade. De fato, houve uma inversão dialética, formada historicamente, da relação entre o Direito e o Estado: antes o Direito era o **instrumento** de regulação do Estado, hoje é seu **fundamento**.

Situando essa transição, após a revolução burguesa, o Estado – como aparelho de classe – precisava garantir as condições para o desenvolvimento do modo de produção dominante. A segurança pública e de fronteiras, a moeda unificada e a ordem jurídica foram instrumentos para a construção dessas garantias. Especificamente no Direito, talvez a mudança mais significativa tenha ocorrido no conceito de **propriedade**, que até o *Antigo Regime* se apresentava como **domínio (ou posse)**, e que para atender a necessidade de acumulação capitalista passou a ter uma natureza dupla: a de posse e a propriedade de direito. A posse é um dado fático, é o efetivo controle da coisa (o que limitava a capacidade de acumulação), enquanto que o direito de propriedade é uma ficção jurídica, garantida pelo Estado, com a emissão de papéis: os títulos de propriedade, escrituras, etc. Com isso, ter a posse da coisa não mais significava ter sua propriedade, o “justo título” era a maior expressão de propriedade⁵⁴. Com a construção dessa ordem jurídica (onde o título

⁵³ A nomenclatura consagrada de “acesso à Justiça” não foi adotada, uma vez que pressupõe que uma decisão judicial é “justa” e não o resultado da aplicação de uma política jurídica de classe, que pode conduzir ou não à Justiça.

⁵⁴ Isso abriu margem, por exemplo, para a locação de imóveis, uma vez que a propriedade jurídica compreende os direitos *utendi, abutendi e fruendi* (posse, uso do que produz e venda) e, numa locação, o proprietário legal

de propriedade passou a ter um papel fundamental), era possível ser o dono de um bem que não estava em sua posse direta: a forma jurídica de possibilitar a acumulação, revelando a instrumentalidade do Direito ao modo de produção capitalista.

No período liberal, o Direito era também instrumentalizado, principalmente no sentido de delimitar o campo da liberdade privada e o da interferência do Estado: o direito assume o papel de instrumento de coerção, o que perdurou até a época de Gramsci.

Embora já ocorressem debates teóricos no campo do Direito, o conceito de “Estado de Direito” (que, no cenário da bipolaridade mundial, evoluiu para “Estado Democrático de Direito”) somente se configura como um senso comum na sociedade do pós-guerra, ocorrendo a inversão dialética a que nos referimos: o Direito passa de instrumento a fundamento do Estado. Nesse processo, desenvolve em seu campo os instrumentos de consenso que sustentam essa passagem, quer no campo da Ciência do Direito, quer na vida social. E se torna um fundamento sem o devido conhecimento social de seu conteúdo, assume o papel de fundamento formal⁵⁵.

O Direito se configura como um fundamento do Estado, regulando cada vez mais as relações sociais⁵⁶, definindo parâmetros de legalidade e ilegalidade para as condutas dos indivíduos. Apresenta-se como instrumento de consenso – de onde sustenta sua legitimidade que, nesse cenário, é tida como sinônimo de legalidade – e, ao mesmo tempo, como instrumento de coerção, dependendo do campo jurídico a que se refira. A complexidade do campo jurídico dificulta o entendimento social do que é o Direito e, com isso, se constrói uma relação de confiança sem entendimento por parte da sociedade: o Direito pode ser qualquer coisa, até Justiça, mas é importante para os indivíduos na sociedade, que dizem que irão reclamar os seus direitos, mesmo sem saber quais são.

mantém seu direito de fruição (negociar o bem). Assim, quem aluga um imóvel pode ficar com a posse dele, aproveitar-se de seus “frutos”, mas não poderá vendê-lo a outrem: esse direito permanece com o proprietário e, em última análise, define quem é o proprietário legal.

⁵⁵ Um exemplo imediato disso foi a ditadura militar brasileira instaurada em 1964 que, pela manutenção de um Poder Legislativo com representação restrita e manutenção de processos eleitorais diretos e indiretos, rejeitava a classificação de ditadura, meramente por manter aspectos formais do Estado Democrático de Direito.

⁵⁶ Como um exemplo disso, encontra-se atualmente em tramitação na Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro um projeto de lei que determina que os pavios das velas comercializadas no estado terminem um centímetro antes do fim das mesmas, de modo a evitar incêndios. Hoje, nem as velas escapam da regulação jurídica.

III.1.2. Princípios de Direito e a leitura da política jurídica

Com as complexidade e especialização do Direito, a percepção de sua totalidade torna-se bastante dificultada para a sociedade e mesmo para seus agentes⁵⁷, que são obrigados a se especializar cada vez mais.

Diante do problema da necessidade de uma análise rápida de juridicidade, surge o conceito de *fumus boni iuris* – “fumaça do bom direito” - que seria o conjunto de indícios de que uma determinada pretensão teria amparo legal para que de fato ocorresse, sendo o método empregado para deferir ou não um pedido liminar⁵⁸ em um processo judicial; mas é o que também ocorre quando, ao ouvir uma narrativa e uma pretensão de um cliente, um advogado percebe se há uma “boa causa” ou não. Em verdade, trata-se de uma análise preliminar e superficial – que não entra a fundo no mérito –, mas que delimita uma tendência que, após uma análise mais profunda, poderá se confirmar ou não: por vezes a fumaça é só fumaça, outras vezes é Direito. Esse juízo preliminar e genérico pode ser o instrumento necessário à sociedade para que possa fazer uma pré-análise de sua pretensão e verificar se ela pode ou não ter o amparo jurídico⁵⁹.

Com essa consideração temos que uma compreensão mínima social do Direito com uma qualidade instrumental seria a de ser capaz de efetuar um juízo superficial e genérico de juridicidade como critério para tomar ou não uma iniciativa no campo jurídico. Se cada indivíduo da sociedade for capaz de efetuar tal juízo, haverá um mínimo conhecimento jurídico social: a noção das “regras do jogo” estará presente.

Tendo como ponto de partida um objeto complexo, especializado e detalhado como o Direito, o melhor caminho para a realização desse juízo é dado pela **política jurídica** que, sem entrar na especificidade da norma, aponta seu direcionamento.

⁵⁷ Abandonado a usual expressão de “operadores do Direito” e seguindo a nomenclatura apresentada por André dos Santos (DOS SANTOS, 2002:7 e 8) e criada por Paulo Lopo Saraiva de “agentes do Direito”. Sendo esse, o termo “operador” seria um termo apto a identificar quem trabalha com máquinas, para quem opera um processo cujo resultado é pré-fixado e o Direito tem agentes, que constroem o resultado do processo caso a caso.

⁵⁸ Existe uma gradação importante: para um **pedido liminar** – de proteção da pretensão – basta o *fumus boni iuris* (“fumaça do bom direito”), e o *periculum in mora* (risco se a pretensão não for protegida), mas, para a **antecipação de tutela** – “adiantamento” do pedido final – é necessária ainda a verossimilhança, ou seja, que existam elementos mínimos que apontem de plano, como legal a pretensão apresentada.

⁵⁹ Evidentemente que, quando efetuada por alguém sem conhecimento técnico jurídico, essa análise será ainda mais superficial e genérica, mas será o elemento central de decisão de, por exemplo, procurar ou não uma assistência jurídica para verificar a real possibilidade jurídica de sua pretensão.

Como já foi dito, a política jurídica informa os objetivos das normas e indica as proposições da classe hegemônica para a ordem social, aponta como e em que sentido o Direito regula as relações sociais, demarcando a relação de legalidade e ilegalidade em um plano mais genérico. Exatamente essa delimitação mais genérica de legalidade e ilegalidade é que pode prover a base de conhecimento para um juízo superficial e genérico de juridicidade. Conhecer a política jurídica hegemônica é, portanto, identificar os limites gerais de legalidade e ilegalidade nas relações sociais.

O contorno da política jurídica hegemônica, a que traça as diretrizes gerais do Direito, pode ser delimitado através dos princípios gerais do Direito e o entendimento contemporâneo de seu significado⁶⁰, entendendo que os princípios não são construídos a partir das leis, mas, ao revés⁶¹, orientam a criação normativa, delimitando com isso o horizonte e o foco dessa criação. Desse modo, ao orientarem a juridicidade da produção legislativa, os princípios gerais do Direito devem ser entendidos num plano superior a essa, pertencente à política jurídica em vigor e, ao mesmo tempo, delimitando-a.

Ao trabalhar com a categoria “princípios gerais do Direito” estamos lidando com um conjunto complexo de princípios, dos mais gerais aos mais específicos, à vezes com mais de uma diretriz. Quando falamos em “Princípio da Legalidade”, estamos dizendo que só é lícito fazer o prescrito em lei (no caso dos órgãos e agentes do Estado) ou não proibido por ela (no caso dos sujeitos). Ou seja, o Estado só deve fazer o determinado por lei, enquanto que os sujeitos devem fazer o positivado por ela, mas podem fazer o que ela não veda. Portanto, existe uma categorização dos princípios gerais do Direito:

- a) Constitucionais: indicados na constituição, inclusive os princípios fundamentais, ligados aos Direitos Fundamentais, expressão positivada dos Direitos Humanos;
- b) Princípios gerais do Direito (estrito senso): indicados pela Ciência do Direito, como resultado do conhecimento jurídico hegemônico num dado período histórico;

⁶⁰ Assim como no caso das leis, a interpretação dos princípios gerais do Direito é histórica e mutável, sem necessariamente redução do seu enunciado. Por isso além do enunciado deve se considerada a interpretação deste.

⁶¹ Novamente uma inversão dialética, onde os princípios passam da condição de categoria **informada** pela norma para uma categoria **fundante** da norma: normas que não obedeçam aos princípios gerais do Direito devem ser consideradas ilegais, sob pena de ruptura na estrutura hierárquica e de sistematização do ordenamento.

- c) Princípios específicos: vinculados aos ramos do Direito, como por exemplo, o “Princípio da Probidade” - vinculado ao Direito Administrativo e Financeiro.

É importante destacar que os princípios gerais do Direito não só delimitam a criação de normas como, principalmente, orientam sua aplicação no caso concreto, sendo comum que os tribunais a eles recorram como fundamento de decisões prolatadas⁶². Isso reafirma o seu papel de delimitadores da política jurídica vigente, quer no campo do consenso (criação de normas), quer no campo da coação (aplicação do Direito).

A adoção dos princípios gerais de Direito como base da avaliação social quanto à incidência ou não da proteção jurídica em sua pretensão traz algumas outras conseqüências, igualmente importantes:

- a) politização do debate, também segundo critérios sociais e não exclusivamente jurídicos sobre a Justiça das normas, uma vez que possibilita o juízo de valor acerca delas e dos próprios princípios, por parte da sociedade em geral, expondo e trazendo ao debate social a política jurídica em vigor;
- b) possibilidade de identificação de lacunas legislativas por parte da sociedade, pois nem sempre aos princípios correspondem normas positivadas segundo a política jurídica vigente;
- c) identificação da seletividade de classe que marca a incidência do Direito, que, por exemplo, viabiliza a atual tendência de criminalização da pobreza;
- d) melhor identificação de irregularidades, mais ainda as efetuadas por agentes do Estado, podendo ser percebido se é uma irregularidade individual ou estrutural;
- e) percepção e localização da incidência da hegemonia ideológica de classe na construção da política jurídica, tanto na teoria quanto na prática;
- f) melhor entendimento dos atos do Poder Judiciário, em especial as utilizadas em suas decisões, bem como da atuação de advogados, defensores e promotores;

⁶² Isso produz um amplo debate no campo jurídico, pois, em virtude de seu poder decisório, os tribunais por vezes identificam princípios não amparados ou mesmo criticados pela doutrina jurídica, que por força de tal poder, passam a ser incorporados ao Direito, sendo utilizados como fundamento de novos pleitos ou decisões. Podemos citar, por exemplo, o que o STF chama de “Princípio da Razoabilidade”, que indica que a aplicação da norma deve obedecer a critérios razoáveis, sem, contudo, determinar como objetivamente se conhece tal qualidade e sob que perspectiva de análise. Isso pode ser entendido como uma falsa objetivação da subjetividade empregada pelo julgador na elaboração da decisão; afinal, é ele quem determina o “razoável”. Embora a polêmica seja profunda e de difícil superação, ela não impede ou desqualifica a apropriação dos princípios pela sociedade uma vez que, com fundamento lógico-cognitivo ou não, os princípios duvidosos exarados dos tribunais também fazem parte e delimitam a política jurídica em vigor e, por vezes, auxiliam a revelar o conteúdo ideológico de classe adotado em algumas decisões judiciais.

g) possibilidade de percepção da importância concreta da produção legislativa, o que pode melhor qualificar a escolha de representantes parlamentares e de agentes do executivo.

O acesso a uma compreensão desses princípios pode ser um elemento de ativação da intervenção social no campo do Direito, não em seu aspecto técnico, mas em seu aspecto político, podendo assim contribuir para a melhor identificação dos interesses de classe que se manifestam nesse campo e também da disputa hegemônica que nele ocorre.

É evidente que, com esse tipo de formação, fenômenos como o da atual flexibilização judicial da legislação trabalhista, sem a alteração de normas, mas com a alteração de seu entendimento e aplicabilidade não ficariam invisíveis ao conjunto dos trabalhadores que são por isso afetados, estimulando uma efetiva atuação social, quer apoiando, quer discordando dessa política.

Deve ficar claro também que o conhecimento dos princípios gerais do Direito é uma formação elementar que pode e deve, segundo necessidades regionais, locais ou pessoais, ser complementada com o conhecimento de textos legais fundamentais, o que pode ser organizado ao longo da formação escolar formal, segundo as particularidades de cada escola e/ou características de seus alunos.

Como uma possibilidade adicional, o maior entendimento da política jurídica hegemônica pode acabar com o fetiche do Direito, que retira do campo da política para o campo do Direito as reivindicações que somente podem se resolver na política, alimentando, a um só tempo, a valorização e a descrença no Poder Judiciário e a desorganização política de diversos setores sociais, que são estimulados a preferir o caminho de ações judiciais individuais frente ao caminho coletivo da ação política - e a despolitização da sociedade só favorece à classe dominante.

Introduzir o conhecimento dos princípios gerais do Direito na formação mínima dos indivíduos significa abrir um horizonte de aprimoramento do Direito e da Sociedade, permitindo que a leitura das regras do "jogo" não fique restrita à classe dominante, que a definição da política jurídica seja também mediada pela classe dominada.

III.1.3. Alguns ramos do Direito e a vida social

O Direito incide em diversos setores da vida social, de forma especializada, constituindo os ramos do Direito, cada um com seu conjunto de normas e princípios próprios e harmonizados à totalidade do ordenamento jurídico. Se a tendência das normas é na direção de uma especialização cada vez maior, a tendência dos princípios é para a totalidade, nesse processo de harmonização do ordenamento. Os princípios constitucionais, por seu papel hierárquico são os principais vetores dessa tendência, sendo aplicados, *mutatis mutandi*⁶³, nos diversos ramos jurídicos.

Quando apontamos os princípios gerais de Direito como delimitadores da política jurídica hegemônica, não estabelecemos nenhuma relação de hierarquia e prioridades entre eles, o que deve ser feito. **Os princípios constitucionais**, por sua generalidade e posição hierárquica possuem uma posição privilegiada entre eles, pois são a demarcação fundante da política jurídica vigente. **Os princípios gerais de Direito** (estricto senso) estão em uma posição importante, pois além de auxiliarem a demarcar a política jurídica vigente, podem apontar mudanças emergentes nessa política, pois, em geral, a Ciência Jurídica tende a ser precursora dessas mudanças. Quanto aos princípios dos ramos específicos, é importante realizar uma diferenciação.

Embora, em sua totalidade, o Direito busque regular, também em sua totalidade⁶⁴, as relações sociais, a cada período histórico, determinadas relações possuem um peso social maior do que outras, e isso é devido à dinâmica das relações nesse dado período. A essas relações mais fundamentais devemos reservar um cuidado maior, assim, dentre os diversos ramos do Direito podemos destacar:

- a) **Direito do Trabalho:** devido à centralidade do trabalho na sociedade, o conhecimento dos princípios gerais do Direito do Trabalho é igualmente central, ainda mais em um período de profundas transições como o que vivemos. A chamada “flexibilização das relações trabalhistas” é um dos eixos mais importantes da política jurídica atual. Esse processo está sendo operado não na esfera legislativa, mas na esfera judiciária, através de novas interpretações para normas que permanecem em vigor, levando a uma precariedade dos direitos do

⁶³ “Mudando o que deve ser mudado”.

⁶⁴ A não incidência de norma jurídica reguladora para uma determinada relação social é, por ausência, uma forma de regulação.

trabalhador, inclusive com a negação ou mitigação de princípios durante décadas consagrados⁶⁵. Além disso, essa relativização das penalidades (para o empregador devido à manutenção de uma relação de trabalho informal com o empregado) atua como um estímulo ao trabalho informal que, em uma análise objetiva significa apenas a negação de direitos trabalhistas e previdenciários ao trabalhador, favorecendo uma exploração ainda maior de sua força produtiva. Como efeito colateral da flexibilização, o próprio conhecimento por parte do novo trabalhador sobre seus direitos fica prejudicado pela ausência da vivência de um emprego formal, forçando-o a abdicar daquilo que ainda nem conheceu. Portanto, além da pressão estrutural dada pela quase exclusiva oferta de trabalho informal, existe uma pressão no campo do conhecimento, no sentido de evitar que ocorra a natural educação do trabalhador sobre seus direitos, o que freqüentemente ocorria no próprio ambiente de trabalho formal. Isso pode ser suprido com uma formação sobre os princípios do Direito do Trabalho;

- b) **Direito Penal:** a atual situação de elevada criminalidade, por um lado, e de excessos na ação policial, coloca esse direito como um dos mais importantes na vida da população de baixa renda, sendo uma questão cotidiana na vida das comunidades de periferia. O conhecimento dos princípios gerais do Direito Penal pode não evitar os abusos – e provavelmente não evitará – mas pode ser um componente importante para um busca da reparação, através da denúncia de atividades criminosas, quer por parte de policiais, quer por criminosos.
- c) **Direito à saúde, moradia e a educação:** esses direitos aparecem em dupla abordagem no ordenamento, como Direitos Fundamentais (programáticos) e em algumas legislações (especiais). Por isso mesmo nem todas as orientações gerais encontram-se positivadas, o que produz uma dicotomia: todos têm direito à educação, mas nem todos têm acesso a ela, por exemplo, embora existam legislações específicas para esse fim. Conhecer mais profundamente tais direitos, saber o que, em cada um deles, é exigível ou não pode ser uma base importante, não só para o exercício dos direitos positivados, como na luta pela ampliação de direitos nessas áreas. O crescente movimento de ocupações

⁶⁵ Falamos especialmente da suspensão de princípios de proteção ao trabalhador, visando equilibrar sua condição de litígio com o empregador. O tradicional princípio da inversão do ônus da prova já está sendo mitigado nas varas trabalhistas, em alguns casos não sendo concedido.

urbanas, no campo do direito à moradia, está buscando aliar ações concretas (ocupações), educativas (conhecimento do direito) e políticas, o que demonstra a importância desse conhecimento.

- d) **Direito das obrigações:** a forma mais usual de negócio jurídico na atualidade é o contrato, que é utilizado nas mais diversas relações sociais, tanto nas que possuem legislação específica (como na locação e na compra e venda de imóveis, por exemplo), quanto nas de ordem geral (prestação de serviços, de crédito, etc.). Os princípios gerais dos contratos informam os limites de possibilidade de pacto em entre os contratantes, evitando o desequilíbrio das relações contratuais. Esses princípios vão apontar também os limites da responsabilidade civil emanada das relações contratuais, e da aplicabilidade do dano material e moral no caso concreto. Como reflexo da ampliação da mercantilização e do crédito, o Direito das Obrigações possui um papel muito importante nas relações sociais contemporâneas, inclusive com a identificação por algumas teorias de uma alteração do fundamento da cidadania que estaria mudando da base política para o consumo. De todo modo, a maioria dos processos nos juizados especiais cíveis é oriunda das relações de consumo, que é um tipo específico de obrigação.
- e) **Direito Protetório**⁶⁶: É o Direito orientado para a proteção de característica, condição, estado ou opção dos indivíduos, evitando discriminações e permitindo sua maior participação na vida social. São correlatos, porém distintos dos Direitos Humanos não só por seu grau de especialização como por sua posição hierárquica no ordenamento. Seus princípios informam, a um só tempo, os limites de atuação individual de terceiros e, os direitos de seus portadores, dando a seu conhecimento características preventivas (em relação ao restante da sociedade) e restaurativas (em relação aos titulares dos direitos). É importante destacar que a responsabilidade de atuação do Estado, não só na fiscalização da observância do cumprimento dessas normas como também em respeitá-las em suas atividades. Isso define dois campos de incidência de tais princípios, um entre seus titulares e a Sociedade Civil e outro entre eles e a Sociedade Política. Em

⁶⁶ Nessa nomenclatura inserimos os direitos de gênero; de opção sexual; da infância e adolescência; do idoso; dos deficientes; e étnico. Ao adotar o termo "protetório", foi considerado que, embora os Direitos Fundamentais sejam protetórios, nem todo o Direito Protetório é próprio dos Direitos Fundamentais.

verdade sua característica também é dual: de prevenção e de proteção, muito embora, em geral, os debates se centrem na proteção, em virtude das corriqueiras violações. Um conhecimento de seu aspecto preventivo, na formação escolar, atuando na maioria da sociedade pode ser um caminho importante de prevenção, auxiliando a evitar e não a punir transgressões, permitindo uma vida social menos tensa e carregada de discriminações. Em geral os trabalhos contemporâneos em Direitos Humanos situam-se no campo do Direito Protetório.

f) Direito de Família: o direito de família – que regula as normas de casamento ou união estável; o reconhecimento de filiação; as pensões alimentícias; as separações judiciais e divórcio – é um importante ramo de Direito na vida social, com diversas demandas ocorrendo em seu domínio⁶⁷. O conhecimento por parte da população de seus princípios pode permitir uma maior busca de tais direitos.

Mesmo na indicação genérica que foi feita, podemos perceber que, no nível específico dos ramos do Direito, existe quase uma superposição entre seus princípios e as normas e isso se deve ao fato de que, nesse nível, os princípios são extraídos das próprias normas (por exemplo, o Princípio da Não Locupletação – enriquecimento sem causa – se identifica a partir das normas contratuais).

A importância do conhecimento de tais ramos do Direito é fundamentada por sua larga incidência na vida social, quer quantitativamente, quer qualitativamente. Estão presentes na maioria de tais relações, quer saibamos ou não, que pode levar a equívocos e prejuízos constantes, por mera ignorância.

O mais importante a destacar é que, como pode ser visto a abrangência do Direito, quer no sendo genérico e programático, quer no sentido de regulação direta e concreta das relações sociais, é ampla e especializada, atuando sobre as mais diversas relações sociais, tendo seu papel regulador atingindo cada vez mais um maior número de relações sociais.

O papel fundante do Direito para o ambiente do Estado Democrático de Direito lhe confere muita importância na vida contemporânea, muito embora tal papel não se traduza num efetivo conhecimento do Direito por parte da população, o que facilita a mitificação ideológica de seu papel por parte da classe hegemônica.

⁶⁷ Em experiência prática pessoal, trabalhando no Escritório Modelo da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, pude constatar que a grande maioria das causas apresentadas pela população de baixa renda é vinculada ao Direito de Família, em uma proporção superior ao triplo dos demais casos de todos os outros ramos atendidos.

III.2. Direitos Humanos

O debate dos Direitos Humanos vem ocorrendo em um ritmo crescente no período de pós-segunda guerra, tendo sido bastante ampliado no fim do século passado. Em países como o Brasil, que viveram sob uma forte ditadura militar, o debate ganhou um peso ainda mais relevante durante o processo de redemocratização.

Atualmente, é um dos principais eixos do debate e das ações sociais no Direito, sendo o sustentáculo teórico de diversos programas sociais e ocupando boa parte da produção teórica pertinente. Os Direitos Humanos passaram a ocupar um papel tão importante que hoje em dia parece difícil precisar qual seu efetivo campo de incidência, o que deixa a impressão de que todos os problemas sociais podem ser entendidos, regulados e resolvidos em seu campo. A essa sensação empírica corresponde uma falta de precisão na delimitação de seu real campo de incidência.

Ao longo da análise, preferimos a nomenclatura de “Direitos Humanos” para o rol de direitos que ainda não estão necessariamente positivados e a de “Direitos Fundamentais” para os que já estão. Como na literatura geral, fora do campo jurídico, é usual tratar por “Direitos Humanos” os dois conjuntos,

Nesta breve análise, buscaremos lembrar a conhecida dimensão histórica desses direitos; seu campo de incidência; suas características gerais e, finalmente, sua relação com o modo de produção capitalista.

III.2.1. Origens e Dimensões

Uma avaliação das origens dos Direitos Humanos não pode deixar de apontar, como o faz Ingo Sarlet, os três momentos de sua evolução:

- “a) uma pré-história, que se estende até o século XVI;*
- b) uma fase intermediária, que corresponde ao período de elaboração da doutrina jusnaturalista e da afirmação dos direitos naturais do homem;*
- c) a fase de constitucionalização, iniciada em 1776, com as sucessivas declarações de direitos dos novos Estados americano.”. (STERN apud SARLET, 2003: 40).*

Embora seja importante essa plena avaliação histórica, adotaremos, em uma perspectiva crítica sugerida por Sarlet, a já célebre e notória classificação histórico-qualitativa proposta por Norberto Bobbio. Em seu livro “A era dos direitos”, busca

fazer a reconstrução das origens históricas dos conteúdos dos direitos humanos, delimitando os momentos nos quais tais direitos começam a ser positivados e, como propõe, formam as “gerações” de “Direitos Humanos”⁶⁸.

O debate se inicia com o próprio conceito de “geração” em contraponto ao conceito de “dimensão” para indicar essa evolução dos Direitos Humanos. Indica Sarlet:

“Com efeito, não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão “gerações” pode ensejar a falsa impressão de substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual há quem prefira o termo “dimensões” dos direitos fundamentais, posição esta que aqui optamos perfilhar, na esteira da mais moderna doutrina. Neste contexto, aludiu-se, entre nós, de forma notadamente irônica, ao que se chama de “fantasia das chamadas gerações de direitos”, que além da imprecisão terminológica já consignada, conduz ao entendimento equivocado de que os direitos fundamentais se substituem ao longo do tempo, não se encontrando em permanente processo de expansão, cumulação e fortalecimento. Ressalte-se, todavia, que a discordância reside essencialmente na esfera terminológica, havendo, em princípio, consenso no que diz com o conteúdo das respectivas dimensões e “gerações” de direitos, já até se cogitando uma quarta dimensão”. (SARLET, 2003: 50).

Ainda explicando nesse sentido, SARLET afirma:

“Assim sendo, a teoria dimensional dos direitos fundamentais não aponta, tão-somente, para o caráter cumulativo do processo evolutivo e para a natureza complementar de todos os direitos fundamentais, mas afirma, para além disso, sua unidade e indivisibilidade no contexto do direito constitucional interno e, de modo especial, na esfera do moderno “Direito Internacional dos Direitos Humanos”. (SARLET, 2003: 51).

É importante destacar uma **diferenciação**, se não no termo utilizado, mas no conteúdo a ele associado: empregar o termo “dimensão”, **não necessariamente implica no reconhecimento de um processo linear e cumulativo, sem retrocessos**. Ao revés, o conceito de “dimensão” permite justamente que se observe “expansões” (acréscimos cumulativos) ou “retrações” (com a não aplicação

⁶⁸ A nomenclatura mais correta aqui seria a de “Direitos Fundamentais” e não “Direitos Humanos”, mas o pensamento de Bobbio, embora fale em “Gerações de Direitos”, ficou conhecido entre nós pela nomenclatura adotada aqui, para evitar confusões com esse uso comum. Essa grafia será adotada em todo esse item.

de direitos). Como todo o Direito não se sustenta em si, mas em seu cenário histórico-cultural-ideológico, o rol dos direitos fundamentais não pode ser concebido como algo já conquistado e apenas em expansão cumulativa. Em verdade sua validade e aplicabilidade concreta dependem sempre de uma resultante de forças sociais e políticas, em relação dialética permanente. Assim, mesmo a chamada “primeira dimensão”, a historicamente mais antiga, pode ser duramente golpeada e ter seu alcance reduzido, como ocorreu nos “Patriotic Acts” dos Estados Unidos da América, onde foram solapados, pelo menos por algum tempo, direitos fundamentais de primeira geração, há muito consagrados em território estadunidense. É exatamente essa flexibilidade, de incorporar em um só termo, avanços cumulativos e retrocessos, que torna o termo “dimensão” o mais adequado para delimitar os avanços nos direitos fundamentais, posto que, como dimensão, mesmo em franco movimento de expansão cumulativa, comporta a existência de eventuais retrocessos. **A História não é linear, não o seria também o processo de ampliação dos direitos fundamentais**, logo, entender os direitos fundamentais como uma forma dada e consolidada é a um só tempo, subtrair sua dimensão política e colocá-los em uma perspectiva metafísica, que não se sustenta no campo jurídico como não se sustenta em qualquer dinâmica social: tudo é mutável e mutante, o conforto da falsa perenidade só enfraquece os que devem disputar a hegemonia social.

Salvaguardada essa diferença de base – **a de incorporar a dimensão política mutável como componente de definição do rol e aplicabilidade de direitos fundamentais** – a teoria das dimensões, com esse reparo, será o referencial de análise adotado. Segundo essa teoria, temos direitos fundamentais:

- a) **de primeira dimensão**: em nosso ordenamento principalmente no artigo 5º da Constituição Federal. Podemos dizer que “são o produto peculiar (...) do pensamento liberal burguês do séc. XVIII, de marcado cunho individualista, surgindo-se e afirmando-se como direitos do indivíduo frente ao estado, mais especificamente como direitos de defesa, demarcando uma zona de não-intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face a seu poder” (SARLET, 2003: 51). São chamados por isso mesmo de “direitos negativos” ou de “direitos de resistência” perante o Estado. Faz parte desse rol o direito à vida; à

liberdade; à propriedade⁶⁹; à igualdade perante a lei; à liberdade de expressão (em suas várias formas); de participação política e algumas garantias processuais. Paulo Bonavides afirma que isso cuidou dos direitos civis e políticos, que em sua maioria correspondem à fase inicial do constitucionalismo ocidental (BONAVIDES, 1997: 517), e, com algumas distinções continuam a integrar o rol dos direitos fundamentais até hoje⁷⁰.

- b) **de segunda dimensão:** em nosso ordenamento principalmente nos artigos 6º e 7º da Constituição Federal. São os direitos econômicos, sociais e culturais. Trata-se do “direito de participar do bem-estar social” (LAFER, 1997: 127), não sendo, portanto, “negativos”, mas, “positivos”. Como nos informa Sarlet: “(...) caracterizam-se, ainda hoje, por outorgarem ao indivíduo direitos à prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc., revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas” (SARLET, 2003: 52). Mesmo que teoricamente haja essa transição, de modo objetivo, todas essas liberdades materiais concretas (elencadas desde o século XIX e tendo sido intensificada sua inclusão em constituições na segunda metade do século XX) foram de fato muito pouco materializadas⁷¹. Os principais avanços nos direitos de segunda dimensão ocorrem na ambiência do Estado de Bem-Estar Social, no qual houve uma ação objetiva na implementação – ainda que na ótica da classe hegemônica – de tais direitos. São também chamados de “direitos sociais” genericamente.
- c) **de terceira dimensão:** em nosso ordenamento principalmente nos artigos 5º, 6º e 7º da Constituição Federal⁷². São os direitos de solidariedade e fraternidade. Destinam-se a grupos humanos, caracterizando-se como direitos de titularidade coletiva ou difusa. Segundo Bonavides, têm “o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta” (BONAVIDES, 1997: 523), como seu destinatário. Podem ser citados os direitos à paz; à autodeterminação dos povos; ao desenvolvimento; ao meio ambiente; à qualidade de vida; de comunicação e o de

⁶⁹ Como vimos esse direito de propriedade é fundamental ao capitalismo.

⁷⁰ O significado, a abrangência e, principalmente, em face de quem se exige hoje esses direitos pode ser problematizado, como será feito posteriormente,

⁷¹ Essa contradição será desenvolvida quando falarmos da relação entre direitos humanos e capitalismo.

⁷² Os chamados direitos coletivos difusos não possuem título próprio na Constituição Federal de 1988.

utilização e conservação do patrimônio histórico e cultural. São chamados de direitos de solidariedade e fraternidade por sua aplicação coletiva e impessoal e por exigirem esforços em escala global para sua efetivação.

- d) **de quarta dimensão:** essa nova dimensão ainda não está consolidada nem nas ordens constitucionais internas (como a 1ª e a 2ª dimensão), nem na ordem internacional (como a 3ª), mas constitucionalistas como Bonavides já identificam sua existência (BONAVIDES, 1997, 524 e ss.) como resultado do processo de globalização dos direitos fundamentais e é composta pelo direito à democracia direta (i.e. mecanismos de participação e decisão direta da população no Estado); à informação e ao pluralismo (i.e. à diversidade humana). Outros constitucionalistas associam essa quarta dimensão aos direitos contra a manipulação genética; à mudança de sexo; à biotecnologia, etc. Sarlet aponta a vantagem da proposição de Bonavides, a partir das palavras do próprio autor: “[os direitos de quarta dimensão] compendiam o futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos. Tão-somente com eles será legítima e possível a globalização política”. (BONAVIDES *apud* SARLET, 2003: 57).

De uma forma ainda mais objetiva podemos montar a tabela síntese abaixo:

Dimensão	Conteúdo	Modo	Titular	Positivção
Primeira	Direitos e garantias individuais	negativo	indivíduo	sim
Segunda	Econômicos, Sociais e Culturais	afirmativo	grupo	sim
Terceira	Solidariedade e fraternidade	afirmativo	coletividade difusa	sim
Quarta	Democracia direta e informação (ou biogenética)	afirmativo	humanidade	parcial

Tabela 1 - Síntese das dimensões de Direitos Humanos

Algumas observações se fazem necessárias, no sentido de perceber algumas mudanças importantes ocorridas na história recente do Brasil em relação à dimensões de Direitos Humanos:

- No período da ditadura militar, a luta central na área dos Direitos Humanos foi pelo restabelecimento dos direitos e garantias individuais, frente aos abusos de poder, violência e tortura efetivada pelo regime. O maior transgressor dos direitos de primeira dimensão nessa época era o próprio governo, o que levou a uma mobilização da sociedade, em especial de organizações da Sociedade Civil pelo restabelecimento de tais direitos. Com o processo de redemocratização, esse

cenário se inverteu quase que integralmente: **a exceção da área de segurança pública, onde as violações por parte de Estado permanecem em um nível inaceitável**, nas demais áreas a ação do Estado (posteriormente em consonância com o próprio modelo neoliberal adotado) passou a ser a de defensora e promotora dos direitos de primeira geração. De fato, houve uma mudança do foco desses direitos, que passaram a se focar nas questões de discriminações, buscando afirmar e reafirmar direitos de grupos sociais discriminados (em especial de mulheres, negros, idosos, etc.), **e com isso o foco da ação saiu do Estado e dirigiu-se para a própria sociedade**, onde ocorre a maioria das discriminações. Nessa mudança, o Estado de maior transgressor (e, insistimos, ainda o é na área de segurança pública⁷³) passou a um papel de “defensor” de grupos sociais contra discriminações, recuperando a imagem de “protetor” dos direitos humanos, ao menos nesse campo;

- Quanto aos direitos de segunda dimensão, podemos notar um movimento inverso, tomado como referência o processo de redemocratização. Se durante a ditadura militar o “milagre econômico” permitiu níveis elevados de emprego e, nesse cenário, a ditadura fiscalizava e exigia as relações formais de trabalho⁷⁴, até como forma de captar recursos para suas políticas. Com a redemocratização e os governos com orientação neoliberal o cenário se modifica, com a orientação política de tornar precários esses direitos, em especial os direitos trabalhistas. É importante destacar que isso ocorreu **sem a alteração dos textos legais, em especial o do artigo 7º da Constituição Federal**, que mantendo sua textualidade tiveram sua aplicação mitigada, na chamada “flexibilização” das relações de trabalho. Ainda podemos citar a reforma (privatização) da previdência social; as reformas no campo da saúde (com as fundações públicas de direito

⁷³ Esse debate é complexo e foge ao escopo dessa dissertação, no entanto, devemos destacar que as políticas públicas de segurança, tais como a “Tolerância Zero”, o uso de força letal por parte da polícia, a chamada “criminalização da pobreza” e diversas outras iniciativas de mesmo cunho, legalizadas ou não, configuram uma permanente violação de direitos por parte do Estado. Isso ocorre mesmo que, em alguns casos, tais medidas contem com o apoio do senso comum da sociedade: exatamente esse apoio é o que torna complexa a questão, que necessariamente deve transbordar os limites meramente jurídicos.

⁷⁴ O Estado de Bem-Estar Social, ou mesmo as tentativas de implantá-lo, necessitava de uma base econômica bem definida, qual seja um cenário de expansão capitalista como o que ocorreu nas chamadas “três décadas de ouro do capitalismo”. Com a expansão, era possível redirecionar, mesmo que à revelia de alguns capitalistas, recursos para minimizar a chamada “questão social”, o que, com maior ou menor avanço, foi realizado em diversos países. Com a retração econômica, cujo início pode ser associado à chamada “crise do petróleo”, tais recursos se tornaram mais escassos, o que configurou a base econômica para o que chamamos de “projeto neoliberal”, que acabou com os programas sociais como forma de recompor os ganhos capitalistas.

privado, dentre outras mudanças) e a redução de profissionais na rede pública de ensino. Sem alterar a eficácia jurídica das normas de segunda dimensão, sua aplicação foi significativamente alterada.

Isso nos aponta a questão de como é possível alterar a política dos direitos fundamentais, sem alterar seu texto ou eficácia, o que faremos em seguida.

III.2.2. Direitos fundamentais⁷⁵: característica e efetividade

O debate teórico dos estudiosos em direitos fundamentais é normalmente centrado na sua eficácia: existe um consenso quanto à eficácia desse tipo de norma, com um destaque às normas chamadas de “programáticas”, que exigiriam regulamentações específicas, mas, de plano, já seriam constitutivas de direitos⁷⁶. Sua **eficácia jurídica** é, praticamente, um consenso doutrinário, com alguma divergência frente à recepção de tratados internacionais e seu nível no ordenamento.

Não enfrentaremos esse debate, porque se a eficácia jurídica é um consenso, a efetividade dessas normas possibilita um debate importante. Tratamos aqui de efetividade como um conceito social, como o resultado concreto da ação do Direito na sociedade⁷⁷. Para entender o movimento que ocorreu na aplicação dos direitos de segunda dimensão no passado recente do Brasil, empregar a categoria “efetividade” (ou “exigibilidade social” ou “eficácia social”) é uma forma de melhor entender esse movimento.

Embora os direitos fundamentais possuam efetividade jurídica, sua principal característica é a de serem gerais e diretos, configurando principalmente mais um eixo de direitos do que propriamente direitos delimitados e conclusos. Mesmo no artigo 7º de nossa constituição, onde é listada uma série de direitos trabalhistas concretos, como por exemplo, o adicional de férias de, no mínimo, um terço do salário, não há uma positivação dos modos e meios de incidência desse direito, ficando tal detalhamento a cargo da legislação ordinária e/ou do Poder Judiciário. Isso não ocorre por acaso, mas sim devido ao caráter genérico e amplo desse rol de

⁷⁵ Usando o conceito de Direitos Fundamentais como Direitos Humanos positivados, que será detalhado adiante.

⁷⁶ Ver diversos autores, dentre eles: SARLET, 2003; SILVA (2), 1991; PIOVESAN, 1992; HESSE, 1991; FERREIRA FILHO, 1991; BONAVIDES, 1997; BARROSO, 1996; BARCELLOS, 2002.

⁷⁷ Estaria assim no campo da efetividade o debate da lei “que não pega” ou das normas que caem em desuso social.

direitos⁷⁸, de sua verdadeira vocação programática, ainda mais no plano constitucional de normatividade. Entendemos que, mesmo sendo comandos jurídicos objetivos e afirmativos, guardam em si um caráter programático de fundo, que leva a um detalhamento mais preciso de tais direitos. Desse modo, todos os trinta e quatro incisos do artigo 7º da Constituição Federal, repousam sobre um conceito de **relação de trabalho**, o que, nos tempos atuais, exige mais uma caracterização: relação **formal** de trabalho. Além disso, diversos desses incisos indicam direitos que não são quantificados ou detalhados, o que reforça a idéia de que a maioria os direitos fundamentais possui um núcleo programático, que exige detalhamentos para a **efetividade** de tal direito, embora sua **eficácia jurídica** esteja de pronto assegurada. Como já falamos, essa efetividade (ou, no caso, detalhamento concreto) pode ser suprida por via legislativa ou por via judicial, e nesse segundo caso ocorreram mudanças significativas no passado recente de nosso país.

