

COGOVERNANÇA

COMO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO
DE FRATERNIDADE NA POLÍTICA,
A PARTIR DAS CIDADES

Rafaela Silva Brito
Matías Mattalini
Flávio Dal Pozzo
Daniela Ropelato
(Organizadores)



**COGOVERNANÇA COMO PROCESSO DE
CONSTRUÇÃO DE FRATERNIDADE NA
POLÍTICA, A PARTIR DAS CIDADES**

**Rafaela Silva Brito
Matías Mattalini
Flávio Dal Pozzo
Daniela Ropelato
(Organizadores)**



Instituto de Estudos Avançados do Centro Universitário Tabosa de Almeida (IEA ASCES-UNITA)

Dr. Paulo Muniz Lopes

Reitor

Av. Portugal, nº 584, Bairro Universitário – Caruaru/PE

www.iaa.ascses.edu.br



Editora Ascес

Prof. Dr. Fernando Gomes de Andrade

Coordenador Executivo do IEA Ascес-Unita

Editor-Chefe

(editoraascес@ascес.edu.br)

CONSELHO CIENTÍFICO/EDITORIAL

Dra. Adrya Lúcia Peres Bezerra de Medeiros (ASCES UNITA)

Dra. Ana Maria de Barros (UFPE)

Dra. Ana Paula Cavalcante Luna de Andrade (ASCES UNITA)

Dr. Carlos Augusto Alcântara Machado (UFS)

Dra. Catalina Lopez

Dr. Fabrício Andrade Martins Esteves (ASCES UNITA)

Dr. Fernando Gomes de Andrade (ASCES UNITA/UPE)

Dra. Josiane Rose Petry Veronese (UFSC)

Dr. Marco Luppi (IU SOPHIA)

Dr. Marco Martino (IU SOPHIA)

Dr. Marconi Aurélio e Silva (ASCES UNITA)

Dra. Olga Maria Boschi Aguiar de Oliveira (UFPEL)

Dr. Oswaldo Barreneche (Universidad de La Plata)

Dr. Pablo Ramírez Rivas (Universidad de Chile)

Dr. Raymundo Juliano do Rego Feitosa (ASCES UNITA / UEPB)

Dr. Rodrigo Mardones (Universidad Católica de Chile)

Dr. Saulo Santos de Souza (ASCES UNITA)

Dr. Silvano José Gomes Flumignam (ASCES UNITA / UPE)

Rafaela Silva Brito
Matías Mattalini
Flávio Dal Pozzo
Daniela Ropelato
(Organizadores)

**COGOVERNANÇA COMO PROCESSO DE
CONSTRUÇÃO DE FRATERNIDADE NA
POLÍTICA, A PARTIR DAS CIDADES**



Caruaru/PE – 2021

©2021 - Editora ASCES

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial.

ISBN: 978-65-88213-16-2

Capa: Comunicação e Marketing Asces-Unita

Diagramação: Editora Asces

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

35:32:17

C676

Cogovernança como processo de construção de fraternidade na política, a partir das cidades [recursos eletrônicos] / Rafaela Silva Brito, Matías Mattalini, Flávio Dal Pozzo e Daniela Ropelato [organizadores]. – Caruaru-PE: Editora Asces, 2021.

400 p.

Edição digital

Disponível em: <<http://repositorio.asc.es.edu.br/>>

ISBN: 978-65-88213-16-2

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2>

Publicação financiada pelo IEA.

1. Cogovernança. 2. Fraternidade. 3. Política. I. Brito, Rafaela Silva. II. Mattalini, Matías. III. Dal Pozzo, Flávio. IV. Ropelato, Daniela.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	6
Mario Bruno	
APRESENTAÇÃO	9
Matías Mattalini	
Rafaela Silva Brito	
Flávio Dal Pozzo	
Daniela Ropelato	
CAPÍTULO I	
COGOVERNANÇA	
COGOVERNANCE E PARTECIPAZIONE NELL'ORIZZONTE URBANO: INDICATORI DI CAMBIAMENTO ALLA LUCE DEL PENSIERO DI CHIARA LUBICH	12
Daniela Ropelato	
SORFRATERNIDAD Y COGOBERNANZA: REFLEXIONES A PARTIR DE UNA EXPERIENCIA CONCEPTUALIZADA DE CONSTRUCCIÓN POLÍTICA “DESDE ABAJO”	33
Matías Mattalini	
O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES: PERSPECTIVA DA FRATERNIDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DA COGOVERNANÇA NO BRASIL.....	53
Rafaela Silva Brito	
Eliana Maria de Souza Franco Teixeira	
COGOVERNANÇA E A PROTEÇÃO DE DIREITOS: CONSTRUINDO UMA CULTURA DE DADOS PESSOAIS NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO	66
Geraldina Magella de Faria Rossetto	
Endy de Guimarães e Moraes	
A CONSTRUÇÃO DA LEI MAITÊ COMO PROCESSO DE COGOVERNANÇA: UM ENSAIO TRANSDISCIPLINAR SOBRE A SUPERAÇÃO DA DOR COMO PRÁTICA FRATERNA.....	83
Luiz Eugênio Scarpino Jr.	
O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE: EXPERIÊNCIA E ESPERANÇA.....	103
Eno Dias de Castro Filho	

CAPÍTULO II CIDADANIA

CIDADANIA NO BRASIL: DESAFIOS PASSADOS E PRESENTES.....118

Daniel Fassa Evangelista

A ESCOLA CIVITAS EM ALEXÂNIA: UM CAMINHO DE FORMAÇÃO CIDADÃ PARA A COGOVERNANÇA132

Maria da Conceição Barbosa de Oliveira

Júlio César de Oliveira Carneiro

O INSTITUTO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS E FRATERNIDADE (IEDF): BOA PRÁTICA ENTRE O PRIVADO E O PÚBLICO EM DIREÇÃO AO PROCESSO DE COGOVERNANÇA.....149

Rafaela Silva Brito

Sandra Taya

CAPÍTULO III PARTICIPAÇÃO

PARTICIPACIÓN: EN CAMINO HACIA UNA CO-GOBERNANZA FRATERNA162

Alberto Ivern

A COGOVERNANÇA COMO EXPERIÊNCIA: O PROJETO AMAZÔNIA E A GESTÃO DAS CIDADES, UMA EXPRESSÃO DA ARTE DE AMAR.....177

Edivaldo José Bortoleto

Tereza Mitsue

LA APUESTA POR LA MULTICULTURALIDAD, LAS MUJERES Y LA COMUNIDAD: EL CASO DEL MUNICIPIO DE ALMAGUER, CAUCA, COLOMBIA193

Nelson Javier Vásquez Torres

A CONTRIBUIÇÃO DA FRATERNIDADE ENQUANTO FUNDAMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....211

Murilo Oliveira Barbosa

CAPÍTULO IV POLÍTICAS PÚBLICAS E TRANSPARÊNCIA (DAS AÇÕES E DECISÕES)

UM OLHAR FRATERO NA APLICAÇÃO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS: JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO PACIFICADORA SOCIAL E INSTRUMENTALIZADORA DA COGOVERNANÇA.....231

Antônio Leonardo Amorim

Josiane Rose Petry Veronese

A PROTEÇÃO INTEGRAL À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE: UMA VISÃO A PARTIR DO PRINCÍPIO DA FRATERNIDADE249

Cristiano Coelho Pires

A CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA “NA MÃO CERTA” NO ENFRENTAMENTO DA EXPLORAÇÃO SEXUAL COMERCIAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NAS RODOVIAS BRASILEIRAS A PARTIR DO PRINCÍPIO DA FRATERNIDADE265

Rafael Bueno da Rosa Moreira

Amanda Geisler Aires Bispar

A FRATERNIDADE COMO CONTRIBUTO NA TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL: ESTUDO DE CASO SOBRE A APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE RIBEIRÃO PRETO, SP, BRASIL279

Luiz Eugenio Scarpino Jr.

