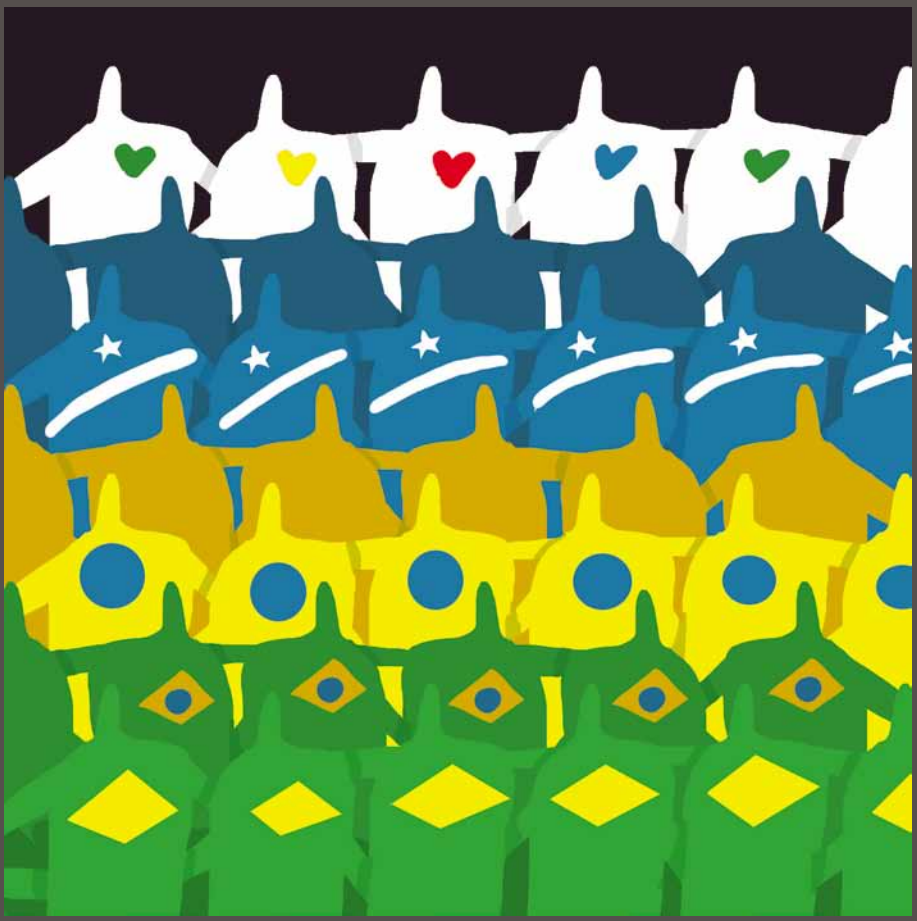
Coleção Organização Comunitária e Incidência em Políticas Públicas

Volume VII

Direito e Cidadania



Pró-Lideranças NEA-BC:
uma experiência inovadora na perspectiva da Educação para a Gestão Ambiental

Organizadores
Antônio Nascimento
Jean Marcelo Costa
Suyá Quintslr

Coleção Organização Comunitária e Incidência em Políticas Públicas
Direito e Cidadania

Volume VII

VENDA PROIBIDA.
Todos os direitos desta edição estão reservados a
Participar – Desenvolvimento e Avaliação de Projetos.
Qualquer parte deste material poderá ser reproduzida,
desde que citadas fonte e autoria.

As opiniões e informações veiculadas nesta publicação
são de inteira e exclusiva responsabilidade dos respectivos autores,
não representando opiniões ou posturas institucionais da Petrobras.

Disponível em: www.participar.srv.br e www.neabc.org.br

Tiragem desta edição: 1.430 exemplares

Impresso no Brasil / Printed in Brasil

1ª Edição: 2013

Elaboração, distribuição e informações: Av. Tancredo Neves, 2.227, Salvador Prime – Torre Work, Sala 403 – Caminho das Árvores. CEP: 41.820-021 – Salvador-BA.
(71) 8801-0373 | www.participar.srv.br.

P962 Pró-Lideranças NEA-BC: uma experiência inovadora na perspectiva da Educação para Gestão Ambiental./ Antônio Nascimento; Jean Marcelo Costa; Suyá Quintslr (organizadores). Salvador: Participar, 2013.
7 v.: il. - (Coleção Organização Comunitária e Incidências em Políticas Públicas).

Conteúdo: v. 1. Pró-Lideranças NEA-BC: conceitos e métodos. v. 2. Desenvolvimento: modelos experimentados ao longo da história do Brasil. v. 3. Políticas Públicas: formulação, acompanhamento e participação social. v. 4. Controle Social e Orçamento Público. v. 5. Licenciamento e Educação Ambiental. v. 6. Rendas do Petróleo: *Royalties* e Participações Especiais. v. 7. Direito e Cidadania.

ISBN - 978-85-66840-00-1 obra completa.
ISBN - 978-85-66840-07-0 volume VII.

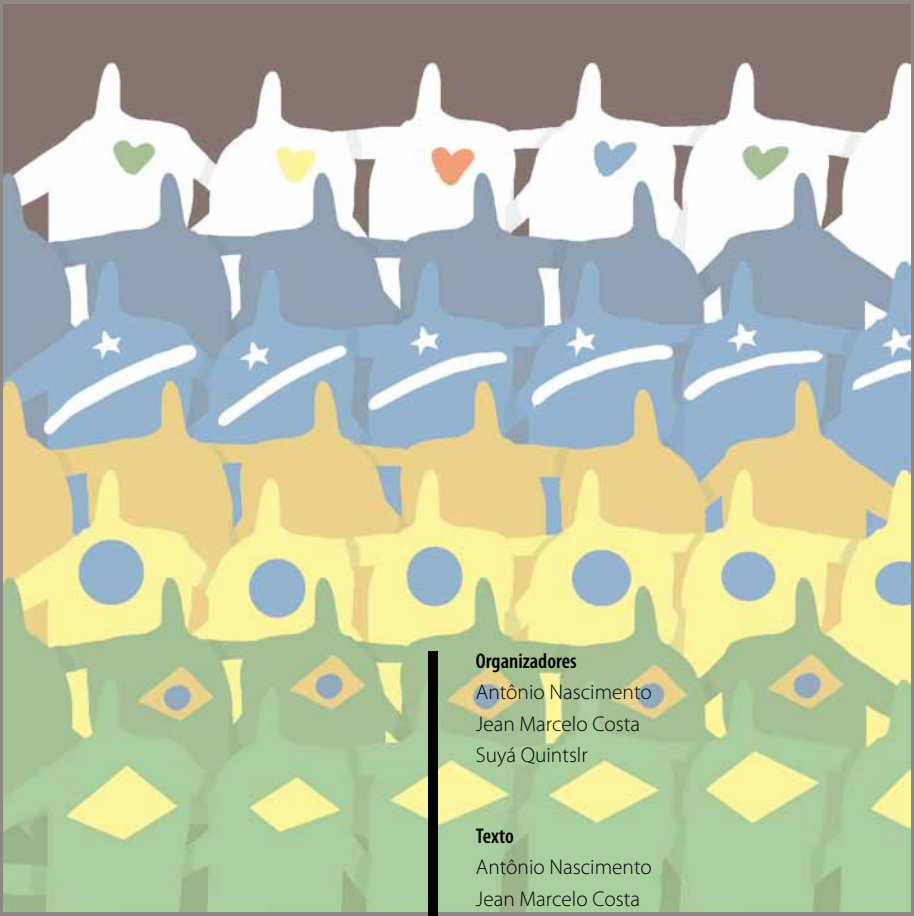
1. Gestão Ambiental. 2. Educação Ambiental. 3. Licenciamento Ambiental. 4. Cidadania. 5. Políticas Públicas. 6. IBAMA. 7. Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos – NEA-BC. I. Nascimento, Antônio. II. Costa, Jean Marcelo. III. Quintslr, Suyá. IV. Título.