É importante lembrar o movimento que assumiu a luta por direitos fundamentais no Brasil no processo de redemocratização: vindo de um foco por **exigir do Estado o cumprimento dos direitos de primeira dimensão** (enquanto nessa época os de segunda dimensão eram minimamente cumpridos) para um foco de **exigir da sociedade o cumprimento de tais direitos** (enquanto o cumprimento dos de segunda geração era atrofiado).

Depois de 1988 assistimos a um crescimento dos movimentos em torno dos direitos protetórios, com diversos grupos e segmentos sociais exigindo do Estado uma ação efetiva junto à sociedade no sentido de evitar discriminações e restrições sociais, quer no trânsito social quer no acesso ao trabalho e benefícios sociais. Esses movimentos, ainda hoje, marcam a agenda da luta pelos direitos fundamentais, tendo como o foco de atuação a sociedade e tendo como “aliado” o Estado. Não por acaso, o Segundo Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH II)⁷⁹

⁷⁸ Existem vários teóricos que inclusive criticam, mesmo em sua generalidade, o nível de detalhamento da Constituição Federal de 1988 que, no entendimento deles, acabou positivando na constituição normas que não seriam materialmente constitucionais.

⁷⁹ O PNDH II, de 2002, é composto por 518 (quinhentos e dezoito) itens de diretrizes governamentais genéricas, que abordam desde as competências da Secretaria de Estado de Direitos Humanos até temas complexos, como no item 448: “Ampliar o abastecimento alimentar, quantitativa e qualitativamente, com maior autonomia e fortalecimento da economia local, associada a programas de capacitação, geração de ocupações produtivas e aumento da renda familiar”, como se tais ações não implicassem em uma intensa

foi elaborado no governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, definindo a centralidade desse plano em direitos dessa ordem, aliado a uma generalidade abrangente, que parece incluir tudo no campo dos direitos humanos e, com isso, reduzir quase tudo a uma mera declaração de princípios. De certa forma, com a privatização das políticas sociais e o direcionamento de seus financiamentos para temas focados na discriminação (o debate de “inclusão e exclusão” social assumiu papel de destaque nessa agenda), enquanto se aprofundava o debate contra a discriminação, se aprofundava o desmonte de direitos sociais, sem que esses fossem vinculados no senso comum à agenda dos Direitos Humanos. Uma estratégia eficiente da classe hegemônica, utilizando-se do novo modo de execução de políticas sociais que implantava⁸⁰: utilizando-se do controle financeiro que passou a exercer sobre as políticas sociais, agora em sua modalidade privada, construiu a agenda que lhe era mais benéfica no campo da luta pelos direitos fundamentais. Isso acabou formando um senso comum que não mais associa os direitos sociais aos Direitos Humanos (que parecem estar reduzidos à dimensão dos direitos individuais, em especial frente ao aparato de segurança pública do Estado e frente às discriminações da sociedade em geral).

Com esse cenário de foco nos direitos individuais, os direitos sociais sofreram profundas modificações, tendo por base o novo cenário capitalista mundial. Tomaremos como exemplo de análise o direito fundamental ao trabalho.

Em primeiro lugar, cabe a distinção entre **direito ao trabalho** – que é um dos componentes do rol de direitos fundamentais – e **Direito do Trabalho** – que é um dos ramos do Direito. O primeiro indica as generalidades fundamentais para a relação de trabalho, enquanto o segundo especifica as normas jurídicas pertinentes a essa relação, não sendo, portanto, sinônimos. Podem guardar uma relação entre geral e específico, de fundamento e complemento, mas não se confundem.

O direito ao trabalho consagra o acesso, a manutenção e o caráter geral das remunerações e benefícios do trabalho. Já o Direito do Trabalho fixa as normas dessa relação, tendo como premissa a desigualdade entre as partes, entre empregador e empregado, tendo um caráter de proteção deste último que orienta

intervenção do Estado na economia, que era justamente o que o governo da época não fazia ou queria fazer. Ficava – e ficou – como uma “carta de intenções” não realizáveis ou não realizadas por aquele governo.

⁸⁰ Ver o Capítulo IV dessa dissertação.

não só a criação de normas jurídicas como a própria dinâmica do processo judicial e o fundamento da decisão judicial. Um dos exemplos dessa proteção é o instituto jurídico da “inversão do ônus da prova”, segundo o qual, em uma caracterização rápida, o empregado pode fazer alegações no processo sem apresentar provas e cabe ao empregador provar que são infundadas. Além disso, o Direito do Trabalho considera a relação de trabalho como uma relação fática: o contrato de trabalho se dá no momento do encontro de vontades de empregador e empregado, independente da forma escrita ou não que seja seu instrumento. A sentença judicial do trabalho tem, portanto, **natureza declaratória**, isto é, declara um direito pré-existente, e não a **natureza constitutiva**, isso é, que só cria o direito a partir da decisão judicial. Nenhum desses valores está inscrito no plano do direito ao trabalho, mas no do Direito do Trabalho.

No plano do direito ao trabalho, temos no artigo 7º, inciso XXVII, a “proteção em face da automação, na forma da lei”, que indica a preocupação do legislador constituinte em evitar que o crescente nível de automação das atividades econômicas gerasse grande desemprego no país. No mesmo artigo, no inciso X, diz que promoverá “a proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa”, visando evitar o não pagamento de salários frente a outros compromissos financeiros dos empregadores.

Definidos esses indicadores, o que ocorreu com a chamada flexibilização da legislação trabalhista foi:

- a) apesar da garantia constitucional, nenhuma legislação ordinária regulamentou a proteção do trabalho frente à automação, o que implicou em um aumento dos índices de desemprego;
- b) o mesmo ocorreu com o não pagamento doloso do salário, prática corriqueira na economia brasileira, sem que o tipo penal previsto na constituição fosse positivado em uma legislação própria;
- c) o direito ao trabalho, na forma que foi relacionado na constituição, é decorrente de uma relação formal de trabalho, simbólica e legalmente marcada pelo registro do contrato de trabalho nos livros da empresa e na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) do empregado. A fiscalização para que tal registro ocorra fica a cargo do Ministério do Trabalho (MT), que pode aplicar multas ao encontrar trabalhadores em situação não formal de trabalho. Nesse sentido

ocorreu a maior “flexibilização” das relações de trabalho, com o MT praticamente deixando de fazer tais fiscalizações, permitindo que proliferassem as relações informais de trabalho, nas quais o empregador não cumpre com todas as suas obrigações trabalhistas legais;

- d) como elemento mais importante, na aplicação do Direito do Trabalho, o Poder Judiciário começou a flexibilizar a aplicação das normas já consagradas, relativizando até mesmo a inversão do ônus da prova e multas devido a um contrato informal de trabalho, o que compensa financeiramente a manutenção de relações de trabalho informal por parte do empregador.

Com esses exemplos é possível notar que:

- Cada um dos direitos fundamentais pode ter sua efetividade mitigada, sem que haja a exclusão de sua eficácia jurídica, o direito ao trabalho é apenas um exemplo, poderíamos ter realizado o mesmo raciocínio com relação à previdência social, a distinção nesse caso é que, como a mudança foi legal, ela se tornou mais aparente;
- que no plano dos direitos fundamentais, por sua característica programática, esse nível de diferenciação fica oculto, restando apenas a verificação de sua eficácia jurídica;
- já no plano do Direito, em seu ramo específico, essa contradição entre eficácia jurídica e efetividade fica mais evidente quando ocorre, quer seja no plano legislativo, quer no judicial;
- esta contradição, em prescrever um direito no plano geral (constitucional) e não efetivá-lo concretamente (quer na legislação, quer na aplicação social) está presente no ordenamento brasileiro e, considerando que ocorre em setores em que antes não ocorria, há uma indicação de que essa incidência não é acidental, mas vinculada ao projeto neoliberal que se implantou no país.

Embora seja uma referência importante, (não só de base jurídica concreta, mas também como orientação programática), é preciso ter claro que as dimensões de direitos fundamentais podem sofrer variações. Essas podem ocorrer tanto em sua eficácia, quanto em sua efetividade, como reflexo de projetos de governo e de Estado, em seu processo de adequar a sociedade ao formato do modo de produção vigente, segundo a hegemonia da classe dominante. Com isso podem tornar

nebulosas as práticas sociais reais, criando uma dicotomia entre a ordem legal e a sua efetividade social.

A construção mais dirigida e concreta dos ramos específicos do Direito, ao contrário, tende a deixar expressas tais contradições, quer pela ausência de legislação própria, quer pela aplicação de entendimentos destoantes do sentido geral e dos princípios exarados pelas normas específicas: os ramos do Direito e seus princípios são o cenário adequado para a verificação de tais dicotomias, sem a máscara de uma falsa proteção que se torna meramente programática.

III.2.3. Direitos Humanos e capitalismo

Como já apontado, esse tipo de contradição – entre as prescrições legais dos direitos fundamentais e sua efetividade social – não é acidental, é antes estrutural, pois se configura como uma contradição entre a ordem político-jurídica e o modo de produção.

É importante lembrar que o documento de referência do campo dos Direitos Humanos, a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, data de 1789, e permanece até hoje como um ideal programático. Não podemos creditar à ineficiência um lapso de construção por mais de duzentos e vinte anos. Resta pensar que, ou o rol está equivocado ou não há possibilidade de efetivá-lo nos limites do modo de produção capitalista. A própria indicação da terminologia técnico-jurídica de Direitos Fundamentais, como o subconjunto efetivamente positivado dos Direitos Humanos, já indica o reconhecimento da incapacidade de efetivar toda essa agenda de direitos.

Marx, ao abordar a questão (MARX, 1997), chama a atenção para a diferença apontada pelos revolucionários burgueses entre “homem” e “cidadão”: o “homem” que se distingue do “cidadão” é o homem membro da sociedade burguesa, isto é o homem egoísta, separado do homem e da comunidade; o homem independente, ligado ao homem somente pelo vínculo do interesse particular e da necessidade natural inconsciente, tanto própria quanto alheia. Isso coloca a dicotomia entre esse homem individual e o cidadão, esse socializado, dando uma dupla dimensão à ordem burguesa frente à emancipação do homem:

a) emancipação, em uma dimensão política, do “cidadão”, com a qual a ordem burguesa, ainda que **precariamente, é compatível**, com significativa ampliação

da participação política em relação ao *Antigo Regime*. É precária porque essa participação política é limitada e tutelada pelo interesse de classe da burguesia;

- b) emancipação humana, considerada em sua plenitude, exatamente por causa da exploração do homem pelo homem, da conseqüente alienação humana e das desigualdades que engendra, a ordem burguesa lhe é incompatível. Por isso mesmo, pensa o “homem” como algo distinto do “cidadão”, visto que só ocorrerá uma identidade entre eles em uma estrutura social sem alienações ou hierarquias, que efetivamente viabilize a emancipação humana.

Aprofundando um pouco mais o debate da emancipação política, focando no tema da democracia, MÉSZÁROS (2002), NETTO (1990) e WOOD (2003) efetuam uma análise detalhada que demonstra uma dupla relação entre capitalismo e democracia, considerando esta como:

- a) democracia política (formal): a ordem burguesa possui uma relação tensa com a democracia política, havendo em vários momentos históricos efetuado uma ruptura com a ordem democrática. Essa tensão foi historicamente relacionada com os ciclos do capitalismo, e teve sua ruptura mais radical no período fascista na primeira metade do século passado. Embora haja essa tensão permanente (ou seja, não há propriamente um fundamento democrático estrutural em um modo de produção baseado na exploração), existe, em determinados cenários econômicos, a possibilidade de viabilizar a democracia no modo capitalista de produção. É um equilíbrio instável e tenso, porém viável;
- b) democracia social (material): por causa das características fundamentais do modo de produção – como por exemplo, a exploração do homem pelo homem e o acúmulo privado de bens – existe uma impossibilidade concreta de vigência de uma democracia social nos limites do capitalismo, uma vez que sua implementação seria solapar as bases do próprio modo de produção⁸¹. Essa incompatibilidade estrutural é mascarada não só pelo trabalho ideológico (que, por exemplo, limita o senso comum de democracia a noção de democracia política e efetiva a associação do acúmulo de bens ao “mérito” individual), como

⁸¹ O que não impede que, em uma perspectiva sistêmica global, determinados países efetivem níveis distintos de exploração em seu território e fora dele, criando um ambiente nacional socialmente menos desigual, mas isso se deve exatamente a manutenção da exploração do trabalho, por vezes em níveis mais elevados, em outros territórios. Isso gera inclusive um grau de separação entre países inseridos no mercado de produção e no mercado de consumo, mantendo assim as bases do modo de produção em escala mundial, através de uma especialização desses mercados, que antes ficavam superpostos no espaço nacional.

também através de iniciativas assistenciais ou filantrópicas, públicas ou privadas, que seriam a “única” via para a efetivação de um arremedo de democracia social.

A essas observações podemos acrescentar uma breve análise da síntese do ideário iluminista, que norteou a revolução burguesa: Liberdade, Igualdade e Fraternidade. Três conceitos que podem fundar uma ordem social justa, mas que, nos limites da sociedade capitalista foram, em verdade, re-significados e esvaziados de seu conteúdo mais radical e transformador. Desse modo, podemos avaliar:

- a) **Liberdade:** um valor, em tese, ligado diretamente à emancipação humana no ambiente social, apresentado na ideologia burguesa meramente como a “liberdade de mercado”, a liberdade de iniciativa individual de produção, que, na verdade, é a base do acúmulo de bens e da alienação do homem, caminho radicalmente oposto ao da emancipação;
- b) **Igualdade:** nesse princípio, o próprio léxico iluminista revela o caráter formal do termo, uma vez que, ao não falar em **equivalência** (essa com uma base material intrínseca) já delimita estar tratando de uma igualdade formal. Nada ou ninguém é igual a uma coisa ou alguém, esse princípio de igualdade metafísica é, em si, meramente formal. Já o sentido de equivalência, aponta que, mesmo sem uma identidade formal, deve haver uma equivalência social dos indivíduos, o que, em si, aponta para as questões da materialidade dessa equivalência. Tal igualdade formal se traduz em um princípio derivado da legalidade: se a legalidade é o fundamento da ordem burguesa, todos são, formalmente, iguais perante a lei, mesmo que, de modo fático, ainda nesse campo a hegemonia de classe prevaleça e acabe por contaminar esse aspecto formal;
- c) **Fraternidade:** no pensamento iluminista, por derivação, a relação entre seres “livres” e “iguais” deve ser “fraterna”, o que em verdade conclama a construção de uma irmandade humana, fundada nos dois princípios anteriores. Creio que, com efeito, só uma ambiência de liberdade e equivalência – reafirmando a diferença com o pensamento iluminista – pode construir a real fraternidade. E é exatamente, como já vimos, por não poder efetivamente realizar essas duas premissas, que a ordem burguesa criou também seu arremedo de fraternidade, cujo exemplo concreto pode ser verificado na filantropia e na ajuda humanitária⁸²

⁸² Não existe aqui menosprezo ao valor concreto e ético da “ajuda humanitária”, apenas fica demarcada, enfaticamente, a contradição de sua emergência esporádica em uma ordem social fundada na exploração

da ordem burguesa, que são coberturas de fraternidade, recheadas e sustentadas pela exploração do homem pelo homem. Pode arcar com ações filantrópicas e humanitárias aqueles que efetivamente acumularam bens para fazê-lo, ou seja, os que conseguiram realizar de modo eficiente a exploração⁸³, levando o senso comum a associar tais ações ao sucesso econômico individual, como no dito: **Só ajuda quem pode; só quem tem sobrando**. Isso é a inversão do ideário iluminista de fraternidade, que deveria fundar-se em outras bases.

Ocorre, portanto, uma redução e mutação do ideário iluminista no capitalismo: a **Liberdade** foi reduzida à **liberdade de mercado**; a **Igualdade**, de modo quase pleonástico, à **igualdade formal**, notadamente igualdade perante as leis (sem que haja o debate da equivalência, essa sim material); e a **Fraternidade** ficou reduzida à **filantropia**. Nenhuma estrutura social pode ir além de seus limites, senão já seria outra estrutura. O capitalismo, em qualquer de suas formas e discursos ideológicos, não pode romper com a exploração, sem deixar de ser capitalismo, por isso mesmo não pode construir socialmente os valores iluministas que, efetivamente, não podem prosperar em uma estrutura de exploração. Isso também define as conduções possíveis à questão dos direitos fundamentais.

Em consonância com a argumentação de MASCARO (2003), as observações anteriores demonstram uma incompatibilidade de fundo entre o capitalismo e a defesa dos Direitos Humanos⁸⁴, desde o plano da estrutura até o da superestrutura social. Essa impossibilidade não deve ser confundida com colocar como secundária a defesa destes, mas significar o entendimento de que, nesse campo, segundo o léxico gramsciano, nos encontramos no campo da “luta de posição” e não da “luta de movimento”: a busca pela realização material dos direitos humanos é uma luta de caráter de disputa ideológica, que pode trazer avanços para a sociedade, mas que só será uma realidade plena após a superação do modo de produção capitalista.

cotidiana: exatamente essa contradição é que faz com que as devamos incluir, nos limites da ordem burguesa, como um arremedo de fraternidade, uma obtusa fraternidade pontual e episódica, que busca suporte material na exploração cotidiana. Em outra estrutura social, sem a exploração do homem, a ajuda humanitária poderá assumir valor efetivamente fraternal.

⁸³ Ainda nos marcos do capitalismo deve ser feita a devida qualificação da filantropia e da ajuda humanitária, quando realizada pelas classes dominadas: nesse caso, em diversos sentidos, ocorre uma ação fraterna, demarcando quais classes sociais *efetivamente* podem construir a verdadeira fraternidade, mesmo que isso lhe seja mais oneroso materialmente do que para as classes dominantes. Um explorador “fraterno” é qualitativamente distinto de um explorado fraterno.

⁸⁴ Entendendo como “Direitos Humanos” um rol mais amplo do que o dos “Direitos Fundamentais”, os quais já foram positivados, ainda que, em alguns casos, tenha efetividade reduzida. Ver item III.3.1 dessa dissertação.

Por isso, apesar de sua impossibilidade de realização no marco capitalista, o debate e a luta por direitos humanos é um movimento importante, não só no sentido de conquistar avanços pontuais, bem como em sua possibilidade de auxiliar na construção de uma consciência (de classe) para si.

No entanto, como todo campo de disputa, existe a orientação atual da classe hegemônica em direcionar a agenda e os debates do campo quase que exclusivamente para o novo rol de garantias individuais – agora tendo como maior transgressora a própria sociedade e não mais o Estado – excluindo ou esvaziando assim o debate dos direitos sociais, também pertencentes ao campo. A proliferação de políticas sociais, públicas ou privadas, com esse foco delimitado é uma das formas de executar essa política – de fragmentar a luta por direitos humanos, reduzindo-a tão-somente a luta por direitos individuais.

Esse movimento mais atual, de afastar da agenda da luta pelos direitos humanos aqueles de cunho social, com a hiper-valorização daqueles com caráter mais individual não pode ser considerada uma casualidade, mas uma tentativa substituição de uma abordagem mais coletiva e social por outra mais particularizada e individual. É evidente que abordar as questões específicas de grupos ou segmentos sociais é importante, mas isso não deve significar o abandono do campo social. Por exemplo, as mulheres negras trabalhadoras sofrem, a um só tempo, com discriminações por serem mulheres, por serem negras, mas também, por serem trabalhadoras. Não há diferença, no sentido da transgressão ao rol de direitos, em receber um salário inferior por ser mulher; em ser ridicularizada e humilhada por ser negra ou em perder benefícios conquistados na previdência social, por ser trabalhadora. Todas essas questões devem ser enfrentadas ao mesmo tempo, pois exigem trabalhos em frentes distintas e todas importantes: não é possível hierarquizar esse tipo de transgressões, sob pena de se recair em uma atuação particularista fragmentada (que só lida com o específico) ou generalista (que desconhece o específico), e nos dois casos se perde a perspectiva da totalidade.

Há um nítido direcionamento das políticas sociais para uma atuação particularista, afastando segmentos importantes do debate da totalidade da questão e, em parte, o próprio senso comum sobre direitos humanos, que podem ser tudo ou nada (MASCARO, 2003:53), devido à abordagem ideológica de classe dada ao termo. Precisar melhor os conceitos, definir melhor o campo é uma necessidade.

III.3. Direitos Fundamentais e Direito: uma relação de continência

Pela caracterização geral realizada anteriormente, ficou definida uma visão dos Direitos Fundamentais como uma parte do Direito, mais precisamente como uma parte do ramo constitucional do Direito. Para melhor fundamentar essa visão, será preciso retomar e aprofundar algumas questões.

III.3.1. Direitos Fundamentais como ramo do Direito

A primeira sistematização necessária é a da terminologia empregada, que delimita os conceitos adotados:

- **Direitos Humanos:** é um rol político e social de direitos, não necessariamente positivados, que refletem um posicionamento, quer teórico, quer prático, da sociedade frente aos itens que devem compor a lista de direitos inerentes à pessoa humana, aos grupos ou à coletividade. Levando em conta a efetividade social, mesmo um direito já positivado pode fazer parte da luta (política) de defesa dos direitos humanos se não efetivamente for respeitado na vida social;
- **Direitos Fundamentais:** é o subconjunto de direitos humanos já positivados no ordenamento, no texto constitucional (ou nos textos doutrinariamente a ela equiparados, como tratados, por exemplo). São categoria própria do Direito, possuindo todas as características de normas em vigência, eficácia e, na nossa constituição constituem “cláusulas pétreas”, ou seja, só com um novo texto constitucional, produzido por nova assembléia constituinte, podem ser alterados ou suprimidos. No entanto, se a supressão ou alteração é vedada, o acréscimo de novos direitos não o é, indicando que a categoria jurídica dos Direitos Fundamentais pode ser ampliada até se equiparar com a categoria social e política dos Direitos Humanos;
- **Direito:** nos limites dessa comparação conceitual particular, enfatizamos o aspecto do Direito como o conjunto de todas as normas positivadas pelo Direito na sociedade, sem com isso assumir nenhuma visão positivista: a positividade é só uma das características das normas. São jurídicas as leis e todas as normas delas derivadas. Portanto, nessa análise específica, destacamos o sentido do direito como ordenamento jurídico, que compreende diversos subconjuntos de normas, como as normas de direitos fundamentais.

Mesmo com uma análise notadamente centrada na normatividade, podemos identificar que as normas de direitos fundamentais são uma parte ou ramo do Direito, mas somente uma argumentação normativa não nos permite verificar a complexidade da questão.

Em uma abordagem mais filosófica, podemos avaliar a relação como uma relação dialética entre todo e parte; em especial na relação entre todo e parte fundamental. É evidente que o Direito regulamenta outros aspectos da vida social que não são os diretamente ligados aos direitos fundamentais, mas também os regulamenta, sendo o pertencimento ao seu campo o que dá a qualidade de direito fundamental a um dos direitos humanos. O Direito é facilmente verificado como o “todo” do qual os direitos fundamentais são “parte”. Mas tal relação não é meramente quantitativa ou de continência mecânica, uma vez que a parte fundamental carrega qualidades que existem no todo, ou mais precisamente no caso, **definem qualidades a serem respeitadas pelo todo, sendo, por isso, fundamentais.**

Os direitos fundamentais são da ordem constitucional e determinam diretrizes gerais que todas as normas infraconstitucionais devem obedecer, mas nem por isso podem ser confundidos com a totalidade do Direito, assim como a estrutura econômica, determinante da vida social, não pode ser confundida com a totalidade da vida social. Parte e todo interagem dialeticamente, mas não se confundem, por mais que se avalie uma parte que seja determinante do todo. Esse entendimento dialético permite melhor qualificar a relação, percebendo não só cada um dos elementos, mas, principalmente, a dinâmica entre eles. E tendo sempre claro o entendimento de que o todo, qualitativamente, é maior do que a soma quantitativa das partes (LEFEVBRE, 1982: 210-215), a relação ficará bem entendida, fundamentando, no caso em tela, a afirmação de que **os direitos fundamentais são categorias de um dos ramos do Direito⁸⁵, o direito constitucional.**

Uma terceira fundamentação está vinculada à própria política jurídica, ou seja, os objetivos das diretrizes legais com as quais o Direito busca adequar as relações sociais ao modo de produção. Nesse sentido, enquanto a totalidade do Direito visa adequar a totalidade das relações sociais, os direitos fundamentais buscam regular

⁸⁵ O ramo constitucional comporta ainda outras categorias, como as categorias de Direito Administrativo, Financeiros, Eleitoral, da ordem econômica, etc.

determinados aspectos destas, aspectos esses que podem ainda ser agrupados segundo a categorização de “dimensões” de direitos fundamentais. Essa observação é importante em um cenário como o brasileiro atual, no qual existe uma tendência à redução do Direito aos Direitos Fundamentais (ou Direitos Humanos, para alguns) e, ao mesmo tempo, uma redução destes a apenas os direitos individuais, ou, mais objetivamente, aos direitos individuais contra discriminações sociais.

Como ficou claro nas exposições anteriores, é possível mudar a efetividade do Direito sem alterar o texto legal das normas jurídicas, o que pode estabelecer uma dicotomia objetiva: a de se manter uma política jurídica setorial formal, enquanto que a política jurídica geral rompe com essa política setorial, em uma operação que cria a confusão entre a eficácia – que é mantida em relação ao ordenamento – e a efetividade, que pode ser alterada segundo a política jurídica geral. Desse modo, fica caracterizada a existência de uma política geral do Direito que pode conviver com uma política jurídica setorial que com ela conflite, prevalecendo sobre essa sem que a exclua do ordenamento.

Novamente, sob essa perspectiva de análise, só podemos entender os direitos fundamentais como uma parte da totalidade jurídica, sem que seja possível sustentar o contrário.

Portanto, mesmo sob diversos eixos de análise, não é possível entender os direitos fundamentais senão como uma parte da totalidade do Direito. Podemos atribuir-lhe um papel determinante, que os qualifica de forma diferenciada frente aos demais ramos do Direito, mas, ainda assim, com toda a sua importância, não podem substituir ou ser uma redução aceitável do Direito. O que existe, de fato, é uma relação de continência, que só pode ser analisada corretamente em meio a um campo de análise maior, que relacione a totalidade do Direito com essa parte.

O entendimento desse tipo de relação é uma chave de leitura importante quando problematizamos a tendência de dupla redução do Direito que foi apontada, que não pode ser entendida como uma casualidade, mas como um projeto de ajuste social. Se não observarmos a totalidade da política jurídica⁸⁶ e analisarmos apenas a política setorial de direitos fundamentais poderemos não perceber o significado de uma redução desse tipo, como será visto em seguida.

⁸⁶ Escolher a política jurídica como exemplo nesse caso não foi acidental: o risco principal das reduções ocorre exatamente no campo desta.

III.3.2. Riscos da redução do Direito aos Direitos Fundamentais

O entendimento dos direitos fundamentais como parte do Direito já foi fundamentado, no entanto, quando observamos a quase totalidade das políticas sociais de “conscientização de direitos” percebemos uma redução dos “direitos” aos direitos fundamentais, como se divulgar os segundos fosse o suficiente para “conscientizar” sobre o primeiro. Esse é o cenário brasileiro atual⁸⁷.

No campo de uma educação jurídica social, esse debate é central, uma vez que determina conteúdos e métodos que irão formatar todo o processo educativo.

Como já foi dito, podemos observar nos conteúdos apontados uma relação de continência, o que, em princípio, poderia permitir uma redução do Direito aos Direitos Fundamentais. Além disso, poderia existir a possibilidade de redução dos Direitos Fundamentais aos direitos e garantias individuais (direitos de 1ª dimensão), como no esquema abaixo:



Figura 7 - Seqüência de reduções do Direito

Os equívocos da primeira redução já foram analisados, resta analisar a segunda redução, tendo por referência as quatro dimensões dos Direitos Fundamentais e verificando a possibilidade de redução dessas à 1ª dimensão.

Devemos recordar que os direitos de 1ª dimensão foram criados em uma perspectiva liberal, visando limitar o poder do Estado sobre o indivíduo, garantindo assim um espaço de autonomia da vontade pessoal, que era um elemento fundamental para a efetivação do acúmulo capitalista. Esses direitos vão sustentar toda uma teoria dos contratos, baseada na autonomia da vontade, que, dentro de limites definidos pela lei, afastam a intromissão do Estado em tais negócios jurídicos.

⁸⁷ Em dezembro de 2006, o Ministério da Educação realizou o congresso “Diferentes Diferenças”, que reunia representantes de diversos projetos financiados pelo governo, a maioria deles em Educação de Direitos Humanos.

Do ponto de vista das liberdades individuais, limita o poder de coação do Estado, subordinando-o à legalidade, bem como estabelece garantias processuais com a mesma orientação. Foi uma espécie de proteção contra os poderes típicos do antigo Estado Absolutista que estava sendo desmontado e, ao mesmo tempo, uma das separações entre política de Estado e de governo: mesmo que o governo eleito tentasse discriminar um indivíduo ou grupo de indivíduos, a ordem legal do Estado impunha limites a tal ação, limitando o uso do governo para esse fim. A troca no exercício do poder não poderia prejudicar radicalmente a dinâmica do capitalismo. São chamados de “direitos negativos” exatamente porque negam ou limitam atos de coação do Estado para com o indivíduo. Essa foi sua origem histórica.

Reassumiram um papel importante, principalmente nos países de capitalismo periférico com a implantação de diversas ditaduras, a partir da década de sessenta do século passado, uma vez que para reprimir a organização política e social da classe dominada esses regimes usavam de dura repressão, fora dos limites aceitáveis pelos direitos de 1ª dimensão: foram ignorados, nesses países e períodos, tais direitos, embora muitas vezes ainda figurassem nas normas jurídicas como eficazes. No Brasil não foi diferente, com as prisões ilegais, a tortura e o arbítrio exercidos pela ditadura militar, o que levou a uma justaposição entre os conceitos de Estado Democrático de Direito e a efetividade dos direitos de 1ª dimensão entre nós. É importante destacar que de uma origem que visava permitir **atividades econômicas** sem a repressão do Estado, esses direitos passaram a ter valor por permitir **atividades políticas** sem a repressão do Estado. Em meio a crise capitalista mundial, após as “três décadas de ouro”, a aplicação do modelo neoliberal ajudou a estruturalmente reduzir em muito a interferência dos Estados nas economias, o que, aliás, foi um dos pilares do pensamento neoliberal. Com a redução dessa interferência, não havia incompatibilidades do formato dado ao modo de produção capitalista e os direitos fundamentais de 1ª dimensão, o que não ocorre com os direitos de 2ª dimensão, esses por seu caráter social, em franca colisão com o formato de exploração implantado.

Nesse momento, tendo como parte da referência o formato implementado ao modo de produção; na redução da interferência do Estado na economia e na própria conformação das forças políticas nacionais e internacionais, o Estado em seu

formato neoliberal pode defender “com afinco” os direitos de 1ª dimensão, enquanto solapa os direitos de 2ª dimensão, redirecionando o eixo do debate social.

Nesse cenário, os maiores responsáveis por restrições ou discriminações contra indivíduos não é mais o Estado, mas a estrutura econômica e a própria sociedade, operando um giro no foco de ação dos direitos de 1ª dimensão, que deixam de focar o Estado⁸⁸ e passam a focar a sociedade, com isso o Estado assume o papel de exigir desta o respeito àqueles. Essa inversão, além de fragmentar as ações sociais, acaba por orientar toda uma produção teórica – suportada por financiamentos e incentivos estatais – que sustenta teoricamente esse ajuste, formando um ambiente propício ao esvaziamento das ações sociais em defesa dos direitos de 2ª dimensão enquanto sofrem reduções ou supressões.

A “crítica” ao pensamento marxista de que não considerava e não considerou questões importantes, como as de gênero, etnia ou opção sexual, se inscrevem nesse círculo teórico reducionista. O que sistematicamente o pensamento marxista rejeitou foi tratar tais questões fora da totalidade da dinâmica social. Por exemplo, Gramsci assim escreveu:

“A sexualidade como função de reprodução e como esporte: o ideal estético da mulher oscila entre a concepção de ‘administradora’ e a de ‘bibelô’, de ‘brinquedo’.”
*“A mais importante questão de moral e de civilização (civiltà), ligadas à questão sexual, é a da **formação de uma nova personalidade feminina**: enquanto a mulher não conquistar **uma independência real em relação ao homem**, mas também em relação a **uma nova maneira de se conceber a si mesma** e de conceber seu papel nas relações sexuais, a questão sexual continuará repleta de aspectos mórbidos”* (GRAMSCI apud BCI-GLUCKSMANN, 1980: 123, grifos da autora).

Pensar a questão da discriminação de grupos ou segmentos sociais desvinculada da totalidade é tentar corrigir as causas atacando suas conseqüências

⁸⁸ Novamente é importante diferenciar a questão da segurança pública, onde os agentes policiais do Estado violam os direitos de 1ª dimensão com recorrência. Mas, devido ao temor social do crime e a orientação dos financiamentos públicos para outras ações, as ações nesse campo também ficam dispersas, ganhando um caráter mais pessoal – envolvendo amigos e parentes de vítimas de violência policial – do que propriamente político. Soma-se a essa tendência o fato de que os objetivos das organizações sociais no campo da segurança pública serem diversos, existindo desde as que querem o fim das violações realizadas pelos agentes do Estado, até aquelas que querem mais punição aos criminosos, articular essas duas tendências politicamente é difícil, ainda mais com as dificuldades inerentes a esse tipo de atuação, frontalmente contra o braço repressor do Estado. De toda forma, essas organizações ainda existem e focam suas ações contra as transgressões do Estado na área da segurança pública.

e isso só interessa a quem detém a hegemonia na sociedade, uma vez que essa conduta modifica o acessório, preservando o essencial.

Portanto, a redução dos Direitos Fundamentais aos direitos de 1ª dimensão além de sem fundamento teórico, serve a uma determinada proposta política para a sociedade, qual seja a de não buscar mudanças no conteúdo, mas, tão-somente, na forma das relações sociais. Isso evita verdadeiras transformações e acaba por subliminarmente criar disputas entre grupos e segmentos sociais discriminados que, ao invés de atuarem também de forma conjunta contra problemas comuns, tendem a ficar particularizados, priorizando suas especificidades frente aos problemas do conjunto da sociedade. Fragmentar a ação social é uma estratégia de manutenção de hegemonia.

Com essas reflexões podemos identificar que os riscos da redução do Direito aos direitos fundamentais de 1ª dimensão ocorrem:

- **no plano teórico:** gera uma imprecisão quanto a amplitude do Direito, que não pode ser reduzido aos direitos de 1ª dimensão, além de ampliar demais a abrangência dos direitos de 1ª dimensão o que serve para criar uma confusão conceitual que dificulta a correta atuação em cada um dos campos. Provoca também a mesma confusão na sociedade quando tal redução se torna senso comum. Somente com a precisão teórica das categorias e de sua efetiva relação, a formulação teórica pode ajudar o aperfeiçoamento das normas jurídicas. Como um lócus de disputa ideológica de hegemonia, o confronto entre a formulação reducionista e da totalidade refletem interesses de classe distintos, um comprometido com o conservadorismo da ordem social, o outro com sua transformação, mas, mesmo esse entendimento só é possível quando analisamos e entendemos o conjunto do Direito e a política jurídica que implementa;
- **no plano político:** conduz a atuações pontuais, buscando transformar aspectos particulares da questão dos direitos fundamentais, de forma desvinculada da questão social. As políticas sócias que dessa visão se originam não conseguem articular o geral e o específico no campo, tendendo a tomar as conseqüências como causa ou, na melhor hipótese, a crer que modificando conseqüências se modificará as causas. Essa orientação política fragmentada e pontual, em verdade só é capaz de efetivar transformações superficiais, na forma das relações sociais, sem afetar o seu conteúdo. Como produzem mudanças superficiais e

localizadas, nem mesmo como uma iniciativa reformista cada uma delas pode ser considerada, embora, em seu conjunto, acabem por desempenhar esse papel, mesmo que de forma lenta e gradual. Isso se deve ao fato de atuarem de forma quantitativa (a quantidade das ações sociais nesse sentido é que determinará sua influência, bem como a qualidade individual de cada uma delas) e não de forma qualitativa (como um segmento estruturado de uma ação política maior, onde a qualidade da intervenção se sobressai frente sua quantidade). A política social e jurídica, em seu conteúdo, fica preservada sob a hegemonia da classe dominante, enquanto se negocia mudanças pontuais e fragmentadas.

- **no plano social:** em um cenário de retrocesso nas políticas públicas sociais, esse tipo de redução funciona como uma distração do foco, implementando uma agenda de lutas particulares, enquanto são extintas políticas sociais gerais. Como efeitos mais concretos, a conquista de avanços, mesmo pontuais, dependerá do poder de organização e barganha de cada grupo ou subgrupo social, se traduzindo em um desequilíbrio nas políticas sociais: se há maior organização e maior poder de pressão por parte dos movimentos femininos, estes obterão mais avanços do que, por exemplo, o movimento de idosos, caso esse não disponha da mesma articulação e peso político capazes de efetivar suas conquistas. Esse cenário cria um ambiente propício para um clima de disputa entre setores da sociedade, cada um com tendência a se focar apenas em suas reivindicações pontuais. Com isso, as conquistas tendem a ocorrer de forma desigual e desproporcional, podendo, por vezes, ampliar desequilíbrios já existentes ao invés de acabar com eles. Se uma centralidade de proposta social, cada ação se dá de forma própria, nem sempre convergente e, com isso, se distanciando da efetiva solução de problemas sociais comuns.

Desse modo, resgatar a visão da totalidade do Direito e buscar sua efetiva transmissão como um conhecimento ao conjunto da sociedade é uma das formas de disputar a hegemonia social, tendo como objetivo a formação da sociedade para a complexidade das relações envolvidas, sem que isso seja a reprodução do tradicional discurso hermético jurídico. Somente uma abordagem mais ampla e menos elitizada do Direito poderá auxiliar a construção de um novo senso comum sobre o papel social do Direito e a sua efetiva utilização como instrumento de luta, não só pela classe dominante, mas também pela dominada

III.3.3. Possíveis referências para uma educação social jurídica

Para a apropriação social do Direito, para uma efetiva educação jurídica social, propomos, com base no estudo apresentado, a adoção de algumas referências, que devem orientar a efetiva construção de um plano didático:

- essa apropriação não deve se dar no campo técnico-jurídico: a perspectiva não é a de formar advogados, tecnólogos ou técnicos em Direito, mas a de socializar uma chave de leitura para a incidência ou não do Direito nas relações sociais;
- junto com esse afastamento do campo técnico, deve correr um afastamento da retórica tradicional do Direito, hermética e elitizada, que dificulta a apropriação social de seus conhecimentos. Que fique claro que tal mudança de sintaxe não deve significar perda ou redução de conteúdo, apenas que os conteúdos jurídicos devem ser apresentados em formas que facilitem a transmissão de conhecimento;
- ao se falar em “totalidade” do Direito, não se quer dizer o conjunto das normas legais que compõe o ordenamento, pois isso seria inviável⁸⁹. A categoria “totalidade” não deve ser entendida quantitativamente, mas qualitativamente: o conjunto de indicadores e saberes que permitam uma consistente visão da totalidade do Direito, sem que isso necessariamente signifique conhecimento de leis;
- como elemento objetivo dessa totalidade temos a política jurídica, que define os objetivos mais gerais do ordenamento, apoiada nos valores que serão exigidos do conjunto da sociedade. O tratamento, por exemplo, para a propriedade privada define uma política jurídica para com essa relação social. A política jurídica assim possui aspectos gerais (fundamentais) e particulares (acessórios) que permitem um entendimento da orientação geral da incidência do Direito nas relações sociais;
- a política jurídica, com sua natureza geral e específica, pode ser verificada nos princípios jurídicos vigentes, síntese dialética dessa política e, como ela, são constituídos como princípios gerais e específicos. Existem ainda os princípios

⁸⁹ Devido ao crescimento e especialização do campo jurídico mesmo na formação de advogados se observa uma forte tendência à especialização, que pode ser confirmada na estrutura do exame de qualificação profissional da Ordem dos Advogados do Brasil, no qual os bacharéis em Direito escolhem uma especialidade na qual serão avaliados, embora posteriormente possam advogar em qualquer ramo do Direito.

oriundos da teoria jurídica e os oriundos da jurisprudência, os primeiros representando acúmulos históricos e os segundos as mudanças conjunturais nessa política. Cabe destacar que, os direitos fundamentais possuem um papel importante nessa ordem de princípios, mas não são seus únicos elementos;

- a maior eficiência dessa educação se dará quanto mais a população possa se apropriar não só dos princípios gerais mas também dos específicos, dentre os quais os direitos fundamentais ocupam um papel de destaque. A correlação de conteúdos gerais e específicos bem como sua abordagem totalizante deve orientar a estrutura programática desse processo educativo;
- que, sempre que possível, os tradicionais métodos acadêmicos de ensino jurídico, fundados basicamente em literatura e exposição de conceitos pelos professores devem ser abandonados, sem prejuízo do conteúdo. Recursos pedagógicos como dramatizações, debates, vivências, dinâmicas de grupo, etc. podem ser mais eficientes no processo de aprendizagem do que infundáveis textos ou cartilhas;
- a metodologia portanto deve buscar efetivar uma espécie de construtivismo no Direito, de modo a facilitar a apropriação dos saberes por maiores parcelas da sociedade.