Maiara Carlos Melara

**CAPÍTULO V
DESIGUALDADE SOCIAL**

A PANDEMIA DO COVID-19 E A REPERCUSSÃO SOBRE O DIREITO À EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES REFUGIADOS: UM CONVITE À APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA FRATERNIDADE297

Iranalha Carvalho de Souza

Veronica Verissimo Lopes

UNIVERSIDADE NA RUA.....310

Themis Dovera

BATISMO E COMPADRIO NOS REGISTROS DA FREGUESIA DE VILA BOA DE GOYAZ (1764-1808) ATUAL CIDADE DE GOIÁS332

José Luiz de Castro

**CAPÍTULO VI
TERRITÓRIOS E DIVERSIDADE DE POVOS**

CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS, INTELIGENTES, RESILIENTES E FRATERNAS NA PERSPECTIVA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE352

Geralda Magella de Faria Rossetto

Josiane Rose Petry Veronese

PLURALISMO, FRATERNIDAD POSITIVA Y CIUDADANIA EN ARGENTINA: EL CASO DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS Y COLECTIVOS MIGRANTES EN LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA EN LAS CIUDADES DE BUENOS AIRES, CÓRDOBA Y NEUQUÉN373

Damián Andrés Cantón Gardes

PREFÁCIO

“Co-governance come processo di costruzione della fraternità in politica a partire dalle città”: lo vivremo dal 9 al 12 ottobre 2021, dall’America Latina.

Una grande occasione per fare il punto, consolidare e rinvigorire l’azione dopo il primo congresso svoltosi nel gennaio 2019 a Castel Gandolfo, in Roma, promosso dal Movimento politico per l’unità, dall’Istituto Universitario Sophia e da Umanità Nuova, con la collaborazione di numerosi enti, a cui è seguito un intenso lavoro di rete su scala mondiale e locale, di ricerca, sperimentazione, azione condivisa.

Pur in modalità *online*, a causa della pandemia, ma in diretta dal Brasile, avremo la possibilità di rilanciare insieme, guardando il mondo dall’America Latina e l’America Latina dal mondo, il processo di co-governance che nasce incarnando il disegno sulle nostre città, nelle loro diversità e peculiarità, luogo della politica, della comunità che vive, del governo per il bene comune.

Un grande grazie per l’immenso lavoro che è stato fatto in Brasile, nell’America Latina, nel mondo, da tantissime persone.

La co-governance è il governo delle diversità che si esprimono nell’unità.

Le diversità che si esprimono nella sintesi più alta che nasce dal rapporto paritario e fraterno tra i soggetti della politica: cittadini e rappresentanti dei cittadini, insieme ai funzionari, agli studiosi, a servizio del bene comune, di un bene più grande, cioè a servizio del bene che nasce dal rapporto fra chi esprime la domanda (il cittadino) e chi deve trovare la risposta (il rappresentante), per il bene di tutti.

Ogni decisione, ogni atto di governo, contempera più interessi, situazioni, posizioni, approcci, utilità, rinunce, per un bene più grande. Tutti, nella diversità di funzioni, possono e devono poter decidere insieme. Qui, non parliamo soltanto della dimensione interna alle istituzioni, al palazzo del potere, nella quale già emerge un nuovo concetto di governo: la maggioranza governa, la minoranza controlla, ma chi governa – se vuole inglobare tutta la comunità cittadina e non escluderne una parte – deve tener conto del pensiero della minoranza, la quale non si limita a criticare ma offre il suo contributo per il bene comune.

Qui, entriamo invece nel rapporto fra cittadini e rappresentanti, migliorando la qualità della democrazia rappresentativa, non superandola, cercando insieme, a volte faticosamente, attraverso la consultazione, la co-progettazione, la co-governance, un bene più grande. Qui usciamo dal palazzo e rendiamo viva la città.

Nel primo convegno sulla “co-governance” di Castel Gandolfo abbiamo parlato di co-governance come espressione della fraternità in politica, della politica per l’unità, e abbiamo acclarato che per amministrare una città non basta la democrazia rappresentativa, dove i cittadini si limitano al massimo a esprimere, a eleggere col voto, i propri rappresentanti a cui danno spesso una delega in bianco.

Non basta neanche la partecipazione dei cittadini durante il mandato all’attività del proprio rappresentante o pratiche di rendicontazione dell’attività dei rappresentanti istituzionali verso i cittadini, pur essendo queste indispensabili pre-condizioni per un rapporto che accresce la fiducia tra cittadini e eletti, sul piano programmatico, etico e democratico. Sono pre-condizioni dei percorsi di co-governance anche le dinamiche di ascolto profondo delle ragioni dell’altro, nel rapporto fra cittadini, organizzazioni di cittadini, fra cittadini e politici, anche quando queste ragioni generano conflitto, purché si metta prima del proprio bene quello pubblico che prende dentro anche il proprio bene, ma al di fuori del proprio interesse egoistico.

E’ una forma di governance nuova, capovolge la percezione che abbiamo anche di democrazia nella quale sembra che ogni scelta venga imposta, magari da lobby di potere o gruppi di pressione che decidono per tutti.

Non è populismo perché il ruolo del rappresentante istituzionale viene valorizzato quando assume le decisioni insieme al popolo, dopo aver temperato gli interessi di tutti per un bene più grande, supportato dai funzionari pubblici che partecipano alla decisione con l’autorevolezza delle fonti del diritto, ma anche con la comprensione maggiore della domanda che proviene direttamente da chi la esprime.

Una governance che parte dal popolo, dove diventa paritario, e non subordinato, il ruolo dei cittadini rispetto a chi rappresenta il potere. I soggetti politici, gli attori politici si mettono insieme e sono alla pari. Il cittadino che di solito è attratto dal suo rappresentante perché gli cura le necessità personali o di categoria, andrà al di là dei suoi obiettivi particolari per interessarsi del bene di tutti.

E’ una bella utopia? Vedremo dalle esperienze nel mondo che è un percorso possibile e che si può sperimentare – attraverso la co-governance – il raggiungimento del fine ultimo della politica: la felicità dei cittadini. Vedremo come soggetti diversi si incrociano, si incontrano, dialogano in una reciprocità che genera e produce una politica efficiente, efficace, di prossimità per la città, dove ognuno ha un ruolo e risponde a vocazioni diverse, a esigenze diverse, ma che possono trovare punti di convergenza nell’assunzione delle decisioni.

Laddove non vi è democrazia, ma autoritarismo, che fare? Col potere a volte non si riesce a dialogare. Qui vediamo nascere tra i cittadini reti di cittadinanza civica, centri di

iniziativa sociale, contagiosi, inclusivi, vasti. Sono espressioni di speranza e di certezza nel lavoro politico di quanti, pur nelle sofferenze, nelle ingiustizie, nella mancanza di diritti, utilizzano ogni residuo talento di solidarietà, di fraternità, di apertura culturale, formativa, espressiva, per creare le condizioni del cambiamento, appena possibile.

A volte, sono i rappresentanti istituzionali invece a dover svegliare dal torpore i cittadini e chiedere forme di co-governance mature.

Far nascere una vasta rete di città, nel mondo, in cui la co-governance viene praticata, in un rapporto di fraternità, per un bene più grande, è l'impegno che ci assumiamo, dall'America latina per il mondo e dal mondo per l'America Latina.

Chiara Lubich, dopo aver fatto nascere il Movimento Politico per l'Unità, in Italia, a Napoli, 25 anni fa, proprio dal Brasile nel 1988 estese la proposta del movimento dell'unità anche a politici di diverse nazioni invitando a elevare questa esperienza a vera e propria corrente politica, con l'elaborazione di una sua filosofia teorico-pratica.

Sono contento che proprio dal Brasile in questo 2021 si possa rilanciare nel mondo uno dei frutti maturi di questa elaborazione ultra decennale e di questa pratica concreta di governo.

Lo facciamo consapevoli del momento storico che viviamo, ancora in mezzo a una pandemia che ci ha reso ancor più interdipendenti e vulnerabili, che ha accresciuto la convinzione che il nuovo nome della politica è “prendersi cura”, cioè capacità di vivere la categoria politica della fraternità, prima, durante, dopo ogni nostra azione politica che da essa viene sostanziata e accresciuta.

Nel gustare l'enciclica “Fratelli Tutti” di Papa Francesco sentiamo di accogliere l'invito - cattolici e di ogni convinzione – a partecipare efficacemente alla riabilitazione di un mondo che ha bisogno di sanare ferite, disuguaglianze sociali, conflitti, proprio partendo dalla fraternità nelle nostre città per arrivare a forme di governance collaborativa che siano concreta risposta per l'America Latina e per il mondo.