CDU: 502.14

Coleção Organização Comunitária e Incidência em Políticas Públicas

Volume VII

Direito e Cidadania



Organizadores

Antônio Nascimento

Jean Marcelo Costa

Suyá Quintslr

Texto

Antônio Nascimento

Jean Marcelo Costa

Suyá Quintslr

Ana Tolino

Emanuelle Silva

Marcelo Arouca

Marina Mendonça

Pró-Lideranças NEA-BC:

uma experiência inovadora na perspectiva da Educação para a Gestão Ambiental

Realização
PETROBRAS / PARTICIPAR / Associação NEA-BC

Petrobras
Unidade de Operações de Exploração e Produção do Rio de Janeiro
Gerência Setorial de Meio Ambiente

Órgão Licenciador
IBAMA
A realização do Projeto NEA-BC é uma medida de mitigação
exigida pelo licenciamento ambiental federal, conduzido pelo IBAMA.

Organizadores
Antônio Nascimento
Jean Marcelo Costa
Suyá Quintslr

Texto
Antônio Nascimento
Jean Marcelo Costa
Suyá Quintslr
Ana Tolino
Emanuelle Silva
Marcelo Arouca
Marina Mendonça

Revisão Textual
Ena Lélis

Produção
Emanuelle Silva

Projeto Gráfico e Diagramação
Iure Aziz

Capa e Ilustrações
Bruno Aziz

Fotolito, Impressão e Acabamento
Burti Gráfica (www.burti.com.br) – Rio de Janeiro

Apresentação

A ideia de realizar este trabalho surgiu em maio de 2011, quando as primeiras atividades do Pró-Lideranças NEA-BC (Programa de Formação e Desenvolvimento de Lideranças) começaram a ser implantadas. O Programa é um mecanismo de apoio à iniciativa NEA-BC – Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos – Projeto de Educação Ambiental da PETROBRAS/UO-RIO, um processo educacional baseado em módulos temáticos, seminários presenciais teórico-práticos, intercâmbios de aprendizagem, análises de casos, resolução de desafios, visitas institucionais, rodas de diálogos intergeracionais[1].

A concepção do Pró-Lideranças NEA-BC visava estimular as qualidades de liderança dos seus participantes, através de experiências, desafios, decisões que os confrontassem com a problemática socioambiental. Ao mesmo tempo, propunha-se disseminar e construir conteúdos e ferramentas que desenvolvessem as qualidades necessárias para a gestão socioambiental em quaisquer dos âmbitos em que este papel interfira na condução ou articulação de políticas, programas, projetos ou organizações.

O ineditismo da iniciativa, no âmbito da execução de uma condicionante de licenciamento ambiental de empreendimentos de Petróleo e Gás, bem como a riqueza de debates em torno dos temas trabalhados, tornaram evidente a necessidade do registro dos aprendizados gerados. Assim, este material educativo foi concebido como uma espécie de legado pedagógico do Programa. Um instrumento de apoio ao permanente processo de construção de conhecimentos entre pessoas da mesma geração e de gerações diferentes, em contextos sociopolíticos permeados por conflitos, como é o caso da Bacia de Campos, no Estado do Rio de Janeiro.

O panorama encontrado ensejou o entendimento de que havia a necessidade de formulações mais precisas no campo do fortalecimento da organização comunitária para o exercício da cidadania. A formulação de uma ideia que pudesse se contrapor aos modelos hegemônicos de ensino-aprendizagem foi uma das tensões que orientaram essa construção.

Estávamos diante da necessidade de fortalecimento dos sujeitos, uma vez que os processos vivenciados apontavam para a emergência de uma organização comunitária nas localidades de abrangência do Projeto que respondesse de forma mais efetiva às demandas do processo de Licenciamento Ambiental.

Em termos mais práticos, é importante ressaltar que, apesar do crescente consenso acerca da necessidade de fortalecer grupos sociais, não havia, entre nós, inicialmente, concordância substancial sobre um conceito para designar este movimento e menos ainda sobre como fazê-lo. Uma variedade de termos foi debatida: desenvolvimento organizacional, *capacity building* (literalmente, o desenvolvimento das capacidades de uma organização), desenvolvimento institucional, fortalecimento institucional etc. Apesar da grande variedade de conceitos em torno da questão, o Pró-Lideranças NEA-BC optou por trabalhar a partir de elementos mais próximos da educação não formal.

1- A iniciativa é realizada nos seguinte municípios do Estado do Rio de Janeiro: Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, São Francisco de Itabapoana, São João da Barra e Saquarema.

Nos processos formativos, o conceito de aprender estava sempre associado a transformar informações em conhecimento; compreender, atribuir sentido; aceitar e tornar-se diferente. O desenvolvimento das pessoas foi sempre visto como resultante desse processo de construção e incremento das capacidades de atribuir significados e de ser significado, de pensar e agir, de interagir com o mundo, de apreender a diversidade e de se situar nela, de pertencer. É tornar-se outro, sem perder as construções mentais anteriores, em um processo de apropriação que transforma.

As bases para a construção de valores de pertencimento e responsabilidade, essenciais para a inserção cidadã, tanto na dimensão humana como nas dimensões sociais, representava a construção da identidade, a ação com autonomia e interdependência e a incorporação da diversidade. A educação, e não somente ela, está referida a este processo de construir capacidades. Ela tem o papel de transmitir a produção cultural da humanidade para uma contínua construção histórica, fundamentada no desenvolvimento das pessoas e das sociedades, sempre de forma intencional.

Esta compreensão de educação estava intimamente ligada às formulações presentes nos trabalhos desenvolvidos pelos educadores do IBAMA:

> [...] ao falar em educação, referimo-nos a processos os mais variados, enfatizando sua dimensão formal e não formal. Efetivamente, ela acontece em casa, em reuniões, nos sindicatos, nas igrejas, no interrelacionamento das pessoas. E, naturalmente, acontece também na escola.
>
> É uma Educação que toma o espaço da gestão ambiental como espaço pedagógico e procura concretizar, na prática da gestão ambiental pública e, em particular, no licenciamento, a efetivação dos princípios que devem reger a Administração Pública brasileira segundo o art. 37 da Constituição Federal. (QUINTAS et al., 2005, p. 3)

A articulação dos conceitos possibilitou adotar no Pró-Lideranças NEA-BC processos educativos, sobretudo não formais, detonadores de processos de construção de capacidades de liderança vinculada à apropriação cultural que cada indivíduo produz nas suas relações com as outras pessoas, com o seu entorno e com ele próprio, gerando significados que, além de serem individuais, são, sobretudo, sociais. A condução desta ação como atividade educacional teve a característica de apresentar conjuntos de proposições que, intencionalmente, provocaram aprendizagens de forma estruturada. Isto significa que, por diferentes caminhos, foram organizadas situações para que as pessoas se desenvolvessem.