Essas referências, como síntese do que foi abordado, delimitam uma abordagem do Direito que não se situa exclusivamente na normatividade, nem é focalizada em um de seus ramos: delimitam uma abordagem que busca esboçar a totalidade do Direito, a partir de política jurídica indicada em seus princípios.

Nessa totalidade não se abandona aspectos importantes, como os Direitos Fundamentais, apenas os localiza e contextualiza em uma dimensão mais complexa e, com isso, reafirma sua importância, não sua exclusividade. É legítimo e necessário que cada grupo ou segmento social reflita e atue na solução de seus problemas específicos, só é um equívoco fazê-lo de forma fragmentada e unilateral. Desse modo, tal agenda específica, devidamente inserida na totalidade do Direito, pode deixar de ser algo isolado e superficial e se tornar parte de uma reflexão e atuação transformadora. O todo só é todo quando considera as partes, e a parte só é parte quando avaliada no campo da totalidade e a efetivação de uma educação jurídica social deve buscar realizar tal dialética, de forma consistente e organizada, em uma perspectiva de formação continuada.

É evidente que deve fazer parte dessa formação noções operativas, tais como a estrutura do Poder Judiciário, bem como o conhecimento de normas propriamente ditas, mas isso deve ser um complemento, pois a apropriação a ser efetivada não é a mesma a ser feita por um técnico, mas uma apropriação que permita a reflexão das relações sociais à luz de princípios jurídicos. Isso poderá permitir não só a evocação do Direito em defesa de interesses como, principalmente, poderá ser um elemento importante para uma permanente crítica social do Direito e a política que ele implementa. E essa crítica, seja em um viés revolucionário ou reformista, aprofunda o aperfeiçoamento da ordem jurídica, em maior ou menor intensidade.

Essa possibilidade depende de outros fatores além do conteúdo abordado, depende também da desconstrução do discurso formal e hermético usual no meio jurídico, que dificulta seu entendimento social. O português rebuscado, o uso de expressões latinas sem sua devida explicação, vocábulos usados fora de seu conceito social habitual são alguns exemplos de como o discurso jurídico formal dificulta seu entendimento social. Ao pensar em uma educação jurídica social, a primeira construção a ser feita é a de uma linguagem acessível, sem a perda do conteúdo necessário, rompendo o primeiro distanciamento formal entre a sociedade e o Direito.

Outra consideração a ser feita, diz respeito aos princípios jurídicos, categoria polêmica e em constante mutação. Regularmente surgem novos princípios jurídicos, quer por criação doutrinária, quer por criação jurisprudencial. O debate acerca de quais os “verdadeiros” princípios jurídicos encontra sempre uma barreira bem concreta: a jurisprudência: concordando ou não, esta os insere no campo jurídico, autorizando-os a embasar decisões judiciais. Do ponto de vista das teorias jurídicas esse é um debate complexo e (ver a última ponderação apresentada) relativamente inócuo. No entanto, esse debate jurídico orgânico não é um obstáculo ao papel que desempenham os princípios jurídicos para uma educação social: sejam quais forem, polêmicos no campo jurídico ou não, revelam em si objetivos ou tendências da política jurídica e será dela o aprendizado social fundamental. De alguma forma é possibilitar uma interpretação social do Direito, o que pode acabar por exigir maior cuidado por parte dos julgadores: a sociedade poderá entender mais a fundo suas decisões e, se o Poder Judiciário se legitima exercendo suas competências, nada mais democrático do que esse exercício poder ser avaliado pela sociedade.

Outra questão importante diz respeito à continuidade e duração do processo, como se trata de um conteúdo amplo, com abordagens diversificadas, o formato de cursos de formação não apresenta é o melhor formato, nem seria o mais abrangente. Para efetivar essa educação jurídica social, tal como apresentada, existe a necessidade de uma inclusão curricular na educação formal, de modo que esteja distribuída ao longo desta ou, pelo menos, no nível médio. Isso requer uma inserção da matéria no currículo escolar, de modo a que toda população que estiver cursando a escola formal, deverá ter acesso a essa formação.

As referências aqui apontadas constituem apenas uma indicação para a efetiva construção de um plano de educação social em Direito, que pode e deve incorporar os acúmulos pedagógicos adequados para esse tipo de processo. Deve ser levada em conta a necessidade de que tal plano deve ser elaborado por uma equipe interdisciplinar, com juristas e pedagogos, buscando melhor ajustar conteúdos e métodos, de modo a estimular a consciência crítica dos alunos.

Como já dissemos um aprendizado social do Direito, que se oriente por uma formação crítica e geral, pode ser um elemento de importância social em várias dimensões. Desde a dimensão instrumental (podendo permitir que mais pessoas possam empregar os meios jurídicos na defesa de suas pretensões), passando pela operacional (podendo viabilizar um maior acesso ao Poder Judiciário) e mesmo chegando a uma dimensão política – essa com um duplo sentido. O primeiro na reflexão social acerca da política jurídica que está sendo efetivada na sociedade e o segundo na possibilidade de maior politização das representações legislativas em virtude do conhecimento de que, em última análise, são esses representantes que aprovam as leis que definem o contorno da política jurídica. Mesmo uma possível fiscalização social do Poder Judiciário pode vir a ser construída.

O fundamental é que, desde logo, se problematize o modelo de educação para Direitos Humanos que está sendo implantado, de modo a superar suas contradições internas. A adoção mecânica de orientações internacionais pode não ser o melhor caminho para efetivamente socializar os conhecimentos jurídicos e tal socialização é uma necessidade concreta da sociedade brasileira.

IV. Políticas Sociais no Brasil: a mediação das ONEs

Antes de avaliarmos propriamente o novo formato de inserção das ONEs nas políticas sociais, é importante delimitar algumas categorias que serão empregadas. É necessário entender um pouco do cenário no processo de redemocratização no fim da ditadura militar e a estratégia hegemônica nesse processo e um novo formato na atuação social, partindo de um cenário politizado para um cenário despolitizado, a sua ligação desses fenômenos com as alterações na estrutura econômica.

O Estado de Bem Estar Social assumia as políticas públicas como responsabilidade de Estado, transformando sua execução em direitos dos cidadãos. Isso dava um caráter político à atuação do Estado e não meramente repressivo. Criava políticas sociais universais, não-contratualistas e constitutivas de direitos de cidadania.

Com as mudanças da ordem econômica e com a estratégia hegemônica neoliberal, tais ações foram tachadas de “ineficientes” e improdutivas, e as novas manifestações da “questão social” – que expressa a contradição capital-trabalho, a luta de classes e a desigual distribuição de riqueza – são tratadas como um “novo problema” (ou uma “nova questão social”, segundo ROSANVALLON, 1995).

Assim, o projeto neoliberal é acabar “com a condição de direito das políticas públicas sociais e assistenciais, com seu caráter *universalista*, com *igualdade de acesso*, com base na *solidariedade social e diferencial* (todos contribuem com o financiamento e a partir das capacidades econômicas de cada um)” (MONTAÑO, 2002: 189, grifos do autor).

A resposta neoliberal é criar uma rede privada de agências de políticas sociais privadas, que não constituem um direito, mas são atividades filantrópicas ou um serviço comercializável. Como afirma um especialista:

“(...) as estratégias concretas idealizadas pelos governos neoliberais para reduzir a ação estatal no terreno do bem-estar social são: a privatização do financiamento e da produção de serviços; cortes dos gastos sociais, eliminando programas e reduzindo-se benefícios; canalização [focalização] dos gastos para grupos carentes; e a descentralização em nível local” (LAURELL, org., 1995: 163).

A orientação das políticas sociais estatais é modificada de forma intensa, segundo três eixos principais:

- a) são retiradas da esfera da Sociedade Política para a da Sociedade Civil ou do mercado, reduzindo ou eliminando a responsabilidade da primeira;
- b) são focalizadas, dirigindo-se aos portadores de necessidades básicas insatisfeitas e carecimentos pontuais, perdendo com isso seu caráter universalista;
- c) “são também descentralizadas administrativamente, o que implica apenas uma descentralização financeira⁹⁰ e executiva, mantendo uma centralização normativa e política” (MONTAÑO, 2002: 192).

O que é importante destacar, no que diz respeito às políticas universais e de massa, é que esse formato de políticas públicas estatais neoliberais praticamente inviabiliza a construção e execução de tais políticas, uma vez que a estrutura administrativa fragmentada e descentralizada acaba por afetar duas das características fundamentais a esse tipo de ação: a amplitude e a longevidade.

Como consequência disso, políticas sociais que visam à estruturação ou a formação da sociedade – como, por exemplo, uma formação em Direito – ficam bastante prejudicadas por uma orientação política que busca atingir pontualmente as **consequências e não as causas, ainda que imediatas, dos problemas**.

De certa forma, cria-se uma espécie de “pacto perverso” onde a manutenção das políticas privadas com financiamento público – e dos empregos de seus executores – depende da manutenção das causas sociais que geram os efeitos a serem combatidos. A perversão que obriga aos que deveriam atuar na solução de problemas sociais a se transformarem em vetores de sua manutenção. Isso é uma ineficiência estrutural em todo projeto.

Esse formato também cria uma confusão sobre o que é política pública social e o que é política privada social, ainda mais quando apoiada em conceitos como o de “responsabilidade social das empresas” que, é um ícone de transferência de responsabilidade social da Sociedade Política para o mercado (CESAR, 2008). É importante estabelecer uma distinção clara sobre tais conceitos, de modo a não avaliar equivocadamente as políticas que são criadas.

⁹⁰ A melhor terminologia seria “da gestão financeira”, uma vez que quem detém o controle normativo e político só os detém com base no controle financeiro. Apenas a gestão de recursos é descentralizada. Esse controle financeiro, normativo e político tanto podem ser exercidos por setores da Sociedade Política, quanto por setores da Sociedade Civil, com a autorização (legal) da Sociedade Política (o que privilegia para a Sociedade Política os controles político e normativo, mesmo que os recursos sejam oriundos da Sociedade Civil ou do mercado).

IV.1. Políticas: Públicas x Privadas e de Estado x de Governo?

A distinção de conceitos e categorias envolvidas nesses termos é fundamental para o entendimento da organização atual das políticas sociais no Brasil, principalmente com a tendência de criação de uma nova instância híbrida: as fundações públicas de direito privado⁹¹, o que leva parte da imprecisão conceitual para o campo do Direito.

IV.1.1. Políticas Públicas e Privadas no Brasil

Em primeiro lugar é importante relembrar uma afirmação de Gramsci, citada por LIGUORI: “**Mas, na realidade**, essa distinção [Sociedade Política-Sociedade Civil] é puramente metodológica, não orgânica, **e na concreta vida histórica**, sociedade política e sociedade civil são a mesma coisa” (Gramsci, *apud* LIGUORI, 2007: 16 – negritos meus).

A relação dialética de identidade-distinção contida nessa afirmação já foi abordada, mas cabe destacar um aspecto posterior ao período de Gramsci: o financiamento público de políticas sociais privadas, ação política que reforça no senso comum o pólo de identidade e que, em sua organização, divide o controle normativo e político (exercido pela Sociedade Política) do controle administrativo e executivo (a cargo da Sociedade Civil). Precisamente por isso, a distinção entre políticas públicas sociais e políticas privadas sociais fica nebulosa, uma vez que **vários agentes sociais realizam seus trabalhos em nome da Sociedade Política**.

Essa mediação, além dos aspectos já citados, resguarda os agentes políticos do Poder Executivo (governo) de eventuais equívocos e insucessos: os responsáveis por isso serão os mediadores (ONEs). Por outro lado, cada experiência de êxito pode ser politicamente aproveitada como uma ação do governo. Isso reforça um viés populista nos governos neoliberais, que fazem ampla propaganda dos (“seus”) acertos, responsabilizando terceiros pelos erros.

⁹¹ Ver o Projeto de Lei Complementar No. 92 de 2007, das Fundações Públicas de Direito Privado em tramitação no Congresso Nacional, e a referência dada pelo Decreto-Lei n. 200/67, art. 4º, alterado pela Lei n. 7.596/87: incluiu as fundações públicas entre os órgãos da administração indireta, definindo-a como entidade regida pelo direito privado.

Essa confusão fica mais acentuada com a renúncia fiscal feita pelo governo ao mercado: parte dos impostos devidos pode ser redirecionada para atividades culturais ou sociais, o que, na prática, significa a **direta gestão privada de recursos públicos**⁹², com benefício adicional às empresas: **a propaganda institucional**, como empresa “responsável social” ou “patrocinadora da cultura” (CESAR, 2008).

Essa relação confusa implica em um regime jurídico de responsabilidade civil igualmente “blindado”: **caso ocorram acidentes ou danos** no curso do projeto social e/ou cultural, **o Estado ou o mercado não têm responsabilidade civil**, são “apenas” financiadores, **a integral responsabilidade civil caberá a ONE responsável pela execução do projeto**, e essa nem sempre disporá de recursos para reparar tais danos⁹³. Igualmente ocorre com eventuais inadimplências comerciais e desrespeitos à legislação trabalhista: a ONE será a responsável⁹⁴.

Isso coloca uma nova dimensão na relação dialética de identidade-distinção apontada por Gramsci: a identidade existe, no campo político e institucional, em experiências exitosas, enquanto a distinção jurídica vigora sempre, em especial em experiências problemáticas, gerando um regime híbrido em políticas sociais.

Por isso mesmo, é importante entender os dois tipos de políticas sociais, delimitados pelo **processo de sua execução e pela natureza da ação**:

- a) **Política Pública Social**: é uma política típica do Estado de Bem Estar Social, que sobrevive mesmo em um cenário neoliberal, é **universalista**, com **igualdade de acesso**, tendo como base a **solidariedade social e diferencial**. Seu **executor é o Estado (no sentido estrito)**, através de seus servidores ou trabalhadores por ele contratados, sendo, portanto, sendo o Estado responsável comercial, civil e trabalhista pelos trabalhos executados;
- b) **Política Privada Social – com financiamento público ou privado**: é uma política típica do Estado neoliberal, sendo **particularista** (focada em grupos e/ou comunidades determinadas), com **acesso diferenciado ou restrito**, tendo como base a **iniciativa pessoal e a legalidade**. Seu executor são Organizações Não

⁹² Um exemplo disso é a lei federal de incentivo à cultura, a chamada Lei Rouanet, Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, na qual empresas podem usar parte do imposto devido no patrocínio atividades culturais.

⁹³ O formato de editais de financiamento para projetos culturais e/ou sociais não configura o papel de “contratante ou tomador dos serviços” – figura jurídica que seria solidária e co-responsável pelos danos – o que afasta a responsabilidade civil de quem os financia.

⁹⁴ Existem mecanismos legais que condicionam a liberação de recursos a uma condição fiscal, comercial e trabalhista regular das ONEs, mas se irregularidades ocorrem **após** a liberação dos recursos, não há a retomada.

Estatais, sem vínculo organizacional com o Estado, através da concessão de financiamento para a implementação de um trabalho e/ou serviço, cuja realização é aferida através de relatórios e/ou indicadores de avaliação pré-conhecidos. **Os agentes da execução são funcionários e/ou voluntários da ONE**, que assume sozinha as responsabilidades fiscal, comercial, civil e trabalhista. A fonte de recursos pode ser de origem pública (diretamente) ou privada (que, na verdade, na maioria das vezes, é pública indiretamente, através da renúncia fiscal).

Como observação adicional, existe o caso dos projetos de extensão universitária, de universidades públicas, que do ponto de vista jurídico são tratadas como entidades privadas pelo próprio Estado, normalmente com o depósito de recursos nas Fundações Universitárias, que são as gestoras econômicas dos projetos. Cabe destacar que, também nesse caso, as responsabilidades tributárias, comerciais, civis e trabalhistas são de responsabilidade das Fundações. Na prática, apesar de serem parte da estrutura do Estado, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), na maioria dos casos, são tratadas como entidades privadas, concorrendo a financiamentos em condição de igualdade com outras IES (Instituições de Ensino Superior). O próprio sistema de controle financeiro de tais fundações é complicado e mal administrado gerando uma série de problemas. Como a própria execução dos projetos de extensão universitária não está restrita ao emprego de somente servidores do quadro da IFES, a caracterização mais rigorosa desse tipo de política deveria qualificá-la como “privada”. A criação das fundações públicas de Direito privado, de certo modo, é ampliar esse emprego das fundações em outros setores sociais, como por exemplo, na saúde. Nesse caso, os agentes de execução das políticas podem ter ou não vínculo com o Estado, mas devem tê-lo com as fundações, isso implica na formatação de um novo serviço público em saúde, que não será executado por servidores públicos, mas por contratados, sem a proteção funcional dos servidores. Nesse sentido, as fundações universitárias podem ter sido uma experiência piloto, de testes e ajustes nesse modelo de gestão.

Outro aspecto a considerar é a fonte de recursos: mesmo que a fonte de recursos seja privada, oriunda do mercado ou de agências internacionais de fomento, se a **gestão político-administrativa e a execução** da política social são realizadas por agentes públicos, deverá ser classificada como política pública, **priorizando, pois, a orientação política e quem a executa, frente a quem a**

financia. Do mesmo modo, se as duas atividades centrais são executadas por agentes privados, deve ser considerada, pelas mesmas razões, política social privada. Devemos observar que a classificação usual leva em conta apenas o objeto das ações, sem considerar a gestão e a execução destas, o que leva a uma classificação genérica e imprecisa de políticas sociais públicas, posto que, em função do objeto, no campo social todas serão assim classificadas.

IV.1.2. Políticas de Estado e de Governo

A distinção entre Estado e Governo, na análise de Montaño, é um problema nas teorias sobre as ONGs. Estas procedem a uma não diferenciação das categorias, permitindo que determinadas políticas de governo (resultado de alianças políticas, acordos e projetos mais imediatos, que se constituem em opções conjunturais de classe) com políticas de Estado (opções mais estratégicas e de longo prazo para um arranjo social mais amplo). Montaño alerta que tal confusão não é gratuita: as ONGs não são estatais, mas seu caráter não governamental pode ser questionado porque seguem, direta ou indiretamente, a lógica da política de governo (MONTAÑO, 2002:137). Por isso mesmo, ao longo desse trabalho foi adotada a nomenclatura de ONEs (Organizações Não Estatais, com referência no Estado em sentido estrito ou seja, na Sociedade Política).

Em uma caracterização simplificada podemos dizer:

- a) **Política de Governo:** conjunto de ações conjunturais, vinculadas ao projeto político tático de acesso ao poder de um grupo representativo de classe, objeto de negociação e composição entre forças políticas, que não altera a organização do Estado em sentido estrito, apenas lhe determina alguns focos e prioridades, embora possam ou não estar associadas a programas de longo termo (esses mais estruturantes). São vinculadas ao grupo político que exerce momentaneamente o poder do Estado. No campo social, definem-se como ações focalizadas e de curta ou média duração, podem ter um caráter emergencial ou estar vinculadas a programas sociais de maior impacto, mas,

dado o ciclo temporal de mudanças sociais⁹⁵, tendem a atuar mais sobre conseqüências do que em causas de problemas⁹⁶.

- b) **Política de Estado:** conjunto de ações estruturais, vinculadas a um projeto político estratégico de manutenção do poder político, formulado por um bloco político representativo da classe social hegemônica, alterando a estrutura do Estado em sentido estrito e suas funções, definindo um processo de organização e desenvolvimento social e político segundo objetivos estruturantes. Estão vinculadas a um projeto político de mais longo prazo, definindo eixos de atuação político-social em médio e longo prazo.

As políticas de Estado transcendem a validade temporal de um governo e são implementadas por uma seqüência de governos, alinhados ao mesmo programa ou que não consigam acumular força política para modificar o programa existente, politicamente sendo obrigados a mantê-lo devido à pressão social.

Tomando o exemplo o programa neoliberal para o Brasil, certas políticas de governo no período Sarney-Collor, como a liberação de importações e início de privatizações, abriram caminho para que o programa fosse efetivado nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso: a redução do Estado; a redução dos gastos públicos, em especial os sociais; a massiva privatização; a montagem e fortalecimento do formato privatista de políticas sociais etc. Constituem-se em políticas de Estado uma vez que ou possuem profunda complexidade de reversão (por exemplo, nas privatizações) ou porque exigem a formação de novas percepções políticas por parte da sociedade (por exemplo, o superávit primário, que, em nome da economia, sacrifica o social). Mesmo que exista a vontade política de construção de novas políticas de Estado, necessariamente devem ser combatidas e extintas as políticas anteriores. No campo das políticas públicas sociais, isso implica em confrontar uma grande rede de organizações e entidades que se formaram à luz do projeto neoliberal privatista, o que não é uma tarefa simples.

⁹⁵As mudanças na área social possuem um ciclo mais longo do que as das áreas materiais. Uma ponte pode ser concluída em poucos anos ou mesmo antes de um ano, já uma simples mudança curricular num curso superior como o de Direito, levará 5 (cinco) anos para ser implantada, somente no 6º ano poderá ser avaliada por completo e somente no 7º ano poderão ser feitos ajustes estruturais.

⁹⁶Nas questões que envolvem condutas sociais já tradicionais, o período de mudanças tende a ser ainda maior, o que quase sempre aponta dois objetivos para as ações: ou reformista (de mais longo ciclo) ou paliativa (de ciclo menor). As políticas sociais de governo tendem a ser paliativas, enquanto as de Estado ser reformistas.

Como um indicativo temporal, podemos dizer que, em geral, políticas de governo têm uma duração inferior a cinco anos (considerando mandatos eletivos de quatro anos para o Poder Executivo⁹⁷), enquanto as políticas de Estado possuem duração superior a cinco anos, mesmo que, ao assumirem um formato de programa, compreendam a execução de projetos de curta duração em seu processo.

O principal desdobramento dessa categorização é o de entendermos que as políticas sociais transitaram da esfera das políticas de Estado para a esfera de políticas de governo, o que apresenta algumas questões:

- a) duração: o período de execução é reduzido;
- b) condição de trabalho dos executores: os financiamentos são renováveis ou não;
- c) critérios de avaliação: passam a ser quantitativos, dificultando a boa avaliação;
- d) impacto social: medido de forma imprecisa, devido ao pouco tempo de execução;
- e) acúmulo de experiências: reduzido, os agentes mudam de área de ação sempre.

Com isso, iniciamos um período de hegemonia de políticas sociais **quantitativas, imediatistas e focadas**, que buscam respostas paliativas imediatas nas conseqüências dos problemas sociais, sem que atuem decisivamente em suas causas, o que interessa à manutenção da hegemonia da classe dominante.

A reafirmação da responsabilidade do Estado, na formulação, custeio e execução de políticas públicas sociais deve ser um dos focos da retomada de um processo de transformação, em busca da Justiça Social, retomada que necessita da pressão social para existir. Para que isso ocorra, em primeiro lugar, é preciso desmontar as bases teóricas e operacionais das políticas atualmente hegemônicas e resgatar as que efetivamente atendam os interesses sociais de longo prazo.

No campo da disseminação do conhecimento, essa tarefa é ainda mais importante, uma vez que só o Estado dispõe de um canal permanente de educação de massas, a rede pública de ensino. Qualquer política de formação que ocorra fora dessa estrutura ou será limitada em amplitude ou será um investimento replicado, deixando de focar no aperfeiçoamento e qualificação dessa educação pública, que, devido a seu alcance significativo, é o maior e melhor canal, pelo menos potencialmente. O formato de atividades extracurriculares nas escolas, além de fragmentado, é inconstante, apontando a necessidade de políticas de longo prazo⁹⁸.

⁹⁷ A datação tem como referência o plano plurianual, que orienta as leis orçamentárias por cinco anos.

⁹⁸ Isso será aprofundado no Capítulo V.

IV.1.3. Distinções e considerações

Com essas considerações, podemos estabelecer a seguinte tabela-resumo:

Tipo	Origem	Financiamento			Duração	
		Estado	Mercado	Agencias de fomento	> 5 anos	< 5 anos
Políticas Públicas	De Governo	Sim	Sim	Sim	Sim	Não****
	De Estado	Sim	Sim	Sim	Não***	Sim
Políticas Privadas	Verba privada	---*	+ -**	Sim	Sim	Não****
	Verba pública	Sim	+ -**	---*	Sim	Não****

* Não se aplica.

** Podem ser com recursos estritamente privados ou por renúncia fiscal.

*** Ficando claro que um programa de Estado pode ter projetos de curta duração.

**** Podem durar um período maior do que cinco anos, mas são renovadas ou não anualmente.

Tabela 2 - Qualificação de Políticas Sociais

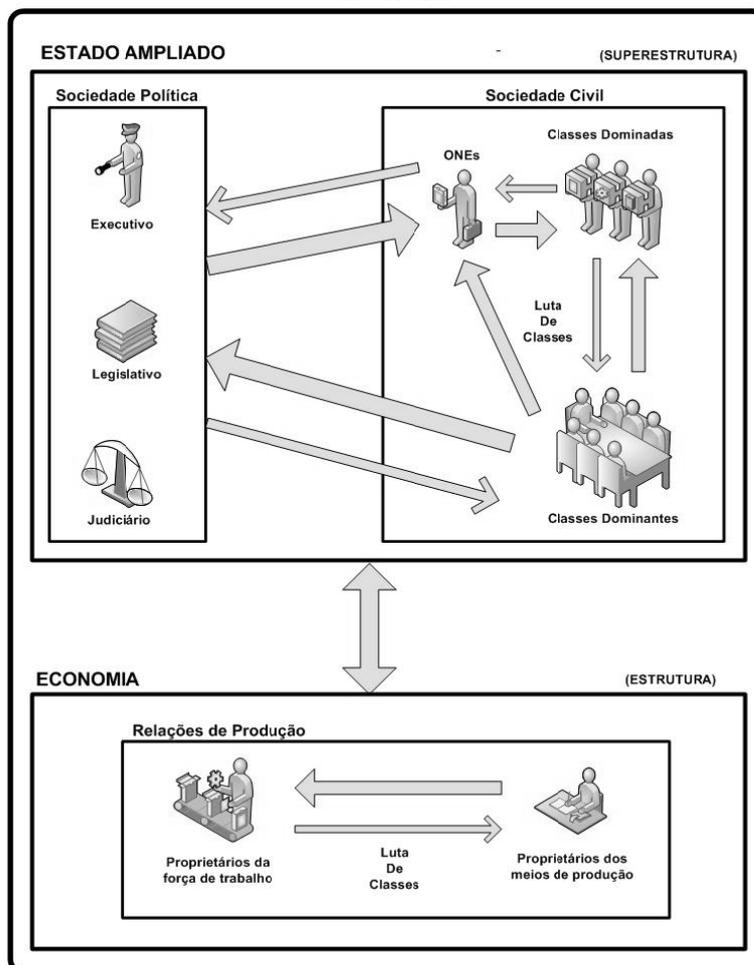
A identificação das diferentes formas de política social aponta para uma análise mais criteriosa de sua natureza. O entendimento da atuação das ONEs como uma política de governo, de curta duração, para-estatal e precária implica na valoração mais precisa e profunda de seus reais efeitos.

Seguramente existem áreas e setores que demandam ações pontuais e emergenciais, mas, aliadas a essas, políticas sociais de longo prazo são um caminho de efetiva transformação social, e não apenas realizar o combate de suas conseqüências. Por exemplo, a política de cotas sociais e étnicas para o acesso ao ensino superior no país se justifica como política de transição, até a efetiva recuperação da qualidade do ensino público. São projetos paliativos, para a redução de danos, enquanto o problema de fundo – a qualidade do ensino público – é resolvido. Pensar em políticas de cotas sociais e étnicas como a solução efetiva do problema da educação pública é confundir a forma (de redução de danos) com o conteúdo (de qualificar o ensino público). Isso não nega a necessidade da adoção de medidas emergenciais, apenas as insere num projeto maior de efetiva transformação das causas do problema social a ser corrigido.

A volatilidade de programas sociais, como no formato implantado no Brasil, traz ainda uma conseqüência política muito negativa: o descrédito social para com esse tipo de ação, que passa a ser visto como uma forma ilícita de acesso à recursos sem que haja uma efetiva transformação social, criando um senso comum hostil às intervenções sociais, exceto as de caráter assistencial mediato e palpável.

IV.2. Mediação entre Sociedade Política e Civil no Brasil

HEGEMONIA



Nota: A maior espessura da seta indica a classe ou setor hegemônico na relação.

Figura 8 – Referência de Estado – ênfase nas ONEs

A figura acima demonstra a inserção da mediação das ONEs no esquema do Estado ampliado de Gramsci. Tal ocorrência é extemporânea às formulações originais e por isso deve ser avaliada sua inserção na análise original do autor.

A mediação das ONEs, além de repercussões no campo da execução de políticas sociais, como já vimos, acaba por provocar também alterações no campo político-organizativo social, sendo uma nova mediação na relação entre a população e o Estado, que não têm o caráter de representação de classe visto por Gramsci. Ao revés, significam exatamente ações desprovidas de representatividade política, focadas apenas na iniciativa pessoal – ou, como querem os autores, “empreendedorismo social” – apoiados em autorizações, permissões ou fomentos legais à captação de recursos para a atuação social. De certa forma, é o aporte do

individualismo burguês no campo das ações sociais, ideologicamente disputando a hegemonia com formas de organização políticas mais coletivizadas⁹⁹.

IV.2.1. Cenário político no fim da ditadura militar

Com o fim da ditadura militar e com o processo de redemocratização, lançava-se a base para a reconstrução do Estado Democrático de Direito no Brasil. A frente ampla democrática realizava um trabalho político significativo, ampliando espaços democráticos e isolando a ditadura, num processo de acúmulo de forças políticas para derrotá-la.

Mas qual era o projeto político conservador, apresentado pelo genérico nome de “abertura política”? É importante realizar o estudo de um documento importante na construção desse projeto político, escrito pelo general Golbery do Couto e Silva em 1980, do qual extraímos um longo trecho, muito significativo:

“Linhas mestras de uma estratégia para o Poder Executivo (1980+5).

Destruída a polaridade, até então dominante, pela dissociação da frente oposicionista, novas perspectivas abrem-se, agora, à estratégia governamental com vistas à promoção, ainda, de um estilo de vida mais progressista e democrático.

*Pela dissociação pluripartidária buscou-se melhor caracterização, individualização melhor das forças políticas, através de **partidos mais homogêneos e mais autênticos em sua representatividade, acenando-se-lhes com o justo monopólio**, entre eles e somente entre eles compartilhado, da ação política, da qual são, de direito, os únicos instrumentos especializados. Antes, pela sua indefinição dentro de um só partido extremamente heterogêneo e a precariedade de uma insegura ação isolada, **as forças políticas oposicionistas acabaram por submergir-se em conglomerados mais amplos que abarcariam desde organizações religiosas e para-religiosas, confundidas numa prática pastoral utopicamente restrita ao campo político, a associações culturais leigas, sindicatos e outras muitas entidades profissionais até mesmo pseudofilantrópicas, aparentemente não engajadas. Os verdadeiros agentes no campo político passaram a ser muito mais esses conglomerados do que o próprio partido único da oposição. E nesses conglomerados, pelo prestígio tradicional e proteção que poderiam oferecer, as organizações religiosas e para-religiosas assumiram posição relevante, quase hegemônica.***

⁹⁹ Não conhecemos nenhum estudo que, tratando da ação das ONGs/ONEs no Brasil, analise detalhadamente a despolitização que elas operam – todavia, nossa afirmação não é apenas hipotética: ver o trabalho de Petras (1999, I, 3).

O ressurgimento da vida partidária, não só reconhecida essa como legítima, mas protegida e mesmo acatada pelo próprio Governo, é de esperar-se que recoloca, afinal, os partidos políticos em seu papel de principais atores do campo político, fazendo refluir aos leitos de suas atividades específicas aquelas muitas entidades não-políticas que haviam, extravasando sua área operacional, usurpado espuriamente aquele mesmo papel como sucedâneos dos partidos.

Até lá, porém, o quadro político oposicionista continuará a ser uma miscelânea complexa em que se poderá distinguir uma frente pluripartidária cada vez mais definida e especializada, a par de frentes várias, auxiliares, que ainda se conservam ativas, com variável grau de autonomia e engajamento, no setor religioso, na área sindical, no campo das entidades de comunicação de massa, nos meios intelectuais, etc. **A radicalização menor, a maior liberalização do regime e tolerância do Governo contribuirão largamente para que surjam fortes impulsos de atomização da frente oposicionista.**

(...)

Para tanto, cuidar-se-á de consolidar e, se possível, ampliar as próprias forças, mantendo sempre dissociada a frente oposicionista, já agora, também, pelo atendimento privilegiado deste ou daquele partido ou grupo, em detrimento dos demais. E isso será tanto mais exequível quanto mais nossos propósitos, sinceros, de liberalização democrática incluam muitas das aspirações de outros partidos ou grupos, de maior afinidade conosco e cuja aliança ou apoio poderá a vir a ser alcançado, numa hábil e esclarecida manobra de cooptação por partes.” (SILVA, 1981:32, 33 e 34, grifos meus).

A clareza do projeto apresentado pelo general e sua aplicação efetiva já são parte da história do Brasil, mas é importante destacar:

- a) sua percepção da atuação política por parte de entidades sociais (Sociedade Civil) e o aspecto negativo que dá a isso, do ponto de vista da manutenção do poder de classe;
- b) a reorganização partidária como forma de despolitizar a sociedade civil, concentrando a ação política no campo parlamentar, no qual seria possível exercer técnicas de cooptação;
- c) a necessidade de conduzir a representação social (Sociedade Civil) para uma agenda de ações imediatas, desconectadas de um conteúdo mais politizado;
- d) atuar de forma objetiva na desconstrução das alianças de classe (frente) pela democracia.

É claro que, na execução desse projeto, outros fatores concorreram para a mudança da organização popular no Brasil, mas a existência do projeto demonstra

que, antes de ser uma “decorrência natural” de mudanças no mundo e no país, a recondução ao Estado Democrático de Direito buscava criar um espaço exclusivo para o debate político – os partidos políticos – despolitizando os movimentos sociais. Nesse sentido, ainda nos anos oitenta do século passado, diversas agências internacionais de fomento começaram a investir na “profissionalização” dos movimentos sociais, dirigindo recursos para esse fim. Esse binômio – exclusividade dos partidos no debate político e profissionalização dos movimentos sociais – foi o cenário que permitiram o nascimento e ampliação das ONEs no formato em que as conhecemos hoje. Um papel importante foi dado na Constituição de 1988 e nas legislações de regulamentação dessa atividade¹⁰⁰, que são indicadas a seguir:

- a) Lei no. 91, de 28 de agosto de 1935, regulamentada pelo decreto no. 50.517 de 2 de maio de 1961: reconhece a utilidade pública de sociedades civis, associações e fundações com fim exclusivo de atender a coletividade desinteressadamente;
- b) Constituição Federal de 1988, art. 150, inciso VI, alínea c: estabelece a isenção sobre o patrimônio, renda ou serviços às instituições de educação e assistência social, sem fins lucrativos;
- c) Lei no. 9.732 de 11 de dezembro de 1998: altera a contribuição social das entidades filantrópicas;
- d) Lei no. 9.608 de 18 de fevereiro de 1998: dispõe sobre o serviço voluntário;
- e) Lei no. 9.637 de 15 de maio de 1998: define como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, nas áreas que relaciona;
- f) Lei no. 9.790 de 23 de março de 1999: define as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e institui o termo de parceria entre elas e o Estado.

Como podemos notar, a maioria das legislações pertinentes é aprovada após a década de oitenta, sendo que a legislação mais importante, a que define o que é a parceria público–privada (PPP) é do fim da década de noventa, como marco do fim de um processo de implantação real e legal do formato.

Do desenho político até a conclusão da implantação jurídica do modelo, quase duas décadas se passaram, mostrando que o processo não poderia ser nem acidental nem “espontâneo”: foi uma política de Estado, implantada passo a passo,

¹⁰⁰ Apenas no sentido ilustrativo, sem proceder a uma análise pormenorizada de cada uma.

se aproveitando do espaço democrático onde ocorreu a reorganização das forças políticas nacionais, que buscavam construir suas táticas e estratégias no novo cenário. A classe dominante, desde 1980, já tinha um esboço de projeto a implantar, no qual o aspecto de “legalidade” é importante, como será visto em seguida.

IV.2.2. As ONGs representativas e as ONEs legais (“legítimas”)

Para um maior entendimento da categoria com a qual estamos trabalhando, a de ONEs, é importante delimitar suas distinções em relação às tradicionais ONGs, que embora estejam se tornando a forma minoritária de organização, ainda são presentes na sociedade brasileira.

IV.2.2.1. Representatividade e legalidade

As organizações da Sociedade Civil à época de Gramsci eram marcadas pela representatividade política, ou seja, uma organização da Sociedade Civil se tornava legítima através de uma articulação política com sua base social de modo a que se tornasse representativa de propostas e de posições daqueles que representava: isso tornava obrigatória a ampliação do debate político na base social; tornava obrigatório um trabalho de mobilização dessa base em torno da entidade e do processo de construção de propostas e, com isso, criavam um movimento social em torno daquela entidade representativa.

A relação dessas entidades com os partidos políticos primava pela dialética de proximidade-independência: os partidos políticos atuavam nessas entidades através de seus membros, mas, organicamente, qualquer ação de controle direto e autoritário era tida como interferência indevida e, em geral, implicava na perda da base social e com ela de sua representatividade e legitimidade.

Eram entidades que construía movimentos sociais de base, que formavam ativistas sociais em meio à sua agenda de lutas e dentro dela: a militância orgânica implicava no aumento da percepção social e política do ativista, ao menos acerca dos problemas imediatos, mas, em geral, permitia uma ligação destes com as questões estruturais da sociedade. Cabe destacar que, com poucas exceções, a maioria desses ativistas não retirava seu sustento dessas organizações; ao contrário, muitas delas eram financiadas pelas contribuições de seus membros, quer

em dinheiro, quer em trabalho ou materiais. A união de esforços se dava focada na solução de problemas comuns, em um sentido clássico de “política”, como a atividade humana que visa o bem comum de um grupo ou uma classe social.

Esse modo operativo não era exclusivo de organizações com orientação revolucionária, mesmo as organizações conservadoras adotavam o mesmo método, em especial podemos citar as organizações fascistas e nazistas, contemporâneas à Gramsci, que apresentavam seus projetos políticos, disputando a hegemonia na sociedade através não só de seu partido, mas de organizações sociais.

Quando Gramsci fala em Sociedade Civil, ele pensa nesse tipo de organização, que se constrói e se fortalece na inserção de massa, na capacidade de mobilização, em suma, na representatividade política que consegue construir junto a uma classe ou grupo social. Foi, efetivamente, a forma de organização predominante na Sociedade Civil até a década de oitenta do século passado, quando começaram a se delinear algumas mudanças.

Essas mudanças no Brasil se deram, a princípio, pelo aporte de financiamentos internacionais, que diziam ser a forma de “profissionalizar” um elemento importante no aumento da qualidade do ativismo social. Um ativista que pudesse exercer essa atividade sem precisar buscar seu sustento em relações de trabalho usuais seria um ativista mais dedicado e capaz. Por outro lado, contando com mais recursos financeiros, a própria organização poderia ampliar e aprimorar seu trabalho, não precisando limitar suas ações por falta de recursos materiais. Outros diziam que a profissionalização era a forma de permitir que a classe dominada pudesse ter seus próprios ativistas. Como os financiamentos chegavam sem impor condições maiores à condução dos trabalhos, essa proposta parecia ser coerente e consistente. Lentamente foi alterando a forma hegemônica das organizações da Sociedade Civil no Brasil.

O que não se percebeu, a época, foi que essa nova forma de organização apontava na direção de criação de organizações político-sociais segundo uma metodologia empresarial. Que lentamente os projetos políticos das organizações começaram a se parecer mais com um “plano de negócios” do que com um conjunto de propostas políticas. De uma forma objetiva, essas propostas políticas começaram a ser “mercadorias” que o “negócio” social iria buscar “vender”. Isso começou a trazer alterações significativas para as organizações:

- a) as organizações passam a refletir a vontade política de seus fundadores, prescindindo de apoio de sua base social, que pode nem existir;
- b) organizam-se por ramos de atuação, em função de seu objeto de trabalho;
- c) definem esses ramos também em função da oferta de financiamento;
- d) são organizações legalizadas, com toda a documentação pertinente;
- e) buscam ter ou formar profissionais para a elaboração de projetos sociais e captação de recursos;
- f) organizam-se segundo uma estrutura administrativa semelhante à das empresas, na qual o setor financeiro tem um papel central;
- g) realizam pesquisas de mercado, procurando financiamentos disponíveis;
- h) criam redes e associações de ONEs, marcadas por uma relação de cooperação (de trabalho) e concorrência (no acesso a recursos), o que acaba direcionando os trabalhos conjuntos para ONEs com área de atuação complementar e distinta;
- i) o que as legitima é a realização do próprio trabalho, que só é efetivado com a obtenção de financiamento, só conseguido através de sua legalidade, tanto do objeto de trabalho, quanto a formal da organização em si. A legalidade, isso é, a adequação da organização às normas jurídicas, tanto em sua constituição quanto de seu objeto de trabalho, é o que permite o acesso à recursos para executá-lo e sua correta execução, nos planos administrativo e de resultados concretos, é o que legitima a ONE.