Mario Bruno

Presidente Internazionale del Movimento Politico per l'Unità (MPPU)

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.6-8>

PRESENTACIÓN

El concepto de cogobernanza viene a redescubrir y reorientar el debate por el estilo de democracia y el modo de gobernar amplificando la noción de gobernanza. En 2019 tuvo lugar el primer Congreso Internacional: "Cogobernanza: Responsabilidad mutua en las ciudades hoy" realizado en Castel Gandolfo (Roma) e impulsado por el Movimiento Político por la Unidad y por "Nueva Humanidad" (Movimiento de los Focolares) con la colaboración de numerosas entidades. Y, en este 2021, entre el 9 y el 11 de octubre se realiza el II Congreso Internacional: "La cogobernanza como proceso de construcción de la fraternidad en la política, partiendo de las ciudades" en Brasil con modalidad virtual.

En el marco de este II Congreso, la comisión científica del evento, conformada por expertos y expertas que promueven una articulación entre la técnica y la política, entre la academia y la participación social y ciudadana, trabajó en una definición amplia y abierta del término cogobernanza. En dicha definición se identifica el término con "una experiencia de gobierno participativo ("en red"), que apunta a un alto nivel de colaboración intersubjetiva y multisectorial en la construcción de políticas públicas"¹. No se pretende con ello brindar una definición exhaustiva y excluyente sino que se la presenta como reflexión que desea posibilitar debates y aportar a la incidencia del término en los espacios de participación ciudadana y en el desarrollo de políticas, planes y programas. Se trata de mantener la pregunta por su significado y sus formas de concreción expectante de la interacción y deliberación colectiva.

Además el II Congreso Internacional se presenta como oportunidad para reconocer y profundizar la relación entre cogobernanza y fraternidad descubriéndola en las distintas y variadas formas de articulación y organización. En este marco y como iniciativa previa a fin de motivar la reflexión, se propuso la elaboración de esta obra colectiva que aquí se presenta con formato de *e-book*. La misma ha sido conformada a partir de diversos textos que pretenden debatir, ampliar, sedimentar y contrastar problemáticas discutidas sobre el tema en cuestión fortaleciendo el estudio al respecto.

Dado que el II Congreso se realiza en Brasil, el aporte de este *e-book* es eminentemente latinoamericano aunque no de manera excluyente. La mayoría de los artículos que se presentan son escritos en portugués y español y parten de experiencias concretas o bien las contienen y conceptualizan. También se cuenta con un artículo en italiano que introduce el tema de la demanda de cogobernanza en distintos niveles en el mundo actual y su relación con la

¹ Ver: <https://es.co-governance.org/>

democracia en las ciudades recuperando el aporte de Chiara Lubich desde el paradigma de la fraternidad en la política y la experiencia del primer Congreso Internacional.

En esta línea, los lectores y las lectoras podrán encontrar un texto de simple acceso pero de gran riqueza por su dimensión multidisciplinar es decir, que parte de conocimientos teóricos y empíricos pero que no se limita a una exposición particular de un campo exclusivo de conocimiento. Como obra colectiva pretende ir más allá de una mera compilación. Se ofrece, humildemente, como puerta intermedia que busca conectar experiencias y reflexiones previas al II Congreso Internacional con debates y análisis posteriores al mismo.

El *e-book* se titula del mismo modo que el II Congreso, lo cual denota más claramente su implicancia con el proceso de debate que se pretende fortalecer. Está organizado en seis capítulos del siguiente modo:

- 1- Cogobernanza (6 artículos)
- 2- Ciudadanía (3 artículos)
- 3- Participación (4 artículos)
- 4- Políticas públicas y transparencia (4 artículos)
- 5- Desigualdad social (3 artículos)
- 6- Territorios y diversidad de pueblos (2 artículos)

Esperamos que esta obra contribuya a repensar nuevos modelos organizativos basados en la generación de conexiones intensas entre personas, organizaciones e instituciones vinculando la academia con los problemas de las comunidades y articulando la investigación con la acción política desde el principio programático de fraternidad.

Matías Mattalini (Argentina)

Rafaela Silva Brito (Brasil)

Flávio Dal Pozzo (Brasil)

Daniela Ropelato (Italia)

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.9-10>

CAPÍTULO I
COGOVERNANÇA

**COGOVERNANCE E PARTECIPAZIONE NELL'ORIZZONTE URBANO.
INDICATORI DI CAMBIAMENTO ALLA LUCE
DEL PENSIERO DI CHIARA LUBICH**

Daniela Ropelato¹

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.12-32>

Indice: 1 Introduzione. Il filo della ricerca; 2 Indicatori della difficile transizione democratica; 3 Un diverso punto di osservazione: i soggetti della politica; 4 Un carisma per la vita sociale e politica; 5 Dallo stile di vita al paradigma; 6 Partecipazione e innovazione politica; 7 Nuove domande. L'insufficienza del piano procedurale; 8 Ragioni e prospettive di cogovernance nell'orizzonte urbano; 9 Note conclusive; Riferimenti bibliografici.

1 INTRODUZIONE. IL FILO DELLA RICERCA

Il lavoro che segue, nato all'interno del programma di ricerca in preparazione del II Convegno internazionale "A cogovernança como processo de construção de fraternidade na política, a partir das cidades", intende portare un contributo allo studio di un concetto ancora poco conosciuto sia a livello accademico che politico-istituzionale. L'idea di cogovernance si inserisce nell'attuale dibattito internazionale per concorrere allo studio di un diverso paradigma politico-amministrativo che rafforzi le dimensioni collaborative e policentriche della funzione di governo.

In un contesto mondiale che vede i sistemi democratici sotto tensione per una serie di criticità che investono in particolare la moderna democrazia rappresentativa, il testo proporrà anzitutto una breve analisi dei principali caratteri che connotano il populismo moderno, per evidenziare in questo modo alcuni punti di fragilità della forma democratica. L'analisi non considera dirimente un approccio tecnico-procedurale: le numerose sfide sembrano reclamare piuttosto un ampio lavoro politico-culturale rivolto al riconoscimento e alla cura dei legami sociali. In questo panorama, appare di grande interesse considerare il pensiero di Chiara Lubich (1920-2008), figura riconosciuta a livello internazionale per i suoi molteplici apporti, fondatrice

¹ Dottore di ricerca (PhD) in scienza politica comparata, insegna scienza politica e analisi delle politiche pubbliche all'Istituto Universitario Sophia (Loppiano, Firenze). Attualmente dirige la Scuola di Dottorato, dopo aver coordinato il Dipartimento di studi politici dal 2016 al 2020. Dal 2001 fa parte del Centro internazionale del Movimento politico per l'unità. daniela.ropelato@sophiauniversity.org

del Movimento dei Focolari, ispiratrice di una specifica visione della realtà che ha portato anche alla fondazione di una università e di vari movimenti di impegno sociale, economico e politico. Dando spazio alla declinazione politica della cultura della fraternità universale (fraternità che è allo stesso tempo anche sororità²), l'opera di Chiara Lubich ha saputo offrire alcune direzioni di cambiamento significative: nelle pagine che seguono, alcune delle sue intuizioni verranno approfondite in modo specifico in relazione agli snodi della partecipazione e del governo.

Negli anni, non sono mancati esperienze e studi che hanno attinto al carisma dell'unità di Chiara Lubich per un rinnovamento delle categorie politiche e delle prassi; in questo quadro, non va trascurato il Patto politico-partecipativo che ne rappresenta una traduzione coerente nell'esercizio della partecipazione elettorale. Oggi, le domande politiche vanno oltre e interrogano non solo il voto e il significato del mandato rappresentativo ma, sulla scia della tumultuosa transizione politico-istituzionale in corso a livello mondiale, anche lo stesso esercizio del governare. Nel panorama di una crescente urbanizzazione, le città del mondo contemporaneo rappresentano la nuova frontiera che amplifica la domanda di governance collaborativa, e dunque di cogovernance, di cui sono attori non solo i cittadini e la società civile organizzata, non solo i rappresentanti delle istituzioni, non solo i diversi soggetti della *business community*, ma l'intera tessitura della comunità, terzo polo accanto a stato e mercato.

2 INDICATORI DELLA DIFFICILE TRANSIZIONE DEMOCRATICA

Crisi pandemica, aggravarsi delle disuguaglianze, caos climatico, crescita dei poteri autoritari, deficit di governance sovranazionale: sono alcuni dei fenomeni che stanno scuotendo la nostra attualità, con impatti deflagranti sul piano sociale ed economico. Ciò che viene in maggiore evidenza è la stretta interdipendenza di tali eventi, che sta mettendo a nudo i limiti dei grandi *players* internazionali, delle loro strategie e alleanze.