Entendemos que este material educativo pode ajudar as comunidades a gerenciar sua própria aprendizagem (saber ser) e a relação do resultado dela numa intervenção real (saber fazer). Todo trabalho aqui produzido representa um instrumento impulsor da continuidade da produção do conhecimento e das práticas sociais geradas pelos comunitários.

Processos educacionais comunitários, não escolares, mas sistemáticos e sistematizados, são alternativas importantes para ampliação do repertório e das capacidades de operar com ele e articulá-lo com a vida pessoal e a vida cidadã. Atualmente, mobilizam os grupos sociais mais que a educação escolar e possibilitam aproximar a identidade de sentido entre educadores e educandos. Entretanto, para que tenham eficácia, precisam provocar reflexão sobre as atividades realizadas, as relações destas práticas com os processos de desenvolvimento local e sobre o seu significado.

Os saberes construídos por esses processos educacionais, decorrentes de atividades produzidas pelos próprios grupos ou provocadas no diálogo entre grupos externos ao território e apropriadas e resignificadas no âmbito deste, tendem a assumir uma função transformadora efetiva sempre que são produtos da relação dialógica entre a tomada de consciência dos saberes, fazeres e valores locais e o acesso aos saberes, fazeres e valores de outros âmbitos.

É nesse contexto que os registros dos aprendizados assumem um importante papel, reproduzindo conhecimentos em diferentes instâncias de organização, por diferentes grupos, em distintas localidades, que se articulam, pelo compartilhamento estruturado, na construção de um novo conhecimento que, por sua vez, é apropriado e recontextualizado no âmbito dos mesmos grupos, instâncias organizativas e localidades. A construção do conhecimento é a construção da liberdade e não há liberdade sem a possibilidade de escolha. As escolhas pressupõem um quadro de referências, um repertório, que só o acesso ao conhecimento amplo pode proporcionar. Esperamos que este material sirva de apoio a este processo.

Assim, este material educativo que você tem em mãos é parte de uma coleção composta de sete volumes que tratam dos seguintes temas: desenvolvimento, políticas públicas, participação, controle social, orçamento público, educação ambiental, royalties, direitos humanos e cidadania, sendo que o primeiro volume trata da abordagem metodológica e institucional do Pró-Lideranças NEA-BC. Desse modo, essa coleção busca sintetizar alguns dos processos educativos desenvolvidos no Pró-Lideranças, tornando-os acessíveis não só àqueles que fizeram parte do Programa, mas a todos os interessados em tomar parte no processo de gestão ambiental dos municípios.

Salienta-se que o tamanho e os objetivos deste material educativo impedem que certos temas sejam mais aprofundados. Por conta disso, para aqueles que se interessarem em compreender melhor determinado assunto tratado ao longo dos volumes temáticos (II a VII), criamos os quadros **Para saber mais**, onde indicamos alguns livros, filmes, sites e outras fontes de consulta para maior aprofundamento dos temas. Além disso, nos referidos volumes temáticos, inserimos quadros específicos, nos quais são destacados alguns conceitos ou aspectos relevantes sobre os respectivos temas, por entendermos que eles são fundamentais para uma compreensão mais crítica da realidade. E é esse um dos objetivos centrais do Pró-Lideranças NEA-BC. Destaca-se, ainda, que alguns momentos marcantes desse processo nas localidades podem ser evidenciados a partir das citações de participantes do Programa (destacadas por um marcador colorido), distribuídas ao longo dos textos desse material educativo.

Sumário

Introdução 9

1. Direitos, Cidadania e Democracia:
como esses temas se relacionam?..... 10

2. Direito Humanos e Cidadania no Brasil:
nascimento divorciado dos direitos e as barreiras institucionais históricas de efetivação da cidadania plena..... 14

Introdução

O artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, registra que "todos os cidadãos nascem livres e iguais em dignidade e direitos". Desde 1945, com o fim da Segunda Guerra Mundial, vários tratados, cartas e declarações vêm buscando estabelecer e ampliar o rol dos direitos humanos considerados fundamentais: direito à vida, à liberdade, à segurança pessoal; liberdade de pensamento, de expressão; direito ao trabalho e à remuneração justa; direito de acesso à justiça e aos serviços públicos etc. Entretanto, nem sempre foi assim. O debate em torno dos direitos humanos teve início no século XVIII, na Europa, e, desde então, os direitos considerados fundamentais vêm se alterando de acordo com os anseios e lutas das sociedades. Mas quem define quais direitos devem ser considerados fundamentais? Em qual contexto? Por que alguns interesses são expressos como direitos fundamentais e outros não? E como ocorre a construção dos Direitos Humanos no Brasil? Eles são sempre respeitados, independentemente de cor, raça, gênero, orientação religiosa e orientação sexual?

Neste material educativo, vamos tentar responder a essas questões a partir da abordagem da construção da cidadania no Brasil. Na primeira seção, tratamos da relação existente entre cidadania, democracia e direitos humanos. Em seguida, na segunda seção, debatemos sobre a evolução dos direitos humanos no Brasil, bem como sobre as barreiras institucionais impostas para sua concretização. Vale ressaltar que a segunda seção deste material é enriquecida com quadros temáticos sobre os direitos de primeira (civis e políticos), segunda (sociais) e terceira geração (direitos difusos), onde é sistematizada a construção histórica de cada um deles e são dados alguns exemplos.

1 Direitos, Cidadania e Democracia: como esses temas se relacionam?

O sociólogo inglês Marshall desenvolve uma análise sobre a emergência dos direitos humanos na Inglaterra, associada a momentos históricos da vida daquele país. Segundo este autor, a cidadania na sociedade moderna ocidental se deu mediante o desenvolvimento dos direitos do homem em três fases distintas da história: num primeiro momento, afirmaram os direitos civis ou direitos de liberdade; num segundo momento, foram conquistados os direitos de participar do exercício do poder político para, finalmente, serem proclamados os direitos sociais, sendo este, pois, o terceiro momento.

Assim, para Marshall, os direitos não surgiram juntos na história, mas, ao contrário, divorciaram-se a tal ponto que é possível atribuir período de formação da vida de cada um deles a séculos diferentes: os direitos civis, ao século XVIII; os políticos, ao século XIX; e os sociais, ao século XX. Desta forma, as três dimensões de cidadania somente se completaram no século XX.

Há um relativo consenso na literatura sociológica de que o conceito de cidadania envolve a interdependência dos três tipos de direito: civil, político e social, os quais podem ou não ocorrer de forma conjunta na realidade específica de cada sociedade.

Direitos Humanos

A **cidadania é o direito a ter direitos,** pois a igualdade em dignidade e direitos dos seres humanos não é um dado. É uma construção da convivência coletiva, que requer o acesso ao espaço público. É este acesso ao espaço público que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos. (ARENDT, 2004).

- "Ser cidadão é saber quais são os seus direitos e seus deveres. Participando ativamente da sociedade, ficando a par do que está acontecendo com a sua cidade. Enfim, sendo ativo na vida social."