Essas características acabaram por imprimir uma nova face às organizações sociais no Brasil, operando um deslocamento de seu eixo fundante do político (representativo) para o jurídico (legal). **Anteriormente, só se legalizava uma organização que já tinha representatividade, hoje a legalização (e não a representatividade) é o pré-requisito de funcionamento.**

Como o Poder Judiciário, as ONEs se legitimam **no exercício de seus projetos sociais**, mas como o acesso à financiamentos depende de uma regularidade de ordem legal, não só quanto a criação e funcionamento da organização, mas também quanto a seus objetos de trabalho social, podemos perceber que, a característica fundante do trabalho dessas organizações é a legalidade e só através dela atingem a legitimidade. Só que aqui falamos de legitimidades distintas: enquanto nas ONGs a legitimidade era **política**, nas ONEs a

legitimidade é de **pertinência temática e de eficiência**: legitimam-se as ONEs que atuem com eficiência em problemas sociais reconhecidos como importantes.

Isso acaba por imprimir uma nova dinâmica aos trabalhos sociais, estruturados em um novo formato, que os distancia da irradiação do debate político quanto aos problemas sociais que devem ser considerados prioritários de serem combatidos e os coloca no eixo pré-fixado pela política governamental de quais sejam esses problemas, porque serão esses que receberão financiamento público. E aqui, mais uma vez, verificamos que se o trabalho dessas organizações não é estatal (isso é, não ocorre em órgãos da administração pública), sua agenda de trabalho é francamente governamental.

IV.2.2.2. Organização política ou administrativa?

O deslocamento do eixo de constituição das organizações afeta diretamente sua estrutura organizacional. O que antes se caracterizava por uma organização política, no sentido de que o maior vínculo entre seus membros se dava no campo político, hoje se caracteriza por um vínculo administrativo, de divisão e organização do trabalho em torno de uma meta e de avaliação produtiva de cada uma das atuações de modo a merecerem sua remuneração. O que antes funcionava como um espaço de formação de ativistas, hoje exige e busca ativistas formados segundo uma determinada ótica de atuação e sua produtividade é o que irá garantir seu sustento.

Sob o pretexto de obter uma maior eficiência nas ações, as ONE reproduzem as relações capitalistas de produção no campo da ação social, inclusive em seus aspectos mais negativos, como os de o tornar precário e desregulamentado o trabalho, não sendo poucas as ONEs que criam vínculos informais de trabalho com seus ativistas, burlando direitos trabalhistas e sociais.

Os métodos administrativos também são espelhados nos das empresas capitalistas, com controle de produção, gerenciamento de recursos humanos, controle financeiro e, nova atividade típica desse tipo de instituição, a captação de recursos. Não raramente empregam métodos gerenciais de descentralização das atividades, com uma centralização administrativa e financeira: o responsável por cada projeto-financiamento dispõe de certa autonomia na execução do que foi previamente planejado e apresentado ao financiador, mas fica restrito ao

cronograma físico-financeiro e de pessoal também previamente aprovado. O controle desse cronograma é feito pelos responsáveis pela gestão financeira da ONE, que respondem pela gestão dos recursos e, em certo sentido mais vital à vida e à operação da organização do que seus próprios ativistas sociais.

Esse tipo de organização permeia toda a atividade social que as ONEs realizam, que, além capacitação em conteúdos específicos, devem se capacitar em uma gestão administrativa muito semelhante à das empresas. Manuais de procedimento, cursos de especialização, busca de mão-de-obra qualificada, jornada de trabalho, benefícios, vale alimentação e transporte, etc. são categorias típicas da gestão empresarial que foram incorporadas à vivência das ONEs.

O caráter político se transforma em apenas mais um dos elementos organizativos, não sendo em muitos casos nem mais o elemento fundante: o ativismo social se transformou em uma profissão, com seu mercado próprio, sendo, nesses casos, a busca pela obtenção ou pela manutenção de vínculos empregatícios o que orienta as ações dos ativistas.

Não se trata de uma análise saudosista, baseada em um ativismo social historicamente superado; esta é, antes, a tentativa de expor o projeto neoliberal que foi implantado, avaliando seus problemas e buscando alternativas de superação. Se a profissionalização dos ativistas é um dado concreto de realidade, seus vínculos com Políticas Privadas Sociais não são imutáveis, podendo se transformar em vínculos com Políticas Públicas Sociais, desde que haja a articulação e força políticas necessárias à mudança da atuação estatal, essa mutável como toda a ação política. Naturalizar e dar como eterno esse tipo de arranjo neoliberal é o que pode garantir sua validade e sobrevivência. Problematizá-lo é condição para poder mudá-lo.

Tal como ocorreu na área cultural, o método empresarial a ser adotado pelas ONEs foi revestido com um aparato técnico-ideológico, que, no fundo, busca reafirmar o modo capitalista de produção e mesmo expandi-lo para setores que não o adotavam explicitamente. Além de uma disputa política imediata, profissionalizar o ativismo social foi um passo importante na manutenção da hegemonia ideológica capitalista, que se tornou paradigma também para trabalhos sociais.

O papel atribuído à administração da organização, à gestão de seus projetos e recursos acaba por colocar essas funções como centrais à organização, que desse modo divide seus esforços em três frentes de trabalho:

- a) captação de recursos financeiros e humanos;
- b) gestão de recursos financeiros e humanos;
- c) execução do projeto social original.

Essa gestão administrativa acaba por ser o elemento permanente no trabalho da organização, que pode mudar seu objeto de trabalho social (em muitos casos em função de alterações nas políticas de financiamento de trabalhos sociais), mas que procura manter sua estrutura administrativa.

Isso dá a verdadeira dimensão do controle normativo e político do governo, que o exerce através de alocação de recursos para determinados objetos de ação social e, no trabalho concreto, seleciona projetos que tenham uma maior sintonia com a política que desejam implementar nas ações sociais, ou seja, determina o objeto e a pauta de ações sobre aquele objeto. Às ONEs resta a gestão administrativa e financeira, buscando atingir metas pré-fixadas em seus projetos, que em geral trabalham com indicadores quantitativos de avaliação. Avaliando esse modo de funcionamento podemos entender por que a gestão administrativa é tão central às ONEs, uma vez que é a parte que lhes cabe nas políticas sociais e na qual devem demonstrar eficiência.

Atuando como *manus longas* da administração governamental, assumindo os riscos e responsabilidades pela execução dos projetos, sendo as únicas responsáveis por eventuais insucessos e devendo realizar periódicas prestações de contas, é óbvia a necessidade de uma consistente e eficiente estrutura administrativa, e porque ela acaba por se tornar central nesse tipo de organização.

O curioso é que a administração pública, a rigor, dispõe de mais organismos e dispositivos de controle sobre seu quadro de servidores do que as de que dispõe ao conceder financiamentos às ONEs. A atuação dos servidores está circunscrita legalmente aos princípios de Direito Administrativo – o que não ocorre com funcionários das ONEs – que implica na observância de diversos valores no exercício de sua função, sob pena de perda do cargo e/ou responsabilidade financeira em caso de transgressões. O Ministério Público, os Tribunais de Contas, o Poder Legislativo da instância federativa são alguns órgãos, além de outros próprios

do Executivo, que possuem a função de fiscalizar, dentre outras coisas, a probidade dos servidores e a eficiente gestão de recursos públicos. Todo esse sistema de controle não pode atuar sobre as ONEs financiadas, limitando-se apenas ao contrato de financiamento. Ao contrário do que diz a propaganda ideológica, esse formato de execução dispõe de menos controles democráticos, podendo mais facilmente permitir o desvio ou o mau uso de verbas públicas.

Assim, o mito do controle e eficiência fica minimizado, o que nos permite observar os reais objetivos com essa privatização das ações sociais: o seu maior controle político e a redução de seu potencial formador de consciência popular, se apresentando não como conquista popular, mas como dádiva dos governos. E para manter esse papel, é preciso particularizar e localizar as políticas sociais, diferenciando-as em cada comunidade, como se a Questão Social não se fundasse no modo de produção hegemônico.

IV.2.2.3. Geral e específico

Como as gestões administrativas e financeiras diferem de ONE para ONE, temos na prática diversos tipos de ações sociais efetivas que disso decorrem, umas priorizando mais os objetivos, outras priorizando mais o controle de custos e assim por diante. Isso acaba por introduzir mediações no trabalho concreto, que podem representar contradições na relação entre geral-específico que deve ocorrer nesse tipo de ação social. Como garantir a unidade geral de um programa composto de diversos projetos, executados por diversas ONEs, cada uma com uma leitura particular do programa e estruturada com métodos administrativos distintos? A única solução possível parece ser priorizar as ações localizadas (específicas) em detrimento da construção de uma política global sobre o problema social (geral).

Essa dicotomia nas ações das ONEs acabou por produzir um novo tipo de política social, focada e imediatista, que atua muito mais em conseqüências do que em causas, visto que tem um formato de prestação de serviços: prescindindo do debate político e da ampliação da participação popular na direção política dos trabalhos, o que resta a oferecer é um produto pronto, geralmente na forma de um serviço, prestado a um determinado grupo social e pago pelo Estado. São espaços de prática desportiva, artes ou assessorias e consultorias em saúde ou em direitos, marcadas pela relação diferenciada entre os que prestam o serviço (e possuem o

conhecimento) e os que o recebem (recebem a prestação sem papel decisório no processo). Isso particulariza e fragmenta as ações sociais, que aparecem como um “bem” a ser fornecido pelas ONEs ao referido grupo.

No formato tradicional, as ONGs não realizavam ações concretas, exceto como experiências piloto, mas organizavam politicamente o grupo social para exigir e pressionar o Estado para a criação de uma política pública social que atendesse as demandas coletivas. À população cabia o papel de formulador político da política pública social, ao Estado, com seu quadro de funcionários, ser o executor dessa. Isso ampliava o debate político não só acerca de problemas específicos, mas sobre o conjunto de problemas sociais, estabelecendo prioridades de atendimento. Além disso, por permitir articulações com questões mais gerais, viabilizava também ações comuns, no sentido de que a política pública social não fosse restrita a um grupo social ou comunidade, mas que fosse universalizada no âmbito da esfera executiva estatal pertinente. Com isso era mais fácil estabelecer políticas sociais gerais, e não particularizadas.

Evidentemente que cada grupo e/ou comunidade possui uma manifestação particular de problemas sociais gerais, mas atuar frente a essas manifestações, além de pouco eficaz, implicará em políticas “específicas” em lugares distintos, enfrentando o mesmo problema, que se manifesta de formas diferentes. Esse é o efeito da atual política social: tomar as manifestações específicas como causas gerais e atuar nelas como se atuasse nas reais causas.

Por exemplo, uma das ações mais populares entre as ONEs são os programas de práticas desportivas, tais como a criação de vilas olímpicas comunitárias. Em primeiro lugar, nem toda comunidade obtém tal “benesse” do Estado, o que já transforma essa política em seletiva. Em segundo lugar, ninguém articula a necessidade de prática desportiva com a estrutura mais capilar do Estado, a rede de escolas públicas que, bem equipadas com materiais e recursos humanos, poderia fazer da prática desportiva um elemento a mais na educação popular e da permanência na escola. Isso seria conseguido, nessa abordagem universalista, seguramente a um custo menor e, ao mesmo tempo, com esses investimentos ajudando a recuperar a rede pública de ensino.

Ainda com relação à rede pública de ensino, temos diversos projetos para o ensino e prática de atividades artísticas, em estruturas fora da rede de escolas

públicas, que exigem como um de seus requisitos para participação que o jovem esteja matriculado e cursando uma escola do ensino fundamental ou médio. No entanto, no nível estadual do Rio de Janeiro, a estrutura dos Centros Integrados de Educação Popular (CIEPs) previa exatamente um projeto de educação global, em dois turnos, estimulando as artes e os esportes e, além disso, transformando os centros em um espaço de cultura popular fora dos horários de aula. Com críticas ao projeto arquitetônico e ao custo de construção dos CIEPs, o projeto foi abandonado sem que se completasse a transformação de todas as escolas, gerando hoje escolas diferenciadas no mesmo sistema de educação pública. Caso a proposta tivesse sido encaminhada como uma política de Estado e não de governo, nos vinte e cinco anos que transcorreram desde a inauguração do primeiro CIEP até hoje, já teriam sido construídos e equipados todos os necessários para que toda a rede estadual fosse capaz de realizar esse projeto de educação integral. Não se construíram os CIEPs. Mas foram financiados vários projetos sociais particulares, com esse objetivo.

Esses dois rápidos exemplos sevem de ilustração de como a abordagem localizada de problemas gerais pode ser ineficiente e pouco produtiva, mesmo diante do mito da maior produtividade da gestão privada de projetos sociais. **Além de implicarem em gastos distribuídos de forma repetitiva e pouco otimizada, tratam uma questão genérica** (por exemplo, a formação artística dos jovens) **de forma localizada** (com projetos específicos para comunidades específicas), **sem aproveitar os recursos para resolver os problemas estruturais** (recuperação da rede pública de ensino).

Mais do que acidental, esse tipo de abordagem de problemas sociais é planejada, de modo a transformar a responsabilidade social do Estado numa mera distribuição de benefícios, que são inclusive utilizados como moeda política para a conquista de mandatos eletivos: os eleitores tendem a eleger aquele que “fez mais”, que “deu mais coisas” para a comunidade, sendo um dos elementos importantes na formação dos currais eleitorais urbanos e de um novo “coronelismo” urbano, esse vinculado exatamente à execução de políticas sociais em determinados locais, fazendo com que seja prática corrente de parlamentares e agentes do executivo serem associados a ONEs (eles ou a sua família), garantindo a ela o aporte de verbas públicas e se beneficiando com o retorno eleitoral dessa manobra política e financeira. Além disso, se o acesso a cargos do Estado só se dá mediante concurso

público, o acesso ao trabalho nas ONEs não é regulamentado, podendo servir de moeda de troca pelo apoio dos novos “cabos eleitorais” urbanos¹⁰¹. E também sobre essas possíveis relações de aproveitamento político, os mecanismos de controle e fiscalização do Estado legalmente não podem atuar.

Considerando todos esses aspectos, fica claro que tomar o particular pelo geral não é um simples equívoco, mas uma proposta política para a execução de políticas sociais que é parte de um projeto que começa como uma despolitização da Sociedade Civil e, em seu curso, acaba por desenvolver objetivos colaterais, com valores táticos e estratégicos para a classe dominante. Isso mudou a forma da atuação social no país.

IV.2.3. Reflexos na atuação social

Esse padrão de atuação social implementado pelas ONEs se tornou hegemônico, estabelecendo alguns parâmetros importantes nas políticas sociais:

- a) o grupo social ou comunidade deixa de ter a direção política do processo, não mais se organizando em torno de propostas coletivas a serem encaminhadas ao poder público;
- b) as iniciativas tomam um caráter individualista, estão no máximo circunscritas a um grupo de pessoas que são os dirigentes das ONEs: a eles cabe a definição de qual problema social será abordado, segundo qual perspectiva;
- c) essa definição não é puramente individual, o grupo de dirigentes da ONE deve também observar quais as ações sociais estão sendo financiadas, para que tipo de problema social e em qual abordagem. A direção (no sentido normativo e político) é exercida, em última análise, de fato, pelo governo;
- d) há uma mutação da população envolvida, que de base social das ONGs passa a ser cliente das ONEs. Essa relação de “clientela” é reforçada pela característica geral dos trabalhos das ONEs, que pode ser classificada como uma prestação de serviços, remunerada por terceiros;

¹⁰¹ Mais uma vez, se trata de uma observação empírica da realidade, que merece um estudo concreto para avaliar a efetiva ocorrência ou não de um “coronelismo urbano” com seus “cabos eleitorais”. Fica o registro dessa necessidade, como um possível estudo futuro.

- e) nível de emprego: “No Brasil, entre 1991 e 1995, o mercado de trabalho cresceu 20%. No Terceiro Setor¹⁰², chegou quase a 45%. Os números exatos são: o país tinha 55.293.316 pessoas trabalhando em 1991 e 66.277.014, em 1995, ou seja 19,86% a mais. No Terceiro Setor, eram 775.384 empregados em 1991 e 1.119.533 em 1995, o que significa mais 44,38%.” (TACHIZAWA *apud* FERREIRA, 2005: 46);
- f) “em 2002, quando foi feita a pesquisa, já funcionavam no Brasil 275.895 organizações desse tipo [‘Terceiro Setor’], empregando cerca de 1,5 milhões de trabalhadores com carteira assinada, fora cerca de 14 milhões de voluntários regulares e trabalhadores não registrados” (RODRIGUES *apud* FERREIRA, 2005:46);
- g) valores alocados: “As organizações não governamentais e demais organizações que o compõem [‘Terceiro Setor’] movimentaram mais de US\$ 1 trilhão em investimentos no mundo em 2001, sendo cerca de US\$ 10 bilhões deles no Brasil, o equivalente a 1,5 % do seu PIB. Os investimentos sociais do México (0,5 % de seu PIB), Argentina (0,3 %), Peru (2 %) e Colômbia com 2,1 % equivaleriam, de certa maneira, com os dados do Brasil (1,5 %), mas distantes da Bélgica que aplicaria 9,5 % de seu PIB” (TACHIZAWA, *apud* FERREIRA, 2005:48);
- h) “os subsídios recebidos fazem com que sejam levantados padrões de desempenho típicos de uma “empresa social”, que deve adotar técnicas administrativas para garantir um maior retorno dos investimentos efetuados” (MEREGE, *apud* FERREIRA, 2005:48);
- i) “as ONGs¹⁰³ competem, muitas vezes, com instituições públicas ou privadas por contratos e recursos governamentais.” (FERNANDES, *apud* FERREIRA, 2005:49);

Esse conjunto de dados demonstra o volume de recursos investidos, a mão-de-obra empregada e o peso das ONEs nas economias apontadas. Isso caracteriza e existência de um mercado de políticas sociais, com uma participação significativa no Produto Interno Bruto (PIB) dos países. No Brasil, além dessa participação no

¹⁰² Pelo exposto no presente estudo, foi adotada uma posição divergente da caracterização de um “Terceiro Setor”; foram mantidas, no entanto, a grafia original dos autores.

¹⁰³ Na categorização do presente estudo, a nomenclatura correta seria ONEs, mas foi mantida a redação original do autor.

PIB, existe uma crescente utilização de trabalhadores, remunerados ou voluntários, nos serviços prestados pelas ONEs.

E esse fato ilustra a mudança realizada no campo das políticas sociais, ao migrarem do Estado para a iniciativa privada, com ou sem financiamento público: a mudança de uma esfera eminentemente política para uma eminentemente econômica. Victor Ferreira ilustra essa migração citando SCHERER:

“No entendimento de alguns estudiosos, a participação das ONGs nas atividades governamentais no Brasil divide-se em três distintos períodos: Durante os governos militares, mantiveram-se independentes do Estado, limitando-se a um trabalho de base. Nessa época, o compromisso fundamental era com o fortalecimento da sociedade civil. No processo de redemocratização passaram a atuar principalmente no apoio aos movimentos sociais e demais atores sociais, buscando o estabelecimento de controle dos recursos públicos e das políticas sociais. A partir da década de 1990, passaram a atuar como parceiras do poder público no enfrentamento dos diversos problemas sociais.” (SCHERER apud FERREIRA, 2005:69).

Cabe destacar que, segundo a ótica aqui defendida, a terceira mudança indicada pela maioria dos autores, não foi apenas uma mudança quantitativa, mas qualitativa: a adesão das ONGs ao projeto de financiamento público de políticas sociais privadas (de cunho neoliberal, como já demonstramos) implicou em uma mudança de qualidade, porque passaram a ser “governamentais”, mantendo-se apenas não estatais, por isso usamos a nomenclatura ONEs.

Esse movimento de cooptação das organizações para o projeto neoliberal modificou a estrutura das políticas sociais no Brasil, colocando duas vertentes para aqueles que desejam realizar trabalhos de cunho social:

- a) formato de ONG: montando uma base social através da realização de debates e definições de políticas necessárias que, uma vez definidas, serão objeto de pleito junto ao poder público pela criação de políticas públicas sociais naquele sentido, responsabilizando o Estado pela solução dos problemas sociais. Esse é o formato típico das associações de moradores, que começam a abandonar esse formato, buscando elas mesmas cumprirem algumas funções do Estado, como a segurança pública;
- b) formato de ONE: formulando um projeto de intervenção social, adequado às linhas de financiamentos existentes, buscando montar uma equipe técnico-administrativa competente para a execução do projeto e, com isso, efetivar a

captação dos recursos necessários para sua implementação. Esse é o formato macro-majoritário de opção de organização para os que querem realizar um trabalho social contemporaneamente, que acabam efetivando políticas sociais privadas (que possuem financiamento público ou privado), com orientação político-normativa governamental, que, ao mesmo tempo, não responsabiliza o Estado pela solução de problemas, devendo ser apenas fonte de financiamentos.

Mais do que compreender este processo como um **projeto** político, é fundamental entendê-lo como reversível e combatível, não deixando prevalecer a posição ideológica de classe como senso comum. A construção de políticas públicas sociais é, ainda, a única opção na abordagem de uma série de problemas; é necessário construir a base social que possa exigí-las, caminho mais difícil, menos rentável, mas politicamente mais avançado, começando a imprimir uma resistência organizada, e também ideológica, a tal projeto.

IV.3. ONEs como empresas e a atomização de políticas sociais

Antes de iniciarmos o debate proposto, é importante sistematizar as características gerais que verificamos das ONGs e das ONEs:

Tipo	Legitimidade	Estrutura	Recursos	Objeto	Iniciativa	Ação	Remuneração
ONG	Política	Política	Contribuição	Geral	Coletiva	Pública	É exceção
ONE	Legalidade	Administrativa	Financiamento	Específico	Individual	Privada	É regra

Tabela 3 - Comparação entre ONGs e ONEs

É bom destacar que, como ação de governo, os trabalhos sociais não estavam inseridos na ordem mercantil. No formato de profissionalização de ONEs cabe determinar se foram transformados em atividade econômico-mercantil, lucrativos, ou não. Nessa análise, será preciso avançar para além das aparências e dos discursos – quase todos reiterativos acerca do caráter “não lucrativo” – dessas organizações. Desconhecemos estudos nessa direção, mas temos indícios de que é bastante provável que o “pro-labore” de seus dirigentes-proprietários escamoteie operações e relações de natureza lucrativa.

Enquanto não se dispõe de estudos desse gênero, temos alguns debates importantes a serem travados, em especial nos campos ideológico e político.

No campo ideológico, cabe aprofundar o debate da terminologia, proposta por alguns autores, de “**empresa social**” para dar uma nova nomenclatura (e uma nova qualificação) às ONEs, termo que vem freqüentemente associado a outro, “**capital social**”, apontado como a “**força social**” que sustenta as ações das ONEs, em oposição ao “**capital**” que sustenta as atividades capitalistas.

Ao analisarmos o termo “empresa”, encontramos conceitos interessantes:

- a) “Organização econômica destinada à produção ou venda de mercadorias ou serviços, tendo em geral como objetivo o lucro.” – Dicionário Aurélio Eletrônico;
- b) “Empreendimento para a realização de um objetivo; organização econômica, civil ou comercial, constituída para explorar determinado ramo de negócio e oferecer ao mercado bens e/ou serviços” – Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa, que nos leva ao conceito de “empreendimento”, na mesma fonte: “organização formada para explorar um negócio”.

A busca nos dicionários não foi fortuita: visou delimitar o senso comum consagrado do termo e, em duas das fontes mais confiáveis, ele aparece vinculado ao modo de produção vigente, como um tipo de organização produtiva com um determinado objetivo econômico.

Se formos observar os conceitos do Direito Empresarial, contidos no novo Código Civil de 2002, perceberemos a caracterização jurídica dos termos:

“Art. 966 – Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços.

Parágrafo único – Não se considera empresário quem exerce profissão intelectual de natureza científica, literária ou artística, ainda que com o concurso de auxiliares ou colaboradores, salvo se o exercício da profissão constituir elemento da empresa.

(...)

Art. 982 – Salvo as exceções expressas, considera-se empresária a sociedade que tem por objeto o exercício de atividade própria de empresário sujeito a registro (art. 967¹⁰⁴) e simples as demais.

Parágrafo único – Independente de seu objeto, considera-se empresária sociedade por ações; e, simples, a cooperativa.

Isso coloca o debate acerca de se uma atividade privada que movimenta aproximadamente 1,5% do PIB brasileiro é econômica ou não. Creio que pelas definições do senso comum e jurídicas, notamos que embora sejam um tipo

¹⁰⁴ O art. 967 fala da obrigatoriedade do registro do empresário, que são todos, exceto os do parágrafo único do art. 966.

diferenciado legalmente – são consideradas Sociedades Civas, pela natureza de sua atuação, pelo caráter crescente de sua participação na economia -, devemos classificar as ONEs como empresas de fato, mas não de direito. A terminologia “empresa social” está precisa quando associa uma atividade econômica (empresa) a um objeto social. Também não é por acaso que quem cria e atua em projetos sociais está sendo chamado de “empreendedor social”, numa clara vinculação à atividade empresarial na área social. Isso tem três significados diretos:

- a) Ideologicamente, associa o termo “empresa” à concessão de benesses e serviços sociais, naturalizando ainda mais o elemento estrutural de base do modo de produção capitalista;
- b) reafirma o modo empresarial como o modo de produção de bens e serviços em qualquer área, mesmo na social;
- c) estimula o “empreendedorismo”, a ação individual no campo econômico, transplantando essa conduta para a área social.

Os teóricos, empregando o termo “empresa social”, revelam, mesmo inconscientemente, estarem vinculados e vinculando as ações sociais ao modo capitalista de produção, reforçando a hegemonia ideológica das classes dominantes. O uso do termo “capital social”, querendo designar uma base social que sustentaria os trabalhos das ONEs, é também ilustrativo:

- a) “Capital social - Recursos aplicados numa empresa por seus sócios ou acionistas” - Dicionário Aurélio Eletrônico;
- b) “Capital social - soma das contribuições dos sócios de uma empresa, organização, etc.” - Dicionário Eletrônico Houaiss da língua portuguesa.

Do ponto de vista jurídico, “capital social” é o conjunto de bens (financeiros, materiais etc.) com os quais os sócios dotam a empresa de capital, o que em nada difere dos termos dos dicionários, mas guarda profunda diferença com o sentido empregado por alguns autores: quem integraliza o capital social devem ser os sócios, não uma coletividade que, se o fizesse, em verdade estaria cedendo seu patrimônio para outrem sem contrapartida (afinal os serviços das ONEs são financiados por terceiros, são uma contrapartida a esse financiamento). De fato, trata-se de uma transposição equivocada de termos próprios da Economia e do Direito Empresarial para o campo social, que não se sustenta nem como analogia.

O que é importante nesse debate é que, de forma consciente ou não, esses autores percebem a real natureza das ONEs, mascarada por seu regime jurídico, que na prática as faz atuar como empresas. Seguramente dessa percepção fática é que foram cunhadas essas duas categorias aplicadas às ONEs.

E como qualquer iniciativa econômica capitalista, centrada no individualismo, leva a inúmeras conseqüências sociais e econômicas. Com a transposição desse modo de atuação para a área social, o que se verifica é uma atomização das políticas sociais, incapazes de lidar com problemas mais amplos. Isso é facilmente explicável porque o acesso e qualificação de projetos para financiamentos necessitam de uma abordagem quantitativa e imediata, baseada em ações de curto prazo (em termos de prazos de políticas sociais) e estruturada segundo a visão de cada ONE. Essas características já apontam para uma fragmentação, a partir da especificidade de abordagem e de aplicação dos projetos – e pouco importa se a fragmentação vem formalmente embaçada/embalada na moldura de um “programa” (que, nessas condições, carece de efetiva organicidade).

Outro aspecto a corroborar é que, como o que se busca atingir são as conseqüências de problemas sociais, sua amplitude de manifestações é numerosa, o que acaba por exigir ações correlatas, abordando aspectos da forma de manifestação do problema e não de suas causas: inúmeras formas de manifestação de problemas, que implicam em inúmeras políticas sociais, consumindo recursos sem que, necessariamente, se consiga atingir as efetivas as causas do problema.

Essa atomização (e diversificação) de políticas sociais encontra ainda fundamento na transposição da lógica operativa capitalista para as políticas sociais: além da iniciativa privada, do empreendedorismo, do controle administrativo, foram trazidos três elementos centrais:

- a) **os segmentos de “mercado”** – tal qual as empresas capitalistas, as ONEs têm que definir um segmento do “mercado” de políticas sociais, especializando-se numa linha de atuação, buscando se qualificar cada vez mais em seu segmento de trabalho, buscando criar seu próprio “nicho” de mercado¹⁰⁵;

¹⁰⁵ Na verdade, um projeto de criação de uma ONE segue quase toda a estrutura de um “business plan” – plano de negócio – empregado na criação de empresas. Dados como área de atuação, objetivos e missão da organização foram transplantados desse tipo de plano para aquele.

- b) **a concorrência** – com essa organização que se espelha na produção capitalista, como a fonte de recursos – financiamentos – é escassa, o que em verdade se promove e estimula é a concorrência entre as ONEs de mesmo segmento, na disputa por acesso aos financiamentos. Com isso, a troca de experiências, o aprimoramento das políticas sociais fica prejudicado: ensinar ao concorrente é possivelmente perder sua qualidade diferenciada e, com isso, perder recursos;
- c) **as “joint-ventures” formais e de largo espectro** – como reflexo dos aspectos anteriores, a associação mais comum entre ONEs se dá entre aquelas que atuam em áreas distintas ou em espaços bem diferenciados. É mais fácil a cooperação entre ONEs de mesmo campo de atuação que pertençam a estados diferentes do que entre aquelas que funcionam no mesmo município. Isso não chega a ser uma articulação organizada, que se reflita em políticas comuns; em geral, o que se dá é uma troca pontual de experiências, que, de forma oportunista, irá integrar os seus currículos como “atuações a nível nacional”.

Essas características, típicas da competição capitalista, são elementos adicionais para atomizar e particularizar as políticas sociais das ONEs. Seguindo essa ideologia de mercado, organizações semelhantes se tornam “concorrentes”, dificultando ações conjuntas e aperfeiçoamento mútuo. A disputa por espaços na mídia, para dar “visibilidade” à organização, segue também a lógica capitalista de propaganda institucional. Todas essas práticas atuam no sentido de corroborar não só com a consolidação do modo de atuação social, como para criar o que podemos chamar atuação social “de consumo não durável”, posto que sua continuidade sempre dependa de novos financiamentos e, por serem não duráveis, mesmo que queiram, não podem atuar em causas fundamentais de problemas sociais. Toda a dinâmica construída leva a reforçar as características da lógica operativa capitalista na área social (estrutura), agindo com isso também como uma propaganda ideológica na manutenção da hegemonia da classe dominante (superestrutura).

Já do ponto de vista político, embora ainda existam ONGs em atividade¹⁰⁶, o formato de ONE é o modo de organização hegemônico. Considerando a base

¹⁰⁶ E deve ser destacada a posição da Associação Brasileira de ONGs (ABONG), que busca estimular uma atuação efetivamente não governamental de seus associados, que, infelizmente, não são a maioria das organizações.

econômica que estrutura a nova política social no país, verificamos que não poderia ser outro o reflexo na superestrutura política.

Orientadas por seus objetivos imediatos, mesmo quando fundadas segundo objetivos genuinamente políticos, as organizações acabam por sucumbir e se inserir no mercado que foi criado. Isso ocorre em diversos níveis, inclusive no da disputa pela contratação de profissionais qualificados para a execução dos projetos. A concorrência dá o tom da movimentação das organizações, assim como a política de financiamentos dá seu rumo.

Pressionadas por financiamentos de curto prazo para tarefas de longo prazo, com raras exceções, passam também a formular em curto prazo, definindo políticas imediatistas, quase sempre assistencialistas, de prestação de serviços, redefinindo com isso o próprio escopo do que se convencionava chamar de política social.

Como se não bastassem todas essas contradições, **a estrutura** montada para o segmento, este agora dirigido segundo princípios econômicos, **introduz uma condição perversa: se as ONEs forem “empresas” eficazes, perderão sua “clientela”**. Ou seja, ao contrário do que ocorre com os agentes de políticas públicas sociais, os executores de políticas sociais privadas **dependem da existência de problemas sociais para garantir seus empregos**, ficando logicamente presos a um **dilema ético**: atuar na efetiva solução dos problemas – e, com isso, perder financiamentos e o próprio sustento – ou, se corrompendo, atuar deliberadamente de forma superficial e paliativa, de modo a só interferir nas conseqüências dos problemas sociais, garantindo assim que continuem a se manifestar e, com isso, garantindo novos financiamentos e seu sustento. Devemos ter claro que, apesar de objetivo, **nem sempre esse dilema é resolvido de forma consciente, mas pela mera reprodução do senso comum quanto às ações que devem ser feitas pelas ONEs**.

Essa contradição de fundo é como um ícone da ineficiência e precariedade desse modelo proposto, negando toda a propaganda ideológica que sustentou e sustenta tal arranjo: não se pode ser eficiente se o fato de o ser acabar com sua remuneração. Assim, efetivamente, a proposta política da classe dominante para despolitizar as políticas sociais nos últimos 28 (vinte e oito) anos se iniciou com a retirada da ação dos partidos políticos desse campo de atuação; passou pelo reconhecimento de tais organizações e culminou na cooptação destas, através da

privatização das políticas sociais, mantido o controle delas através de financiamentos. Um exemplo de como se mantém a hegemonia.

Resta aos setores populares buscar a organização política para pressionar o retorno das políticas públicas sociais como formato principal de atuação, ainda mais na área da educação, cuja dispersão de investimentos colabora com a manutenção da precariedade da rede pública de ensino, via de acesso de massa à educação.

IV.4. A educação em Direito

No Brasil não há propriamente um processo de educação social em Direito, o que existe é o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), que traça um conjunto de diretrizes e metas para esse tipo de educação. Do conjunto de diretrizes que apresenta, iremos abordar aquelas relativas ao Ensino Básico, que compreende o Ensino Fundamental e o Médio¹⁰⁷ e abordaremos também as orientações gerais apontadas em sua parte de introdução¹⁰⁸.

Antes disso, devemos estabelecer a participação do Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) no processo de construção do PNEDH. O IIDH foi criado em 1980, através de um convênio entre a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Costa Rica, com sede em San José de Costa Rica. Trabalha no apoio do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, executando mais de cinquenta projetos locais e regionais para a disseminação desses direitos entre as principais entidades não governamentais e entre as instituições públicas do hemisfério¹⁰⁹.

O IIDH é financiado, segundo o seu sítio, por governos, entidades internacionais de cooperação, fundações, ONGs, agências do sistema das Nações Unidas, universidade e centros acadêmicos. Desde 1990 vem desenvolvendo um projeto de educação formal em Direitos Humanos para os dezenove países (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Uruguai e Venezuela) signatários do Protocolo adicional à

¹⁰⁷ Ver o Anexo 3, nas páginas 218 a 223, dessa dissertação.

¹⁰⁸ Ver o Anexo 3, nas páginas 224 a 228, dessa dissertação.

¹⁰⁹ Tradução livre do sítio do IIDH em <http://www.iidh.edu.cr>, consultado em 06/03/2008.

Convenção Americana sobre direitos humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, o Protocolo de El Salvador (1998).

As diretrizes desse plano internacional (que podem ser verificadas nos anexos 1 e 2 dessa dissertação) são a base para as formulações do PNEDH, em consonância com o tratado firmado. Em linhas gerais, os dois documentos efetuam a dupla redução já abordada, centrando suas ações nos chamados direitos das minorias, ou como adotamos nessa dissertação, direitos de 1ª dimensão.

IV.4.1. Situação Atual:

O PNEDH, que data de 2003, até hoje não se encontra plenamente implantado no país. Seguindo as diretrizes do plano de educação em Direitos Humanos do IIDH, está em um nível de formulações gerais, que ainda carecem de um efetivo detalhamento de modo a que possa se tornar um projeto pedagógico na integral complexidade do termo.

Nesse meio tempo, diversos projetos em Direitos Humanos, para execução em escolas, têm obtido financiamento do governo, o que faz com que, na prática, sejam essas iniciativas o que está sendo realizado. Mais uma vez, são iniciativas localizadas e sem uma articulação educacional maior, caracterizando a fragmentação das ações, com redução de conteúdos e com alcance restrito.

De todo modo, a orientação do PNEDH prevê ações desse tipo também, sem estabelecer uma hierarquia entre as frentes e formas de trabalho e, dessa forma, mesmo sem estar efetivamente implantado nas escolas, o plano como um todo está começando a ser executado.

Suas características gerais são:

IV.4.1.1. Temática focal em Direitos Humanos

Como seu próprio nome revela, a temática central é a educação em Direitos Humanos, contudo não há uma explicação metodológica da redução destes aos direitos de 1ª geração. Em todo o documento não há uma citação sequer quanto a atuação na área dos direitos sociais e coletivos difusos em sua totalidade, embora haja referências a educação ambiental. É o mesmo tipo de redução realizada pelo

plano do IIDH, o que pode significar que o que ocorreu foi uma adesão automática a esse plano, sem a devida adequação.

Não nos parece acidental que o IIDH ao listar seus objetivos para com a educação em Direitos Humanos não faça menção aos direitos de 2ª e 3ª dimensões. Isso revela uma exclusão clara de tais conteúdos, restando os conteúdos que “colaboram para a paz social” e que “previnem discriminações” como se esses fossem os únicos ou os principais problemas da área de Direitos Humanos.

A orientação que se depreende do PNEDH e do plano do IIDH é clara: pretendem educar em Direitos Humanos, mas assim mesmo, somente nos direitos que não impliquem em um questionamento do formato neoliberal implantado para as políticas sociais, deixando de ensinar os direitos sociais que estão sendo extintos por esse formato.

Tal escolha define a política de educação em Direitos Humanos que se pretende implantar, sendo essa marcada pela exclusão de temas que possam provocar o questionamento e a organização social em defesa de direitos sociais. Sob a retórica progressista se esconde uma omissão conservadora. Isso significa dizer que o PNEDH tem problemas de conteúdo, mesmo considerando os limites de tratar apenas dos Direitos Humanos.

IV.4.1.2. Veículos: rede de ensino informal e formal

Em consonância com a referência reduzida de Direitos Humanos, o plano apesar de indicar a rede formal de ensino como um de seus veículos, abrange também outros veículos de educação, formais e informais, sem estabelecer uma prioridade entre eles, como se fossem de mesmo valor para a disseminação desses conhecimentos.

Assim, o principal veículo de educação social – a rede pública de ensino básico – ainda não começou a desenvolver o plano, enquanto que diversos projetos localizados já encontraram suporte do governo, consumindo recursos que poderiam estar sendo direcionados para o veículo fundamental.

Esse tipo de plano de implantação, na prática retarda o acesso da grande maioria da sociedade ao conhecimento em Direitos Humanos e evita uma repercussão social em um período de tempo mais curto.

Novamente o PNEDH apresenta problemas, dessa vez de ordem operacional, que geram críticas ao funcionamento do plano e que questionam sua eficiência.

IV.4.1.3. Metodologia de transversalidade

Novamente derivando do plano do IIDH, o PNEDH apresenta a proposta que o ensino em Direitos Humanos se dê não em uma disciplina formal, mas através da abordagem transversal entre disciplinas.

Não é a primeira vez que se tenta esse tipo de abordagem na rede pública de ensino. A lei 10.639 / 2003, que estabelece a obrigatoriedade de incluir no ensino a disciplina “História e cultura afro-brasileira” e que, após a análise feita pelo Conselho Nacional de Educação (Conselho Pleno), foi consubstanciada no Parecer CNE/CP 03/2004, informou a Resolução Nº. 1, de 17 de junho de 2004, do CNE, que “Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana”. A metodologia preposta era a mesma transversalidade, no entanto, devido ao desconhecimento dos professores em relação aos conteúdos que devem ser abordados, a norma não se efetivou na imensa maioria das escolas. Na verdade, a metodologia transversal não prescinde de um eixo orientador, que no caso da educação corresponde às funções de professor responsável pela disciplina. Suprimir tais funções de modo impensado é um dos fatores que mais contribui para que, cinco anos após sua publicação, e expirado o prazo para a adequação das escolas a ela, a lei ainda não esteja sendo efetivamente observada.

Nada garante que o mesmo não ocorrerá com o PNEDH, que não aponta medidas concretas para evitar esse tipo de problema. Nesse aspecto também, portanto, apresenta omissões e deficiências, a exemplo dos itens anteriores.

IV.4.2. Proposição

A proposta que será apresentada não é um plano pedagógico fechado, mas um confronto direto com os problemas identificados no PNEDH, buscando redefinir diretrizes para a construção de um projeto pedagógico efetivo, que possua consistência de conteúdo, método e nos veículos de difusão.

Será a mera sistematização das idéias apresentadas nessa dissertação, em um formato de confrontação com as propostas do PNEDH que foram analisadas e seu sentido maior é o de efetuar a crítica da política educacional que hora se quer implantar.