La composita crisi che attraversa il pianeta si rispecchia nell'analisi proposta da qualificati centri di ricerca internazionali che studiano lo stato delle democrazie e ne monitorano alcuni indicatori significativi. I Rapporti annuali che vengono prodotti prendono in considerazione lo sviluppo delle libertà politiche e civili, il funzionamento dei sistemi elettorali, l'incidenza della competizione e della partecipazione democratica, gli indici di disuguaglianza, la libertà dei media, ecc. (secondo una metodologia di ricerca che deriva in larga misura dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni

² Cf. il testo di Matías Mattalini inserito in questo volume: "Sorfraternidad y cogobernanza: reflexiones a partir de una experiencia conceptualizada de construcción política 'desde abajo'".

Unite nel 1948). Cifra unificante di tali ricerche appare sempre più spesso il decadimento della qualità del sistema democratico nel suo insieme, proveniente dalla crescita della pressione autoritaria e dei populismi, e puntellato dall'emergenza pandemica globale.

Il Rapporto 2021 di Freedom House, organizzazione non governativa che opera dal 1941 con sede centrale a Washington, ha per titolo: “Democracy under Siege” e ricorda che si tratta del 15° anno consecutivo in cui si registra un globale declino degli indicatori della libertà. Nell'anno della pandemia:

Gli attori autoritari sono diventati più temerari durante il 2020 nel momento in cui le principali democrazie si sono chiuse su se stesse, contribuendo per il 15° anno consecutivo al declino della libertà sul pianeta (...) la quota di paesi designati come non liberi ha raggiunto il livello più alto dall'inizio del peggioramento degli indicatori della democrazia nel 2006 (*mia traduzione*)³.

Il Rapporto 2020, relativo all'anno 2019, spesso indicato come l'anno delle grandi manifestazioni di piazza a tutte le latitudini del pianeta, titolava: “A Leaderless Struggle for Democracy”.

Il Rapporto 2021 di un altro istituto indipendente di ricerca, Varieties of Democracy/V-Dem Institute, che ha sede in Svezia presso l'Università di Gothenburg ed ha iniziato ad operare nel 2014, ha per titolo: “Autocratization Turns Viral”. Vi leggiamo:

Il declino globale degli ultimi 10 anni continua nel 2020 (...). Il livello di democrazia di cui gode il cittadino medio nel 2020 è sceso ai livelli riscontrati l'ultima volta intorno al 1990. L'autocrazia elettorale rimane il tipo di regime più comune. Insieme alle autocrazie chiuse, si contano 87 stati, con il 68% della popolazione mondiale. (...) Le democrazie liberali sono diminuite nell'ultimo decennio da 41 paesi a 32 e comprendono appena il 14% della popolazione mondiale (*mia traduzione*)⁴.

Un anno prima, il Rapporto 2020 proponeva il titolo: “Autocratization Surges – Resistance Grows”. Per quanto ognuno di questi Rapporti debba essere esplorato a fondo, mi pare si possa affermare che a venire in evidenza sono diffuse dinamiche di trasformazione delle comunità e dei sistemi politici, che segnalano il regresso, graduale o improvviso, dei principali caratteri delle istituzioni democratiche.

³ FREEDOM HOUSE. <https://freedomhouse.org/article/new-report-global-decline-democracy-has-accelerated> Accesso: 20 agosto 2021. Citazione originale in inglese: “Authoritarian actors grew bolder during 2020 as major democracies turned inward, contributing to the 15th consecutive year of decline in global freedom (...). The report found that the share of countries designated Not Free has reached its highest level since the deterioration of democracy began in 2006, and that countries with declines in political rights and civil liberties outnumbered those with gains by the largest margin recorded during the 15-year period.”

⁴ VARIETIES OF DEMOCRACY. Cf. <https://www.v-dem.net/en/publications/democracy-reports/> Accesso: 20 agosto 2021. Citazione originale in inglese: “The global decline during the past 10 years is steep and continues in 2020 (...). The level of democracy enjoyed by the average global citizen in 2020 is down to levels last found around 1990. Electoral autocracy remains the most common regime type. Together with closed autocracies they number 87 states, home to 68% of the world population. (...) Liberal democracies diminished over the past decade from 41 countries to 32, with a population share of only 14%.”

Tra i macrofenomeni più rilevanti che esprimono tale quadro vi è certamente il populismo (Revelli 2019). Si tratta di un concetto per certi aspetti vago, dal punto di vista concettuale difficile da usare dal momento che sfugge a definizioni precise, con una storia complessa. Emerso con i processi di democratizzazione del XIX secolo, lungo i decenni e nei diversi contesti, i suoi caratteri hanno rispecchiato le forme democratiche che ha sfidato; ciò che è nuovo oggi è l'intensità e la simultaneità delle sue espressioni in quasi tutti i paesi democratici (Urbinati 2020). Non è raro che politici ed esperti di comunicazione mediatica abbiano descritto come populistici tutti i movimenti di opposizione, come se il concetto di populista si applicasse a tutti coloro che criticano i governanti, indipendentemente dalla connotazione ideologica. Al contrario, distinguere tra populismo come movimento di opinione e di opposizione, e populismo come movimento che mira a prendere il potere è importante.

Sintetizzare in pochi tratti i caratteri comuni di manifestazioni molto diverse è difficile e rischioso, ma può essere utile per mettere a fuoco non solo alcuni profili tipici, ma attraverso di essi anche le principali criticità delle istituzioni democratiche su cui il populismo costruisce la sua risposta politica. Mi limito a identificare tre aspetti, che sfidano il tradizionale concetto di rappresentanza e di leadership, di popolo e di partecipazione, di maggioranza e di pluralismo:

1. l'antagonismo diretto tra il popolo e i suoi rappresentanti, un antagonismo rafforzato dai media e da una leadership unificante, che intende dare nuova espressione e vigore all'antica idea di democrazia diretta, intesa soprattutto come democrazia disintermediata. Ne deriva il tema costante della condanna delle élite e la disapprovazione della democrazia rappresentativa tradizionale;
2. il costante riferimento al popolo, non più come *demos* unitario, ma come popolo "diviso", che vede da un lato i cittadini, "i comuni molti", e dall'altro l'establishment, "i pochi potenti", che detengono il potere. Ciò che lega i rappresentati ai loro rappresentanti è una sorta di identificazione, per cui il popolo non cerca più la rappresentanza politica: esige semplicemente di essere presente;
3. dal governo della maggioranza come processo decisionale in un'epoca di pluralismo, si passa al potere della maggioranza, dove il pluralismo diventa un ostacolo a una capacità decisionale rapida ed efficace. Ciò alimenta una forte ostilità verso la differenza, il dissenso, le posizioni minoritarie, il decentramento.

A tutti gli effetti, ci troviamo di fronte ad una serie di vettori di trasformazione della forma democratica che stanno coinvolgendo grandi numeri di persone: anche per questo il populismo in sé resta abbastanza imprevedibile nei suoi sviluppi (Diamanti, Lazar, 2016). Colpisce constatare, in ogni caso, come gli interrogativi più facilmente riconoscibili che

emergono dalle note precedenti, ruotino attorno al crescente indebolimento di alcune essenziali, e tradizionali, funzioni democratiche. Si tratta di criticità che investono le relazioni: la relazione tra leaders politici e cittadinanza, tra cittadini elettori e soggetti della vita dei partiti, tra rappresentanti eletti e rappresentati, tra soggetti della maggioranza e della minoranza nelle sedi legislative, tra elites autoritarie e voci del dissenso politico, tra centro e periferia.

3 UN DIVERSO PUNTO DI OSSERVAZIONE: I SOGGETTI DELLA POLITICA

Dunque, aprire una finestra sul malessere democratico dal punto di vista dei soggetti e delle loro relazioni può fornire un punto di osservazione particolarmente interessante. Del resto, ogni tempo pone sfide differenti e, nella maturazione del pensiero politico, anche il punto di osservazione che assumiamo concorre alla elaborazione di nuove tracce.