Direitos Civis

- Direito à liberdade individual: liberdade de ir e vir; liberdade de imprensa, pensamento e fé; o direito à propriedade e a firmar contratos válidos; o direito à justiça que, através dos tribunais, torna possível defender igualmente a todos.
- Os direitos civis são, pois, direitos contra o Estado, direitos que buscam uma esfera de liberdade em relação a ele. A teoria jurídica, até então, buscava a legitimação da soberania do monarca. Neste período, há uma mudança na teoria jurídica que passa a estabelecer, exatamente, os limites da ação do Estado na esfera individual.

- "Direito Civil é direito de cidadão. Aqui nós vivemos uma liberdade de ir e vir, mas concretamente... Búzios é uma cidade de 8 km de extensão e não usamos todo o espaço da cidade [...] Onde moro tem um condomínio enorme. Há muito tempo o condomínio queria fechar o acesso à praia. Nós temos direito de ir e vir, mas com acesso restrito."
- "A gente tem direito de ir e vir. Mas algumas empresas de transporte urbano em nosso município fazem o que querem porque elas têm monopólio e poder de decidir os horários e os locais de parada."

Direitos Políticos

Direito do indivíduo de participar no exercício do poder político, como membro de um organismo investido de autoridade política ou como eleitor dos membros de tal organismo.

Direitos de participação política, tais como a igualdade de sufrágio, o direito de voto e de elegibilidade, o direito de petição, entre outros.

- "Todos podem votar, mas não cobramos depois. Exercemos direitos, mas os direitos são limitados porque nós mesmos somos omissos."
- "Somente com a organização é que vamos conseguir conquistar nossos direitos."
- "Quando a comunidade acompanha o poder público, ela está exercendo um direito político e de intervenção nas leis e políticas do Estado."

Direitos Sociais

Refere-se a tudo o que vai desde o direito ao mínimo de bem-estar econômico e de segurança ao direito de participar, por completo, da herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.

Direitos a serviços públicos de qualidade prestados pelo Estado: direito à saúde, educação, moradia digna, saneamento, iluminação etc.

Inclui o direito ao trabalho e os direitos trabalhistas, como o direito à remuneração justa; direito à organização sindical; direito à previdência social em caso de velhice, invalidez, doença etc.; direito à greve. Além desses, direito de acesso à cultura e ao lazer.

- "Existem algumas ações com relação à educação em nossa região, mas estamos muito longe do que achamos que é direito pleno. Aqui os espaços públicos que favoreçam a cultura e lazer são muito limitados."
- "Apesar de existir educação, o modelo é arcaico e, infelizmente, o ensino ainda não está universalizado."

Direitos Difusos ou de Terceira Geração

Por fim, cabe fazer uma rápida retomada sobre o surgimento dos direitos de terceira geração, ou os direitos difusos. Após a Segunda Guerra Mundial, ocorreu uma grande reconfiguração do cenário sociopolítico e econômico mundial. A derrota do fascismo europeu pelos aliados cedeu lugar a outro conflito: a Guerra Fria. A recuperação do continente europeu, arrasado pela guerra, deu-se em meio à disputa armamentista entre EUA e o bloco socialista.

O uso da energia nuclear em Hiroshima e Nagazaqui mostrou à humanidade o poder de destruição que se tinha alcançado com as novas tecnologias.

Ao mesmo tempo, a intensificação do uso dos recursos naturais pela indústria, o aumento da poluição e a multiplicação das indústrias de uso intensivo de energia fizeram com que crescesse a preocupação ambiental, por volta da década de 1970.

As mudanças pelas quais o mundo vinha passando no pós-guerra fizeram emergir uma série de novos debates e novos movimentos que lutavam por interesses até então deixados em segundo plano. Este debate em nível mundial levou à institucionalização de novos direitos, denominados **direitos de terceira geração.** Estão incluídos nestes o direito ao meio ambiente, à autodeterminação dos povos, à paz.

Os direitos de terceira geração são também conhecidos como **direitos difusos,** devido a sua característica comum de dizerem respeito a toda a sociedade e não a grupos determinados (como é o caso dos direitos coletivos). Ou seja, tais direitos ou interesses dizem respeito a um conjunto indeterminado de cidadãos, não sendo possível determinar o titular do direito. É o caso do direito à autodeterminação dos povos, direito ao desenvolvimento, direito à paz, direito ao meio ambiente etc.

- "Não existe investimento na área ambiental em meu município. O Rio São João tem direito a tratamento de esgoto, mas isso não vem ocorrendo."
- "[Há] Monopólio dos poderosos sobre os meios de comunicação na região e falta de investimento do poder público para que a informação chegue [à população] por outros meios."

O conceito de cidadania enriquecido por direitos e culminando com os direitos de terceira geração torna-se um movimento incompleto, porque não acaba com as desigualdades, e sim conforma uma medida de igualdade humana básica aceita por toda sociedade. Democracia e cidadania estão implicitamente ligadas, uma vez que a cidadania que praticamos é resultado da democracia que temos.

Como sabemos, desde o fim do Regime Militar, na década de 1980, vigora no país o **regime democrático**[1]**.** Mas você sabe definir precisamente o que é "ser" uma democracia?

Entre os estudiosos do tema, ainda há discordâncias sobre a melhor forma de definir o que é democracia. Alguns autores a definem como um regime político onde os governantes são escolhidos através do voto popular. Argumentam que as eleições em um país democrático devem possuir certas características:

I. Devem ser limpas, honestas;

II. Devem ser institucionalizadas e acontecer com regularidade;

III. A escolha dos representantes deve se dar pelo sufrágio universal e igualitário, ou seja, todos os cidadãos adultos devem estar aptos a votar e o voto de cada um deles tem o mesmo valor;

IV. Deve haver a garantia de que a oposição poderá concorrer, eventualmente vencer as eleições e, neste caso, assumir os cargos que disputou.

1-Para maiores informações, consultar o volume II desta coleção: **Desenvolvimento: modelos experimentados ao longo da história do Brasil.**

Ou seja, para esses autores, é necessária a garantia dos **direitos políticos** – como o direito de votar e ser votado – e de certos **direitos civis,** tais como a liberdade de imprensa e de expressão.

Por outro lado, há autores que argumentam que eleições com estas características são necessárias, mas não suficientes para se definir uma democracia.

Segundo O'Donnel (1999), para um indivíduo atuar como um cidadão que faz escolhas racionais, isentas e responsáveis, é necessário que exista um nível básico de igualdade entre os indivíduos. Afinal, a democracia "presume que os agentes se relacionem como tais, isto é, que não são vítimas de desigualdades ou de alguma forma de incapacidade que possa anular sua autonomia e/ou acesso a uma gama razoável de opções" (O'Donnel, 1999, p. 612).

- "Em nosso município, essa ideia de cidadania é muito difícil, pois nem todos são iguais. Nem todo mundo tem acesso à educação, à saúde e ao mercado de trabalho."

De acordo com esse pensamento, o Estado deve se responsabilizar por garantir "essa gama de opções" ou condições dignas de vida que tornem os indivíduos autônomos. Neste sentido, agregam ao conceito de democracia a exigência da garantia de direitos sociais, além dos direitos políticos e civis. Em outras palavras, na concepção desses autores, é preciso haver certa equidade e justiça social para que os indivíduos sejam capazes de escolher seus governantes de maneira isenta e autônoma durante as eleições para os poderes legislativo e executivo.