IV.4.2.1. Temática focal em Direito

A defesa da adoção do Direito como eixo da educação jurídica social já foi efetivada no Capítulo III e está explicitamente fundamentada.

Como uma síntese, apontamos a questão do maior campo de regulação do Direito, que abrange relações sociais não reguladas pelas normas de Direitos Humanos (ou mais propriamente, de Direitos Fundamentais), essa é uma fundamentação de abrangência, visto que o Direito abrange os Direitos Humanos positivados, mas o reverso não ocorre.

Outro aspecto é que, com a adoção do conteúdo de princípios do Direito, a tendência é a de que o processo de aprendizagem se distancie de uma mecânica repetição de normas, que facilmente são decoradas e esquecidas. O conteúdo proposto estimula a reflexão e a visão crítica, servindo de base para interpretações pessoais que, se podem pecar na imprecisão, certamente estimulam o senso crítico. Pensar o Direito a partir de seus princípios é como uma convite a um exercício de interpretação (no caso da possibilidade de incidência ou não de uma norma jurídica no caso concreto que se analisa) e de operações lógicas, ao contrário do processo maçante e doutrinário de repetição exaustiva das interpretações alheias.

IV.4.2.2. Veículo: rede de ensino formal e informal

A inversão da ordem dos termos não foi sem propósito: com ela indicamos uma ordem de prioridades na implantação de um plano de educação jurídica social, que deve considerar três critérios principais:

- a) deve ser considerado prioritário o veículo que possua maior alcance social, maior capilaridade no acesso à população e que, por isso, atinja o maior número de pessoas possível. A proposta de base para um ensino desse tipo de ensino é a de que ocorra de forma muito ampla na sociedade. Com isso se visa implantar uma rotina de ações prioritárias principais, que tenham um maior alcance;

- b) deve ser considerado prioritário o veículo que possa tratar de temas mais amplos, de modo a permitir um avanço na amplitude do conhecimento jurídico por parte da sociedade. Nesse sentido, veículos que possam fazer uma abordagem de um conteúdo mais ampla devem ser prioritários frente aos que façam uma abordagem mais restrita de conteúdos. Com isso visamos implantar uma rotina de meios principais que permitam uma abordagem de uma maior quantidade de conteúdos;
- c) deve ser prioritário, na solução de problemas de conteúdo pontual e com demandas localizadas, o veículo que mais prontamente possa estruturar uma formação específica, que supra as necessidades concretas. Com isso visamos construir uma estrutura de emergência, que mesmo sem uma maior abrangência de conteúdo e sem uma maior penetração social, possa suprir esse tipo de necessidade, como um formato de educação complementar.

Essa exposição de critérios fundamenta o caráter principal de uma formação na rede de ensino formal e o caráter complementar de uma rede de ensino informal, e tais critérios devem ser observados quando da alocação de recursos nas duas frentes de atuação. Sem distinguir o principal do complementar, poderá haver investimentos equivocados e ineficientes.

IV.4.2.3. Metodologia através de disciplina

Ao comentarmos o processo de implantação da lei 10.639 /2003, apontamos uma série de dificuldades, oriundas principalmente da falta de conhecimento sobre o tema por parte dos professores e de uma proposta de transversalidade dos conteúdos nas diversas disciplinas, sem a definição de um eixo.

Com o ensino em Direitos Humanos não será diferente, a menos que existam em cada escola professores responsáveis e capacitados para coordenar pedagogicamente a transversalidade. A ausência de um responsável dilui competências e estimula omissões.

O fato de existir uma disciplina formal implica na contratação e/ou na alocação de profissionais capacitados, tanto no conteúdo quanto pedagogicamente, que será o responsável pela execução do método. Poderá participar de aulas em outras disciplinas e nem ter um horário próprio na grade de disciplinas, mas deverá ser o responsável para que os conteúdos sejam ensinados.

V. Themis: a deusa grega do sul

Para verificar o modelo teórico esboçado, o estudo de uma experiência singular tem uma importância central¹¹⁰, uma vez que permite não só aferir a validade deste, como também realizar o movimento de volta ao entendimento do objeto, na perspectiva marxista da teoria do conhecimento (LEFEBVRE, 1982). A escolha do caso a ser estudado e a coleta de informações necessárias são momentos fundamentais nesse processo. Demonstrar tais procedimentos é um elemento central para a adequação científica deste estudo.

V.1. Critérios de escolha

As possibilidades de escolha de uma instituição no campo da formação popular em Direitos Humanos são várias - existem diversas experiências em curso nessa área, em todos os estados da federação. A seleção da experiência foi orientada por alguns critérios qualitativos e quantitativos, no sentido de obter um estudo de caso consistente e rico de informações.

Os critérios adotados foram:

- **o escopo de trabalho:** deveria ser claramente orientado para a educação e/ou conscientização popular em Direito ou em Direitos Humanos;
- **a base jurídica:** ter uma base jurídica sólida, como fundamento à realização do escopo de trabalho;
- **a abrangência:** possuir a maior abrangência possível no aspecto tanto qualitativo (dos direitos abordados) quanto quantitativos (do público-alvo);
- **a metodologia:** possuir uma metodologia de trabalho clara e documentada, de modo a facilitar a investigação de sua pertinência e eficácia;
- **a longevidade:** como é um trabalho de resultados de longo prazo, deveria estar sendo executado há um bom período de tempo, quanto maior melhor, o que permitiria uma análise mais consistente de seus resultados;

¹¹⁰ Referimo-nos ao estudo de uma experiência singular porque nossa abordagem, neste capítulo, não realiza o que, rigorosamente, se designa, em pesquisa, um “estudo de caso” (ver GOODE e HATT, 1968: 398-433 e MARTINELLI, org., 1999: 45-50).

- **a documentação:** deveria possuir uma boa documentação, de modo a facilitar a pesquisa das atividades;
- **a existência de estudos acadêmicos:** seria importante já existirem estudos acadêmicos sobre o trabalho, de modo a permitir consultas a fontes científicas de análise, tanto no sentido de ampliar como no de fundamentar a pesquisa;
- **o impacto social:** deveria haver uma clara demonstração do impacto social do trabalho, notadamente por haver influenciado outros trabalhos de forma direta e objetiva;
- **o êxito do trabalho:** marcadamente indicado pelo recebimento de prêmios, financiamentos e outros indicadores de reconhecimento de sua eficiência;
- **o acesso ao público-alvo:** deveria permitir a pesquisa direta com o público-alvo, durante o processo de formação ou, mediante atividades e/ou registros, após a formação, o que implica numa relação individualizada com o público-alvo, para o acompanhamento de resultados.

A partir desses critérios, foi realizada uma busca por organizações que tivessem as características escolhidas e, para uma definição final, foram trabalhadas três possibilidades:

- a. Projeto “A OAB vai à escola”, da OAB-RJ do Rio de Janeiro;
- b. Programa “Pólos da Cidadania”, da UFMG de Belo Horizonte;
- c. Programa “Promotoras Populares de Justiça”, da ONE Themis de Porto Alegre.

O projeto da OAB-RJ consiste na realização de palestras em escolas, abordando temáticas jurídicas solicitadas pelas próprias instituições. Além de ser uma experiência relativamente nova (4 anos), não apresentava propriamente uma proposta de formação clara e possuía pouca documentação. Escolhê-lo implicaria também na realização de uma pesquisa-ação, uma vez que havia a participação direta do autor desta dissertação no trabalho como membro da comissão. Além disso, sendo um trabalho pontual e sem continuidade, composto por palestras sem periodicidade definida, que são realizadas apenas por demanda, a avaliação de resultados ficaria prejudicada. Apesar de ser a experiência com maior proximidade física e de atuação pessoal, foi descartada como opção.

O Programa Pólos da Cidadania, oriundo de um projeto da Faculdade de Direito e hoje um programa da própria Universidade Federal de Minas Gerais, possui mais de dez anos de atividades, ótima documentação e marco teórico de trabalho

bem definido, sendo uma experiência de muito êxito no estado de Minas Gerais. No entanto, sua estrutura é ampla e flexível, englobando diversos projetos simultâneos, todos eles focados na questão da cidadania, mas nenhum deles específico em uma formação continuada em Direito. Talvez o que mais se aproxime desse objetivo seja o Projeto de Mediação de Conflitos, mas este se coloca num plano extrajurídico de auto-gestão, sendo formador e educador no que diz respeito às bases de um possível novo Direito e não objetivamente no Direito positivo atual. Outro aspecto muito importante foi a dificuldade em caracterizar a atividade de extensão de uma universidade pública, que usa recursos públicos e privados, e tem como equipe uma parte fixa (professores e servidores) e uma parte variável (estudantes¹¹¹), como uma política pública ou privada. Esse debate acabaria por ser necessário e fundamental na análise da experiência segundo o modelo teórico proposto, o que nos afastaria dos objetivos principais. Por esses motivos, foi descartada também.

Através de um processo de avaliação semelhante, a escolha recaiu sobre a experiência de Porto Alegre, cujas principais características serão expostas e avaliadas em seguida.

V.2. Histórico da Themis

Como outra deusa grega¹¹², a Themis brota da cabeça de três advogadas gaúchas no ano de 1993. Como relata Alinne Bonetti (2000: 14), cada uma delas acumulava uma trajetória no movimento feminista e possuía militância partidária. Uma delas foi fundadora do Grupo Liberta da UFRGS, a outra era atuante no Grupo Germinal, de feministas de Santa Maria. Ambas, à época, militavam no Partido dos Trabalhadores (PT). O cenário político em Porto Alegre era bastante rico: com a prefeitura ocupada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) desde o ano de 1989, havia um ambiente de apoio e desenvolvimento a/de projetos sociais, com várias

¹¹¹ Aqui é importante destacar a necessidade de uma maior precisão na categorização da atividade de extensão nas IFES, que representam um modo específico e, a meu ver híbrido, na realização de projetos sociais. Segundo alguns critérios, essa atividade pode ser considerada uma política pública (servidores públicos como agentes, financiamento público, duração maior, estabilidade dos agentes e objetivos etc.) mas, de acordo com outros, pode ser considerada uma política privada (profissionais contratados por tempo determinado sem estabilidade, estudantes que atuam como voluntários e ou bolsistas, financiamento direto da iniciativa privada, curto prazo de atuação, etc.). De todo modo, identificada a dificuldade, não é objeto deste estudo aprofundar a questão ou tentar respondê-la.

¹¹² Quem brota da cabeça de Zeus é *Palas Athena*, não *Themis*. Outros aspectos do simbolismo da mitologia serão abordados depois.

experiências importantes, como a do orçamento participativo. Pelo menos duas de suas fundadoras realizavam trabalhos em políticas públicas para mulheres na administração municipal.

Como retrata Denise Dora (1998: 5), durante a conferência do CLADEM – Comitê Latino Americano para a Defesa dos Direitos das Mulheres em São Paulo, as fundadoras travaram contato com várias advogadas de diversos países e tiveram contato com o caderno “Capacitación Legal a Mujeres” editado pelo próprio CLADEM, que relatava experiências nesse campo. Foi essa a fonte inspiradora para as três advogadas que só começaram a atuar formalmente em 1993, criando a Themis – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, hoje com quinze anos.

Em 1993 realizou-se a Conferência Mundial de Direitos Humanos, que marcou a inserção da Themis na proposta do movimento feminista mundial da época, que reivindicava o reconhecimento dos direitos das mulheres como direitos humanos. Uma de suas primeiras atividades foi um curso de vinte horas, em parceria com a Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul (DORA, 1998:5).

Ainda em 1993, realizou o primeiro curso de formação de Promotoras Legais Populares (PLPs), que objetivava capacitar mulheres de diversas regiões do município no conhecimento dos direitos das mulheres, com o objetivo de divulgarem tais conhecimentos em seus locais de moradia e/ou trabalho. Eram vinte mulheres, todas elas líderes comunitárias, com organização da Prefeitura Municipal (Fundação de Educação Social e Comunitária – FESC). Ainda no relato de Dora, ao serem indagadas pelas mulheres quanto ao desdobramento do curso, as três advogadas admitiram não saber bem o que aconteceria.

A própria seleção de lideranças comunitárias foi um problema nessa época, com mulheres militantes de outros partidos ficando excluídas do curso. Por essa e outras razões, a parceria com a FESC foi desfeita, ficando a seleção de novas líderes a cargo da própria Themis, em parceria com a Agência de Cooperação Alemã – GTZ, que possui um trabalho junto a organizações de bairro (BONETTI, 1998:16).

Tendo como referência este trabalho, que é parte fundante e constitutiva da Themis, é que a atividade da ONE foi sendo estruturada. As demais áreas de atuação sempre tiveram nesse contato com os setores populares sua fonte de

percepção e de propostas de solução para o problema da defesa de direitos e do acesso à justiça pelas mulheres.

No processo dos primeiros cursos, a Themis buscou traduzir a linguagem jurídica, fechada e distante da realidade social, em termos capazes de serem apropriados pelas líderes comunitárias, com bastante diferença de formação. Nas palavras de Dora:

“A construção do primeiro curso, que inspirou todos os subseqüentes, foi de autoria das três fundadoras da Themis tentando traduzir a linguagem hermética do Direito, só compreensível para “iniciados/as” em ferramentas usáveis no cotidiano. Assim, montar um programa de PLPs implica em assumir uma concepção crítica do Direito, não dogmática, e em nosso caso, feminista” (DORA, 1998:9)

Em maio de 1996, foi inaugurado o primeiro SIM – Serviço de Informação à Mulher, hoje expandido nas regiões da cidade. O SIM funciona com base em plantões, originalmente voluntários, desde 1996 remunerados (BONETTI, FONSECA e PASINI, 1998: 13), de um dia por semana em cada comunidade, com atendimento e gestão feitos pelas próprias PLPs (com eleição de uma coordenação para esse fim) e com o apoio técnico, jurídico e financeiro da Themis. A busca foi a de criar um novo modelo de atendimento que parta do entendimento da violação de direitos e que enfrente os problemas com medidas de emergência e preventivas (DORA, 1998:10).

Em setembro de 1997, realizou o curso de formação de Promotores e Promotoras Legais Prisionais (com temática voltada para a questão carcerária), em parceria com a Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul.

O trabalho da Themis, no que diz respeito ao trabalho com as PLPs, passou a ser tanto de formação quanto de apoio aos SIMs geridos por elas, como dos cursos de atualização e reciclagem, de modo a mantê-las sempre atualizadas com as questões mais atuais do segmento.

Do ponto de vista do método educacional, a Themis firmou uma parceria muito importante com o Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia da Pesquisa e Ação – GEEMPA, com o qual elaborou a Metodologia Themis de Formação de Promotoras Legais Populares (sobre a qual falaremos depois).

Como explicam Eliana Pasini e João Paulo Pontes:

“Percebendo que as desigualdades e violências são reproduzidas desde o processo de educação das novas gerações, em 2003 – após 10 anos de atuação –, a Themis desenha e começa a desenvolver o Programa Jovens Multiplicadoras de Cidadania (JMC’s), tendo como objetivo o empoderamento de mulheres jovens de classes populares e moradoras da periferia de Porto Alegre.” (PASINI e PONTES, 2007:13)

Além desses dois programas, a Themis atuou e atua em outras frentes de trabalho tais como a alfabetização de adultos, prevenção de doenças sexualmente transmissíveis, e possui intervenção destacada no movimento de mulheres nacional e internacional, em especial nas questões ligadas aos direitos das mulheres, que, por estarem fora do nosso objeto, não serão detalhadas.

Ao fazer quinze anos, a Themis já havia realizado dez cursos de formação de PLPs, mantendo desde 1996 também o apoio aos SIMs.

Como um indicador da eficiência de seu trabalho, a Themis teve participação direta na implantação de Programas de PLPs em dez estados brasileiros e em doze municípios gaúchos (FEIX, 2005:8) e, além disso, recebeu os seguintes prêmios¹¹³:

1996 - Prêmio Nacional de Direitos Humanos (primeiro lugar), oferecido pelo Governo Federal.

1997 - Prêmio “Líderes e Vencedores”, concedido pela FEDERASUL e pela Assembléia Legislativa do RS, na categoria de Organização Não Estatal.

1999 - Prêmio “Direitos Humanos”, na categoria “defesa dos direitos humanos”, pelo Conselho Britânico, FEDERASUL, Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa/RS, Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho e UNESCO.

2000 - Prêmio “USP de Direitos Humanos” (primeiro lugar), da Universidade de São Paulo, na “categoria institucional” e Menção Honrosa de “Idéia Inovadora”, pelas Fundações Ashoka e Mckinsey, que promoveram o Prêmio Talento Empreendedor Social, para o qual concorreram 175 entidades do terceiro setor no país.

2003 - Prêmio “Cidadania e Direitos Humanos Herbert de Souza”, da Câmara Municipal de Porto Alegre.

¹¹³ Como indicado no site www.themis.org.br, consultado em 07/09/2008.

2004 - Prêmio “ONG Innovación” do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), juntamente com uma ONG Colombiana e outra Boliviana, escolhidas entre mais de 90 entidades nominadas.

- Vencedora do concurso “Produto do Bem Farmais”, da Rede Farmais de Farmácias, sendo o seu um dos sete projetos escolhidos dentre 107 concorrentes em nível nacional.

2005 - Prêmio “Fundação Banco do Brasil de Tecnologia Social”, devido a Metodologia Themis de Acesso á Justiça.

- Selecionada entre os cinco finalistas do Prêmio “Roberto Marinho Cultura de Paz”, promovido pela Fundação Roberto Marinho e UNESCO.

- Premiada na categoria Organização Não Estatal nos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio pelo PNUD e Governo Federal de acordo com as 8 Metas do Milênio determinadas pela ONU, sendo a Themis vencedora em relação à promoção da igualdade entre os sexos e valorização da mulher.

2006 – Pela segunda vez, o Prêmio “Líderes e Vencedores”, concedido pela FEDERASUL e pela Assembléia Legislativa do RS, desta vez na categoria “Destaque Comunitário”.

Somente por esse breve histórico, já é possível perceber a importância e o alcance do trabalho realizado pela Themis, que hoje se estrutura da seguinte maneira:

CONSELHO DIRETOR	CONSELHO FISCAL	EQUIPE TÉCNICA
Alinne de Lima Bonetti	Ângelo Kirst Adami	Elisiane Pasini
Carmen Hein de Campos	Maria Guaneci Marques de Ávila	Cristina Sampaio
Célio Golin	Salma Villaverde	Ielena Azevedo Silveira
Eva Roseli dos Santos		Márcia Veiga
Licia Margarida Peres	COORDENAÇÃO GERAL	Vera Lúcia da Silva Pereira
Márcia Ustra Soares	Rubia Abs da Cruz	Virgínia Feix
Miriam Steffen Vieira		

V.3. Financiamentos, proposta e metodologia de trabalho

Financiamento

Do ponto de vista de seu financiamento, a Themis em sua origem contava com recursos de uma agência internacional de fomento (Ford Foundation) e da Prefeitura de Porto Alegre.

Atualmente, em seu sítio na internet, estão indicados doze parceiros, sendo cinco governamentais, quatro internacionais e três privados, sem indicação do nível de parceria nem da forma sob que ela se dá. De todo modo, é facilmente notada a falta de parceria com a Prefeitura de Porto Alegre e como o Governo do Estado, na esfera pública as parcerias são federais.

Durante o período de pesquisa de campo (abril-maio de 2008), pude perceber o debate sobre a necessidade de captação de recursos que se processava na organização, o que influenciava os trabalhos a serem realizados.

A organização funciona em uma sala com três ambientes no centro de Porto Alegre, contando com uma estrutura funcional bem reduzida, que além das responsáveis inclui uma advogada e uma secretária, o que já representa um gasto fixo mensal considerável, ainda que não possua instalações exageradas ou uma equipe superdimensionada.

Embora a Themis tenha algumas publicações essas não representam uma fonte importante de recursos - a maioria delas é distribuída gratuitamente. Comercializam-se também camisetas, com personalização feita pelas JMCs, para angariar recursos para esse projeto, mas como nas publicações, não há uma receita expressiva. Os “produtos” vendidos atendem muito mais a objetivos de divulgação e disseminação das atividades do que propriamente serem fontes de recursos.

Um indicador importante é a perduração da parceria com a Ford Foundation, que acompanha toda a existência da organização, sendo um dos sustentáculos a esse trabalho de longa duração. Com as alterações políticas no cenário do Rio Grande do Sul, a Themis perdeu algumas parcerias importantes com a Prefeitura e com o governo do estado. Isso teve um impacto em suas atividades, o que a levou a procurar novos parceiros, em especial o governo federal.

Esses exemplos mostram que Themis sabe articular parceiros de longo termo com parceiros temporários, garantindo uma continuidade ao trabalho.

Proposta

A proposta da Themis, de atuação nas questões de gênero é explícita desde sua fundação. Todos os seus documentos, artigos, prospectos e folhetos não deixam dúvidas de que a organização desde sempre tem muito claros seus objetivos.

Os desdobramentos, como as questões da mulher negra, da mulher jovem, da saúde da mulher, das questões relativas ao trabalho da mulher, são ampliações quantitativas no eixo de trabalho escolhido, que acabaram por representar um salto qualitativo para a instituição, que hoje possui consistência e vivência prática em vários aspectos da questão feminina. Aliando trabalho teórico e prático em todas essas frentes, tornou-se importante interlocutora desse debate na sociedade brasileira, sendo referência importante no cenário do movimento feminino.

O fato de buscar aliar as questões jurídicas, formação básica de suas fundadoras, com a questão da mulher permitiu que realizasse um trabalho de características fundamentais nos marcos do Estado Democrático de Direito. Mediando a informação legal das mulheres populares com o retorno de suas necessidades ao plano jurídico-normativo, desempenha um papel singular, tanto no movimento feminino quanto no movimento jurídico. Por sua vocação jurídica e sua ligação com o movimento popular, tem sido capaz de ser uma tradutora privilegiada para esses espaços, tarefa que realiza com consistência e constância.

E na persecução desse objetivo, tem tido a firmeza em manter suas intervenções sempre focadas nas referências da questão da mulher na sociedade contemporânea, abordando os mais diversos temas sempre segundo esse enfoque.

Seu grau de inserção e compreensão da realidade das mulheres pode ser aferido, dentre vários aspectos, por sua iniciativa no Projeto JMCs, que demonstra a percepção da realidade diferenciada das jovens mulheres e que busca dar suporte às suas reivindicações mais específicas. Em 2006, ao editar o manual “ Violência Sexual e Prevenção de DST/HIV/AIDS”, mostra como cumpre seus objetivos institucionais ao relacionar violência sexual contra a mulher, Doenças Sexualmente Transmissíveis e Direitos da Mulher, numa publicação objetiva, acessível e direta, cobrindo a maioria dos temas importantes através de respostas a 51 questões.

Bonetti (1998:13) apresenta a frase com as quais suas fundadoras introduzem a história da organização: “Uma idéia na cabeça e um Código em baixo do braço”.

Essa frase traduz um segundo eixo de objetivos no trabalho de Themis, que é o de articular o debate jurídico ao movimento feminino, presente desde sua criação e marca de seu trabalho.

As iniciativas de traduzir a linguagem jurídica para uma linguagem popular, que permitisse a efetiva compreensão de direitos e de modos de defesa destes, ocupam a maioria das ações de Themis, acabando por se consolidar naquilo que chamam “Metodologia Themis de Acesso à Justiça”, onde conteúdos jurídicos e metodologia de educação popular se encontram.

O processo de transformar a linguagem genérica e abstrata do Direito em uma ferramenta prática para o uso social é um trabalho importante, que poucas organizações logram obter. O que se destaca em Themis é a percepção de que um aprendizado instrumental exige uma prática permanente, sob pena de ser esquecido e/ou ficar confuso. A construção dos SIMs significa também a possibilidade dessa prática continuada, como uma forma de ampliar o acesso da população feminina ao conteúdo de seus direitos específicos, mediado pela ação das PLPs. Isso contribui efetivamente para uma difusão dos meios de combate ao preconceito contra a mulher, sendo uma estrutura de base para o movimento.

Com esse quadro, podemos verificar os objetivos práticos principais de Themis, que são¹¹⁴:

- **atuação na defesa dos direitos de gênero;**
- **tradução em linguagem popular de normas e leis que garantem esses direitos, de modo a poderem ser utilizados instrumentalmente pelas mulheres;**
- **contribuir na organização de base do movimento de mulheres, em especial junto às mulheres das classes mais pobres.**

Ao longo de seus quinze anos, a Themis vem perseguindo constantemente tais objetivos, obtendo resultados muito expressivos em cada um deles. Hoje a organização é nacional e internacionalmente identificada através deles.

¹¹⁴ Excluímos desse quadro a atuação na própria formulação de legislação e de metas do movimento feminino por não estarem diretamente ligados ao objeto de estudo.

Metodologia

No sentido metodológico, encontramos uma das maiores contribuições efetuadas por Themis no sentido da construção de uma formação jurídica popular, no campo dos direitos das mulheres. Sua experiência é socializada de várias formas, inclusive com a edição de um manual prático-teórico sobre o tema.

No sentido da organização do curso de formação, destacam-se as seguintes tarefas gerais para a estruturação deste, apresentadas na seqüência do manual (BONETTI, org., 2005: 17):

- **captação de recursos e parcerias de serviços:** são os dois tipos de recursos, advindos de doações (editoras; empresas do ramo de alimentação; ONEs; livrarias e papelarias; universidades e escolas locais) ou de financiamento em espécie (empresas que terão sua marca ligada ao curso).
- **definição do material gráfico do curso:** prescreve-se a importância da logomarca; do material de divulgação prévia do curso; convites para aula inaugural ; camisetas e pastas para as alunas; convite de formatura ; banner com marcas do curso e de seus apoiadores e certificados de conclusão do curso (salvo no caso da logomarca, há sempre indicação modelos);
- **mapeamento da região onde será realizado o serviço:** define-se a região e as estratégias de divulgação e a divulgação propriamente dita;
- **a construção do programa do curso:** por sua importância, será visto adiante;
- **definição do local do curso e sua infra-estrutura:** considera o acesso e as condições de uso do local;
- **identificação e sensibilização dos facilitadores:** salienta-se a sua identificação através das parcerias; *“Os facilitadores são operadores do Direito (juízes, promotores de justiça, advogados, etc.), ativistas políticos e profissionais qualificados nos temas a serem abordados e, fundamentalmente, comprometidos com os objetivos do projeto”* (idem, p. 36); Destaca o caráter interdisciplinar a ser buscado; A necessidade dos facilitadores terem *“(...) postura e visão crítica acerca do caráter discriminatório e sexista do Direito e do Judiciário”* (idem, ibidem); todos facilitadores devem ser voluntários: *“Este é um dos princípios norteadores do projeto”* (idem, ibidem);
- **definição e aquisição do material didático-pedagógico:** elencam-se os materiais didáticos, incluindo camiseta e pasta; Constituição Federal de 1988;

materiais de ONEs parceiras e materiais concebidos para o curso. Sublinha-se que a distribuição deve se realizar de forma ritualizada e contextualizada, para que o material faça sentido para quem o recebe e esse o valorize;

- **processo de seleção das participantes:** indica-se o perfil de alunas que o método visa atingir: *“mulheres adultas, com trajetória de participação política associativa e comunitária, alfabetizadas e com habilidade de leitura e escrita”* (idem, p.37); definem-se critérios para seleção (morar há pelo menos um ano no local; ser ou ter sido liderança comunitária reconhecida; disponibilidade para atuar voluntariamente no SIM e disponibilidade nos horários do curso); determina-se o número de alunas por turma, que deve ser entre 30 e 35 alunas; estabelece-se o processo de seleção em três etapas (apresentação do curso; preenchimento de ficha de inscrição e dinâmica de debates para obtenção de dados qualitativos com base na metodologia de “grupos focais” como foram propostos por Eduardo Barbosa e Maria Elasir Gomes).
- **realização do curso:** dedica-se um capítulo específico para esse fim no manual, cobrindo desde o processo de trabalho da equipe responsável, o gerenciamento de diferentes aprendizagens, os recursos pedagógicos até a formatura. Basicamente propõe-se uma dinâmica de trabalho fundada na vivência, no respeito às diferenças e na ritualização como meio didático - por exemplo, no momento da alimentação, que deve ser fornecida pelo curso e deve cumprir as funções de alimentar – concreta, e a de ampliar horizontes com alimentos distintos dos usuais – abstrata (idem, p. 47 e 48);
- **avaliação e sistematização do curso:** assinala-se que deve ser realizada após a formatura, com base nas anotações e relatórios do curso (que devem ser os mais completos) e segundo um roteiro elaborado pela coordenação do curso. No entanto, a avaliação em si deve ser feita por um grupo distinto da coordenação, de modo a evitar o filtro do vínculo estabelecido e permitir uma liberdade de avaliação maior às PLPs recém-formadas.

O manual apresenta uma proposta bem detalhada de conteúdo para o curso de formação, da qual foi extraído o resumo que se segue:

I – Introdutório	{	Aula Inaugural – Evento Político e festivo
		Aula 2 – Construção de pactos e trabalho com as diferenças
		Aula 3 – Gênero: discussão teórico – conceitual sobre o conceito
		Aula 4 – Raça e Etnia
		Aula 5 – Classe: relações de classe, a pobreza e a mulher
		Aula 6 – Feminismo: perspectiva histórica, multiplicidade de tipos
II – Direitos Humanos e Org. do Estado e da Justiça	{	Aula 7 – Trabalhando conceitos de Direito, Justiça e Legislação
		Aula 8 – Organização do Estado e do Poder Judiciário
		Aula 9 – Direitos Fundamentais. Ministério Público e Demandas coletivas
		Aula 10 – Direitos Humanos e Direitos Humanos das Mulheres
III – Direitos das Mulheres e Relações Familiares	{	Aula 11 – Direito de Família
		Aula 12 – Direitos da Criança, dos Adolescentes e dos Idosos
IV – Garantia Dir. Mulheres (situação de violência)	{	Aula 13 – Violência contra mulher como violação de Direitos Humanos
		Aula 14 – Violência doméstica e Juizado Especial Especial
		Aula 15 – O Atendimento em casos de violência
		Aula 16 – Construção de Redes de Apoio nos casos de Violência Doméstica
V – Direitos sexuais e reprodutivos	{	Aula 17 – Sexualidade e gênero
		Aula 18 – Direitos sexuais e reprodutivos
		Aula 19 – Homossexualidade e gênero
		Aula 20 – Violência Sexual
VI – Relações Étnicas e Raciais	{	Aula 21 – Raça e Etnia
		Aula 22 – Discriminação racial, racismo e aspectos legais
VII – Atuação das PLPs e dos SIMs	{	Aula 23 – Frentes de atuação das PLPs
		Aula 24 – O que é o SIM
		Aula 25 – Organização do SIM
		Aula 26 – Os registros
VIII – Atividades Complementares – 8h de atividades ao longo do curso: visitas, idas ao cinema, teatro, museus, etc.	{	Aula 27 – Administração dos Recursos
IX – Encerramento – Encontro de avaliação do curso e de confraternização		
X – Formatura		

A análise do programa proposto nos demonstra a abordagem feita por Themis na formação das PLPs. No manual existe o detalhamento de objetivos com cada tópico do programa, o que elucida por completo seus objetivos.

A abordagem sobre o conceito de Direito ocupa uma aula, dividida ainda com os conceitos de Justiça e Legislação, o que nos aponta a decisão de não aprofundar as questões gerais do Direito, mas “a explicitação e definição dos principais conceitos referentes ao Direito e à Justiça” (idem, p. 27). Desde o início, Themis deixa clara sua preocupação quanto a uma aplicação instrumental do Direito, reservando maior tempo e detalhamento às questões do Direito com as quais as PLPs irão se defrontar cotidianamente em seu trabalho. Por exemplo, dedicando toda a aula seguinte ao estudo da organização do Estado e do Poder Judiciário, uma vez que as PLPs deverão ter uma interação permanente com tais estruturas, propondo ainda nesse tema: “Deve-se destacar, aqui, o caráter androcêntrico e sexista do Direito e do Judiciário” (idem, p. 28), mantendo assim sua proposta de foco nas questões das mulheres.

Ao tratar dos Direitos Humanos, a profundidade da abordagem é maior, uma vez que busca realizar uma tripla tarefa: ensinar os conceitos, indicar caminhos de sua garantia e delimitar os Direitos das Mulheres como Direitos Humanos¹¹⁵. Os objetivos são bastante claros em trabalhar os conceitos e os preceitos que combatem a discriminação, bem como os mecanismos legais de combate a ela, tais como as demandas coletivas no Ministério Público. É facilmente percebido o foco dado, mesmo dentre o rol dos Direitos Humanos, ao objeto de trabalho e ação de Themis. A escolha por delimitar de forma menos ampla e tentar uma maior profundidade com essa abordagem subjaz ao programa apontado. É também um momento de transição da linguagem mais da Ciência Política para a linguagem mais propriamente Jurídica, papel bem exercido pelo estudo dos direitos constitucionais.

Os quatro módulos seguintes já lidam diretamente com legislação, tendo uma abordagem mais francamente jurídica. Os direitos específicos, indicados nas legislações são abordados de modo a permitir a apropriação prática pela PLPs, transformando-os em uma parte importante de seu instrumental de trabalho. Esse é o núcleo da formação jurídico-formal das PLPs, por isso mesmo a busca de uma

¹¹⁵ Mantendo-se coerente com a proposta do movimento internacional, como já comentado.

maior profundidade de seu estudo, que conta com facilitadores da área jurídica. É importante destacar que trata de um conjunto de direitos, para além dos específicos de mulheres, buscando trabalhar temas próximos. A profundidade e dedicação dada ao tema da violência contra mulheres também fica em destaque, sendo a principal ocorrência de violação de direitos.

As atividades complementares visam ampliar a perspectiva cultural das PLPs, sendo sugerida, dentre as outras atividades, a realização de um júri simulado, onde as PLPs possam observar as posturas e os ritos de julgamento. É um aspecto muito importante para suas formações gerais.

No conjunto, é um programa objetivo e bem orientado, buscando mesclar uma formação geral e uma formação mais específica nas normas legais pertinentes. Em toda a sua orientação e metodologia de execução, mantém-se muito coerente com as propostas e objetivos de Themis, com sua eficiência comprovada pelos resultados dos dez cursos de formação realizados.

V.4. Análise em entrevistas pessoais

Em abril-maio de 2008, foi realizada a pesquisa de campo na Themis. Esta consistiu, basicamente, em entrevistas filmadas com as coordenadoras e com algumas PLPs que participaram de uma reunião na sede da Themis e uma verificação da documentação complementar existente no acervo da organização e na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Foram realizadas conversas informais com a secretária, a tesoureira e a advogada de Themis. Foi ainda efetuada a busca da cópia de uma dissertação sobre o trabalho de Themis, na biblioteca da UFRGS, que foi conseguida, e realizada a tentativa de contato com a OAB-RS para saber de suas impressões sobre o trabalho, que acabou por não ocorrer.

O contato com todas as pessoas de Themis foi o mais amistoso e cordial possível, contando com a expressa vontade de explicar e esclarecer quaisquer dúvidas ou questões apresentadas. Sempre gentis e prestativas, buscaram fazer conhecer mais e melhor sobre o trabalho durante todo tempo, transformando inclusive sua sede em meu local de trabalho diário.

No sentido da documentação, além do que já havia conseguido no Rio de Janeiro, em Porto Alegre a equipe Themis forneceu vasto material, inclusive a cópia

de outra dissertação sobre o trabalho da organização, ampliando assim substancialmente a pesquisa documental.

Quanto ao acesso às PLPs, foi franqueada ao pesquisador a participação numa reunião do grupo e, finda a pauta ordinária, foi aberto um tempo livre de debates com o grupo, sem qualquer interferência das coordenadoras: as PLPs falaram o que pensam.

Do ponto de vista físico, Themis ocupa um grupo de salas no vigésimo andar de um prédio no Centro de Porto Alegre. Esse grupo é composto por três salas maiores, ante-sala, copa e banheiro, algo em torno de oitenta metros quadrados. Chegando-se pela ante-sala, onde estão expostos prêmios e troféus de Themis, à direita fica a sala da advogada, da tesoureira e da Coordenadora Geral, com o espaço dividido por divisórias baixas. Na primeira sala à direita da ante-sala, fica a secretaria e biblioteca, atrás das quais estão a copa e o banheiro. Na terceira sala ficam as coordenadoras dos Projetos PLPs e JMCs e é o espaço de reunião. Todos os ambientes são decorados com sobriedade e bom gosto, com pôsteres e quadros relativos aos trabalhos de Themis. Pude observar o trânsito fácil das PLPs e outros ativistas sociais nestes espaços de Themis, tendo inclusive ocorrido ali uma reunião com movimentos sociais.

A Coordenadora Geral, Rubia Abs da Cruz, em sua entrevista, destacou o processo de construção da metodologia Themis, no qual a parceria com o GEEMPA permitiu que se aliassem: conhecimento jurídico, linguagem clara e uma postura não preconceituosa frente às questões femininas. Disse que após tanto tempo, as parcerias com os facilitadores estão bem mais eficientes, a maioria sendo de longo termo.

Do ponto de vista da atuação de Themis destacou três eixos:

- a) capacitação em Direitos das Mulheres: com os projetos das PLPs e JMCs;
- b) advocacia feminista: englobando o sistema de SIMs e o suporte jurídico a ele;
- c) Centro de Documentação, Estudos e Pesquisas (CEDEP¹¹⁶): que realiza as publicações, tanto de divulgação ou didáticas, em formato impresso ou em vídeo.

¹¹⁶ Os objetivos do CEDEP são: “Promover a pesquisa e estudos da relação gênero e Direito, bem como documentar a produção teórica e de experiências realizadas pela Themis, de forma interligada aos seus demais programas. Promover o diálogo com os operadores do Direito, de forma a contribuir para a construção de uma nova abordagem do Direito em relação às questões de gênero. Promover o diálogo com as instituições

Explicou que o projeto da JMCs derivou de demandas extras das próprias mulheres, e que, além disso, surgem mais demandas por projetos de geração de renda (fora do escopo da proposta de Themis) e pela conscientização em Direitos Trabalhistas (o que é incorporado nos cursos de reciclagem, mas sempre sob o viés da questão da mulher, falando principalmente de assédios morais e sexuais). Informou que Themis participou de alguns projetos não focados na questão da mulher, mas resolveram se concentrar nela.

Sobre o curso de formação destacou que, em princípio, pensou-se em formar “advogadas populares”, que redigissem Habeas Corpus, por exemplo. Depois, verificou-se que a característica maior das PLPs deveria ser a de “cidadãs que exercem a cidadania, por conhecer seus direitos”. Observou que a transição para esse novo lugar de cidadã em geral causa transformações na vida das PLPs, dizendo que o curso é uma forma de “empoderamento” dessas mulheres. Disse que muitas mudam sua postura pessoal, seu modo de falar e de vestir, e se tornam uma espécie de tradutoras do Direito para suas comunidades¹¹⁷. Relatou que, por vezes, as PLPs comentem excessos¹¹⁸ e que a preocupação em garantir a intensidade e amplitude corretas nesse “empoderamento” está sempre presente nas ações de Themis.

Quanto ao fato da experiência de Themis ter inspirado outras experiências no estado e no resto do país, disse que possuem um contato mais próximo com as iniciativas no estado. Que há tempos atrás foi realizado um curso intensivo, reproduzindo sob a forma de imersão todo o curso de formação das PLPs, para representantes de organizações de diversos estados, que foram capacitados a reproduzir a metodologia em seus estados.

Quanto aos recursos comentou que Themis vive no limite de sua sobrevivência, nem mais nem menos. Que possui períodos de tranquilidade financeira e períodos de necessidade de recursos, mas que possui parceiros e financiadores de longo termo.

acadêmicas, de modo a estimular o debate e o pensar as relações de gênero, de modo a contribuir para a equidade”. Consultado no dia em 01/09/2008, no sítio <http://www.themis.org.br>.

¹¹⁷ Ao comentar um dos vídeos produzidos por Themis, o “Na frente da Lei tem um guarda”, disse que, numa cena, um juiz, num júri simulado, prolata uma sentença e a cena muda para uma PLP explicando às mulheres que assistem ao júri: “O que ele quis dizer é que...”, explicando assim a fala do juiz.

¹¹⁸ Citou que soube um caso de uma PLP em Brasília que começou a cobrar por sua assistência, por exemplo.

A Coordenadora do Projeto PLPs, Cristina Sampaio, abordando a formação das promotoras em si, disse que houve uma mudança, a partir do sétimo curso de formação¹¹⁹, uma vez que até então Themis realizava os cursos nas comunidades, sendo cursos de menor duração, o que levou a que cada um desses fosse orientado para comunidades onde hoje funcionam os SIMs. Ela mesma fez o oitavo curso de capacitação em 2000¹²⁰. Por iniciativas das próprias mulheres, Themis está repensando em voltar a fazer os cursos nas comunidades, para facilitar o acesso.

Identifica um salto de qualidade no conteúdo da formação a partir de 2005, quando houve a formalização da Metodologia Themis¹²¹, partindo de uma reflexão e aperfeiçoamento do que já era feito. Mesmo assim, enfrentam novos desafios a cada turma¹²². Falou sobre o debate coletivo para seleção de candidatas ao curso de formação, que busca verificar os perfis que mais se encaixam na proposta do curso.