Una prima criticità che è possibile mettere a fuoco con più attenzione se il centro dell'analisi sono i soggetti è il vuoto di accountability (Morlino 2003) che i cittadini denunciano nei confronti dei rappresentanti eletti nelle istituzioni. A riguardo, la scienza politica, tanto prodiga di studi su altri argomenti, su questo punto sembra povera di idee: “siamo ancora fermi a dove erano i greci ventitré secoli fa” (Sartori 1993). Come definire il rapporto rappresentativo? Che tipo di relazione deve legare l'eletto al suo elettore durante lo svolgimento dell'incarico politico, una volta perfezionata la scelta con il voto? La domanda di soggettività politica che è cresciuta lungo le strade di tutto il mondo reclama la ricomposizione della frattura fra politica e società e un esercizio della cittadinanza costruito in maniera corretta. Nella democrazia del XXI secolo il soggetto politico che è l'elettore non si accontenta più di entrare nella cabina elettorale e di marcare un segno con la matita o con la tastiera del computer; chiede il riconoscimento di una capacità politica generale, che appartiene ad ogni cittadino a prescindere da specializzazioni e competenze culturali e tecniche, dal contenuto del voto che esprime e da interessi particolari che lo possono definire.

Passando ad un secondo aspetto problematico, è sempre più grave il deficit di rappresentatività che colpisce i gruppi sociali che abitano le periferie delle nostre città. Assenti dai processi di costruzione politica, personalmente vulnerabili, riconosciamo tra i tanti le donne estromesse dal mercato del lavoro, gli anziani isolati nelle strutture assistenziali, i bambini e i ragazzi che si allontanano dai percorsi formativi, le persone con disabilità, gli immigrati senza garanzie sociali, quanti cadono nell'indigenza per la disoccupazione. La teoria democratica negli ultimi decenni ha tentato di offrire anche a tali soggetti, abitanti delle città del nuovo secolo, l'accesso a metodologie di partecipazione per dare il proprio contributo alla costruzione delle politiche pubbliche, per esprimere domande e immaginare soluzioni. Ma il tema è

affrontato con risorse limitate e, pur con l'intento di superare le disuguaglianze di origine e di colmare le asimmetrie informative, l'inclusione di fatto non riesce a raggiungere tutti in modo paritario. Cosicché, quando si affronta questo tema continua a prevalere un sentimento di irrealtà e di frustrazione: pratiche guidate essenzialmente dal volontarismo e non sufficientemente sorrette da profili giuridici, lasciano indietro chi ha meno risorse. Mentre i soggetti che stiamo considerando sono quelli che della funzione politica avrebbero più bisogno perché meno protetti.

Un terzo nodo vede diffondersi ed affermarsi la disintermediazione politica. Per i mediatori tradizionali (i partiti politici, i movimenti e le associazioni) è sempre più difficile farsi carico di articolare e aggregare gli interessi in una società che conosce feroci percorsi di frammentazione. Inevitabile, dunque, lo scivolamento verso la disintermediazione nella sfera pubblica e, in particolare, verso quella veicolata dalle reti digitali che sembrano aprire scenari di opportunità e proporre nuove forme di ingaggio e di relazione, mentre producono piuttosto una serie di scorciatoie informative che si ripetono all'interno di un ambiente omogeneo e chiuso. Dobbiamo accettare che la decisione politica si comprima in una serie di automatismi governati dagli algoritmi? La scelta di oltrepassare i corpi intermedi e di indirizzare le domande ai decisori attraverso canali di trasmissione diretta, si appoggia su una visione minimalista, se non elitista, della democrazia, intesa come mera selezione dei rappresentanti, dove conta solo l'autorizzazione al comando (Floridia 2017).

4 UN CARISMA PER LA VITA SOCIALE E POLITICA

Non dovrebbe stupire che anche il pensiero di Chiara Lubich possa e - forse - debba essere riletto da questa prospettiva, quella dei soggetti e delle loro relazioni. L'unità, orizzonte della sua vicenda personale e della sua opera, sembra offrire soprattutto una visione relazionale che coinvolge le donne e gli uomini che incontra. Fin dai primi tratti del suo percorso quando, ancora giovane, a Trento esprimeva il suo sogno, l'ideale di unità che Chiara Lubich testimonia è in grado di dialogare con la domanda di fraternità dei popoli ed è immediatamente tradotta in ampie dinamiche sociali. Ciò significa che non solo vi trova senso ogni singola identità con il suo valore assoluto, ma anche le relazioni umane acquistano un valore specifico, nel pieno rispetto delle loro differenze. Del resto, attorno a questa idea, in 80 anni si sono raccolte e continuano a raccogliersi persone le più diverse, che hanno condiviso anche nella dimensione

pubblica una straordinaria dimensione comune di umanità, frutto di un carisma spirituale e civile allo stesso tempo (Sorgi 2000)⁵.

L'originalità di una visione unitaria in grado di dare al convivere ragioni fondanti si è espressa anche in politica, tanto più in politica (Baggio 2008). In effetti, Chiara Lubich, invitata ad aprire un convegno internazionale a Budapest nel 2006, dopo aver descritto i gravi indicatori della crisi contemporanea e lo scomposto annaspere dell'umanità come l'attraversamento di "una sorta di notte collettiva", proprio in relazione all'ambito della politica affermava: "Il carisma dell'unità vi getta luce come in nessun altro campo" (Lubich 2007).

Una delle principali declinazioni di tale contributo è costituita da un tema sul quale si sta esercitando un crescente numero di studiosi: l'applicazione dell'idea di fraternità universale alla teoria e alla pratica politica. La comprensione e l'osservazione dei riflessi sociali e comunitari che l'agire fraterno è in grado di generare ha radici lontane. Eppure possiamo parlare di una vera e propria riscoperta del principio della fraternità avvenuta nell'ultimo ventennio con lo specifico apporto di grandi carismi, come quello di Chiara Lubich, e del magistero dei papi, in particolare di papa Francesco⁶, che hanno dato valore alla fraternità non più unicamente nella dimensione dei rapporti personali, ma anche nell'ambito pubblico. "Principio dimenticato" del trittico della Rivoluzione francese (Baggio 2007), è divenuta esigenza e risorsa in grado di proporre contenuti e di fecondare paradigmi di pensiero e di azione. Siamo debitori a Chiara Lubich di questo rilancio in particolare quando ha posto l'idea di fraternità al centro della cultura del Movimento politico per l'unità, fondato da lei stessa 25 anni fa in Italia e in seguito diffusosi in vari Paesi del mondo.

La proposta di interrogare la costruzione della convivenza alla luce di un principio che fino al secolo scorso sembrava circoscrivibile essenzialmente all'etica individuale, non appare forzata. Attraversare la spaccatura tra la storia e le singole biografie, è una direttrice di ricerca che i maggiori studiosi di scienze umane e sociali hanno spesso indicato. Tra questi, vorrei ricordare C.W. Mills che, per conoscere il senso sociale e storico e per intervenire su di esso, indicò una esigenza precisa e definì con il termine di "immaginazione sociologica" "la facoltà di abbracciare con la mente le trasformazioni più impersonali e remote e le reazioni più intime

⁵ Tommaso Sorgi (1921-2018), sociologo e parlamentare italiano, fu tra i primi che seppe offrire acute analisi del pensiero di Chiara, parlandone come di una "tipica proposta spirituale, piena, a un tempo, di urgenza sociale, con specifica attenzione anche alla dimensione antropologico-politica", con "una linea di pensiero costante, in piena continuità logica", pur adattandosi allo stesso tempo ai diversi contesti. Cfr. "La città dell'uomo. L'agire e pensare politico di Chiara Lubich" (2000).

⁶ Il contributo di alto profilo di papa Francesco si è espresso in particolare nella sua ultima enciclica del 2020 "Fratelli tutti", dove la fraternità rappresenta un pilastro della dottrina sociale cristiana e una delle maggiori prospettive di impegno.

della persona umana e di fissarne il rapporto reciproco” (Mills 1959). Lo sviluppo degli studi intorno all’idea di fraternità può essere compreso in questo quadro, senza temere di far incontrare le dimensioni più complesse della realtà contemporanea e le sue domande, e perfino l’esplorazione delle innumerevoli lacerazioni che indeboliscono le sue istituzioni, con il battito pulsante della nostra umanità e dei nostri legami.