Ainda de acordo com O'Donnel (1999), nas democracias recentes (como no Brasil e em outros países da América Latina) a fragilidade na garantia de alguns direitos civis e dos direitos sociais reduz a 'qualidade' da democracia:

> Já que existe uma estreita conexão [...] entre direitos civis e direitos políticos (e, mais recentemente, também com os direitos sociais), não me parece coerente omitir o problema da efetividade da cidadania política quando se aplica a indivíduos privados de muitos direitos sociais e civis e, portanto, incapazes de fazer opções minimamente razoáveis. (O'Donnel, 1999, p. 614)

- "Abordagem policial e corrupção política, desrespeito aos idosos. Falta de posto médico dos bairros, falta [rede de] esgoto, asfalto. Preconceito e desigualdade. Direitos cumpridos de forma enganosa."

A citação acima, de participante de um dos Grupos Gestores Locais (GGL), ilustra claramente como existe, na região, a compreensão de que os direitos civis e sociais nem sempre são respeitados. Ademais, ao longo do projeto e, especificamente, na medida em que foram se aproximando as eleições municipais, houve muitos relatos da compra/venda de votos em diversos municípios da área de abrangência do Projeto NEA-BC. Tudo isso nos leva a crer que há muito por fazer na luta pelos direito humanos na Bacia de Campos. Na próxima seção, discutiremos as dificuldades enfrentadas para a efetivação dos direitos humanos no Brasil.

Para saber mais

Plataforma Brasileira de Direito Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais – DHESCA Brasil

http://dhescbrasil.org.br/

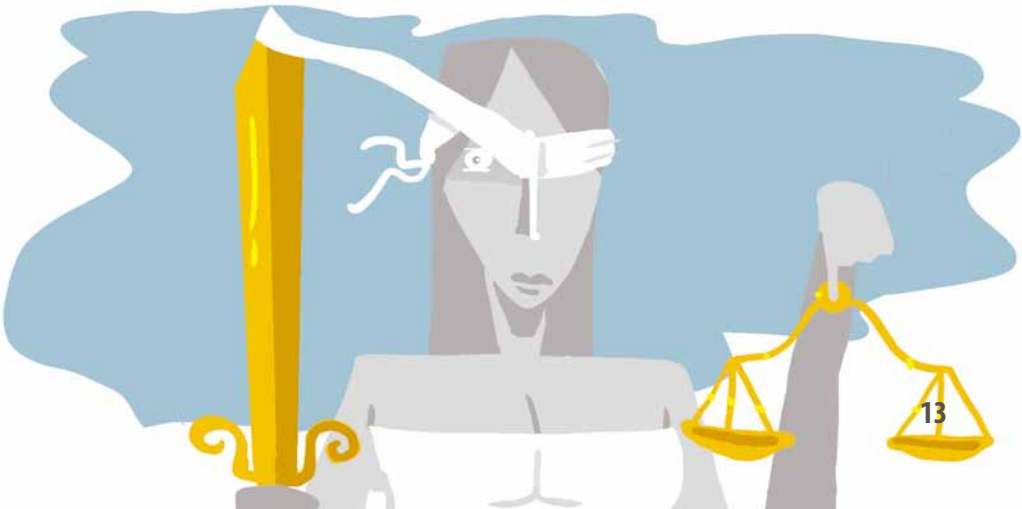
Declaração Universal dos Direitos Humanos

http://unicrio.org.br/img/DecIU_D_HumanosVersoInternet.pdf

Livro: O que são Direitos Humanos. João Ricardo W. Dornelles. Coleção Primeiros Passos. Editora Brasiliense.

TELLES, Vera da Silva. Direitos Sociais: afinal do que se trata? Revista USP (Dossiê Direitos Humanos no Limiar do Século XXI): 37: Mar- Abr- Mai: 1998: 34-45.

Biblioteca Virtual de Direitos Humanos - http://www.direitoshumanos.usp.br/



2 Direito Humanos e Cidadania no Brasil: nascimento divorciado dos direitos e as barreiras institucionais históricas de efetivação da cidadania plena

No Brasil, o padrão de dominação estabelecido pelos modelos de desenvolvimento assumidos ao longo da historia[2] determinou características específicas na forma do Estado, no sistema político e na própria cultura política do país, que condicionaram estruturalmente a nossa história de *não cidadania*. O termo *não cidadania* aqui utilizado é intencional e pode também ser entendido como cidadania regulada ou cidadania concedida. Tal análise se justifica, no Brasil, por conta do peculiar divórcio no processo de nascimento dos direitos humanos.

Em nosso país, a emergência dos direitos sociais ocorre antes do surgimento dos direitos políticos. Além disso, os direitos civis apresentam-se de forma frágil. As causas dessa realidade são bem conhecidas. De um lado, um sistema escravagista resistente e duradouro, cujos efeitos se fazem sentir ainda hoje[3]. De outro, a adoção de um sistema de gestão pública patrimonialista, marcado pela confusão entre o patrimônio público e o privado, práticas de corrupção e nepotismo, as quais continuam impregnadas na atuação dos gestores públicos em pleno século XXI[4].

Ao longo de sua trajetória, o modelo brasileiro dá sinais de estabelecer, de forma intencional, a negação de direitos para grande parte de sua população.

A abolição do trabalho negro escravo não foi acompanhada por uma política de reinserção dos escravos libertos como mão de obra assalariada. Ao invés disso, o governo brasileiro incentivou a imigração europeia como forma de substituir a mão de obra escrava negra, deixando, assim, um grande contingente da população, sobretudo os negros, sem nenhuma perspectiva de trabalho. Ao mesmo tempo, promoveu o fortalecimento do aparato policial e intensificou a aplicação da Lei da Vadiagem, perseguindo aqueles que não tinham ofício:

> Homem que não viver como senhor, ou como amo, nem tiver ofício ou outro mister em que trabalhe, ou ganhe a sua vida, ou não andar negociando, algum negócio seu ou alheio, ou dentro de 20 dias, chegado a um lugar, não tiver amo ou ofício, será preso e açoitado. (Ordenações Filipinas, Livro n.º V, Título LXVIII, "Dos Vadios").

Com o advento da independência em 1822, elabora-se o Código Criminal do Império do Brasil (1830), o qual definiu a vadiagem como crime. De acordo com esse dispositivo eram considerados vadios todos aqueles que não possuíam uma ocupação honesta e útil de que pudessem subsistir, sendo que a persistência

2-Ver volume II desta coleção.

3-Conforme dados do Censo do IBGE (2010), ainda hoje os trabalhadores brancos recebem remuneração 46,4% superior aos trabalhadores negros que exercem a mesma função. Segundo o instituto, quando confrontamos apenas os trabalhadores com nível superior completo, essa diferença chega a 69,83%.

4-Somente nos primeiros oito meses de 2012, o STF julgou 108 processos (ações penais e recursos) relacionados a crimes de lavagem de dinheiro, corrupção e improbidade administrativa. O número supera em 20% o total de julgamentos realizados pela Suprema Corte sobre essas matérias durante todo o ano de 2010.

em tal estado após a advertência do Juiz de Paz implicaria em pena de prisão com trabalho por oito a vinte quatro dias. Como é possível observar, o Código Criminal do Império tratou de agravar a punição mínima para a vadiagem, substituindo o açoitamento, previsto nas Ordenações Filipinas, por trabalhos forçados.