Falou bastante da relação dos facilitadores com as alunas e da mediação da coordenação do curso nessa relação, quer seja provendo os meios materiais de distribuição de textos e outros elementos didáticos, quer seja aprimorando ou mesmo corrigindo conteúdos que possam ter sido mal expostos ou expostos em um viés equivocado. Disse também que raramente existem problemas de didática ou conteúdo com os facilitadores, uma vez que a maioria deles é parceiro de Themis de longa data. Eventualmente ao incorporar um novo facilitador surge esse tipo de problema, que é de pronto detectado e corrigido, quer com as alunas (no sentido do conteúdo), quer com o facilitador (no sentido do enfoque e/ou didática). Embora os facilitadores sejam em sua maioria da área jurídica, pela vivência e pelo longo relacionamento com Themis, sabem abandonar o discurso hermético, formal e de terminologia rebuscada, tão comum à área jurídica.

Contou que uma evolução ocorrida entre no décimo curso foi uma avaliação permanente, oral e escrita de cada módulo, além das respostas, por escrito, das

¹¹⁹ Foi já realizado o décimo curso de formação pela Themis, concluído em agosto de 2007.

¹²⁰ Até o sétimo, cada curso atendia uma região da cidade; no sétimo, foram atendidas duas regiões e, nos nono e décimo, cinco cada.

¹²¹ Informou também que a metodologia não tem sido usada exclusivamente para formação de PLPs por outras ONEs, já tendo sido usada para a capacitação de outros públicos em outras temáticas.

¹²² No décimo curso, por exemplo, várias mulheres estavam concorrendo nas eleições do Conselho Tutelar, o que provocou problemas de frequência. Isso volta a ocorrer na formação de 2008, de JMCs, por conta das eleições municipais. Mas ela adverte que essa é uma condição que tem que ser superada sem negação: as mulheres realizam outras atividades políticas além do curso.

participantes a uma pergunta formulada pela coordenação, que visava verificar o entendimento final de cada uma sobre o tema abordado. Disse ainda que ocorreram poucas aulas nas quais não se obteve uma compreensão geral do tema abordado. Acredita que esse êxito se deve a uma conjugação de fatores, tais como: o desejo de aprendizado das mulheres; o processo de seleção; a metodologia Themis e a dinâmica que o facilitador executa na aula, usando formas de aumentar a participação (e conseqüentemente o entendimento) ou não.

De sua experiência pessoal, contou que chegou à Themis em 1999, para trabalhar no administrativo e até então não tinha ouvido falar nela. Chegou num momento de troca de coordenação e no ano seguinte resolveu fazer o curso de PLP em 2000. Disse que quem vem de comunidades pobres necessita desse saber, se não para si, para a família ou para conhecidos. Ela não era da comunidade da Leste ou da Restinga (comunidades alvo do curso) e sofreu uma reação das alunas por conta disso, mas soube seguir no curso e foi importante. Disse que quando você faz o curso, você “abre seus olhos, quando você olha em linha reta, com o curso aprende a olhar para os lados e depois da atuação prática, começa a ver nas costas”. O conhecimento em si é algo fundamental na vida pessoal e em sua relação com o mundo. Disse que muitas mulheres não tinham acesso à informação e à literatura específica e a partir do curso viram um novo universo se abrir.

Quanto ao processo de seleção, disse que nos primeiros cursos bastava que as mulheres lessem e escrevessem, mas isso se mostrou insuficiente para darem conta do extenso material bibliográfico do curso. Por isso, passaram a selecionar mulheres com um nível mínimo de escolaridade, que fosse base para a leitura e entendimento dos textos. Como terão uma ação multiplicadora e de explicação dos conteúdos para as demais mulheres com menos escolaridade, devem ter uma boa formação, extraindo o máximo do curso.

Finalizou dizendo que já foram formadas mais de trezentas PLPs em Porto Alegre, muitas ainda militantes¹²³, mas que militando ou não são PLPs, porque a maior transformação do curso se dá na postura pessoal e no conhecimento que se carrega. Que o fato de estarem atuando ou não depende por vezes de outros fatores

¹²³ Destacou que usa o termo “militante” ao invés de “voluntária” por entender que a opção por atuar é fundamentalmente política em acreditar na causa.

alheios à vontade delas, mas que sempre podem voltar a fazê-lo, pois uma vez que se tornam PLPs, jamais deixam de o ser, é uma transformação para sempre.

A Coordenadora do Projeto JMCs, Elisiane Pasini, destacou como o projeto se adequa à missão institucional de Themis (acesso à Justiça e “empoderamento” de mulheres; advocacia feminista e CEDEP) e que teve sua gênese em estudos junto à UNESCO e às escolas municipais, acabando por concluir que a necessidade de que o acesso à Justiça e o “empoderamento” deveriam começar mais cedo, com mulheres mais jovens. Nasce também com base nas demandas oriundas das atividades práticas da organização, aproveitando a Metodologia Themis. Foi realizado um primeiro curso experimental, com dezenove mulheres jovens, com um desenho muito similar ao dos cursos de formação das PLPs. No segundo curso, ocorrem mudanças importantes. Na sociedade ocorre uma mudança do enfoque para com a juventude e em Themis houve uma substituição da coordenação e, principalmente, já havia a experiência do primeiro curso. Existem diferenças políticas nos enfoques do trabalho¹²⁴ e também na ênfase das temáticas. E com isso, após o segundo curso, ocorre uma delimitação do espaço próprio das JMCs na Themis, com base nas diferenças e compartilhamentos entre PLPs e JMCs, onde as JMCs estão num lugar mais de ação preventiva e as PLPs num lugar de ação mais restaurativo. Nesse último ano, houve um aumento nas ações internas conjuntas entre JMCs e PLPs¹²⁵ e um aumento na representação política das JMCs nos movimentos feministas. Nos últimos tempos, o tema da violência contra a mulher jovem é uma demanda que vem sendo trazida pelas jovens, que é um tema velado e que está sendo trazida à luz. Outros temas são o passe-livre para estudante e o direito à moradia¹²⁶. Falou sobre a dificuldade em reconstruir a todo tempo a linguagem jurídica para efetivar a comunicação com as jovens, facilitando o entendimento, destacando que o problema não é em virtude da idade das mulheres, mas pelo hermetismo do discurso jurídico.

Afirmou que usam técnicas didáticas diferentes - dinâmicas, teatro e outras - que não são exatamente as da estrutura de aula normal. As JMCs são formadas

¹²⁴ Por exemplo, as JMCs não acompanham mulheres vítimas de violência às delegacias.

¹²⁵ Estão elaborando um projeto com oficinas em conjunto sobre violência sexual.

¹²⁶ Elisiane destacou certa inquietude das jovens em saber quais os direitos afinal de contas elas podem invocar e exercer.

assim e, eventualmente, são capacitadas em dinâmicas, buscando o diálogo sempre, embora isso não afaste o uso de material formal, impresso.

Não existe um local de atuação determinada, como os SIMs, para as PLPs, o que torna um desafio manter a unidade do grupo sem um foco de trabalho definido e uma vez que possuem sua trajetória de vida redirecionada por outros fatores¹²⁷. Além disso, possuem uma agenda de vida complicada, inclusive tendo que cumprir afazeres domésticos, por exemplo.

Falou ainda sobre a contradição que o trabalho tende a gerar nas JMCs, na medida em que o conhecimento do Direito (formal) só revela a falta de Direito (material). Nesse sentido, o trabalho de Themis pode ser encarado como um elemento na disputa social, ao lado dos que buscam a efetivação de Direitos. Comentou uma resposta de uma JMC, quando ela falava da dificuldade de se obter financiamentos, uma vez que a transformação efetivada pelo projeto era “simbólica” e, com isso, de difícil comprovação¹²⁸, ao que foi interrompida por uma jovem se dizendo ser a prova viva da transformação que ocorreu, mudando sua percepção e seu modo de agir.

Pontuou uma característica que acha importante, a de que com uma formação adequada em Direito, mais do que ter a informação sobre ele, ter-se-ia a possibilidade de sua utilização, numa cultura marcada pela não-utilização de direitos. Disse que acredita que a informação só faz sentido com a sua utilização.

Afirmou que estar nesse lugar de disputa na sociedade é difícil e complicado, em vários sentidos, principalmente para manter uma continuidade.

Quis ainda afirmar que a juventude não é o futuro, é o presente, devendo-se com ela estabelecer uma relação de diálogo e respeito, considerando diferenças e semelhanças, mas que fundamentalmente não descaracterize o jovem como sujeito, não só de Direitos, mas de sua vida. E que a Themis tem tentado construir esse caminho, mesmo sendo um desafio permanente.

Na reunião com as PLPs, busquei efetivar uma conversa aberta, sem formalidades, na qual pudesse verificar fundamentalmente três eixos de seu conhecimento:

¹²⁷ Disse que a Themis, por exemplo, reembolsam as passagens, é preciso ter o dinheiro para ir, o que nem sempre ocorre.

¹²⁸ Textualmente falou: “(...) a gente não tem quantidade, não tem como pegar na mão e dizer que construiu quinze casas, porque não há isso, não é esse nosso lugar (...)”.

- a) a compreensão em alguns temas jurídicos, relativos ou não às questões femininas e sua capacidade em relacioná-los, numa crítica política e geral;
- b) a mudança operada em suas vidas após o curso;
- c) as características gerais de seu trabalho como PLPs.

No primeiro eixo, a maioria não possuía uma visão mais geral sobre o Direito, embora fossem muito competentes no debate das questões jurídicas das mulheres. As que conseguiam fazer algum tipo de comentário sobre outras questões jurídicas deixavam escapar que tal conhecimento era fruto de outras experiências¹²⁹, sendo muito enfáticas em ligar seu saber jurídico à questão da mulher, dando a entender que o foco dado por Themis a essa questão efetivamente foi assumido por elas. As articulações políticas mais gerais, entre o Direito e as estruturas sociais, como no caso da criminalização da pobreza, eram feitas de forma incidental, principalmente por duas PLPs que possuem militância partidária, uma delas usando inclusive uma camiseta de partido. Mas demonstraram sensibilidade em apontar problemas de classe, embora as falas fossem mais num tom de denúncia e queixa do que de superação. Possuem com clareza a noção de que o acesso à Justiça é diferenciado entre mulheres de classes sociais diferentes e criticam muito isso. Criticam também a ação da Polícia: “(...) eles não queriam registrar a ocorrência, tive que ir lá e mostrar meu crachá de PLP para que ele registrasse (...)”. O Poder Judiciário também foi objeto de críticas - menos contundentes, no entanto.

Quanto ao segundo eixo, as narrativas foram unânimes no sentido de relatar profundas mudanças em seus comportamentos, vestimentas, entendimento e atuação. Reconhecem que o papel que exercem como PLPs lhes dá responsabilidades e um reconhecimento social nas comunidades. Relataram problemas na vida pessoal em função do trabalho, mas em nenhum momento pareceram sequer em vacilar em continuar com ele. Num relato mais significativo, uma delas falou que a principal mudança que sentiu foi parar de entrar com a cabeça baixa nos órgãos públicos e ser ignorada ou humilhada: disse que agora chega de cabeça erguida e que se algum funcionário não respeita os seus direitos, reclama e os exige e com isso se sente mais respeitada e ouvida nesses órgãos. Se no eixo anterior houve uma participação mais tímida do conjunto das PLPs

¹²⁹ Disse uma delas: “O Direito do Trabalho eu já conhecia um pouco por estar trabalhando, mas nem imaginava que existissem tantas leis para as mulheres”.

presentes, nesse eixo houve uma grande participação, com quase todas querendo falar e contar de sua experiência pessoal. O sentimento geral era de compromisso não só com o trabalho que realizam, mas também com as mudanças que nelas ocorreram: diziam que olhavam para o mundo de outro modo e que jamais voltariam a olhar como antes.

No que diz respeito aos trabalhos que realizam, embora exista documentação sobre oficinas, cursos e palestras, esse tipo de trabalho nem foi mencionado. Falavam objetivamente em atendimento e esclarecimento às mulheres vítimas de violência, narrando situações e como se deu sua intervenção. É importante destacar que as soluções que apresentaram foram notadamente de sua intervenção pessoal, no ajudar a quem as procura a “garantir seus Direitos”. Não deixaram transparecer a existência de nenhum vínculo mais orgânico com as populações, ou que estimulem algum tipo de organização comunitária em torno dos SIMs: o SIM está lá e as mulheres o procuram quando têm problemas. É importante destacar que, embora ocorram atividades de divulgação e prevenção, a sua rotina é essa mesma, a de socorrer a quem as procura, sendo esse o principal modo de sua intervenção junto às mulheres.

V.5. Avaliação geral da experiência

Existe um simbolismo sobre Themis, que muitos acreditam ser a deusa grega da Justiça, mas num Panteão de diversos deuses a estrutura era um pouco mais complexa.

A Justiça entre os gregos sofreu uma mutação, vindo de Lógus Mítico até um Lógus Político, de ritos religiosos até procedimentos investigativos humanos. Para resolver uma contenda, na *Odisséia*, de Homero, o que se empregava era um juramento perante os deuses – caso jurando falso, a ira de Zeus destruiria com raios quem perjurou – e todos se davam por satisfeitos. Já em *Édipo Rei*, de Sófocles, o que se tem é um processo humanizado e investigativo, mas ainda subordinado a uma base mítica – a profecia de Apolo na fala de Tirésias, cria a base investigativa – mas já com solução humana, furto de uma racionalidade crescente. Em *Antígona*, também de Sófocles, essa transição chega ao auge: há a ruptura com a Lei Divina (honrar os mortos) e a adoção de Lei Humana (não honrar um traidor de Tebas). Em termos mitológicos, existe “**Themis**”, mulher de Zeus, deusa da obediência às leis,

aos deuses e às tradições e existe “*Diké*”, filha de Themis e Zeus, deusa da Justiça Humana, da busca pelo justo socialmente construído. Esse estudo é bastante desenvolvido por José Ricardo Cunha (1998), mas o que nos interessa aqui é que “*Themis*” pode ser entendida como a deusa da Justiça Formal, enquanto “*Diké*” a da Justiça Material. Existe uma dicotomia, portanto, da ONE ter o nome de uma deusa e querer atuar no campo da outra. Mas isso é apenas um indicativo.

A Themis gaúcha é uma organização que sabe o que pretende fazer e que sabe se organizar para fazê-lo. Isso está presente desde seu processo de fundação. Essa Themis é uma filha de seu tempo, com características significativas:

- a) é uma organização competente e longeva, sabendo articular recurso interno e externo para desempenhar os papéis a que se propõe;
- b) tem muito claro o que quer fazer e para quem, quer seja no sentido da profundidade e abrangência temática, quer seja no que diz respeito à amplitude em relação a seu público-alvo;
- c) possui uma metodologia, tanto a pedagógica como a de trabalho, com uma forte ênfase na relação teoria-prática, onde a prática é o elemento de reavaliação de novas teorias, que serão testadas na prática. Esse método de caráter dialético garante não só a superação permanente de problemas, como o permanente surgimento de novos problemas: a organização vive em constante movimento, tem dinâmica e está sintonizada com as questões de sua realidade de trabalho;
- d) política de formação de ativistas construída metodologicamente e com objetivos claros quer seja visando a atuação na sociedade diretamente, quer seja no trabalho interno de Themis: formar PLPs e JMCs é também garantir uma permanente renovação de ativistas na organização - o exemplo maior disso é a atual coordenadora do Projeto das PLPs, ela mesma formada num dos cursos;
- e) possui a dimensão clara da necessidade de uma base financeira para o tipo de ativismo “auto-sustentável” que exerce. A busca de fontes de financiamento e parcerias, que em última análise vão determinar a amplitude e profundidade do trabalho, está muito presente, inclusive em seu manual metodológico, que dedica uma parte a esse fim;
- f) consegue se afirmar como um empreendimento social de sucesso, sem perder de foco seu trabalho de conscientização e organização de mulheres, fundamento de sua criação;

- g) com isso mantém uma característica híbrida, mantendo sob a forma empreendedora contemporânea seus conteúdos políticos originais;
- h) por não se pretender a trabalhar com o Direito como um todo, mas com os Direitos das Mulheres; por não pretender ser uma formação semelhante a dos advogados, mas transmitir conceitos instrumentais e operacionais do Direito e por não pretender atingir a todas as mulheres, mas a determinados segmentos bem definidos, Themis consegue aliar objetividade, operacionalidade, viabilidade e resultados com destacada eficiência de um modo que se destaca, sendo uma referência em sua área de atuação.

O trecho abaixo, uma longa seqüência de exposição de Themis feita por Bonetti, Vieira e Fonseca, confirma isso:

"(...) Baseada em fatos reais, observados também em outras áreas de aplicação do Direito (como a área cível e do trabalho) e visando contribuir para alterar esta realidade, a Themis - Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, criada em 1993, definiu como missão e vocação institucional a ampliação das condições de acesso das mulheres à Justiça, através da criação de novos mecanismos para defesa, prevenção e promoção de direitos, que constituem as três dimensões do princípio da proteção integral dos direitos humanos." (BONETTI, VIEIRA e FONSECA, 2003:2).

E ainda:

"O projeto Themis de acesso à justiça baseia-se em dois pressupostos:

1) que a falta de conhecimento e consciência do direito a ter direitos por parte das mulheres oriundas dos setores economicamente pobres da população impede a apropriação do sentimento de pertinência social (cidadania), uma das condições para participação na vida social e política e para intervenção na defesa de direitos e transformação social;

2) que a estrutura e funcionamento do Poder Judiciário precisam ser repensados e os operadores do Direito (juízes, promotores de justiça, defensores públicos, delegados, funcionários policiais e advogados) sensibilizados para uma releitura crítica do Direito capaz de enfrentar os mitos da neutralidade e da igualdade de todos perante a lei. Tais mitos acabam por afastar o viés histórico e cultural presente na sua aplicação, os quais ao serem negados, impedem o reconhecimento e a percepção dos preconceitos e discriminações vigentes em nossa sociedade. O resultado é uma prestação jurisdicional inócua, distante do ideal de realização de Justiça no caso concreto, a partir de um sujeito de direitos determinado, em suas várias dimensões: de gênero, orientação sexual, raça/etnia, classe social." (BONETTI, VIEIRA e FONSECA, 2003:2).

Quanto ao público alvo:

“Tais pressupostos definem os públicos-alvo a serem preferencialmente atingidos e sensibilizados neste projeto de acesso à justiça: as mulheres de periferia, caracterizadas por baixos níveis de escolaridade e condições materiais, bem como diferentes representações sobre cidadania, por um lado e os funcionários do sistema legal, os operadores do Direito, por outro.” (BONETTI, VIEIRA e FONSECA, 2003:3).

Sobre a associação entre objetivos, pressupostos e público-alvo:

“A associação feita entre os objetivos (a missão), os pressupostos para a dificuldade de acesso das mulheres à Justiça e o público alvo definiu as três principais linhas de atuação (programas) da entidade. Estas linhas refletem os princípios da prevenção, defesa e promoção dos direitos humanos que são indissociáveis e interdependentes e estão presentes no cotidiano das ações de cada um dos programas.

O programa de Promotoras Legais Populares (PLPs) destina-se à capacitação legal de mulheres lideranças comunitárias em noções básicas de Direito, direitos humanos e das mulheres e funcionamento do Estado, para um trabalho de multiplicação do conhecimento e da consciência do direito a ter direitos, que se desenvolve através da atuação das PLPs nos Serviços de Informações à Mulher (SIM), em cada uma das regiões onde foi realizado o curso.

O programa de Advocacia Feminista busca, através da litigância individual (representação judicial das vítimas) e coletiva (representação ao Ministério Público, Ação Civil Pública e petição ao sistema internacional de direitos humanos), bem como através da assessoria e orientação ao trabalho cotidiano das promotoras, fazer o uso político do Direito. O acompanhamento de casos concretos de violação, além de repercutir favoravelmente pelo acolhimento e defesa de cada uma das vítimas, permite-nos refletir e projetar para toda a sociedade o tratamento dispensado pelo estado às mulheres.

Baseada na reflexão sobre fatos concretos, portanto, a Themis pode desenvolver uma terceira linha de atuação, na perspectiva da afirmação de seu projeto político de emancipação e empoderamento das mulheres, buscando contribuir para a construção da igualdade de gênero. Esta é a função do Centro de Documentação, Estudos e Pesquisas, que alimenta o debate teórico sobre a relação entre as categorias gênero e Direito e fundamenta a ação dos demais programas.” (BONETTI, VIEIRA e FONSECA, 2003:3).

Sobre alcance do trabalho:

“(…)

Desde 1993 a Themis realizou sete Cursos de Formação de Promotoras Legais Populares em Porto Alegre e um em Canoas, cidade da região metropolitana, sendo responsável

pela formação de 210 Promotoras Legais Populares (PLPs). Através de parcerias com vinte e duas ONGs de sete estados e de parcerias com entidades de onze municípios do Estado do Rio Grande do Sul, a Themis coordenou a multiplicação nacional e estadual deste projeto, resultando na formação de cerca de mais 400 PLPs, neste estado e 700 Agentes Multiplicadores de Cidadania (incluindo PLPs), no Brasil." (BONETTI, VIEIRA e FONSECA, 2003:13).

Isso constitui uma visão objetiva de Themis e seu trabalho, mas, resgatando um pouco da história recente, houve uma mutação da militância social, antes marcada pela ação de partidos políticos nos movimentos sociais, para os próprios movimentos sociais e, por fim, em organizações autônomas. Os partidos recrutavam ativistas jovens e profissionais para suas fileiras, orientando suas ações nos diversos movimentos sociais, que podiam ser separados por local de moradia, estudo ou trabalho e ainda em movimentos gerais, como o de mulheres e negros. Esse tipo de trabalho social, em formatos mais ou menos semelhantes, marcou a organização dos movimentos sociais no Brasil até meados da década de 80 do século passado. Naquele fim de década, seja pela reabertura do espaço de atuação político-partidária tradicional ou pela própria realidade de reorganização das forças políticas sociais no Brasil, seja por conta da crise internacional do movimento socialista, houve uma centralidade nos movimentos, que contavam com um suporte menor das estruturas partidárias, essas mesmas buscando ocupar os recém abertos espaços políticos institucionais. No período imediatamente posterior, naquele mesmo onde surgiu Themis, começam a serem criadas esse novo tipo de organização, que não tem mais um caráter de massa, mas o de prover ações para a massa social; que não têm um caráter de um grupo organizador aberto, mas fechado; que não se baseia em representatividade, mas em legitimidade¹³⁰.



Figura 9 - Seqüência de atividades

¹³⁰ Ver o Capítulo III desta dissertação.

Em relato próprio, as fundadoras de Themis contaram com um suporte de seu partido, o Partido dos Trabalhadores, como nos informa Siomara Marques (2007: 649), através da Comissão de Direitos Humanos da Câmara de Vereadores de Porto Alegre, e também da própria administração pública, a cargo de seu partido. Isso não deve ser encarado como um favorecimento ilícito, mas como uma política partidária de apoiar as ações políticas de seus membros, desde que coerentes com as propostas políticas do partido. Como Themis tinha uma proposta de ação política coerente com a do partido e como foi criada por militantes suas, natural ter havido o apoio político e material, como um resquício das práticas políticas de anos anteriores.

Na década de noventa do século passado, o debate ocorreu também quanto à profissionalização ou não dos movimentos sociais, debate esse de que Themis não deixou de participar, como ilustram as passagens abaixo, informadas por Bonetti, Fonseca e Pasini em meio a um texto sobre profissionalização de ativistas sociais:

“Contando o grande número de trabalhadores em creche, podemos dizer que aproximadamente a metade das mulheres garantem sua renda através de atividades ligadas ao trabalho comunitário. Esse fato chama atenção para a delicada interação entre a "liderança comunitária" e programas de "geração de renda". Certamente, existem senhoras de mais idade, donas de casa que entram no trabalho comunitário por motivos humanitários, e sociais, sem esperar nenhum retorno material. Também, mesmo entre aquelas pessoas que acabam tirando algum sustento de suas atividades, não é sempre possível ver o que veio primeiro: o interesse pelo trabalho comunitário ou o desejo de ter um bom emprego. Em todo caso, um acaba dando no outro. Quem trabalha em creche, por exemplo, acaba despertando-se para problemas comunitários e políticos. Quem trabalha o dia inteiro num "serviço comunitário" se considera no direito de receber alguma recompensa.” (BONETTI, FONSECA e PASINI, 1998:44).

“Enfim - o que parece mais comum - a associação pode estabelecer convênios com diversas empresas para assegurar salários para quem nela trabalha, atendendo a creche ou dando aulas de alfabetização, por exemplo.

Dora explica por que a creche em que trabalhou deixou de ser comunitária: "Quando era comunitária, não podia pagar funcionários. E trabalho voluntário hoje em dia, vocês sabem que não existe. Ninguém quer ser voluntário mais." Assim, sua creche passou a ser uma entidade particular e filantrópica.

Em um outro exemplo, Inez conta a sua história: "Andava sem dinheiro, desempregada. Então, fui lá na associação de moradores para tirar informações, falei com o presidente e vi

que a Feplam estava com um projeto aqui no morro para educação de adultos. Foi aí que entrei." Trata-se de um "bico" muito bem pago em relação aos empregos atualmente disponíveis. Guaraci, em tom de brincadeira, fala sobre a sorte da amiga: "Isso que é folga - só trabalha duas horas por noite e ainda recebe 200 reais!" (BONETTI, FONSECA e PASINI, 1998:45)

Ainda sobre o tema, em sintonia com a visão da época, escrevem:

*"Uma tradição antiga, nos bairros populares das capitais, é a do trabalho comunitário feito por religiosos da Igreja Católica. Existem também outras denominações no bairro que orientam e amparam os adeptos de sua igreja. Entretanto, as mulheres que freqüentam o Projeto Themis são em geral leigas. Seu trabalho enquanto promotoras populares é reconhecido, mas não há sistemas públicos para remunerá-las. Assim, a Themis, através do Serviço SIM, criou uma maneira de pagar honorários. (As promotoras ganham por dia de plantão). Nesse sentido, formam, nos bairros onde trabalham, **uma nova categoria**, que não corresponde nem às damas de caridade, nem aos profissionais do serviço social.*

O interesse persistente por maneiras de "fazer render" o Projeto é ligado, sem dúvida, não somente a uma real necessidade de sobrevivência (das associações assim como de suas "lideranças") mas também à procura por uma definição mais nítida do status da personagem - mulher, líder comunitário." (BONETTI, FONSECA e PASINI, 1998:49, grifo das autoras)

Ao fazer uma proposta de organização nacional do trabalho que realizam, Bonetti, Vieira e Fonseca fazem uma clara demonstração da suas propostas, o que merece uma longa transcrição:

*"Nos moldes do projeto piloto que estamos construindo no estado do Rio Grande do Sul, já financiado pelo Ministério da Justiça, Banco Inteamericano (sic) de Desenvolvimento e Fundação Ford, poderemos qualificar e ampliar o projeto de formação de Agentes Comunitários de Justiça em todo o território nacional. **Seria uma política pública coordenada pelo Ministério da Justiça em parceria com ONGs especialmente capacitadas para este fim**, que através de Agentes Comunitários de Justiça atuarão junto aos órgãos de prestação jurisdicional competentes para defesa e promoção dos direitos específicos de determinado segmento. Assim, por exemplo, as entidades de combate e prevenção à AIDS atuarão junto às varas da Fazenda Pública, as de defesa das crianças e adolescentes junto aos Juizados da Infância e Juventude, as que lutam contra discriminação racial junto às varas criminais e cíveis.*

O projeto deverá fomentar a formulação de novos direitos, demandados a partir de novos atores sociais, as ONEs, também capacitadas para a utilização da Ação Civil Pública enquanto legítimas representantes das lutas pelos direitos

humanos dos segmentos sociais excluídos - negros, indígenas, mulheres, homossexuais, crianças e adolescentes, e das lutas pela defesa de interesses difusos como consumidores e meio ambiente, por exemplo.

Além disso, através de Agentes Comunitários de Justiça especificamente treinados, poderemos garantir em convênios com o Poder Judiciário, Ministério Público e a Defensoria Pública, de cada rincão deste país, o fomento e o monitoramento da aplicação da legislação nacional e internacional de defesa dos direitos humanos, possibilitando a produção de verdadeiro diagnóstico sobre sua implementação.

Consideramos que as premissas para a elaboração do desenho institucional desta proposta já existem e dependem apenas de vontade política para sua articulação. Em primeiro lugar, tem como marco teórico e prático o Programa Nacional de Direitos Humanos, que é compromisso do Estado Brasileiro e que teve a participação de vários segmentos da sociedade civil para sua elaboração, críticas e reestruturação. Em sendo um compromisso do Estado, a partir da Conferência Internacional de Direitos Humanos de Viena em 1993, deve envolver todos os Poderes do Estado em suas diversas instâncias: federal, estadual e municipal. Em segundo lugar, há toda uma conjuntura favorável à construção de mecanismos que respondam à enorme necessidade de reforma do Poder Judiciário, no sentido de sua democratização quanto ao acesso e a eficácia da prestação jurisdicional.

CONCLUSÃO

(...)

Sugerimos que, por se tratar da elaboração de uma política pública nacional, sua coordenação poderia ficar a cargo da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, que deveria compor um Grupo de Trabalho com a participação de representantes do Poder Judiciário e do Ministério Público, do Consórcio Universitário de Direitos Humanos e de ONGs de projeção nacional, representantes dos diversos setores tradicionalmente excluídos do acesso à justiça.” (BONETTI, VIEIRA e FONSECA, 2003:26 e 27, grifos meus).

Essas declarações revelam explicitamente¹³¹ a perspectiva de trabalho de Themis, que do ponto de vista operacional:

- a) apóia e busca viabilizar um ativismo social remunerado, que seja fonte da reprodução material dos ativistas;
- b) a organização capaz de prover essa remuneração é aquela que se estrutura de modo semelhante ao de uma empresa, com métodos de gestão e controles administrativos eficientes;

¹³¹ Implicitamente isso já perpassava, por exemplo, a abordagem da Metodologia Themis

- c) para viabilizar essa remuneração, se insere na disputa por parceiros e financiadores, buscando se adequar a essa realidade de captação de recursos, inclusive buscando um financiamento público maior, como o proposto no texto;
- d) ao repassar sua experiência para outras organizações, de um modo honesto e solidário, transmite também tais valores, que formam a base operacional para o desenvolvimento do trabalho.

Themis é não só uma organização de seu tempo, como de um modo pragmático forma novos ativistas sociais comprometidos com esse modo contemporâneo de realizar trabalhos sociais. Além dos conteúdos sobre a questão da mulher que transmite às PLPs e JMCs, transmite também, de modo objetivo, um formato de organização, o formato ONE – Financiador.

Desse modo, atua na organização popular segundo a perspectiva de reproduzir seu próprio modo de organização, com fundamentos teóricos e práticos para esse fim. Seu objetivo de trabalho tem potenciais revolucionários na sociedade, mas sua organização para executá-lo é a do senso comum dominante, limitada assim em forma, conteúdo e alcance por uma regra de financiamentos que acabam por definir externamente à organização esses elementos¹³².

Isso a coloca com limites objetivos de trabalho:

- a) de conteúdo: fala somente dos Direitos da Mulher e correlatos no campo dos Direitos Humanos, sem ampliar para o Direito em geral;
- b) de público-alvo: só pode trabalhar com o segmento social que pré-definiu, agindo de forma mais reativa do que preventiva de danos, porque aborda a questão a partir da transgressão de Direitos das Mulheres, com grupos potencialmente atingidos por essas violações¹³³.
- c) de profundidade e formato: os cursos de formação não podem ir além de um prazo determinado e os de atualização ocorrem apenas para as que estão atuando. Se as PLPs fossem efetivamente servidoras públicas, isso poderia ser mais bem administrado.

¹³² De forma muito pragmática, só se realiza um projeto social no atual modelo de ONEs se e quando existe alguém disposto a financiá-lo. Caso não haja financiamento, ou o projeto é abandonado ou é adaptado de modo a poder captar recursos. Nas três opções (financiamento, não financiamento ou adaptações) não é somente a vontade política da organização quem define o projeto.

¹³³ Em Themis falaram do desejo em trabalhar, por exemplo, com homens, mas a falta de recursos obriga o foco.

A dicotomia entre “*Themis*” e “*Diké*”, apontada no início como um indicador, ganha agora um significado concreto: o trabalho de Themis é orientado no sentido de ampliar a consciência da mulher, de buscar construir uma nova identidade feminina na sociedade (componente material), mas seu método de organização prescinde de uma base representativa, bastando a legitimidade de suas propostas (componente formal)¹³⁴. Desse modo, se organiza efetivamente como “*Themis*”, buscando alcançar “*Diké*”.

É importante destacar que as críticas apontadas em nada diminuem nem a importância, nem a qualidade, do trabalho de Themis, que é de grande importância e qualidade na conscientização e defesa de direitos das mulheres. As críticas somente apontam a determinação estrutural operada pela ordem material dos financiamentos, método implantado e consolidado no Brasil, que acaba por delimitar campos e objetos de atuação das entidades e a limitar sua possibilidade de direção política destas. Themis, como uma dessas entidades, não fica imune a essa realidade, embora consiga manter uma ótima coerência com seus propósitos iniciais, somente tendo que se adequar a realidade da necessidade de captação de recursos, uma vez que sua proposta de trabalho, desde sua fundação, foi direcionada exclusivamente a esse tipo de trabalho com as questões da mulher.

O aspecto mais determinante dessa ordem de financiamentos, no entanto, é a sua naturalização para esse tipo de organização, muitas das quais, a maioria delas segundo estatísticas, já foi fundada sob essa ordem, com seus ativistas sequer tendo na memória outro tipo de arranjo financeiro. Essa naturalização leva a que, mesmo que de forma inconsciente, cada organização dessas seja uma replicadora do modelo de financiamentos, uma vez que, ao formar novos ativistas sociais, já incorpora em suas formações a adequação esse modelo dominante. A naturalidade com que, por exemplo, Themis aborda a captação de recursos em sua publicação explicativa da metodologia de formação de PLPs, indica que, efetivamente, esse cenário é tido como fato consumado e não como um problema a ser avaliado e superado. Essa naturalização pode ser um dos elementos que expliquem o grande crescimento de organizações desse tipo em tão pouco tempo.

¹³⁴ Mais propriamente metafísico, avaliando uma proposta por seu valor “absoluto”, e não pela efetiva organização social em torno dela. Uma idéia que fundamente um trabalho social, e não que seja produto de uma construção política de um grupo social. Na primeira hipótese, buscam-se resultados, na segunda, prioriza-se o processo de construção.

Ilustrações



Figura 10 – Prêmios de Themis



Figura 12 – Cartaz 15 anos de Themis



Figura 11 – Cartaz 10 anos de Themis

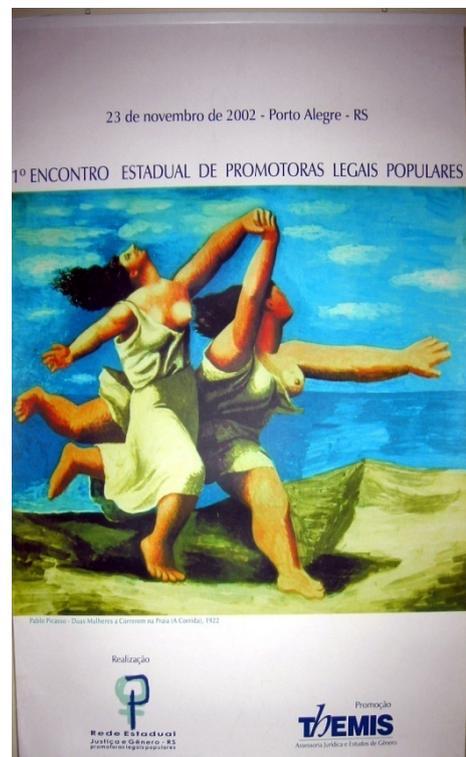


Figura 13 – 1º Encontro de PLPs

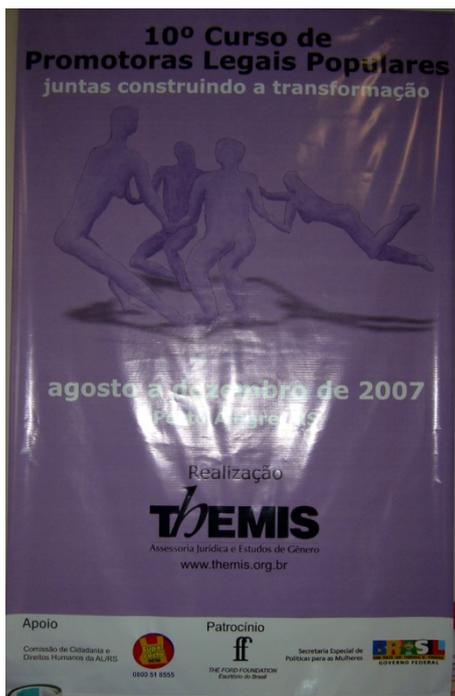


Figura 14 – 10º Curso de PLPs

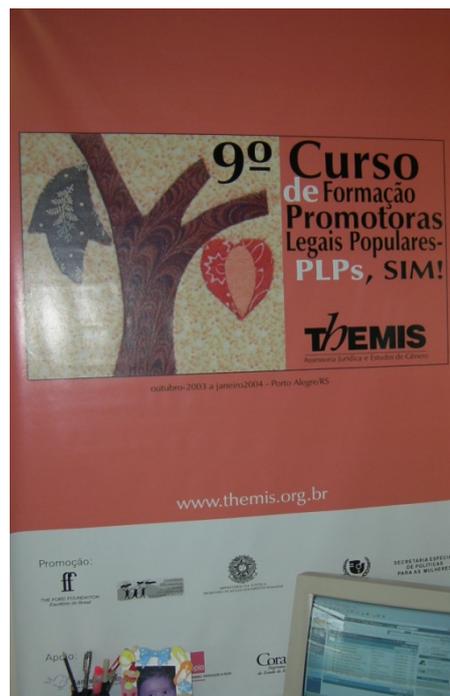


Figura 17 – 9º Curso de PLPs



Figura 15 – Camiseta JMCs



Figura 18– Camiseta Themis



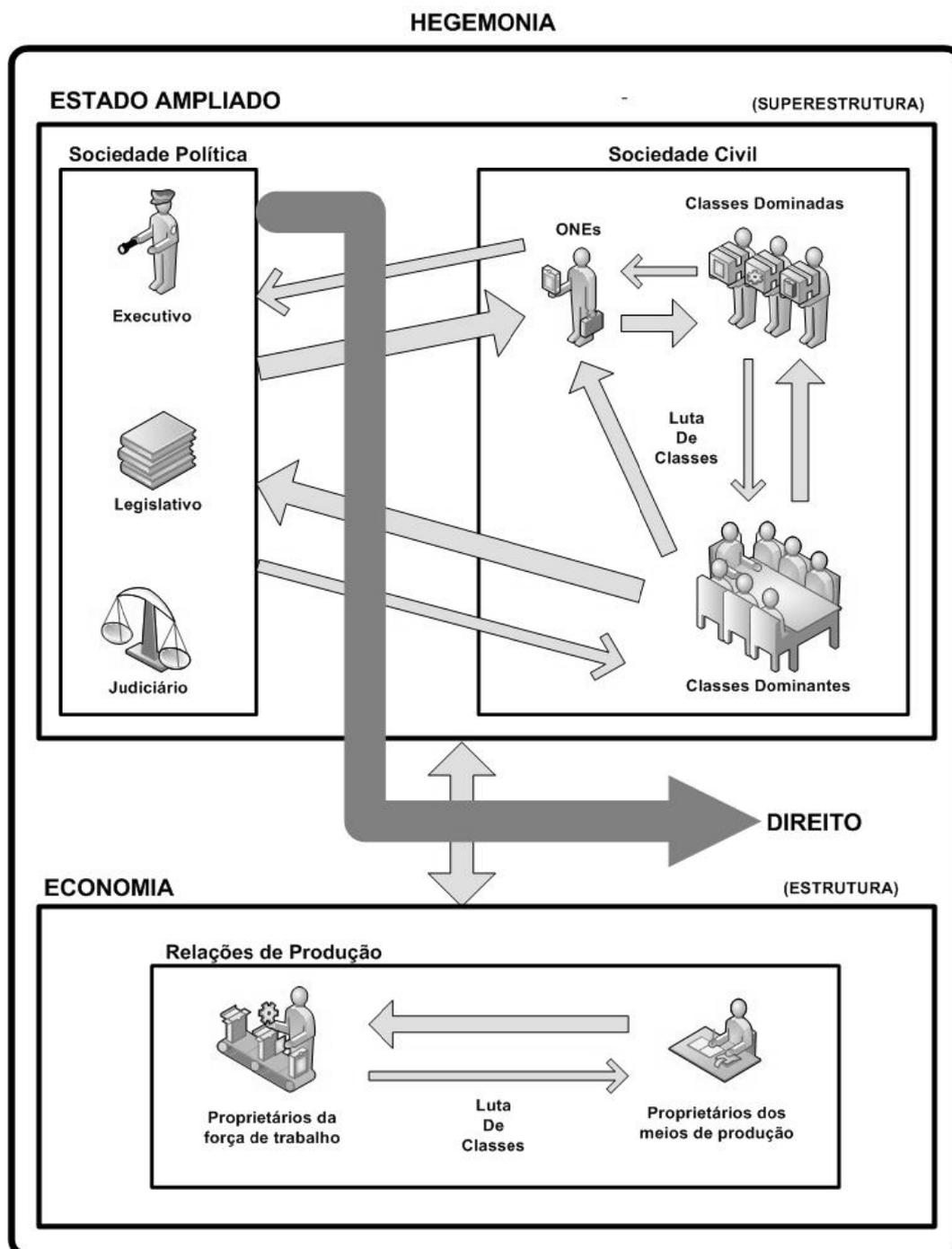
Figura 16 – Grupo de JMCs



Figura 19 – Logo Themis

VI. Considerações Finais

Na teoria do Estado Ampliado de Gramsci, que é o marco teórico dessa dissertação, foram anexadas duas mediações: a do Direito (em seu formato contemporâneo, como coação revestida de consenso) e as políticas sociais, com a inserção da ONEs, conforme o esquema abaixo:



Nota: A maior espessura da seta indica a classe ou setor hegemônico na relação.