Potremmo aggiungere che il cuore della proposta della fondatrice dei Focolari che raggiunge l’ambito della politica, affonda le sue radici in una specifica ontologia che fonda - riprendendo le parole del teologo Piero Coda – “una relazione dialogica di unità nella molteplicità, di convergenza nella differenza, entro la quale soltanto ci si può prendere reciprocamente cura gli uni degli altri (...) e insieme della casa comune” (Coda . Al centro dell’impegno a edificare la convivenza umana come famiglia universale, dunque, c’è ancora una volta l’incontro e il concorso dei diversi soggetti sociali e politici, ciascuno dei quali indispensabile.

E’ una lezione che è entrata profondamente nella riflessione del Movimento politico per l’unità. Occasione recente per esprimere questa convinzione è stato il primo Convegno internazionale sui processi di co-governance, nel 2019^[28]. Quando il documento finale, “Patto per una nuova governance”, scritto con una metodologia partecipativa, ha indicato alcune direzioni di impegno, non è bastato indicare le città del XXI secolo come laboratori quotidiani di innovazione sociale e politica, ma si è voluto sottolineare che a decidere la qualità democratica doveva essere la qualità delle relazioni:

Il “cambiamento d’epoca” rende necessario un nuovo impegno che coinvolga coscienza, pensiero e azione, sul piano personale e collettivo. (...) dove partecipare significa anzitutto sentirsi parte di una storia comune, perché tutti apparteniamo all’unica famiglia umana. Siamo convinti che circoli virtuosi nella città possono essere innescati da chiunque e contagiare; (...) che la cooperazione tra la funzione mediatrice dei politici, la qualità tecnica degli esperti, la competenza dei funzionari, il sapere dei cittadini e dei numerosi attori sociali, possa dare nuova qualità alla democrazia. Se questa prospettiva si consoliderà, potrà diventare sistema e proiettarsi a livello globale.⁷

Utilizzando una felice espressione della sociologia della comunicazione, potremmo dire che “la connessione tra le persone è antropologica, prima che tecnologica” e “non è disattivabile” (Giaccardi, Magatti 2020).

⁷ Cf. “Patto per una nuova governance” - Documento finale del I Congresso Internazionale: “Co-governance. Mutual Responsibility in Cities Today”, Castel Gandolfo, Roma, Italia, 17-20 gennaio 2019. Disponibile: <https://www.co-governance.org/2019>. Accesso il 25.08.2021. Riporto qui qualche dato ulteriore del Congresso: più di un anno di lavoro preparatorio, 400 partecipanti tra sindaci, amministratori, cittadini, studiosi e studenti di 30 Paesi, 10 traduzioni simultanee. Uno dei segmenti più interessanti del programma è stata la presentazione di decine di buone pratiche da tutto il mondo.

5 DALLO STILE DI VITA AL PARADIGMA

Chiara Lubich, nel rivolgersi ai suoi interlocutori, ha usato a volte il concetto di “stile di vita” per esprimere l’insieme di comportamenti nutriti da valori e plasmati da scelte conseguenti che il carisma dell’unità offre a chi opera nella *res publica*: “uno stile di vita che permette alla politica di raggiungere nel miglior modo il suo fine: il bene comune nell’unità del corpo sociale” (Lubich 2001). Senza negare che la proposta potesse produrre un’articolata elaborazione teorica, in un primo momento desiderava probabilmente sottolineare la sua applicabilità alla quotidianità della vita delle persone impegnate in politica, unificando quelle che potevano apparire due etiche non omogenee, riferibile la prima alla vita privata e, la seconda, alla vita pubblica.

Con il procedere dell’impegno in politica di tanti che facevano proprio l’orientamento all’unità, appariva sempre più evidente la possibilità di disegnare un quadro teorico più ampio intorno alla sua proposta, declinandola all’interno delle relazioni e delle istituzioni politiche. Finché Chiara stessa ha iniziato a fare riferimento ad un vero e proprio paradigma che si andava strutturando⁸, in cui l’orizzonte della fraternità emergeva come principio regolatore della politica in sé e si dettagliava in obiettivi, azioni, strumenti: “il profondo bisogno di pace che l’umanità oggi esprime, dice che la fraternità non è solo un valore, non è solo un metodo, ma un paradigma globale di sviluppo politico” (Lubich 2003).

Si sono aperte interessanti piste di ricerca: a partire dalla fraternità era possibile delineare alcuni vincoli sul piano dei contenuti delle politiche e dei metodi decisionali, alcune metodologie per la risoluzione dei conflitti, alcuni indicatori interculturali e intergenerazionali... In alcuni testi, colpisce soprattutto che in Chiara il valore dell’elaborazione di un pensiero coerente non sia mai disgiunto dalla ricerca di una conoscenza vitale della realtà; il “pensare la politica” va sempre insieme al “tradurre in dottrina” l’ispirazione (Lubich 1996). Tratteggiando il profilo del Movimento politico per l’unità/Mppu e dell’Economia di Comunione/EdC, reti internazionali nate in quegli anni dall’esperienza dei Focolari in politica e in economia, nel 1998 Chiara sottolinea da una parte il compito di elaborare una matura riflessione teorica nei rispettivi ambiti e dall’altra il loro profilo di “vere e autentiche correnti politiche ed economiche con tutto ciò che segue”. Per quanto riguarda il

⁸ La bibliografia sul principio di fraternità in ambito politico è andata crescendo: oggi è possibile fare riferimento a più testi. In particolare ricordo qui A.M. Baggio (ed.), *Il principio dimenticato*, Città nuova, Roma 2007; A. Marzanati e A. Mattioni (edd.), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Città Nuova, Roma 2007.

Mppu, si tratta di far nascere “una vera filosofia, una vera scienza politica, teorica e pratica, un modo di essere in politica, di fare politica, di guardare al mondo politico” (Lubich 1998).

In seguito ebbe modo di precisare la sua visione incontrando un gruppo di politici presso il Parlamento di Londra nel 2004. Per illustrarne la funzione al servizio del bene e il suo significato di amore sociale, usò una metafora:

Un giorno mi sembrò di comprendere cosa volesse dire la politica come amore. Se dessimo un colore ad ogni attività umana, all'economia, alla sanità, alla comunicazione, all'arte, al lavoro, alla cultura, alla amministrazione della giustizia..., la politica non avrebbe un colore, sarebbe lo sfondo, il nero, che fa risaltare tutti gli altri colori. Per questo la politica deve ricercare un rapporto continuo con ogni altro ambito di vita, per porre in questo modo le condizioni affinché la società stessa, con tutte le sue espressioni, possa realizzare fino in fondo il suo disegno.

Chiara si riferisce alla metafora della luce e alle diverse frequenze luminose che si compongono nel bianco. Ciò che le interessa è sottolineare la connessione delle diverse espressioni sociali e l'essenziale ruolo connettivo che la politica svolge, in quanto assenza di colore, sfondo. Non pare un modo leggero di trasmettere un'intuizione, quanto di sottolineare, ancora una volta, la funzione di supporto, di facilitazione e di coordinamento che l'azione politica deve offrire agli altri sistemi sociali con cui coopera. Ed è una attenta interpretazione della realtà così com'è, interdipendente e per questo sottoposta a numerose tensioni, a cui risponde con il suggerimento di un paradigma relazionale.

Affermare che la politica è sfondo significa anche riconoscere una circolarità che dà pari valore ai diversi mondi, che concorrono ugualmente alla fioritura umana. Allo stesso tempo, la società è più della somma delle nostre singolarità, che pure sono indispensabili. L'incontro e il dialogo non avvengono in astratto, interpellano le persone che sono chiamate ad interagire e ad integrare le proprie competenze, modellando il sociale in forme più armoniche e umanizzanti. Tutto ciò descrive un governo senza coercizione, un governo che non rinuncia a dare espressione e ordine ai diversi interessi, a indicare le priorità e a decidere, ma nel farlo è autenticamente democratico, perché sa riconoscere, coinvolgere, facilitare, rendere conto. Dunque, un sano principio organizzativo, ai fini della costruzione sociale, non può trascurare la funzione del nero, dello sfondo.