Em 1890 o Código Penal da República agravou ainda mais a situação da população marginalizada, uma vez que incluiu na relação de vadiagem aquele que não possuísse domicílio certo:

> Deixar de exercitar profissão, officio, ou qualquer mister em que ganhe a vida, não possuindo meios de subsistencia e domicilio certo em que habite; prover a subsistencia por meio de occupação prohibida por lei, ou manifestamente offensiva da moral e dos bons costumes (Art. 399).

Mediante esses dispositivos legais ficam os questionamentos: quem era a maioria dos "vadios"? Quem eram os desprovidos de domicilio certo? Que liberdade é essa que não permitia ao liberto dispor da forma que desejasse?

No Estado Liberal, o discurso jurídico reduzia a cidadania ao conjunto daqueles que adquiriam os direitos políticos. Eram considerados cidadãos somente aquelas pessoas que integrassem o corpo eleitoral, sendo necessário, para tanto, renda anual equivalente a 150 alqueires de farinha de mandioca (Constituição da Mandioca). Era uma cidadania "censitária" e restrita aos interesses da elite agrária.

As Cartas Constitucionais de 1891, 1934 e 1937 também preservaram o sufrágio censitário, concedendo os direitos políticos apenas ao indivíduo que preenchesse determinada qualificação econômica, excluindo os mendigos e os analfabetos do direito ao voto. Mais uma pergunta para reflexão: quem era a maioria dos analfabetos e mendigos?

Pode-se citar como outra barreira histórica de acesso à cidadania, porém sob o aspecto dos direitos sociais, a Lei de Terras (Lei n°601/1850), que dispõe sobre as terras devolutas no Império. A referida legislação determinou que as terras devolutas fossem cedidas a título oneroso para empresas particulares, para estabelecimento de colônias nacionais e estrangeiras. Quem eram os proprietários de empresas particulares? Quem eram as pessoas que possuíam condições de comprar tais propriedades? Mais uma vez, o Estado estabelece impedimentos para que a população menos favorecida tivesse garantido o direito à propriedade e, consequentemente, à produção e à renda. A cidadania existia, contudo era para poucos.

Como é possível perceber pelos exemplos acima, a negação institucionalizada da cidadania no Brasil tem relação direta com seu processo de colonização e com a dominação tradicional patrimonialista, herança do período histórico em que o país viveu sob o domínio político das aristocracias rurais. Esse legado transferiu para a Administração Pública um modelo de administração privada fundamentado nos elementos da administração do círculo e dos negócios familiares e, portanto, distintos dos interesses públicos.

Durante muito tempo, a esfera pública foi tratada como se fosse privada. Não havia preocupação em distingui-las no que tange aos assuntos, ao patrimônio e até mesmo às atribuições. Pode-se dizer que o Estado era percebido como quintal da esfera privada, ou seja, as regras e

comportamentos adotados no círculo privado aplicavam-se também à esfera pública.

De acordo com o historiador Sérgio Buarque de Holanda, uma das principais razões do público ser tratado como se fosse privado se deve ao fato de que a autoridade dos senhores escravocratas era absolutamente inquestionável, principalmente devido a sua responsabilidade no sustento de todos aqueles que habitavam o engenho, uma espécie de feudo. Assim sendo, a autoridade do patriarca se ampliava e abrangia não apenas os familiares consanguíneos, mas também todos aqueles que viviam sob seu domínio territorial. Para o autor, a organização da família patriarcal, marcada pelos laços afetivos e interesses particulares, serviu de base para a estruturação da sociedade e, consequentemente, para a condução da vida pública. O patrimonialismo brasileiro se expressaria, assim, por meio da "cordialidade".

O **homem cordial** é aquele que vê o público como uma extensão do privado, ou seja, vê no Estado uma ampliação do círculo familiar, uma "evolução" da noção de família. E, ao gerenciar o público, volta-se aos próprios interesses particulares e ao atendimento daqueles que fazem parte de seu círculo familiar, em detrimento do atendimento dos interesses coletivos. A atuação do homem cordial ignora o princípio da impessoalidade, que confere a todos os cidadãos um tratamento sem privilégios ou perseguições, e o princípio da isonomia, que estabelece um tratamento igual dentro das mesmas condições. Atualmente, na região da Bacia de Campos, ainda é possível perceber fortes resquícios desse padrão. Com efeito, há exemplos de prefeituras cujas administrações se revezam entre pessoas de uma mesma família.

- "É incrível como os prefeitos daqui do município têm o mesmo sobrenome. A briga é muito mais complicada do que se imagina."

Essa interferência privada no espaço público está impregnada na política brasileira e tem se mostrado presente desde as primeiras notícias de organização governamental, com a transferência da corte de Lisboa para o Rio de Janeiro, até os dias de hoje. Contudo, a raiz patrimonialista não é apenas antiga, mas também intensa a ponto de ser restabelecida e até mesmo reinventada frente a diferentes fenômenos políticos, sociais, econômicos e de gestão, como, por exemplo, a proclamação da independência, a urbanização, o processo de aceleração da industrialização brasileira, de racionalização da Administração Pública e até mesmo frente à Constituição Federal de 1988, reconhecida como cidadã devido aos avanços dos direitos sociais e dos espaços de participação popular.

Ao longo da história, foram introduzidos mecanismos com o objetivo de conduzir a gestão

pública para os interesses coletivos, bem como para cercear e repreender a atuação patrimonialista de gestores públicos. Entre esses instrumentos, pode-se destacar a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Súmula Antinepotismo, a Lei da Ficha Limpa, a Lei de Acesso à Informação, entre outros instrumentos. Todavia, nada parece amedrontar esse homem cordial, mas, ao contrário, tais mecanismos parecem incentivá-lo a buscar novos espaços e formas de atuação, como, por exemplo, a nomeação para cargos comissionados de direção, chefia e assessoramento, driblando a necessidade de admissão por concurso público, em substituição aos títulos de nobreza concedidos no período monárquico. A criatividade em prol dos interesses próprios parece ser inerente a este homem.

É comum, no Brasil, a relação que se estabelece entre as noções de direito e benefício, "cidadão" e "súdito", herança do modelo adotado no período colonial. Essa submissão pode ser percebida na comodidade da população que prefere calar-se a reclamar, por exemplo, da ineficiência na prestação de serviços públicos, uma vez que não consegue perceber tal prestação como um direito ou garantia fundamental, mas sim como mero favor estatal, assumindo, dessa forma, uma postura passiva, de mero beneficiário das benesses do Estado.

Mecanismos de controle da gestão pública citados

Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/92) – Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8666/93) – institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Segundo o art. 3º, a licitação pública destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia. A seleção da proposta mais vantajosa para a administração deve ser processada e julgada em conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000) – Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Súmula Antinepotismo (Súmula n. 13 STF) – A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Lei da Ficha Limpa (LC nº 135/2010) – Estabelece, de acordo com o § 9o do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) – Regula o acesso a informações de interesse particular ou de interesse coletivo.

Na região da Bacia de Campos, é possível perceber a utilização de recursos públicos como forma de manipular parcela considerável da população. Aproveitando-se do estado de vulnerabilidade socioeconômica dos cidadãos, gestores públicos implementam programas assistencialistas, dissociados de ações estruturantes, como forma de se perpetuarem no poder. Acuada e temendo ser retaliada com a perda desses programas, a população acaba por se submeter às determinações impostas por esse tipo de administrador público.