Figura 20 – Referência de Estado adotada (completa)

As categorias atuam sobre os elementos estruturais e superestruturais produzindo novas mediações, a partir das quais, principalmente da contradição entre as ONGs e as ONEs, existem dois grandes caminhos para o ativismo social, um através da busca pela construção de políticas sociais públicas e o outro através da execução de políticas sociais privadas (com financiamento público ou privado). Foi defendida a posição de que, para políticas sociais de longo prazo, o formato de políticas sociais públicas é o mais eficiente, considerando inclusive que as políticas sociais tendem a ser localizadas no espaço e específicas na temática. O esquema abaixo indica esses caminhos:

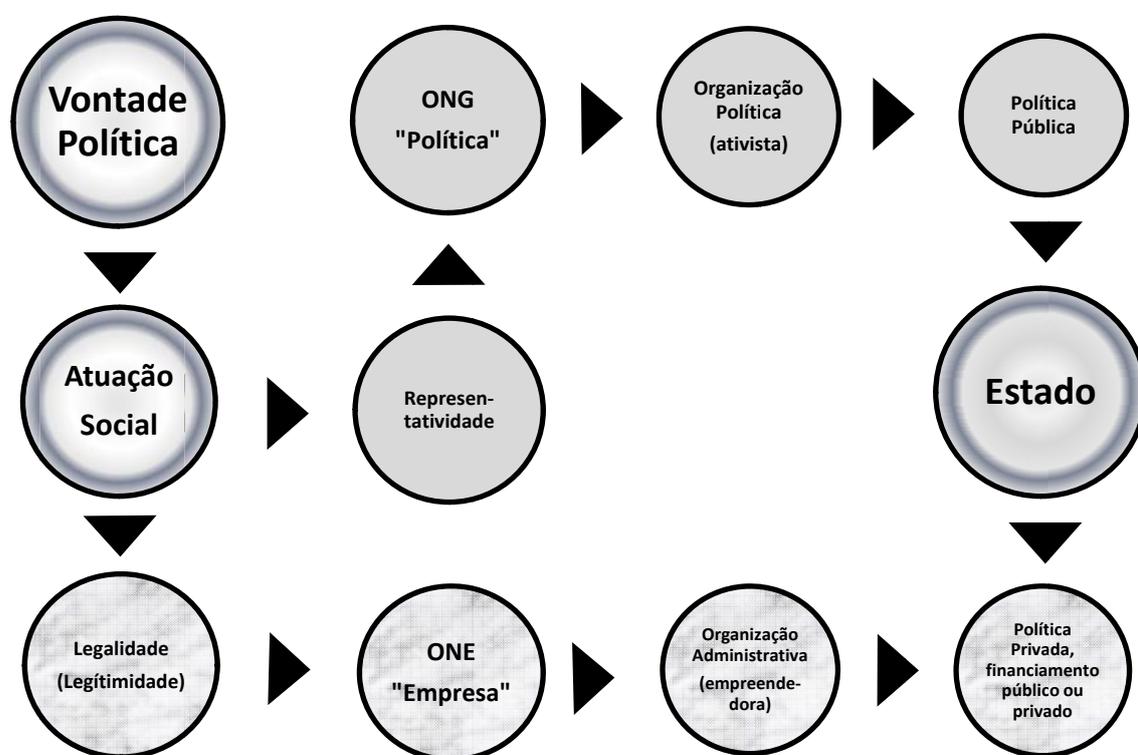


Figura 21 – Caminhos da ação política social contemporânea

Quanto à relação entre o Direito e os Direitos Humanos (mais propriamente com os Direitos Fundamentais) foi apontada uma relação de continência dos segundos, que são apenas um segmento do campo jurídico. Com isso a dupla redução que se opera (a primeira em reduzir o Direito aos Direitos Fundamentais e a segunda ao reduzir os Direitos Fundamentais aos de 1ª dimensão) não é capaz de permitir um entendimento social do Direito. Foi defendida a posição de que, centrando o conhecimento jurídico social na **política jurídica**, mais precisamente

nos **princípios jurídicos** que informam tal política, será possível construir uma perspectiva de entendimento amplo do Direito, sem que isso exija o conhecimento de todas as suas normas. O diagrama a seguir simboliza essa análise.

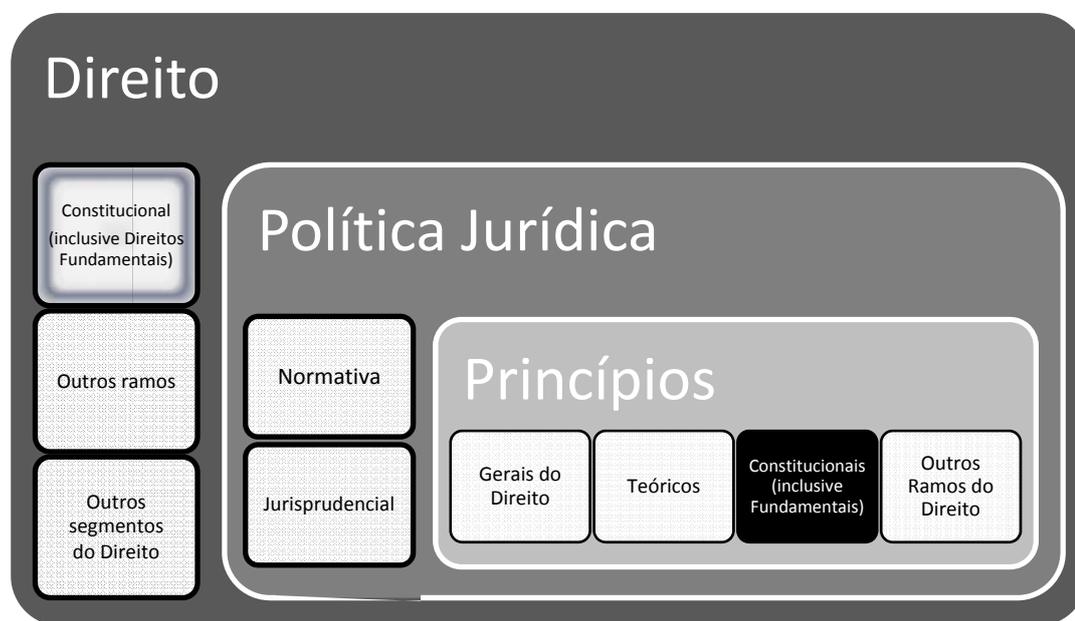


Figura 22 - Relação entre Direito, Direitos Fundamentais e Princípios

No que diz respeito ao que existe no Brasil quanto à educação em Direito, foi verificado que só existe o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH). O PNEDH é a transcrição nacional de um projeto que vem sendo construído por um organismo internacional, o Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), organização criada através de um convênio entre a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Costa Rica (que sedia a entidade). O IIDH, que é financiado, segundo o seu sítio¹³⁵, por governos; entidades internacionais de cooperação, fundações, ONGs, agências do sistema das Nações Unidas, universidade e centros acadêmicos, e que desde 1990 vem desenvolvendo um projeto de educação formal em Direitos Humanos para os dezenove países signatários do Protocolo adicional à Convenção Americana sobre direitos humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, o Protocolo de El Salvador (1998)¹³⁶. A cópia da apresentação de duas palestras explicativas do projeto do IIDH, bem como parte do PNEDH, pode ser lida nos anexos. No que diz respeito ao

¹³⁵ Ver no sítio do IIDH em <http://www.iidh.edu.cr>, consultado em 06/03/2008.

¹³⁶ Os países são: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Uruguai e Venezuela.

PNEDH, foram apontadas, além da discordância com o conteúdo reduzido aos Direitos Humanos, divergências quanto aos canais (escolas e projetos localizados são tratados com equivalência), e divergências quanto à metodologia. Isso está sintetizado na tabela a seguir:

Modelo	Conteúdo	Canal	Método
Em andamento (PNEDH)	Direitos Humanos (direitos de 1ª dimensão)	Escolas e Projetos	Transversal às disciplinas
Proposto	Direito	Escolas (ação central) e Projetos (ação acessória)	Disciplina que deve interagir com as demais (construtivista)

Tabela 4 - Comparação entre o PNEDH e a proposta apresentada.

Finalmente, foi efetuada uma análise de uma experiência concreta de educação social em Direitos Humanos, com o objetivo de constatar ou não a incidência dos parâmetros teóricos adotados. Foi escolhido o trabalho da ONE “Themis” de Porto Alegre, devido à sua longevidade (quinze anos), ao sucesso local e nacional (serviu de modelo para experiências semelhantes em vários estados brasileiros) e a sua eficiência teórica e prática (possui diversas publicações sobre o tema e apresenta ótimos resultados com seu método de ensino). Também foi levada em conta a motivação ativista de suas fundadoras, todas militantes femininas e organizadas em partidos políticos: desde seu surgimento é uma organização séria e com vocação para um sério e efetivo trabalho social. No entanto, mesmo com tantas qualidades, a realidade do modelo de financiamento público e privado das políticas sociais se demonstrou determinante no que diz respeito à amplitude e a abrangência do trabalho que, fica contido nos limites impostos por tal modelo. A fragmentação de conteúdo e a pontualidade geográfica, inerentes ao modelo, marcam o trabalho de Themis de forma indelével. Na investigação concreta, outro aspecto foi agregado à análise teórica: a capacidade de replicação do modelo, empreendida de forma espontânea por organizações desse tipo que, mesmo sem perceber, acabam adequando os possíveis novos ativistas ao modelo de financiamento existente. **Acabam sendo, de modo concreto, pólos de formação e difusão do modelo, formando novos ativistas que nem sabem exatamente o que significa uma política social pública.** Esse pode um dos elementos que explicam o crescimento do número de ONEs no Brasil nos últimos anos. De toda forma, a complexidade do

cenário reside também nessa contradição, que obriga mesmo as organizações sérias e competentes, a agirem na replicação de um modelo fragmentado.

Revisitado o percurso empreendido, resta objetivar as respostas às indagações originais:

a) Existe a necessidade de uma educação jurídica social?

Com o papel fundante do Direito no Estado Democrático de Direito, amplia-se continuamente a regulação jurídica das relações sociais, o que coloca o conhecimento jurídico como uma mediação importante de tais relações, prevenindo ou dirimindo conflitos. Especificamente no caso brasileiro, após vinte anos do processo constitucional, a referência da solução jurídica de conflitos está em franca expansão. Isso demarca a necessidade concreta de uma apropriação social de conhecimentos jurídicos, de modo a orientar não só as condutas individuais, como para haver uma maior busca por reparação de danos. De fato, na dinâmica social, cada vez mais pessoas buscam esclarecimentos sobre direitos, lêem cartilhas informativas, participam de cursos de informação de direitos, demonstrando assim uma mobilização concreta, ainda que não organizada, na busca desse conhecimento. **Sim, a necessidade existe.**

b) Caso exista, qual a delimitação de seu conteúdo?

Embora existam várias experiências tratando de educação em **Direitos Humanos**, esse conteúdo, embora necessário, não é o suficiente para orientar a relação dos indivíduos com a ordem jurídica geral. O cenário fica ainda mais restritivo quando, sob a denominação de Direitos Humanos, a maioria das ações concretas trabalha apenas com os direitos de 1ª dimensão, restringindo ainda mais a formação, deixando de lado, por exemplo, os direitos de 2ª dimensão, como o ao trabalho, à saúde e à educação. Ainda exemplificando, o direito contratual, muito presente nas relações sociais contemporâneas, mesmo com seu amplo uso social não faz parte da maioria dos projetos de formação em direitos, uma vez que não se inclui no rol dos Direitos Humanos. Definida a necessidade de uma formação mais ampla, no Direito e não apenas em um de seus ramos, resta delimitar seu possível conteúdo. **A proposição aqui defendida, tendo em vista o caráter geral da categoria de “política jurídica” ao informar objetivos jurídicos, é a de que o núcleo dessa formação seja centrado nos princípios jurídicos. Esses são os gerais de Direito; os teóricos, os constitucionais (inclusos nestes os Direitos**

Humanos positivados) e os específicos de ramos mais importantes do Direito, de modo a permitir uma primeira avaliação quanto à possível existência de uma norma jurídica para proteger determinada pretensão que o indivíduo venha a ter. Os princípios jurídicos podem ser essa referência de análise de forma eficiente.

c) Que tipo de organização melhor implementará essa educação?

Existe a tendência atual de implementar políticas sociais por meio de organizações privadas que recebem financiamentos, públicos ou privados, para seus projetos. Pela análise realizada, esse tipo de metodologia tende a ser fragmentada, específica na abordagem do conteúdo e restrita quanto a seu local de atuação. Além disso, em políticas sociais de longa duração tendem a ser menos eficientes e a dispor de mecanismos de controle menos eficazes. A educação jurídica social deve ser o mais universal possível e, por se tratar de uma ação no campo da educação, não há para implementá-la organização mais ampla e capilar na sociedade que a rede de ensino formal, em especial a rede pública. A amplitude, longevidade, alcance, controle e ajustes necessários ao andamento desse trabalho exigiriam a replicação, para um fim específico, de uma estrutura semelhante a da rede de ensino formal, o que seria um desperdício de recursos e exigiria um período de implantação eficaz muito maior. **A proposição defendida é da implantação da educação jurídica social no currículo da rede de ensino formal, como estrutura mais adequada a esse fim, o que inclusive pode vir a colaborar com a recuperação dessa estrutura pública de ensino.** Como considerações complementares, frente às propostas do PNEDH: é defendida a criação de uma disciplina própria para esse ensino, mesmo que os conteúdos sejam transmitidos de forma transversal entre disciplinas, uma vez que a presença de um profissional qualificado, responsável pela disciplina, por sua preparação, aplicação e avaliação é a forma mais eficaz de garantir mesmo a transversalidade; são qualificados como complementares, os projetos localizados de conscientização de grupos ou segmentos sociais específicos em direitos específicos, não podendo se constituir no eixo do programa de educação jurídica social. Quanto às organizações gestoras e executoras, nesse caso, tanto podem ser públicas ou privadas, embora as privadas possam acarretar os

problemas já apontados, pois como ações complementares não serão estruturais nem permanentes do processo.

Respondidas as indagações iniciais, à guisa de encerramento, retorno aos conteúdos iniciais, reafirmando a proposta de provocar o debate sobre a questão muito mais do que tentar resolvê-la de forma “definitiva”.

Convencido da necessidade de uma educação jurídica popular, tenho a clareza que sua construção não é uma tarefa de uma só pessoa ou de um só estudo, é necessária a mobilização mais ampla de recursos humanos, visando efetivar a construção material desse processo, a contribuição a que esta dissertação se propõe é no sentido de apontar questões e possíveis caminhos de solução, como meio de estimular um debate mais amplo, verificando assim se as inquietudes apresentadas se agregam a outras em um caminho de construção dessa proposta.

Por isso mesmo, foi priorizada a abrangência de temas frente ao tratamento mais aprofundado destes, em uma espécie de esboço geral que, seguramente exigirá um detalhamento mais profundo. Esse caráter foi sendo construído aos poucos, na medida em que, buscando literatura relativa ao objeto estudado, não consegui encontrar nenhuma, polarizado que está o debate no tema de educação em Direitos Humanos.

O trilhar novos caminhos carrega em si o estímulo da descoberta e o temor da imprecisão, tensões presentes ao longo de todo texto, por vezes em afirmações enfáticas, por vezes em detalhamentos exaustivos, que foram mantidos inclusive como um registro do processo de investigação de uma nova abordagem, ou mesmo como indicadores para os que talvez queiram trabalhar com o tema.

Concluindo essa dissertação, saio convencido da importância em estruturar um processo de educação jurídica social, que possa ser um elemento à mais no processo de transformação social, incluindo nessa a própria renovação da ordem jurídica, até hoje mantida distanciada da sociedade e, embora não seja um elemento fundamental dessa transformação, poderá ser uma contribuição significativa em seu andamento. Resta continuar atuando e acompanhando o que a história social construirá.

VII. Referências Bibliográficas

ANDERSON, Perry. **Afinidades seletivas**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1999.

_____, _____. **Adeus ao trabalho – Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do Mundo do Trabalho**. 10ª. Ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2005

_____, _____. **O caracol e sua concha – Ensaio sobre a nova morfologia do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2005.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais. O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luis Roberto. **O Direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BEHRING, Elaine R. **Política social no capitalismo tardio**. S. Paulo: Cortez, 1998.

_____, _____. **Brasil em tempo de contra-reforma**. S. Paulo: Cortez, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 12ª edição, 1999, volume 2.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

_____, _____. **Teoria constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001

BONETTI, Aline; FONSECA, Cláudia e PASINI, Elisiane. **“Novas formas de lideranças: Um olhar antropológico sobre o Projeto Themis - Promotoras Legais Populares”**. Porto Alegre: Themis, 1998.

BONETTI, Alinne; VIEIRA, Miriam; SILVEIRA, Sandra Beatriz da. **Um Projeto para se Fazer Justiça**. Porto Alegre: Themis, 2003. Consultado em 10/09/2008 em: http://www.themis.org.br/textos/fazer_justica.pdf.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. S. Paulo, Editora 34, 1998.

BUCI-GLUCKSMANN, Christine. **Gramsci e o Estado**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1980.

CERRONI, Umberto. **O pensamento jurídico soviético**. Lisboa: Publicações Europa-América, 1976.

CESAR, Mônica de Jesus. **Empresa-cidadã**. S. Paulo: Cortez, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

COUTINHO, Carlos Nelson. **“Cultura e democracia no Brasil”**. In: **Encontros com a Civilização Brasileira nº. 17**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

_____, _____. **Gramsci – Um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

COUTINHO, Carlos Nelson (Org.); TEIXEIRA, Andréa de Paula (Org.). **Ler Gramsci para entender a realidade**. Rio de Janeiro, 2003.

CUNHA, José Ricardo. **Direito e Estética: fundamentos para um Direito humanístico**. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 1998.

DELLA VOLPE, Galvano. **Rousseau e Marx – a Liberdade Igualitária**. 4ª. Ed. Lisboa: Edições 70, 1982.

DOS SANTOS, André Luiz Lopes. **Ensino Jurídico: uma abordagem político-educacional**. Campinas: Edicamp, 2002.

ESPING-ANDERSEN, Gosta Limba. **“As três economias políticas do Welfare State”**. In: **Lua Nova**. S. Paulo: Marco Zero/CEDEC, 24, 1991.

FARIAS, José Fernando de Castro. **Ética, Política e Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

FERRAZ JÚNIOR, Técio Sampaio. **Constituição de 1988 – Legitimidade, Vigência e Eficácia e Supremacia**. São Paulo: Atlas, 1989.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002. CD-ROM.

FERREIRA (2), Victor Cláudio Paradela. **Ongs no Brasil: um estudo sobre suas características e fatores que têm induzido seu crescimento**. Tese (Doutorado em Administração). Curso de Administração, Fundação Getúlio Vargas, 2005. Disponível em http://www.rits.org.br/rets/download/centro_estudos_080705.pdf. Consultado em 08/03/2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 18ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____, _____. **Direitos Humanos Fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1995.

FLORA, P. e HEIDENHEIMER, A. **The Development of Welfare State in Europa and in America**. New Brunswig: Transaction Books, 1981.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. 21^a. Ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

GOODE, William J. e HATT, Paul K. **Métodos em pesquisa social**. S. Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1968.

GOUGH, Ian. **Economía política del Estado de bien-estar social**. Madrid: H. Blume, 1982.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere, Volume I – 3^a Ed.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

_____, _____. **Cadernos do Cárcere, Volume II – 2^a Ed.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____, _____. **Cadernos do Cárcere, Volume III.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____, _____. **Cadernos do Cárcere, Volume IV.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____, _____. **Cadernos do Cárcere, Volume V.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____, _____. **Cadernos do Cárcere, Volume VI.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRAU, Eros Roberto. **Direito, conceitos e normas jurídicas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988.

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.

_____, _____. **Tudo Começou com Maquiavel**. Porto Alegre: L&PM, 1980.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1991.

HOBBSBAWM, E. J. **Era dos extremos. O breve século XX (1914-1991)**. S. Paulo: Cia. das Letras, 1995.

HOUAISS, Antonio. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. CD-ROM.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal / Lógica dialética. 2ª. Ed.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação.** Petrópolis: Vozes, 1999.

LIGUORI, Guido. **Roteiros para Gramsci.** Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2007.

LYRA FILHO, Roberto Lyra. **O que é Direito.** São Paulo: Nova Cultural / Brasiliense, 1985.

MANDEL, Ernest Ezra. **Teoria Marxista do Estado.** Niterói: Editora A Casa Socialista Ernest Mandel, 2008

MARQUES, Siomara. **Teorias da igualdade e a análise de práticas políticas de ONGs no campo jurídico.** Anais do II Seminário Nacional - **Movimentos Sociais Participação e Democracia** - 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil - Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais – NPMS - ISSN 1982-4602, p.645. Disponível em: http://www.sociologia.ufsc.br/npms/siomara_marques.pdf. Acesso em: 17/09/2008.

MARX, Karl. **O capital. Crítica da economia política: livro 1 e 2. 24ª Ed.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____, _____. **La cuestión judía y otros escritos.** Buenos Aires/Barcelona, Planeta/Agostini, 1994.

_____, _____. **Manuscritos econômico-filosóficos.** São Paulo: Boitempo, 2004.

_____, _____. **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel.** São Paulo: Boitempo, 2005.

MARTINELLI, Maria Lúcia (org.). **Pesquisa qualitativa: um grande desafio.** S. Paulo: Veras, 1999.

MÉSZARÓS, Istvan. **Para além do Capital.** São Paulo: Boitempo, 2002.

_____, _____. **O desafio e o fardo do tempo histórico.** São Paulo: Boitempo, 2007.

MIAILLE, Michel. **Introdução Crítica ao Direito. 2ª. Ed.** Lisboa: Editorial Estampa, 1994.

MISRHA, R. **Society and Social Policy. Theories and Practice of Welfare.** London: MacMillan, 1981.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** São Paulo: Cortez, 2002.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica. 2ª. Ed.** São Paulo: Cortez, 2007.

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. S. Paulo: Cortez, 1993.

_____, _____. **Democracia e Transição Socialista – escritos de teoria política**. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

PACHUKANIS, Eugeny Bronislanovich. **A Teoria Geral do Direito e o Marxismo**. Coimbra: Centelha, 1977.

PIOVESAN, Flávia. “**Constituição e Transformação Social: A Eficácia das Normas Constitucionais Programáticas e a Concretização dos Direitos e Garantias Fundamentais**”. In: **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo n.º. 37**. São Paulo: Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, 1992.

PETRAS, James. **Neoliberalismo: América Latina, Estados Unidos e Europa**. Blumenau: FURB, 1999.

ROSANVALLON, Pierre. **La nueva cuestión social**. Buenos Aires: Manantial, 1995.

SANTOS, Boaventura Souza. **Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo**, em **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 1999.

_____, _____. **A gramática do tempo – para uma nova cultura política. Para um novo senso comum: a Ciência, o Direito e a Política na transição paradigmática. Vol. 4**. São Paulo: Cortez, 2006.

SARMENTO, Daniel. **A Ponderação de Interesses na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2000.

SAROTTE, Georges. **O Materialismo Histórico no estudo do Direito**. Lisboa: Editorial Estampa, 1972.

SILVA, Golbery do Couto e. **Conjuntura política nacional: O Poder Executivo & Geopolítica do Brasil. 3ª. Ed.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

SILVA (2), José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo. 7ª Ed.** São Paulo: RT, 1991.

SOFÓCLES. **A trilogia tebana. 6ª. Ed.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

TAUILE, José Ricardo. **Para (re)construir o Brasil contemporâneo – Trabalho, tecnologia e acumulação**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

TOGLIATTI, Palmiro. **Socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Ilha, 1980.

TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **Legitimação dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

VIANNA, Luís Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

WEBER, Max. **Economia e sociedade, I e II**. Brasília: UnB, 2000.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico**. São Paulo: Saraiva, 2001.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia Contra Capitalismo – a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003.

ANEXOS

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN DERECHOS:
De la formulación a la puesta en práctica

Ana María Rodino
Instituto Interamericano de Derechos Humanos
arodino@iidh.ed.cr

Conferência proferida no evento “Diferentes Diferenças”
promovido pela Secad/MEC em Brasília, dezembro de 2006.

3 perspectivas para definir la EDH:

- Genética: por su génesis u origen.
Formulación y desarrollo del consenso y los estándares internacionales y regionales en materia de educación en derechos
- Funcional: por sus funciones o propósitos.
Metas y fines de la EDH
- Estructural: por sus componentes.
Contenidos de la EDH

El consenso internacional

Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948)

Preámbulo

La Asamblea General

*Proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que **tanto los individuos como las instituciones**, inspirándose constantemente en ella, **promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades**, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.*

Art. 26, inciso 2

La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Acuerdos multinacionales que sostienen el consenso internacional y fijan estándares de EDH para la región

1. Instrumentos de DDHH vinculantes para los Estados:

- Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (ONU,1960)
- Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (ONU,1965)
- Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (ONU,1966)
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)
- Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura (OEA,1985)

- Protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales - Protocolo de San Salvador (OEA, 1988)
- Convención sobre los derechos del niño (ONU, 1989)
- Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (OIT, 1989)
- Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, “Convención de Belém do Para” (OEA, 1994)
- Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad (OEA,1999)

2. Declaraciones y resoluciones de organismos internacionales y regionales:

- Declaración universal de derechos humanos (ONU,1948)
- Declaración de los derechos del niño (ONU,1959)
- Declaración sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (ONU, 1963)
- Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos (ONU,1965)
- Recomendación sobre la educación para la comprensión, la cooperación y la paz internacionales y la educación relativa a los DDHH y las libertades fundamentales (UNESCO, 1974)
- Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales (UNESCO,1978)
- Proclamación del *Decenio para la Educación en la Esfera de los DDHH* y resoluciones asociadas (ONU, 1994-95)
- Carta democrática interamericana (OEA, 2001)
- Proclamación del *Programa Mundial para la educación en DDHH* y resoluciones asociadas (ONU, 2004-05).

3. Conferencias mundiales especializadas:

- Viena, 1978
- Malta, 1987
- **Montreal, 1993**
- **Viena, 1993**
- Geneva, 1994
- Copenhagen, 1995
- Beijin, 1995
- Durban, 2001

4. Conferencias regionales especializadas:

- México (UNESCO, 2001)

5. Encuentros regionales de líderes políticos:

- Cumbres de Jefes de Estado, en especial la I Cumbre de las Américas, Miami, 1994
- Encuentros de Ministros de Educación, en particular la VII Conferencia Iberoamericana de Educación, Mérida, 1997

La plataforma regional

Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales-Protocolo de San Salvador (OEA, 1988)

Art. 13, inciso 2

Los Estados Partes en el presente Protocolo convienen que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades a favor del mantenimiento de la paz.

A partir de esta plataforma filosófica, legal y de voluntad política convenida por los Estados, el IIDH entiende que:

EDH significa que todas las personas—independientemente de su sexo, edad, ocupación, origen nacional o étnico y condiciones económicas, sociales o culturales—tengan la posibilidad real de recibir educación sistemática, amplia y de buena calidad que les permita:

- comprender sus derechos humanos y sus respectivas responsabilidades;*
- respetar y proteger los derechos humanos de otras personas;*
- entender la interrelación entre derechos humanos, Estado de Derecho y gobierno democrático, y*
- ejercitar en su interacción diaria valores, actitudes y conductas coherentes con los derechos humanos y los principios democráticos.*

La EDH es en sí misma un derecho, que forma parte del contenido del derecho a la educación, y es condición necesaria para el ejercicio activo de todos los DDHH.

Es inseparable de la educación para la democracia.

Metas de la EDH

Construir sociedades donde no se atropelle la dignidad humana



Es instrumento concreto para prevenir violaciones de los DDHH.

Construir una convivencia pacífica y democrática, respetuosa de la vida y las libertades individuales, igualitaria, justa y solidaria para todas las personas



Es motor de transformaciones individuales y sociales.

Fines de la EDH

➤ **Éticos:**

Formar en los valores de naturaleza universal que sustentan la dignidad y derechos de la persona.

➤ **Críticos:**

Formar en la capacidad de análisis y evaluación de la realidad con los parámetros valóricos y normativos de los DDHH. Es decir: formar a los sujetos para el juicio crítico de sí mismos y de sus contextos de acción (desde los más cercanos e inmediatos hasta los más distantes y mediatos).

➤ **Políticos:**

Formar en el compromiso activo por modificar los aspectos de la realidad — de orden individual o social — que impiden la realización de los DDHH. Es decir: formar para concebir los cambios sociales necesarios y hacerlos realidad.

Contenidos de la EDH

Comprenden tres tipos o categorías de componentes, de distinta naturaleza, pero igualmente importantes y complementarios:

- **Información y conocimientos** sobre DDHH y democracia.
- **Valores** que sustentan a los principios y la normativa de DDHH y democracia, y **actitudes** coherentes con esos valores, y
- **Destrezas o capacidades** para poner en práctica con eficacia los principios de DDHH y democracia en la vida diaria.

Es un enfoque **holístico**, porque integra las varias dimensiones de un objeto complejo - los *derechos humanos* - , que a su vez reflejan las dimensiones de la persona *sujeto de esos derechos*.

Información y conocimientos	Valores y actitudes	Destrezas o capacidades
<p>Desde el objeto de conocimiento (los DDHH como construcción social):</p> <p>Dimensiones histórica, socio-política y normativa</p>	<p>Dimensiones axiológica y ética</p>	<p>Dimensión de la práctica, individual y social</p>
<p>Desde el sujeto cognoscente:</p> <p>Dimensión cognitiva</p>	<p>Dimensiones afectiva y moral</p>	<p>Dimensión pragmática o de la acción</p>

Información y conocimientos	Valores y actitudes	Destrezas o capacidades
<p>Enseñar el manejo comprensivo de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Conceptos</i> • <i>Historia</i> • <i>Normas</i> • <i>Instituciones de DDHH y democracia</i> 	<p>Formar para apreciar y estar dispuesto a actuar conforme a los principios que sustentan la dignidad y derechos de las personas (según reconocidos en los instrumentos de DDHH):</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Vida e integridad personal</i> • <i>Identidad</i> • <i>Libertad y responsabilidad</i> • <i>Igualdad y no discriminación</i> • <i>Justicia</i> • <i>Solidaridad</i> • <i>Participación</i> • <i>Desarrollo humano y paz</i> • <i>Seguridad, etc.</i> 	<p>Desarrollar competencias necesarias para el ejercicio de los DDHH y la práctica de la democracia en la vida diaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Para el pensamiento crítico</i> • <i>Para la comunicación, la argumentación y la deliberación eficaz</i> • <i>Para la participación y el trabajo cooperativo</i>

Nuestro desafío hoy en la región:

¿Cómo poner en práctica la EDH

- sistemática, amplia y de buena calidad - para todos?

¿Cómo avanzar de la formulación de la EDH como derecho a su implementación?

¿Cómo avanzar...

DESDE

- El reconocimiento del derecho (consenso internacional existente)
- Los progresos normativos sobre sus alcances (estándares actuales)
- Los acuerdos internacionales sobre acciones efectivas (compromisos firmados o declarados por los Estados)
- La conceptualización de su contenido específico como derecho (creciente teoría sobre EDH = la doctrina)

HACIA

- El acceso para todas las personas, sin discriminaciones (vigencia del derecho)
- La ampliación constante de su alcance y calidad (progresividad efectiva, cuantitativa y cualitativa)
- La defensa frente a incumplimientos, amenazas o violaciones (protección del derecho: instancias y procedimientos)

Dos caminos o espacios de acción paralelos:

1. Político-jurídico-administrativo:

Construcción y desarrollo de normativa,
institucionalidad y políticas públicas de EDH.

2. Político-pedagógico:

Construcción y desarrollo de planes, programas,
herramientas y actores educativos en EDH.

EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS



Conceptualización del derecho



Puesta en práctica

Construcción y desarrollo de normativa, institucionalidad y políticas públicas de EDH

- Manifestación de la voluntad política de hacer EDH
- Diagnósticos de situación
- Cabildeo y creación (o reforma) de normas nacionales.
- Creación de instancia/s gubernamental/es de liderazgo, coordinación y ejecución
- Alianzas interinstitucionales e intersectoriales
- Planificación a varios niveles (según jurisdicciones político-administrativas; diversos destinatarios; modalidades formal y no formal; distintos niveles educativos en la educación. formal, etc.) – Meta: PLAN NACIONAL DE EDH
- Dotación de recursos: financieros, humanos y didácticos.
- Administración del programa/s educativo/s, el personal y los establecimientos escolares.
- Evaluación y contraloría –gubernamental y de sociedad civil.

Construcción y desarrollo de planes, programas, herramientas y actores educativos

- Elaboración de currículo y directrices de aplicación (planes, programas de estudio y metodologías)
 - Producción de recursos didácticos (materiales de trabajo para educadores, estudiantes y actores complementarios)
 - Formación de educadores formales – inicial y de perfeccionamiento en servicio
 - Formación de otros agentes educativos (no formales y especializados)
-
- Estos caminos son diferenciados, pero complementarios: se retroalimentan entre sí.
 - Desarrollos simultáneos y sostenidos en ambos hacen posible impactos significativos en el crecimiento de la EDH a nivel nacional.
 - No obstante, cualquier avance en uno de ellos constituye un progreso real, que tiene el potencial de multiplicarse y desencadenar nuevos desarrollos en otros puntos del proceso.

El aleteo de las alas de una mariposa se puede sentir al otro lado del mundo.

Antiguo proverbio chino

El Informe Interamericano de la EDH:

Un estudio del desarrollo de la EDH
en América Latina
desde 1990 a la fecha

Ana María Rodino
Coodinadora Pedagógica IIDH
arodino@iidh.ed.cr

Conferência proferida no evento “Diferentes Diferenças”
promovido pela Secad/MEC em Brasília, dezembro de 2006.

TRES APROXIMACIONES A LA INVESTIGACIÓN EN DERECHOS HUMANOS:

Enfoques de investigación centrados en:

- ✓ Violaciones
- ✓ Situaciones
- ✓ Progresos

ENFOQUE	Orientación Metodológica	Tipo de Utilidad	Resultados prácticos
VIOLACIÓN	Metodología descriptiva	Establece frecuencias	Para la denuncia y defensa
SITUACIÓN	Metodología comparativa, en un momento fijo	Establece índices	Para identificar problemas y metas
PROGRESO	Metodología comparativa en el tiempo y prospectiva	Establece tendencias de cambio	Para promover diálogos y consensos para avanzar

EL ENFOQUE DE PROGRESO:

Se basa en la acumulación y comparación de resultados producidos por investigaciones de situación en dos momentos de tiempo distintos (los cuales definen el período de estudio).

Se concentra en detectar las variaciones ocurridas, durante el período escogido para el estudio, en la protección jurídica y política de un/os derecho/s

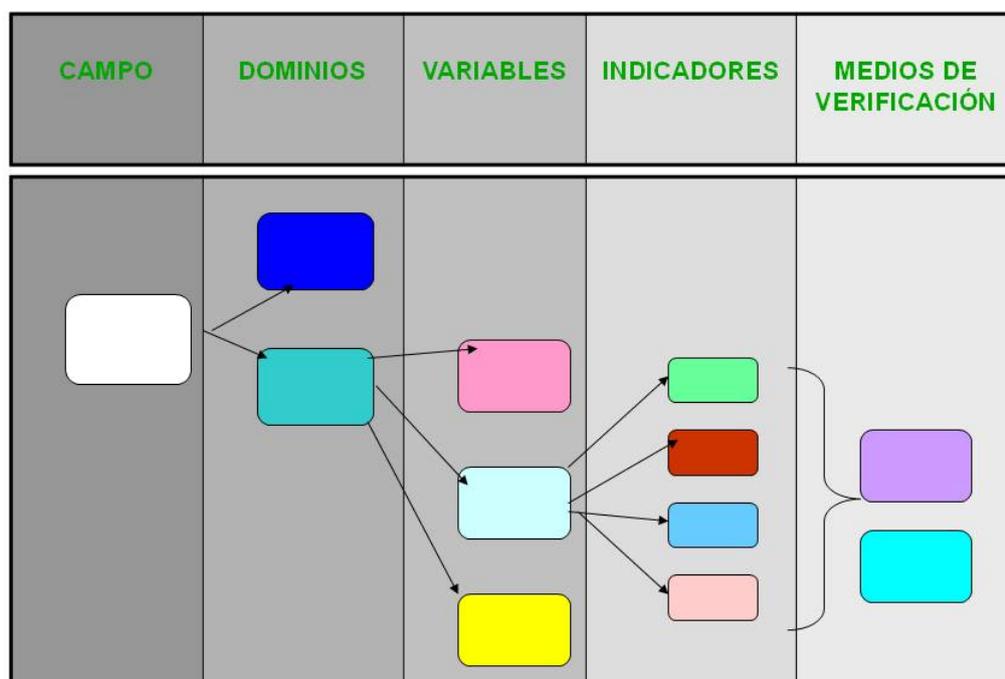
Está asociado al principio de progresividad en la atención de los derechos – especialmente los DESC.

¿QUE TIPO DE PROGRESO QUEREMOS MEDIR?

Progresos en la protección jurídica de los derechos	Progresos en el desarrollo de políticas públicas
Ratificación de convenios internacionales Constitucionalización de los derechos Desarrollo de legislación que reconoce y protege los derechos Jurisprudencia nacional	Establecimiento de instituciones públicas para tutelar derechos (Ministerios y otras) Creación de programas y proyectos, con instancias responsables de ejecutarlos Asignación presupuestaria Participación de organizaciones de la sociedad civil

SISTEMA DE INDICADORES: UNA HERRAMIENTA DE TRABAJO

CAMPO	DOMINIOS	VARIABLES	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
Derechos o conjunto de derechos bajo examen	Ámbitos específicos de aplicación o protección de cada derecho: •Normas internacionales y nacionales •Desarrollo de instituciones y mecanismos de protección •Políticas públicas •Requerimientos técnicos y humanos	Un factor que caracteriza o es atributo de un individuo o un sistema y que puede ser medido	Datos mensurables que proveen indicios acerca del comportamiento de las variables	Fuentes de recolección de la información



LA INVESTIGACIÓN APLICADA EN EL IIDH

- Venimos desarrollando una metodología orientada a medir progresos (o no) en el cumplimiento de los DDHH, tomando como referente los principales instrumentos internacionales y regionales que los consagran y que definen las obligaciones de los Estados para hacerlos realidad.
- Aspiramos a construir un sistema de monitoreo objetivo y continuo, que facilite la elaboración de informes o relatorías periódicas sobre distintos DDHH, complementarios a los informes que producen otros organismos especializados.
- Nuestro enfoque no es reportar violaciones, ni describir el “estado de situación” de los DDHH en un momento dado. Nos concentramos en los procesos de cambio y mejoramiento del cumplimiento de derechos. Para ello construimos y aplicamos el sistema de indicadores de progreso.

Primera experiencia investigativa (2000-2002):

- Ensayo de construcción del sistema sobre 3 derechos o conjuntos de derechos, que forman parte de la estrategia institucional del IIDH:
 - Acceso a la justicia
 - Participación política
 - Educación en derechos humanos (EDH)
- Elaboración de “mapas de progresos” de alcance nacional, en 6 países pilotos.

Experiencia en marcha (desde 2002 en adelante):

- Estudio anual sobre el progreso de la EDH en la región: el *Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos*.

Investiga las variaciones producidas entre 1990 y el año anterior a cada Informe en cuanto a la incorporación de la EDH en la educación formal de los 19 países signatarios del *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales o Protocolo de San Salvador* (1988).