6 PARTECIPAZIONE E INNOVAZIONE POLITICA

Il modello che si intravede è complesso e allo stesso tempo sembra avvicinarsi più di altri alla realtà politica, che oggi oscilla tra le polarità di unità e pluralità tentando di risolvere per molte vie tale contraddizione (Tobler, Povilus 2021). Del resto, Chiara non ha esitato a

servirsi nemmeno dell'analogia trinitaria⁹ per descrivere la relazione tra cittadini e decisori politici e tra società e istituzioni. Davanti ad un uditorio internazionale di politici a Castel Gandolfo nel 2001, afferma che

il cittadino (...) non è l'oggetto ma il soggetto vero della comunità politica e tale deve consapevolmente farsi. Il potere politico deve porsi al suo servizio (...) e alla politica vissuta dai governanti come servizio di verità e di amore deve corrispondere, come esercizio da parte dei cittadini dell'autorità ricevuta da Dio, una loro sempre più piena partecipazione alla 'cosa pubblica'. Perché solo in questa reciprocità si può costruire il bene di tutta la comunità. E qui noi pensiamo al rapporto trinitario fra i due soggetti, che significa armonia di unità e molteplicità.

Cercare l'unità, dunque, non si traduce in un messaggio di annichimento o di svuotamento, ma nel dare spazio alle identità, entrando in una logica di riconoscimento, di valorizzazione e di promozione reciproca. La vita politica intraprende percorsi meno facilmente asserviti agli interessi particolaristici e ciò fa sì che le prospettive individuali possano aspirare a interpretare non solo un frammento, ma l'unitarietà della realtà nella sua multiformità.

Più gli obiettivi sono alti e più è necessario prestare attenzione ai processi e agli strumenti che andiamo sperimentando. La centralità dei diversi soggetti sociali e politici entra in pieno nel disegno di ricostruzione del tessuto sociale comunitario, come ebbe a dire Chiara Lubich incontrando il Consiglio comunale della città di Trento nel 2001:

La fraternità può realizzare nella città libertà e uguaglianza, che consiste nel creare le condizioni perché ciascuno, cittadino, famiglia, associazione, azienda, scuola, possa esprimere la propria personalità e dare il meglio di sé. (...) La città, così, non viene governata dall'alto, ma è sollevata dal basso, e la politica assume il ruolo dello stelo che sostiene il fiorire delle iniziative pensate dai o insieme ai cittadini, diventa vero servizio unificando verso il bene comune gli sforzi di tutti.

Questa qualità partecipativa ha connotato numerose pratiche politiche. Uno dei più qualificati studiosi della teoria della democrazia, Leonardo Morlino, a cui venne presentata a metà degli anni Novanta una delle esperienze più solide, maturate alla luce della cultura dell'unità, il "Patto politico-partecipativo", confermò che quella metodologia traduceva con molto anticipo la domanda di *accountability* che gli studi sulla qualità della democrazia richiedevano.

Di cosa si tratta? Il Patto¹⁰ tra eletti ed elettori è un laboratorio stabile di dialogo tra politici eletti e cittadini elettori costituito nelle città, un vero e proprio accordo, carico di

⁹ Non per questo il suo pensiero deve essere considerato rivolto al mondo cristiano; molto si dovrebbe scrivere riguardo ai suoi incontri con politici di differenti convinzioni, un dialogo che ha messo in luce quanto sia presente e operante la stessa verità relazionale anche in altri ambiti culturali.

¹⁰ Il Patto politico-partecipativo ha preso avvio a Teramo, in Italia, nel 1985, su impulso di Tommaso Sorgi, già citato su queste pagine, che nel carisma dell'unità aveva trovato un potenziale di rinnovamento anche del proprio impegno politico; per un primo approfondimento mi permetto di citare il mio testo: D. Ropelato, *Votare non basta. Il Patto eletto-elettore nella crisi democratica*, Nuova Umanità 2008.

impegni reciproci che i cittadini stipulano con il loro rappresentante fin dal momento in cui si candida, o quando viene eletto, assumendosi insieme a lui la responsabilità di definire l'agenda, le priorità, i principali contenuti del mandato, e di controllarne l'attuazione. Con l'adesione al Patto, l'eletto si impegna a dare conto dell'azione svolta accettando di sottoporsi al controllo dell'elettorato e permettendo a questo di offrire il suo contributo permanente di collaborazione. Mentre gli elettori a loro volta si impegnano a continuare il dialogo con l'eletto, non per chiedere favoritismi, ma controllando e stimolando i suoi interventi politici, organizzando momenti di dialogo periodici nel tessuto delle città.

Negli anni in cui la metodologia del Patto politico-partecipativo prende forma in Italia (in seguito, raccoglierà interesse anche in altri Paesi), sono già ampiamente riconoscibili i fattori di crisi che porteranno nel Paese ad un ribaltamento del sistema partitico: non posso soffermarmi sulle condizioni storiche, ma il Patto politico partecipativo risponde anzitutto alla crisi della rappresentanza partitica proponendo una nuova centralità dei cittadini e della loro rete associativa, prima mediazione tra società e istituzioni della politica. Il Patto dice che esiste una competenza politica che appartiene al corpo sociale in quanto tale, e non solo ai professionisti della politica, che a ciascun cittadino è riconosciuta una attitudine "normale" e "necessaria" a prendersi cura del bene comune.

L'esperienza del Patto si è andata diffondendo e si è concretizzata in forme molto diverse, per localizzazione (in città piccole e grandi) e per durata, per appartenenza partitica dei politici coinvolti, per livelli di governo (dal consiglio comunale al parlamento), per numero di persone interessate e anche per risultati. In ogni caso, punto di partenza è stato constatare come, in un assetto come quello rappresentativo, sia ormai insufficiente che la relazione politica fondamentale, quella tra eletto ed elettore, si limiti ad un segno di matita. Il Patto afferma che il mandato elettivo deve radicarsi costantemente, e non solo episodicamente, sul protagonismo politico della società civile costruito nel rispetto delle differenti funzioni, in un quadro di unità del corpo sociale. Ai cittadini tocca trovare sedi e strumenti idonei ed aggiornati per esprimere, e non per alienare, la propria soggettività politica, e trasformare così la semplice interdipendenza oggettiva che funziona all'interno della società a prescindere dalle intenzioni dei soggetti, in una vera solidarietà morale, attiva e razionalizzata fra le persone, fra i gruppi.

7 NUOVE DOMANDE. L'INSUFFICIENZA DEL PIANO PROCEDURALE

Questa esperienza non ha esaurito il suo significato anche se, evidentemente, il mutamento delle condizioni politiche intervenuto a livello internazionale e locale, a cavallo del secolo, oggi sottolinea altre domande: l'idea di partecipazione e di inclusione universale che è

a fondamento della forma democratica, è ancora adeguatamente espressa attraverso il diritto dei cittadini al voto e attraverso la rappresentanza? Evidentemente siamo alla ricerca di risposte più ricche, sul piano del pensiero come a livello operativo. In numerosi Paesi, esperienze di partecipazione democratica e di coinvolgimento della cittadinanza attraverso processi decisionali inclusivi promossi dalle pubbliche amministrazioni (Ropelato 2010), hanno una storia non trascurabile. Eppure la maggiore debolezza delle democrazie rappresentative moderne, a cui come abbiamo visto anche il populismo moderno reagisce con forza, risiede nella distanza tra istituzioni politiche e società civile. Quanto può risultare dirimente cercare soluzioni sul piano della tecnica elettorale e delle procedure?

In particolare nella società europea dove il singolo soggetto ha progressivamente abbandonato molti dei legami sociali tradizionali che aveva ereditato, non appare più urgente puntare a rigenerare il senso di comunità e il significato della responsabilità e della cura nella società e nella politica? Come sappiamo, a determinare la continua lacerazione del tessuto sociale sono la percezione delle profonde disuguaglianze economiche e culturali e lo sfaldamento dei sistemi socio-assistenziali, la disoccupazione dei giovani in particolare e l'incertezza rispetto al futuro, la domanda di sicurezza e di riconoscimento rispetto alla crescita del multiculturalismo. E i meccanismi di risposta sono simili ovunque: rabbia, paura, aggressività. Quando un modello sociale si rompe o si interrompe, la sfera pubblica viene occupata da persone arrabbiate, sempre più ostili alle istituzioni, impoverite da un costante cedimento del senso morale e del valore dell'esperienza comunitaria. Come fare in modo che allo spazio politico venga riconosciuto il potenziale che gli è proprio, non tanto con il raffinamento astratto e formale delle procedure, ma con il rafforzamento del legame sociale, di vincoli comunitari di inclusione e di appartenenza la costruzione di un solido ancoraggio a valori condivisi? E' possibile dare alla dimensione partecipativa anche questi obiettivi?