- "Apesar de estarmos num tempo democrático, aqui ainda está na monarquia. A primeira-dama é a sinhazinha, o prefeito é o barão e nós somos escravos."

Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. É o que determina a Constituição Federal[5]. Contudo, a população parece desconhecer que um dos seus principais instrumentos para o exercício de tal poder é o voto. E, de forma indiscriminada, comercializa-o como se fosse um produto mercantil. Dinheiro, alimento, material de construção, dentaduras e até promessas de garantia a direitos constituem formas de pagamento pelo sufrágio. Essa relação clientelista, em que os cidadãos são vistos como clientes e não como cidadãos, é extremamente nociva à democracia. Nesta prática, políticos criam seus "currais" eleitorais através da prestação de serviços de forma individualizada e não há critérios para a aplicação das políticas públicas. Asfaltar uma rua, trocar bueiros, construir uma praça, além da prestação de outros serviços, são vistos como moedas de troca, como forma de conseguir votos de uma parte específica da população[6].

5-Parágrafo único do art. 1º Constituição Federal de 1988.

6- O tema do clientelismo foi tratado no Volume III desta coleção: **Políticas Públicas: formulação, acompanhamento e participação social.**

- "Em Quissamã, muitos direitos sociais são acessados. Aqui tem o "bolsa auxilio" pra tudo, mas há limitações aos direitos políticos, pois há perseguições a quem vai de encontro ao poder estabelecido."

Neste particular, é preciso destacar que, na região da Bacia de Campos, parcela significativa dos gestores públicos utilizam esse padrão clientelista de prestação de serviços como forma de se perpetuarem no poder. Fato bastante recorrente nas administrações públicas municipais, a compra de votos, seja através da utilização de recursos oriundos dos *royalties* e participações especiais ou oferecimento de "favores" (atendimento médico, cestas básicas ou "bolsas auxílios"), é, além de uma infração passível de punição, uma clara violação aos direitos políticos dos cidadãos.

Quando um indivíduo vende seu voto ou o utiliza como moeda de troca por determinado serviço, não há o entendimento de que apesar do exercício do voto ser um ato individual seus reflexos afetam o coletivo. Nesta relação de cordialidade, há apenas a preocupação em satisfazer, ainda que momentaneamente, uma demanda de natureza pessoal.

> [...] a representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população. O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o Executivo. O eleitor vota no deputado em troca de promessas de favores pessoais; o deputado apoia o governo em troca de cargos e verbas para distribuir entre seus eleitores. (CARVALHO, 2003, p. 223).

No Brasil, o problema da corrupção na política é, em boa parte, decorrente do problema das instituições, que favorecem o personalismo e as práticas de clientelismo, impedindo que a cidadania plena seja implementada.

Diante dessa confusão operada pelo homem cordial entre o público e o privado fica o questionamento: **a configuração das garantias e direitos, previstos na Constituição Brasileira de 1988, consegue ultrapassar a letra legal e proporcionar a construção da cidadania?**

> A verdadeira democracia, aquela que implica o total respeito aos Direitos Humanos, está ainda bastante longe no Brasil. Ela existe apenas no papel. O cidadão brasileiro na realidade usufrui de uma cidadania aparente, uma cidadania de papel. Existem em nosso país milhões de cidadãos de papel. [...] As engrenagens responsáveis por este cenário estão diante dos nossos olhos. Convivem com nosso dia-a-dia. Nós fazemos parte delas. Nós as produzimos. (DIMENSTEIN, 2009)

É evidente que, no Brasil, a construção da cidadania é um processo lento, mesmo o país vivendo hoje um processo de consolidação democrática. Em outras palavras, isto quer dizer que, primeiramente, não vamos tirar o atraso da noite para o dia na construção da cidadania no Brasil. Em segundo lugar, cabe argumentar que vivemos sob o manto de regimes autocráticos; a democracia razoavelmente plena foi uma exceção entre nós. Existem várias experiências de tentativa de reversão deste déficit de cidadania no Brasil, protagonizadas pela sociedade civil. Esses movimentos percebem que o acesso aos direitos, ainda que garantidos constitucionalmente, pode concretizar-se somente por vias paralelas, as quais exigem como instrumento de ingresso o contato e pressão sobre os responsáveis pela tomada das decisões políticas ou pela prestação dos serviços públicos. O Projeto NEA-BC, por exemplo, pode ser considerado como um verdadeiro movimento de busca desse objetivo na Bacia de Campos. A questão da cidadania, no projeto, aparece associada à ação coletiva dos atores populares, bem como à participação das pessoas em assuntos públicos. Um exemplo é a grande quantidade de jovens e lideranças comunitárias que hoje têm a ambição de voltar sua inteligência e capacidade a assuntos de natureza social e política. Essa movimentação política, que está se ampliando, representa formas mais próximas do exercício de uma cidadania ativa.

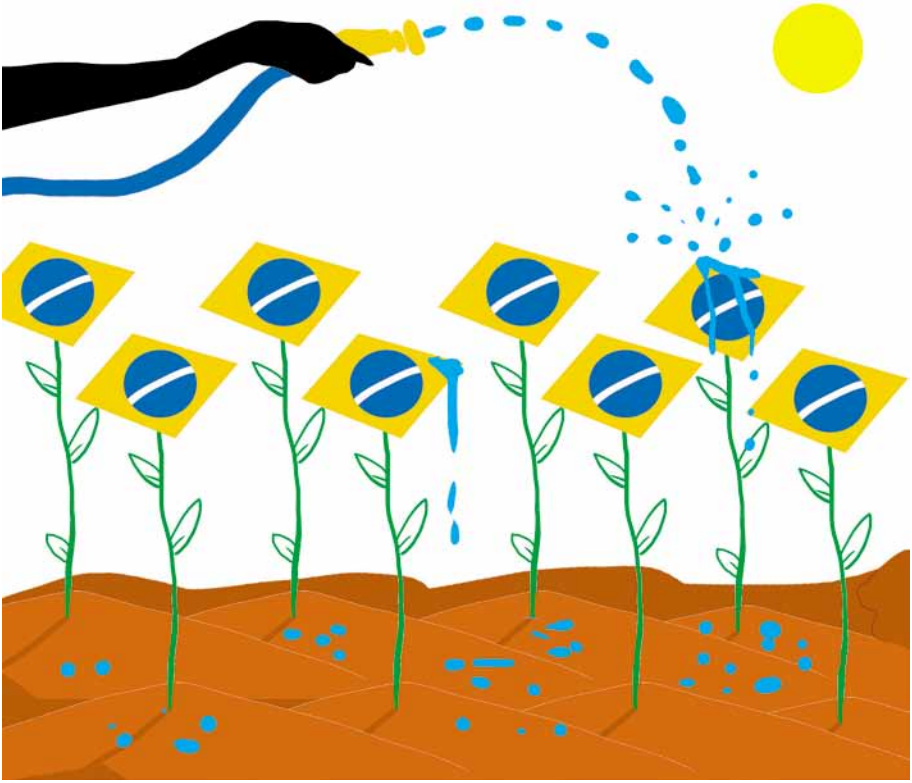
Há exemplos de avanços no exercício de cidadania e na efetivação de instrumentos reguladores da gestão pública que podem ser observados. Prefeitos da região da Bacia de Campos já sofreram sanções e perderam seus cargos devido aos desvios de conduta e má utilização dos recursos públicos. Alguns, inclusive, chegaram a ser presos. A atuação da mídia e de organizações não governamentais teve papel fundamental neste processo, na medida em que deu publicidade a essas irregularidades cometidas pelos gestores. Acredita-se que esse tipo de atuação possa permitir, a médio e longo prazo, um processo mais efetivo de controle social sobre a gestão pública e cada vez mais permita a consolidação dos direitos no Brasil.