Esos países son:

**ARGENTINA – BOLIVIA – BRASIL – COLOMBIA
COSTA RICA – CHILE ECUADOR – EL SALVADOR
GUATEMALA – HAITÍ – MÉXICO – NICARAGUA
PANAMÁ – PARAGUAY – PERÚ – REP.DOMINICANA
SURINAM – URUGUAY – VENEZUELA**

Se propone:

- Aportar insumos, a manera de “relatoría amistosa independiente”, a los órganos interamericanos de vigilancia, promoción y protección de los derechos humanos.
La naturaleza progresiva de este producto coincide con la progresividad de los informes que deben presentar los Estados parte del Protocolo de San Salvador según el Art.19.
- Ofrecer elementos objetivos de juicio a los organismos competentes del sector público, a las organizaciones civiles que trabajan en los países, y a la comunidad internacional de los DDHH, para promover un amplio debate sobre los avances en materia de EDH, sus alcances y limitaciones, y las tareas que están pendientes.
- Desarrollar y poner a disposición de las organizaciones nacionales una herramienta de trabajo para la investigación y evaluación del desarrollo de los DDHH en sus países.

Se sustenta jurídicamente en el compromiso adquirido por los Estados al firmar el *Protocolo de San Salvador* (Art. 13):

- 1) Toda persona tiene derecho a la educación.
- 2) Los Estados Partes en el presente Protocolo convienen que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades a favor del mantenimiento de la paz.

Metodológicamente, dentro del campo temático de la EDH se definieron:

- Dominios de investigación
- Variables
- Indicadores
- Medios de verificación

El conjunto constituye una matriz para recoger y organizar información, que luego se procesa y analiza.

La información es recogida por investigadores nacionales en los países estudiados. El procesamiento y análisis está a cargo de las Unidades de Investigación Aplicada y Pedagógica del IIDH.

Dominios de la EDH investigados a la fecha

- I Informe (2002):
Desarrollo normativo
- II Informe (2003):
Desarrollo en el currículo y los libros de texto
- III Informe (2004):
Desarrollo en la formación de educadores
- IV Informe (2005):
Desarrollo en la planificación nacional
- V Informe (2006)
Desarrollo en los espacios y contenidos curriculares:
10-14 años

	Dominios	Variables	Indicadores
I Informe	1	4	10
II Informe	3	6	28
III Informe	4	11	38
IV Informe	3	8	26
V Informe	3	9	28
	14	38	130

Matriz del

**I Informe Interamericano
de la EDH**

Desarrollo normativo

2002

Dominio: NORMATIVA EDUCATIVA	
Variables	Indicadores
Adopción de Normas sobre EDH	Ratificación de Instrumentos Internacionales.
	Inclusión de EDH en las leyes del régimen nacional.
Adopción de Políticas Públicas	Inclusión de EDH en Decretos, Resoluciones y otros instrumentos de administración pública.
	Inclusión de EDH en documentos oficiales (Reforma Educativa) y planes nacionales de educación.

Desarrollo Institucional	Existencia de dependencias gubernamentales especializadas en EDH.
	Programas gubernamentales especializados en EDH.
Derecho a la Educación (como contexto)	Normas constitucionales
	Porcentaje constitucional del Presupuesto Nacional para educación
	Obligatoriedad de la educación
	Matrícula educativa

Desarrollo Institucional	Existencia de dependencias gubernamentales especializadas en EDH.
	Programas gubernamentales especializados en EDH.
Derecho a la Educación (como contexto)	Normas constitucionales
	Porcentaje constitucional del Presupuesto Nacional para educación
	Obligatoriedad de la educación
	Matrícula educativa

Matriz del

**II Informe Interamericano
de la EDH**

Desarrollo en el currículo y los libros de texto

2003

Dominio 1: RÉGIMEN CURRICULAR

Incorporación de contenidos de EDH en el documento oficial que orienta los objetivos y contenidos del currículo	Contenidos de DDHH y garantías constitucionales.
	Contenidos de justicia, instituciones del Estado y Estado de Derecho.
	Contenidos de democracia, derecho al voto, elecciones, y pluralismo político e ideológico.
	Contenidos de educación en valores (solidaridad, dignidad humana, paz, tolerancia y comprensión entre las naciones).

Incorporación de contenidos de EDH en los programas de estudios de 5º, 8º, y 11º grados	Contenidos de DDHH y garantías constitucionales.
	Contenidos de justicia, instituciones del Estado y Estado de Derecho
	Contenidos de democracia, derecho al voto, elecciones, y pluralismo político e ideológico.
	Contenidos de educación en valores (solidaridad, dignidad humana, paz, tolerancia y comprensión entre las naciones).

Dominio 2: TEXTOS EDUCATIVOS	
Incorporación de contenidos de EDH en textos educativos para 5º, 8º y 11º grados	Contenidos de DDHH y garantías constitucionales.
	Contenidos de justicia, instituciones del Estado y Estado de Derecho
	Contenidos de democracia, derecho al voto, elecciones, y pluralismo político e ideológico.
	Contenidos de educación en valores (solidaridad, dignidad humana, paz, tolerancia y comprensión entre las naciones)

Dominio 3: PERSPECTIVAS TRANSVERSALES	
Equidad de género	Contenidos de equidad de género en (1) Documento oficial que fija objetivos y contenidos del currículo, (2) Programas de Estudios y (3) Textos Educativos.
	Lenguaje que se utiliza en los textos educativos.
	Rol que ocupa la mujer en las imágenes de los textos educativos.
	Nº de mujeres en relación a hombres en las imágenes de los textos educativos.

Diversidad étnica	Contenidos de diversidad étnica en (1) Documento oficial que fija objetivos y contenidos del currículo, (2) Programas de Estudios y (3) Textos Educativos.
	Rol que ocupan indígenas y afrodescendientes en las imágenes de los textos educativos.
	Nº de indígenas y afrodescendientes en las imágenes de los textos educativos.
	Bibliografía auxiliar o complementaria sobre interculturalidad y bilingüismo.

Interacción entre sociedad civil y Estado	Rol de la sociedad civil en el proceso de elaboración del currículo.
	Contenidos de los programas de estudios y textos educativos que promuevan el conocimiento y/o la participación de la sociedad civil en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Matriz del

**III Informe Interamericano
de la EDH**

Desarrollo en la formación de educadores

2004

Dominio 1: LA FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN EN LAS NORMAS Y EN LAS INSTITUCIONES	
Contenidos de las leyes en relación a la formación y capacitación docente	Capítulo o sección sobre formación y capacitación docente
	Normas que establezcan el aprendizaje de destrezas y conocimientos para la enseñanza de los DDHH
Contenidos de los Planes Nacionales de Educación	Capítulo o sección sobre formación y capacitación docente
	Orientaciones sobre el aprendizaje de destrezas y conocimientos para la enseñanza de los DDHH

Estructura del Ministerio en relación a la capacitación en la enseñanza de los DDHH	Dependencia encargada de capacitación de educadores en la enseñanza de los DDHH
	Dependencia que fije orientaciones pedagógicas para la formación de educadores en escuelas normales y superiores
	Orientaciones pedagógicas para la enseñanza de los DDHH en escuelas normales e institutos superiores

Dominio 2: FORMACION BASICA o INICIAL	
Contenidos del plan de estudio en escuelas normales	Asignatura sobre DDHH
	Asignatura didáctica sobre la enseñanza de los DDHH
	Trabajos de investigación, tesis, ensayos sobre la enseñanza de los DDHH
Contenidos del plan de estudio en otras instituciones superiores de formación de educadores	Asignatura sobre DDHH
	Asignatura didáctica sobre la enseñanza de los DDHH
	Trabajos de investigación, tesis, ensayos sobre la enseñanza de los derechos humanos

Dominio 3: CAPACITACIÓN DE EDUCADORES EN SERVICIO	
Cursos, jornadas o actividades para educadores por parte del Ministerio de Educación	Cursos, talleres o jornadas sobre DDHH.
	Convenios entre Ministerios y otras organizaciones
	Materiales sobre la enseñanza de los DDHH
Cursos, jornadas o actividades para educadores por parte de la oficina del Defensor del Pueblo	Cursos, talleres o jornadas sobre DDHH.
	Convenios entre la Defensoría del Pueblo y otras organizaciones
	Materiales sobre la enseñanza de los DDHH

Dominio 4: PERSPECTIVAS TRANSVERSALES	
Equidad de género	Normas que establezcan el aprendizaje de destrezas y conocimientos para la enseñanza de la equidad de género.
	Orientaciones sobre el aprendizaje de destrezas y conocimientos para la enseñanza de la equidad de género.
	Asignatura con contenidos u orientaciones pedagógicas sobre equidad de género en el Plan de Estudios.
	Trabajos de investigación, tesis, ensayos sobre la enseñanza de la equidad de género.
	Actividades extracurriculares en las instituciones formadoras de educadores relacionadas con la enseñanza de la equidad de género.
	Cursos de capacitación en servicio sobre la equidad de género.
	Materiales sobre la enseñanza de la equidad de género.

Dominio 4: PERSPECTIVAS TRANSVERSALES	
Diversidad étnica y cultural	Normas que establezcan el aprendizaje de destrezas y conocimientos para la enseñanza de la diversidad étnica y cultural
	Orientaciones sobre el aprendizaje de destrezas y conocimientos para la enseñanza de la diversidad étnica y cultural
	Asignatura con contenidos u orientaciones pedagógicas sobre diversidad étnica y cultural en el Plan de Estudios
	Trabajos de investigación, tesis, ensayos sobre la enseñanza de la diversidad étnica y cultural
	Actividades extracurriculares en las instituciones formadoras de educadores relacionadas con la enseñanza de la diversidad étnica y cultural
	Cursos de capacitación en servicio sobre diversidad étnica y cultural
	Materiales sobre la enseñanza de la diversidad étnica y cultural

Matriz del

**IV Informe Interamericano
de la EDH**

Desarrollo en la planificación nacional

2005

Dominio 1: Elaboración del Plan (PNEDH)	
Establecimiento de una instancia para la preparación de un PNEDH (consejo, comité, comisión, grupo de trabajo o lo que corresponda)	Naturaleza de esta instancia
	Mandato y funciones
	Integración de la instancia
	Actividades que ha llevado a cabo, tales como reuniones, talleres, etc
Diagnóstico de la situación de la EDH en el país	Realización de uno o más estudios sobre el estado de la EDH
	Consideración de investigaciones existentes sobre el estado de la EDH
	Solicitud de asesoría técnica para la preparación del Plan (consultas, reuniones de expertos, etc.) a organismos internacionales u organizaciones nacionales

Definición de prioridades para la preparación del Plan	Asignación de prioridades a determinados derechos humanos que integrarán el Plan
	Asignación de prioridades a los derechos de determinados actores o sujetos sociales
	Asignación de prioridades a niveles educativos en que se incorporará la EDH
Procedimientos y actividades desarrolladas en la preparación del Plan	Actividades que se realizaron para la elaboración del Plan
	Estado en el que se encuentra la preparación del Plan
	Acciones pendientes para la conclusión de la preparación del Plan

Dominio 2: Contenidos del Plan (PNEDH)	
Contenidos formales del PNEDH	Plazo previsto para la ejecución del Plan
	Asignación de Responsabilidades para la ejecución del Plan
	Previsión de revisión y adecuación de sus contenidos
	Previsión de una asignación presupuestaria específica para la ejecución del Plan

Componentes temáticos del PNEDH	Índice del Plan
	Derechos humanos expresamente mencionados en el Plan
	Otros contenidos pedagógicos mencionados en el Plan (democracia, estado de derecho, justicia, tolerancia, etc.)
Atención a las perspectivas transversales en el PNEDH	Atención a cuestiones relacionadas con equidad de género
	Atención de cuestiones atinentes al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural
	Mención sobre la interacción entre el Estado y la sociedad en el campo de la EDH

Dominio 3: Ejecución del Plan	
Nivel de ejecución del PNEHDH	Estado de ejecución del PNEHDH en general
	Creación de la institucionalidad a cargo de implementar el PNEHDH
	Creación de la institucionalidad a cargo de implementar el PNEHDH

Matriz del

V Informe Interamericano

de la EDH

Desarrollo en los espacios y contenidos
curriculares: 10-14 años

2006

Dominio 1: Proceso de diseño curricular	
Nivel de toma de decisiones	En el nivel nacional
	En el nivel departamental y municipal
	En el nivel local y de la escuela
Institucionalidad del proceso de diseño del currículo	Nivel profesional de los curriculistas
	Desarrollo y elaboración del currículo
	Funciones del Departamento o División Curricular

Dominio 2: Espacios curriculares para 2000 y 2005	
Asignaturas para cursos de 12 años lectivos	Mapa por grados
	Formato, diseño del currículo
Carga horaria del mapa	Horas lectivas por grado
Contenidos de DDHH	Para 10 años de edad
	Para 11 años de edad
	Para 12 años de edad
	Para 13 años de edad
	Para 14 años de edad

Dominio 3: Medios didácticos para 2000 y 2005	
Existencia de contenidos de DDHH en textos escolares	Para 10 años de edad
	Para 11 años de edad
	Para 12 años de edad
	Para 13 años de edad
	Para 14 años de edad
Presencia de contenidos de DDHH en ejercicios de evaluación	Para 10 años de edad
	Para 11 años de edad
	Para 12 años de edad
	Para 13 años de edad
	Para 14 años de edad

Actividades extra aula	Visitas a instituciones gubernamentales
Conmemoración de efemérides	De la diversidad étnica
	De la equidad de género
	Otras vinculadas con derechos humanos

OTRA INICIATIVA DEL IIDH EN MARCHA:

La propuesta curricular y metodológica para la incorporación de la EDH en la educación formal de niños y niñas entre los 10 y 14 años

- Responde a la necesidad y demanda de los Estados de la región concientes de la importancia de la EDH y preocupados por cumplir sus compromisos ante la comunidad continental e internacional respecto a insertarla en el sistema educativo nacional.
- Aporta una propuesta estratégica y abarcadora para incorporar - o fortalecer - la EDH del grupo de edad de 10 a 14 años en forma sistemática, amplia y con calidad.
- Se orienta a un grupo de edad focalizado, pero es general en su fundamentación teórico-metodológica; es aplicable a contextos nacionales diversos, y puede ser adaptada a otros grupos etáreos.

Considera varios niveles de contenidos de la EDH:

- **Macro-contenidos:** Los más generales y abarcadores. Son las grandes categorías de componentes: Información y conocimientos, Valores y actitudes, y Destrezas o capacidades para la acción.
- **Meso-contenidos:** Primera selección de contenidos particulares que dan sentido a las categorías del nivel macro. Terreno de saberes específicos, disciplinarios.
- **Micro-contenidos:** Nivel de mayor especificidad y detalle. Selección y desglose de contenidos particulares de acuerdo con los contextos de aprendizaje (nacional y local) y los destinatarios concretos.

La Propuesta del IIDH se ubica al nivel de meso-contenidos.

Se enmarca en los macro-contenidos sugeridos por la OACNUDH (1997, cfr. *ABC, la enseñanza de los DDHH*), y

Reconoce que la definición de micro-contenidos es parte de las políticas públicas educativas de los Estados nacionales.

- La Propuesta construye una matriz de meso-contenidos sugeridos según etapas evolutivas y niveles escolares:
 - Para pre-adolescencia – 10 a 12 años –, últimos grados de escuela primaria.
 - Para adolescencia temprana – 13 y 14 años –, primeros grados de escuela secundaria.
- Es una **plataforma mínima** de **contenidos relevantes** en EDH, **pertinentes** a los grandes problemas y necesidades del continente en la materia, y **significativos** para el grupo de edad escogido.
- Despliega de manera pormenorizada los contenidos de las categorías de *Información y conocimientos*, *Valores y actitudes*, y *Destrezas o capacidades para la acción*.
- Añade *Objetivos formativos* para cada etapa evolutiva y *Problemas y situaciones de la realidad cercana* para trabajar en el aula.

Otros aspectos que cubre la Propuesta:

- Presentación y análisis de las posibles modalidades de inserción curricular de la EDH:
 - Disciplinar o específica
 - Transversal
- EDH y formación docente
- Criterios orientadores de una metodología para la EDH

El ser humano es a la vez físico, biológico, psíquico, cultural, social, histórico. Es esta unidad compleja de la naturaleza humana la que está completamente desintegrada en la educación a través de las disciplinas y que imposibilita aprender lo que significa ser humano. Hay que restaurarla de tal manera que cada uno desde donde esté tome conocimiento y conciencia al mismo tiempo de su identidad compleja y de su identidad común a todos los demás humanos. Así, la condición humana debería ser objeto esencial de cualquier educación.

Edgar Morin, *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*

COMITÊ NACIONAL DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos



Secretaria Especial dos Direitos Humanos
Ministério da Educação



Apresentação

Secretaria Especial dos Direitos Humanos
Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Edifício Sede, 4º andar,
70064-900 - Brasília - DF
Fones: 0xx61- 4293142/3454/3106
Fax: 0xx61 – 2232260
E-mail: direitoshumanos@sedh.gov.br
Home page : <http://www.presidencia.gov.br/sedh.htm>

É permitida a reprodução total e ou parcial da publicação,
desde que cite menção expressa da fonte de referência.
Publicação editada com o apoio da UNESCO
Distribuição gratuita
Impresso no Brasil / Printed in Brazil
Tiragem : 5.000 exemplares

Normalização : Maria Amélia Elisabeth Carneiro Veríssimo (CRB-1 nº 303)

Referência bibliográfica:
BRASIL. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. Plano Nacional de Educação em
Direitos Humanos. Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos; Ministério da Educação,
2003. 52 p. : 30 cm.

Dados Internacionais de Catalogação na fonte da Publicação:

341.27	Brasil. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos / coordenação de Herbert Borges Paes de Barros e Simone Ambros Pereira ; colaboração de Luciana dos Reis Mendes Amorim ...[et al]. — Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos ; Ministério da Educação, 2003. 52 p. : 30 cm.
	1. Educação 2. Direitos Humanos 3. Direitos Humanos, Educação, Planejamento, Brasil I. Amorim, Luciana dos Reis Mendes, colab. II. Barros, Herbert Borges Paes de, coord. III. Pereira, Simone Ambros IV. Brasil. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. V. Brasil. Ministério da Educação VI. UNESCO V. Título
	CDD 18º – 341.27

Apresentamos à sociedade brasileira o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos – PNEDH, como resultado do trabalho do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos, instituído pela Portaria 66 de 12 de maio de 2003, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH, que reúne especialistas da área.

A partir do PNEDH, fica mais fácil visualizar como a sociedade civil, organizações governamentais e não-governamentais, organismos internacionais, universidades, escolas de educação infantil, do ensino fundamental e médio, mídia e instituições do sistema de segurança e justiça podem contribuir na construção de uma cultura voltada para o respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana.

Trata-se de uma primeira versão que deverá ser debatida nas diversas regiões do país, por todas as instâncias comprometidas com esta causa. Há muito tempo se faz necessário um documento que contemple as políticas e ações a serem desenvolvidas pelos diversos órgãos públicos e entidades da sociedade civil no que se refere à educação em direitos humanos.

Nessa perspectiva, e como passo importante neste processo, a Secretaria Especial de Direitos Humanos - SEDH e o Ministério da Educação – MEC, com o apoio de outros órgãos do Governo, passam a formular e implementar planos e programas integrados, garantidas as suas especificidades de atuação.

O Ministério da Educação – MEC tem o compromisso maior de promover a educação de qualidade para todos, com vistas à melhoria da qualidade social de vida. Nesse sentido, tem pautado suas políticas em processos democráticos de relação com todos os setores e sistemas de ensino, ouvindo e planejando suas ações a partir das necessidades que estes apresentam.

A atuação do MEC tem sido voltada para os ideais democráticos e republicanos, promoção da igualdade de oportunidades e usufruto dos bens sociais por todos. Assim, a ampliação da educação infantil, a universalização e a melhoria

da qualidade do ensino fundamental e médio, a ampliação e o aperfeiçoamento do ensino superior, a inclusão de pessoas com necessidades educacionais especiais, a profissionalização de jovens e adultos, a erradicação do analfabetismo e a valorização e melhoria da qualidade da formação inicial e continuada dos professores e demais educadores têm sido os eixos estruturantes das políticas dessa gestão, que possibilitam o conhecimento e a consolidação dos direitos humanos.

A Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SEDH tem como princípios o combate à discriminação e a promoção da igualdade entre as pessoas e a afirmação de que os direitos humanos são universais, indivisíveis e interdependentes. A construção do Sistema Nacional de Proteção dos Direitos Humanos, fortalecimento dos canais de participação popular, combate ao trabalho escravo, proteção aos direitos das crianças, adolescentes, homossexuais, afrodescendentes, mulheres, idosos e pessoas com deficiência, bem como o aperfeiçoamento dos meios para a apresentação das denúncias de violação aos direitos humanos, são os eixos principais de atuação.

Nesse âmbito, a SEDH atua divulgando os instrumentos internacionais de direitos humanos e adotando as providências para a sua incorporação e garantia no plano interno do ordenamento jurídico e social brasileiro. As ações e projetos da SEDH objetivam a proteção, a garantia e a promoção dos direitos humanos, em especial dos grupos mais vulneráveis e em situação de risco.

Outros ministérios, secretarias e demais instituições públicas do governo federal, assim como organizações da sociedade civil, também desenvolvem atividades que promovem a democracia e a cidadania.

Neste governo, é prioridade e eixo fundamental das políticas públicas a educação em direitos humanos. Acreditamos que o quadro de graves violações somente será alterado se conseguirmos formar cidadãos mais conscientes de seus direitos, dos meios para a sua proteção e voltados para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e da cultura de paz.

Educar em direitos humanos é fomentar processos de educação formal e não-formal, de modo a contribuir para a construção da cidadania, o conhecimento dos direitos fundamentais, o respeito à pluralidade e à diversidade sexual, étnica, racial, cultural, de gênero e de crenças religiosas.

O PNEDH propõe caminhos a trilhar nos próximos anos. Programas e projetos serão desenvolvidos a partir das linhas gerais constantes neste documento tendo em vista a efetivação dos seus objetivos. Precisamos avançar em muitas frentes de modo a garantir conhecimentos, valores, crenças, atitudes e ações cidadãs. A contribuição de todos é fundamental para o sucesso deste Plano.

Brasília, dezembro de 2003.

Cristovam Buarque
Ministro da Educação

Nilmário Miranda
Secretário Especial
dos Direitos Humanos

O debate sobre os direitos humanos e a formação para a cidadania no Brasil vem alcançando mais espaço e relevância a partir da Nova República, sob iniciativa da sociedade civil organizada e de proposições governamentais no campo das políticas públicas, visando ao fortalecimento da democracia.

Esse movimento é referendado em instrumentos internacionais dos quais o Brasil é signatário, sob a inspiração da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, bem como da Constituição Federal de 1988, que define o Brasil como um Estado Democrático de Direito, cujos fundamentos são a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Com o advento da atual Constituição Federal, novos documentos surgem no cenário nacional, como resultado da mobilização dos movimentos sociais, na perspectiva de impulsionar agendas, programas e projetos na materialização da defesa e promoção dos direitos humanos, a exemplo dos Programas Nacional, Estaduais e Municipais de Direitos Humanos, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, as legislações de combate à discriminação racial e à tortura, bem como as recomendações das Conferências Nacionais de Direitos Humanos.

No entanto, a despeito dessa mobilização e movimentação para a concretização do Estado Democrático de Direito, persiste um distanciamento entre os marcos normativos e a realidade da maioria da população brasileira.

O contexto nacional, historicamente, tem se caracterizado por desigualdades e pela exclusão econômica, social, racial e cultural, decorrentes de um modelo de Estado fundamentado na concepção neoliberal, no qual as políticas públicas priorizaram os direitos civis e políticos, em detrimento dos direitos econômicos, sociais e coletivos.

Essa realidade reflete uma enorme concentração de riqueza em que o Brasil apresenta-se, hoje, no quadro internacional, uma das maiores desigualdades de renda do mundo. Conseqüentemente, os avanços na área dos direitos humanos são muito tímidos, principalmente no que se refere aos direitos humanos, entendidos como os direitos de todo ser humano, sem distinção de raça, nacionalidade, etnia, gênero, classe social, cultura, religião, opção sexual, opção política, ou qualquer outra forma de discriminação. São os direitos decorrentes da dignidade do ser humano, abrangendo, dentre outros: os direitos à vida com qualidade, à saúde, à educação, à moradia, ao lazer, ao meio ambiente saudável, ao saneamento básico, à segurança, ao trabalho e à diversidade cultural.

Essa concepção de direitos humanos incorpora a compreensão de cidadania democrática, cidadania ativa e cidadania planetária, embasadas nos princípios da liberdade, da igualdade, da diversidade, e na universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos. A democracia, ao ser entendida como regime alicerçado na soberania popular e no respeito integral aos direitos humanos, é fundamental para o reconhecimento, a ampliação e a concretização dos direitos.

Nesse entendimento, o processo de construção da cidadania ativa requer, necessariamente, a formação de cidadãos conscientes dos seus direitos e deveres, e protagonistas da materialidade das normas e pactos que os regulamentam, englobando a solidariedade internacional e o compromisso com outros povos e nações.

Nesse processo, a educação é tanto um direito humano em si mesmo, como um meio indispensável para realizar outros direitos, constituindo-se em um processo amplo que ocorre na sociedade. A educação ganha maior importância quando direcionada ao pleno desenvolvimento humano e às suas potencialidades e a elevação da auto-estima dos grupos socialmente excluídos, de modo a efetivar a cidadania plena para a construção de conhecimentos, no desenvolvimento de valores, crenças e atitudes em favor dos direitos humanos, na defesa do meio ambiente, dos outros seres vivos e da justiça social.

A educação, nessa perspectiva, contribui também para a criação de uma cultura universal dos direitos humanos direcionada:

- ao fortalecimento do respeito aos direitos e liberdades fundamentais do ser humano;
- ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e senso de dignidade;
- à prática da tolerância, do respeito à diversidade de gênero e cultura, da amizade entre todas as nações, povos indígenas e grupos raciais, étnicos, religiosos e lingüísticos;
- à possibilidade de todas as pessoas participarem efetivamente de uma sociedade livre.

Esse direcionamento é referendado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ao afirmarem que toda pessoa tem direito à educação, orientada para o pleno desenvolvimento da personalidade humana, e fortalecimento do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.

No âmbito nacional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação estabelece que educar em direitos humanos é fomentar uma prática educativa “inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, com a finalidade do pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

A partir desses pressupostos, o PNEDH foi concebido com o objetivo de contribuir para a vigência de um Estado Brasileiro realmente democrático, embasado em uma proposta de governo que prioriza as políticas públicas em busca da melhoria das condições de vida da população.

O PNEDH, na condição de política pública, apresenta-se como um instrumento orientador e fomentador de ações educativas, no campo da educação formal e não-formal, nas esferas pública e privada. O PNEDH reflete as ações que estão em desenvolvimento no país, envolvendo iniciativas de instituições públicas, organizações da sociedade civil e contribuições recebidas por meio de consulta pública e das recomendações do documento da UNESCO que estabelece

a Década das Nações Unidas para a Educação em Direitos Humanos e para uma Cultura de Paz (1995-2004).

O Relatório Jacques Delors, da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI (1996), considerando o papel fundamental da educação para os princípios da liberdade, da paz e da justiça social, estabelece sua presença ao longo da vida humana, de modo a contribuir para o enfrentamento dos riscos e desafios de um mundo em transformação. Esta proposta se consolida por meio do “aprender a conhecer”, “aprender a fazer”, “aprender a ser” e “aprender a viver juntos”, de modo a fomentar, com políticas educativas, um compromisso com a democracia e a cidadania, garantindo a participação ativa de cada um no projeto da sociedade em construção.

Esta nova perspectiva educacional de interpretação dos fenômenos sociais, culturais e políticos proposta é um estímulo à configuração de sociedades democráticas abertas, pautadas em uma nova consciência capaz de compreender a condição do mundo humano, definindo novos caminhos para a construção da cidadania. Este processo resgata as duas esferas do ser humano: o conhecimento racional, empírico e técnico de um lado, e o simbólico, poético, mágico e mítico de outro. É no entrelaçamento destas duas dimensões que a educação para a cidadania encontra seu ancoradouro e sua potencialidade em relação ao futuro.

Como estratégia de elaboração do PNEDH, foram criadas Comissões Temáticas formadas por integrantes do Comitê Nacional, incorporando novos atores e parceiros no sentido de enriquecer e contribuir com a sua elaboração, tornando-se estes agentes co-autores desse documento. As cinco Comissões Temáticas trataram dos seguintes assuntos:

- **Educação Básica: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio**
- **Ensino Superior**
- **Educação Não-Formal**
- **Educação dos Profissionais dos Sistemas de Justiça e Segurança**
- **Educação e Mídia**

11

O presente documento é apresentado à sociedade brasileira e está aberto à participação das instituições públicas, privadas, organizações da sociedade civil e da população, com a expectativa de coletar novas proposições, sugestões e críticas que contribuam para enriquecê-lo, bem como para a sua implantação e implementação.

Esse esforço da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, do Ministério da Educação e do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos, para incorporar novos interlocutores durante todo o processo de elaboração do PNEDH, fundamenta-se no entendimento de que uma sociedade democrática exige a participação ativa dos seus cidadãos(ãs) na definição, elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas.

Na seqüência, o Plano apresenta seus objetivos gerais, os princípios orientadores das áreas temáticas e as linhas de ação a serem desenvolvidas, contendo os responsáveis, os parceiros e o público destinatário dessas ações.

OBJETIVOS GERAIS

1. Fortalecer o Estado Democrático de Direito.
2. Enfatizar o papel dos direitos humanos no desenvolvimento nacional.
3. Contribuir para a efetivação dos compromissos assumidos com relação à educação em direitos humanos no âmbito dos instrumentos e programas internacionais e nacionais.
4. Avançar nas ações e propostas do Programa Nacional de Direitos Humanos.
5. Orientar políticas educacionais direcionadas para o respeito aos direitos humanos.
6. Estabelecer concepções, objetivos, princípios e ações para a elaboração de programas e projetos na área de educação em direitos humanos.
7. Incentivar a criação e o fortalecimento de instituições e organizações nacionais, estaduais e municipais de direitos humanos.

LINHAS GERAIS DE AÇÃO

AÇÕES	PÚBLICO	RESPONSÁVEIS
1 Garantir e incentivar as diversas formas de acesso às ações de educação em direitos humanos a pessoas com deficiência, tornando disponíveis materiais em Braille e em Língua Brasileira de Sinais.	Sociedade em geral.	CNEDH, SEDH e MEC.
2 Criar um observatório da educação em direitos humanos com vistas a efetivar o monitoramento das ações deste Plano e quaisquer outras na área de educação em direitos humanos.	Sociedade em geral.	CNEDH, SEDH e MEC.

AÇÕES	PÚBLICO	RESPONSÁVEIS
3 Incluir a temática educação em direitos humanos nas conferências nacionais, estaduais e municipais de direitos humanos.	Sociedade em geral.	CNEDH, SEDH, MEC e Governos Estaduais e Municipais.
4 Incentivar a descentralização de programas e ações de educação em direitos humanos para os Governos estaduais e municipais.	Sociedade em geral.	CNEDH, SEDH e MEC.
5 Propor a criação, na estrutura do MEC e dos órgãos federais de fomento à pesquisa, de unidades específicas para o tratamento das questões de educação em direitos humanos.	Sociedade em geral.	CNEDH, SEDH e MEC.
6 Institucionalizar, na premiação anual de direitos humanos da SEDH, categoria referente à educação em direitos humanos, com a finalidade de valorizar experiências exitosas na área de educação em direitos humanos.	IES, redes de ensino e Sociedade Civil Organizada.	SEDH.
7 Promover o intercâmbio e a cooperação entre o CNEDH, a SEDH, o MEC, as IES e Organismos e Instituições Internacionais.	IES e Organismos e Instituições Internacionais.	CNEDH, MEC e SEDH.
8 Promover a ampla capacitação em direitos humanos, integrada, continuada e sustentável, considerando variadas metodologias, materiais e tecnologias, dirigida aos membros das organizações da sociedade civil e do Governo.	Membros da Sociedade Civil Organizada.	SEDH, MEC, Organismos Internacionais, Sociedade Civil Organizada e Associações Cívicas.

Educação Básica: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio

A universalização da educação básica, com indicadores precisos de qualidade, é uma condição fundamental para o desenvolvimento de processos de democratização na sociedade.

As instituições de educação formal não são as únicas responsáveis pela formação para a cidadania e para a democracia; outros agentes e instituições sociais intervêm neste processo.

No entanto, essas instituições têm uma responsabilidade específica na formação das pessoas, durante longos e importantes anos de suas vidas. A formação de personalidades e construção de saberes, valores, práticas e visões de mundo constituem um processo permanente.

Constituem exigências fundamentais para a educação básica: favorecer desde a infância a formação de sujeitos de direito e priorizar pessoas e grupos excluídos, marginalizados e discriminados pela sociedade.

É neste sentido que a educação em direitos humanos se situa, tendo como referenciais os seguintes princípios:

- a educação básica, como um primeiro momento do processo educativo ao longo de toda a vida, é um direito social inalienável da pessoa humana e dos grupos sócio-culturais;
- a educação básica exige a promoção de políticas públicas que garantam a sua qualidade;
- a construção de uma cultura de direitos humanos é de especial importância em todos os espaços sociais. A escola tem um papel fundamental na construção dessa cultura, contribuindo na formação de sujeitos de direito, mentalidades e identidades individuais e coletivas;
- a educação em direitos humanos, sobretudo no âmbito escolar, deve ser concebida de forma articulada ao combate do racismo, sexismo, discriminação social, cultural, religiosa e outras formas de discriminação presentes na sociedade brasileira;
- a promoção da educação intercultural e de diálogo inter-religioso constitui componente inerente à educação em direitos humanos;
- a educação em direitos humanos deve ser um dos eixos norteadores da educação básica e permear todo o currículo, não devendo ser reduzida à disciplina ou à área curricular específica.

LINHAS DE AÇÃO

AÇÕES	PÚBLICO	RESPONSÁVEIS
1] Universalizar o acesso e a permanência das crianças e adolescentes na escola com equidade e qualidade.	Estudantes da Educação Básica (crianças, adolescentes, jovens e adultos).	MEC, SEE e SME.
2] Estimular experiências de interação da escola com a comunidade que contribuam na formação da cidadania democrática.	Educadores, estudantes e comunidade em geral.	MEC, SEE, SME, direção, coordenação, educadores, estudantes e lideranças comunitárias.
3] Apoiar e incentivar as diversas formas de acesso e inclusão aos estudantes com necessidades educacionais especiais.	Estudantes do Ensino Fundamental e Médio.	Profissionais da educação, estudantes e lideranças comunitárias.
4] Apoiar programas para equipar as escolas com bibliotecas, laboratórios de informática e demais recursos necessários a uma educação de boa qualidade.	Estudantes do Ensino Fundamental e Médio.	MEC, SEE e SME.
5] Promover a ampliação do ensino fundamental para nove anos.	Estudantes de 6 anos.	MEC, SEDH, SME e Sociedade Civil Organizada.
6] Universalizar a educação infantil para crianças de 4 a 6 anos e ampliar esse atendimento para crianças de 0 a 3 anos.	Crianças de 0 a 3 anos e de 4 a 6 anos.	MEC, SEDH, SME e Sociedade Civil Organizada.
7] Desenvolver projetos culturais e educativos de luta contra a discriminação racial, de gênero e outras formas de intolerância.	Estudantes, profissionais da educação e comunidade.	MEC, SEE, SME, profissionais da educação e comunidade, escolas e sistemas de ensino.
8] Apoiar e incentivar a inserção das questões do meio ambiente no currículo escolar.	Profissionais da educação e estudantes.	MEC, SEE, SME e Sociedade Civil Organizada.

AÇÕES	PÚBLICO	RESPONSÁVEIS
9] Trabalhar questões relativas aos direitos humanos e temas sociais nos processos de formação continuada de educadores, tendo como referência fundamental as práticas educativas presentes no cotidiano escolar.	Professores e demais educadores em exercício.	Instituição de Educação Básica, SEE, SME, agências de formação de educadores, ONGs e Sindicatos.
10] Promover e produzir materiais pedagógicos orientados para educação em direitos humanos, assim como sua difusão e implementação.	Secretarias de Educação Estaduais e Municipais e outras Secretarias.	SEDH e MEC.
11] Incentivar programas e projetos pedagógicos, junto aos sistemas de ensino, que busquem combater a violência doméstica com crianças, adolescentes, jovens e adultos.	Equipes da SME, gestores das escolas, profissionais da educação, professores, estudantes e famílias.	MEC, SEDH, SME e Sociedade Civil Organizada.
12] Apoiar e incentivar a produção e manifestação cultural dos jovens.	Equipes da SME, gestores das escolas, profissionais da educação, professores e estudantes.	MEC, SEDH, SME e Sociedade Civil Organizada.
13] Estabelecer, nos sistemas de ensino, a cultura de promoção da saúde e prevenção de agravos das DST/Aids.	Equipes da SME, gestores das escolas, profissionais da educação, professores e estudantes.	MEC, SEDH, SME e Sociedade Civil Organizada.
14] Apoiar as políticas públicas dirigidas às escolas de educação indígena, quilombolas e de educação no campo.	Populações indígenas, quilombolas e do campo.	MEC, SEE e SME.
15] Implantar condições de trabalho e formação adequadas ao profissional da educação infantil.	Profissionais e estudantes da Educação Infantil.	MEC, SEDH, SME e Sociedade Civil Organizada.

AÇÕES	PÚBLICO	RESPONSÁVEIS
16] Assegurar a formação inicial dos professores leigos de educação infantil e incrementar a formação continuada de todos os profissionais que atuam na área.	Profissionais e professores da Educação Infantil.	MEC, SEDH, SME e Sociedade Civil Organizada.
17] Garantir a formação inicial e continuada aos profissionais da educação básica na perspectiva dos direitos humanos.	Profissionais e professores da Educação Básica.	MEC, SEDH, SME e Sociedade Civil Organizada.
18] Adotar medidas para fortalecer a incorporação de profissionais pertencentes a grupos atualmente sub-representados no magistério da educação básica.	Pessoas de diferentes grupos sócio-culturais, especialmente aqueles pouco presentes como educadores nos sistemas de educação.	MEC, SEDH, SEE e SME.
19] Instituir política de valorização do professor de educação infantil, do ensino fundamental e médio com a proposição de um piso salarial nacional e parâmetros de regulação da carreira docente.	Professores da Educação Básica.	MEC.
20] Melhorar e respeitar as condições de trabalho específicas dos educadores indígenas.	Educadores indígenas	MEC.
21] Promover experiências de formação dos estudantes como agentes promotores de direitos humanos.	Professores e estudantes da Educação Básica.	MEC, SEDH, SME e Sociedade Civil Organizada.
22] Introduzir a perspectiva da educação em direitos humanos como componente da formação inicial dos educadores.	Estudantes dos cursos de formação de professores e especialistas em educação.	MEC, instituições de formação de professores e especialistas em educação, SEE e SME.

AÇÕES	PÚBLICO	RESPONSÁVEIS
23] Proporcionar apoio às famílias de adolescentes e jovens em conflito com a lei.	Equipes da SME, gestores das escolas, profissionais da educação, professores e comunidade.	MEC, SEDH, SME e Sociedade Civil Organizada.
24] Apoiar a elaboração de programas de escolarização para as unidades de atendimento às crianças e adolescentes em conflito com a lei.	Equipes da SME, gestores das escolas, profissionais da educação, professores e comunidade.	MEC, SEDH, SME, Órgão de Segurança Pública e Sociedade Civil Organizada.
25] Promover a formação dos professores e demais profissionais da educação em exercício nas unidades de atendimento às crianças e adolescentes em conflito com a lei.	Equipes da SME, gestores das escolas, profissionais da educação, professores e comunidade.	MEC, SEDH, SME e Sociedade Civil Organizada.
26] Apoiar a elaboração e a implementação de programas para assegurar a educação básica nos sistemas penitenciários.	Equipes da SME, gestores das escolas, profissionais da educação, professores e comunidade.	MEC, SEDH, SME, Órgão de Segurança Pública e Sociedade Civil Organizada.
27] Apoiar o processo de elaboração dos sistemas de educação no sentido de incorporar a educação em direitos humanos como eixo norteador dos planos municipais e estaduais de educação.	Estudantes da Educação Básica e educadores.	MEC, SEE e SME.
28] Inserir, efetivamente, a leitura e a discussão do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei nº 8.242/91) nos projetos pedagógicos a serem elaborados nas escolas.	Profissionais de educação, estudantes, pais e funcionários da escola.	MEC, SEDH, SME, e Órgãos de Fomento à Pesquisa.
29] Incentivar a organização dos estudantes na escola e na comunidade por meio de grêmios, grupos de trabalhos, etc.	Profissionais da educação, professores e estudantes.	MEC, SEDH, SME e Sociedade Civil Organizada.

21

AÇÕES	PÚBLICO	RESPONSÁVEIS
30] Apoiar a preparação básica para a inserção do estudante no mundo do trabalho.	Estudantes do Ensino Médio e de outros níveis.	MEC e SEE.
31] Favorecer o prosseguimento nos estudos ao estudante concluinte do ensino médio.	Estudantes do Ensino Médio.	MEC e SEE.
32] Estimular a expansão do ensino médio, em escolas públicas, garantindo a sua qualidade.	Estudantes do Ensino Médio.	MEC e SEE.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)