Esperamos que este material educativo, junto com as ações e programas de formação do Projeto NEA-BC, possa contribuir na compreensão e efetivação dos direitos humanos na região para todos e todas, independentemente de raça, gênero, classe social, orientação religiosa ou orientação sexual.

Desdobramentos da abordagem do tema no Pró-Lideranças NEA-BC

Dando continuidade ao conteúdo trabalhado no módulo sobre Direitos Humanos do Pró-Lideranças NEA-BC, buscou-se estimular os participantes a prosseguir com o debate através da constituição de um grupo de estudos para aprofundamento do tema. A apostila usada no módulo é acompanhada por uma série de textos que buscam orientar os estudos e diálogos do grupo.

Além disso, os participantes foram provocados a exercer sua cidadania por meio da participação em uma organização da sociedade civil e/ou em um espaço público de governança existente na localidade. Este debate abriu espaço para uma discussão sobre a Associação NEA-BC e as possibilidades de ampliação do seu quadro de associados. Como resultado, tivemos alguns comunitários que manifestaram o interesse em participar do quadro da Associação NEA-BC e, tendo sido aceitos, são hoje os componentes desta Associação.



Referências

ARENDT, H. A Condição Humana. Trad. Roberto Raposo; Posfácio de Celso Lafer. 10 ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

BRASIL. Código Penal dos Estados Unidos do Brazil. Decreto nº 847 – de 11 de outubro de 1890. Disponível em: http://www6.senado.gov.br/legislacao. Acesso em: 03 ago. 2012.

BRASIL. Código Criminal do Império do Brazil. Lei de 16 de dezembro de 1830. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS. Acesso em: 03 ago. 2012.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850. Acesso em 03 ago. 2012.

Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf. Acesso em: 03 ago. 2012.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

DIMENSTEIN, Gilberto. O Cidadão de papel - a infância, a adolescência e os direitos humanos no Brasil. São Paulo: Ática, 2009.

DORNELLES, João Ricardo W. O que são Direitos Humanos (Coleção Primeiros Passos). São Paulo: Editora Brasiliense, 2006.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

Ordenações Filipinas. Livro n.º V, Título LXVIII, "Dos Vadios" Disponível em: http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/l5p1192.htm. Acesso em: 03 ago. 2012.

Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8429/92). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm

Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8666/93). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm

Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm

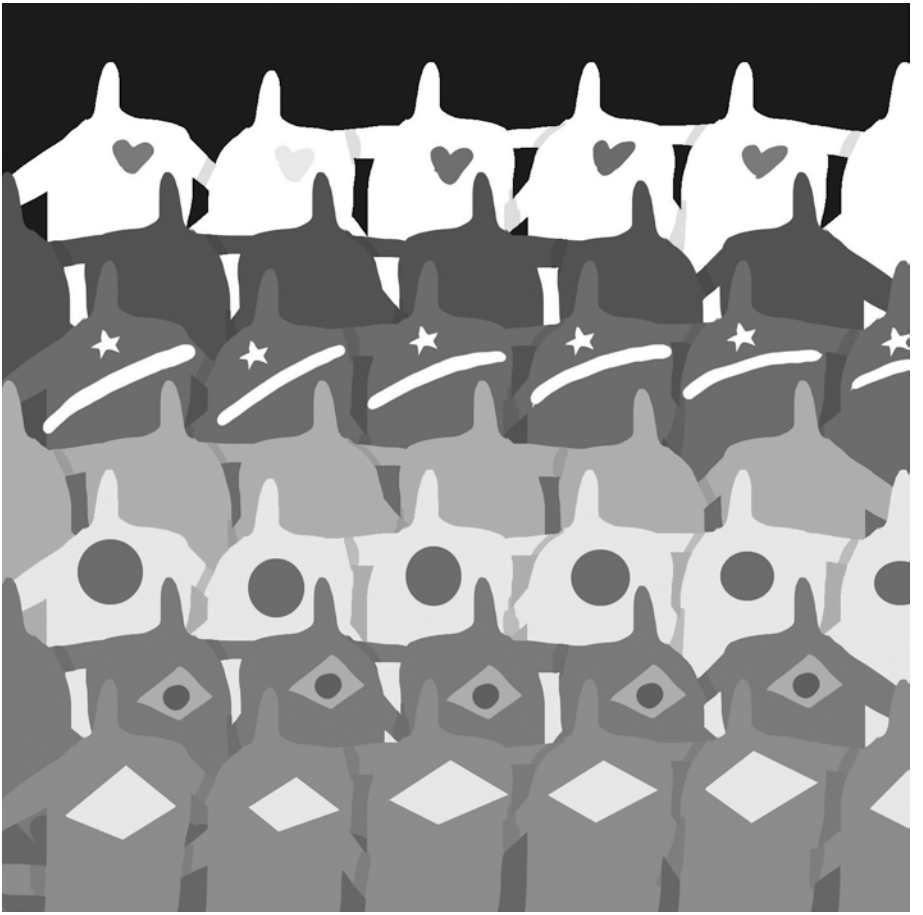
Súmula Antinepotismo (Súmula n. 13 STF). Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/DJE_11.11.2008.pdf

Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp135.htm

Lei de Acesso a Informação (Lei 12.527/2011). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de janeiro: ZAHAR, 1967.

O'DONNEL, Guillermo. Teoria Democrática e Política Comparada. DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 42, nº 4, 1999, p. 577-654.



Coleção Direito e Cidadania

Organização Comunitária e Incidência em Políticas Públicas

Volume VII

Pró-Lideranças NEA-BC

Programas de Educação Ambiental, a partir do viés educacional proposto pela CGPEG/IBAMA, preconizam um movimento permanente de busca por ambientes participativos de aprendizagem. Estas iniciativas representam uma realidade relativamente recente na história da indústria do Petróleo, e também na trajetória da PETROBRAS. O processo de licenciamento ambiental vem se constituindo em campo privilegiado de aprendizado, além de requerer a interação entre múltiplos saberes ou áreas de atuação. Nesse contexto, as condicionantes legais vêm desafiando a sensibilidade e o talento dos quadros corporativos para o estabelecimento de relacionamentos mais positivos com a comunidade, o poder público e os órgãos ambientais. Este material representa parte do conhecimento sistematizado pela equipe da PARTICIPAR – Desenvolvimento e Avaliação de Projetos neste processo de aprendizagem.

Uma boa leitura!

Antônio Nascimento
Jean Marcelo Costa
Suyá Quintslr
Ana Tolino
Emanuelle Silva
Marcelo Arouca
Marina Mendonça

Realização

BR PETROBRAS

Órgão Licenciador

IBAMA MMA

A realização do Projeto NEA-BC é uma medida de mitigação exigida pelo licenciamento ambiental federal, conduzido pelo IBAMA.