Non da oggi gli studi sul *public management* danno risalto a tecniche di concertazione, di amministrazione condivisa e di gestione collaborativa. Già nel 2004, due studiosi del bilancio partecipativo, Allegretti e Herzberg, descrivevano la crescita della dimensione partecipativa all'interno della pubblica amministrazione come una vera e propria "rivoluzione copernicana" capace di produrre una modificazione vasta e permanente nelle politiche pubbliche, "il passaggio da sistemi 'tolemaici' di gestione del territorio (decisionisti, centralizzati) a sistemi 'copernicani' dove più mondi si osservano, interagiscono, costruiscono equilibri reticolari"^[12]. In questo quadro non è raro che in sede accademica alcuni studiosi parlino dell'accesso ad una nuova "età della condivisione" costellata da esperimenti innovativi: "pratiche sociali, modelli economici, istituzioni e regole basate sulla condivisione di responsabilità pubbliche, di risorse

(...) e di processi produttivi di beni e servizi” (Arena 2015). Si tratta di una ulteriore accelerazione che valorizza la fondamentale dimensione della partecipazione non solo nello spazio riservato dalla democrazia al voto, ma anche nel governo dello spazio pubblico, là dove la società civile è il primo soggetto di relazioni, titolare di diritti, portatore di interessi e beneficiario di beni e servizi.

Non mancano i dilemmi, com'è evidente: come evitare la formazione di cerchie selezionate di interessi anche attorno ai tavoli della governance? E l'indebolimento del ruolo dell'ente pubblico, che deve garantire chi non ha modo di esprimersi altrimenti? L'accento collaborativo e policentrico della cogovernance è andato acquistando più forza negli ultimi anni, finché un filone recente di studi e di sperimentazioni è giunto a sottolineare, in modo ancora più netto aggiungendo la particella “co” al termine governance, la scelta di privilegiare la condivisione del potere decisionale tra istituzioni, business community e società civile. Il punto di novità sta essenzialmente in questo: fare sì che l'esercizio del governo sia meno centralizzato e verticale, attento a favorire un più alto livello di cooperazione intersoggettiva e multisetoriale tra attori politico-istituzionali, del tessuto economico e della società civile.

Nel contesto globale in cui l'urbanizzazione sta incrementando l'importanza degli studi sulle città e sul loro futuro, l'idea di cogovernance intende promuovere una specifica interpretazione dei processi di governo in particolare nella dimensione della democrazia locale e nell'ambito urbano, dove accentua le connessioni e le dinamiche di rete, la condivisione della metodologia di lavoro e la corresponsabilità delle funzioni, le condizioni di sostenibilità non solo ambientale ed economica, ma anche sociale e politica.

Definire l'idea di cogovernance non è certamente facile, ma è possibile riconoscere in questa traiettoria il tentativo di spingere in avanti la qualità democratica dei nostri sistemi. Una parte essenziale del processo democratico appartiene alla libertà dei cittadini: ha le sue radici nelle loro storie e nelle loro relazioni. A conferma del fatto che la democrazia non è solo un set di condizioni formali, un assetto minimo di istituzioni e norme; tornano ad incidere come risorse vive della costruzione sociale i valori condivisi in continuo dialogo, le tradizioni civili, la memoria e l'esperienza religiosa dei popoli, il volontariato, lo spazio creativo dell'arte...

8 RAGIONI E PROSPETTIVE DI COGOVERNANCE NELL'ORIZZONTE URBANO

Torna la domanda cardine: di chi è il potere? Se siamo convinti che il potere politico sia un potere relazionale, potremmo dire che la democrazia altro non è che un continuo sforzo per democratizzare il potere politico e ricondurre il suo esercizio a rimanere dentro la relazione

tra chi conferisce il potere e chi lo esercita (Nicoletti 2014). Allargare lo sguardo alle ragioni antropologiche può aiutare a cogliere meglio la densità umana dei fenomeni politici e orientare la risposta nella direzione più corretta.

Stiamo assistendo a grandi cambiamenti. La rivoluzione digitale ha imposto il modello di rete e l'analisi per flussi alla comunicazione, alla finanza, al lavoro, all'istruzione... ma in politica le metodologie decisionali rimangono per lo più quelle di 50 anni fa. Possiamo ancora considerare adeguati ordinamenti e processi decisionali gerarchici, verticistici e statici, nati in un altro tempo? Che significato ha oggi il tradizionale modello organizzativo della piramide per l'elaborazione delle decisioni pubbliche, per la trasmissione delle informazioni e la comunicazione tra le persone? E' evidente come la rete di interconnessioni digitali, che sta modificando ogni aspetto della società, stia edificando una nuova architettura globale. Senza considerare che gli strumenti tecnologici utilizzati nelle procedure decisionali hanno per un verso semplificato e velocizzato i processi, ma hanno altresì aperto il campo a nuove complessità e minacce.

Va riconosciuto anzitutto che lo svuotamento dei mediatori storici della politica democratica non produce certo la fine di ogni mediazione; più probabilmente ci troviamo di fronte a fenomeni di sostituzione e ridefinizione dei mediatori della domanda sociale, che diventano meno visibili e, di conseguenza, più potenti. Internet ne è un esempio eloquente. Inoltre, rispondere con la disintermediazione dei processi politici, in realtà significa comprimere lo sviluppo di una autentica cultura della cittadinanza e concepire i cittadini come se si trattasse di un unico pubblico omogeneo che dialoga direttamente con i propri rappresentanti. In questo modo ci troviamo ancora dalla parte del problema e non della soluzione: riducendo la complessità politica, si svaluta la ricchezza del pluralismo.

Dunque non si tratta soltanto di estendere i processi decisionali ad un cerchio più ampio di soggetti: sono sotto pressione gli stessi modelli di organizzazione, di comunicazione e di governo delle nostre comunità. Il dialogo e il confronto, i lenti processi di costruzione del consenso devono continuare a passare attraverso la persuasione e non la manipolazione o l'imposizione. Di per sé, il principio di maggioranza non costituisce l'unica base normativa del potere democratico e una decisione vincolante per tutti, basata sul voto maggioritario, può essere giustificata solo sulla base di un processo deliberativo pubblico e inclusivo (Manin, 1987).

Le città non fanno altro che amplificare queste criticità chiedendo di spostare l'innovazione democratica a livello di governo e di estendere con determinazione la partecipazione politica, che fino ad oggi ha visto essenzialmente i cittadini esprimersi nel voto

e nella domanda di accountability, anche ai diversi momenti del governo urbano producendo co-progettazione, co-implementazione, co-valutazione, co-governance¹¹.

Tra i nuovi temi politici da affrontare, uno è certamente l'urbanizzazione con il suo pesante carico di problemi. La crescita delle città non smette di proteggere gli interessi economici più forti, mentre altri gruppi sociali, marginalizzati e fortemente vulnerabili, vengono schiacciati dalla macchina dello sviluppo urbano. La protesta contro l'appropriazione dello spazio urbano, bandiera di tanti movimenti popolari, è soprattutto espressione del diritto umano fondamentale a resistere alla mercificazione delle condizioni della vita. Di recente, Saskia Sassen ha saputo porre un interrogativo acuto: “Chi possiede la città?” e denunciare processi sempre più invasivi di accesso e di controllo corporativo su pezzi del territorio urbano (Sassen 2018).

Altro tema è la sfida posta dai beni comuni, non solo da quelli ambientali. Sono beni comuni delle nostre città anche la salute, le istituzioni educative, l'arte e il patrimonio storico, i servizi e le infrastrutture essenziali, Internet e la tutela della privacy dei cittadini... Elinor Ostrom, Premio Nobel 2009 per l'Economia, per evitare la “tragedia dei beni comuni” (il loro progressivo impoverimento), ha spiegato che non c'è solo privatizzazione o proprietà e controllo pubblici. C'è una terza via: una gestione comunitaria, collaborativa e policentrica (Ostrom 1990). In questo modo la città diventa essa stessa un bene comune. Cogovernance significa riconoscere la corresponsabilità delle istituzioni dello Stato e degli attori della “comunità”: cittadini, studenti e lavoratori, soggetti del Terzo Settore, membri di movimenti popolari o comunità di quartiere, operatori dei media, soggetti della comunità imprenditoriale, istituzioni educative e culturali (Iaione 2016).

Una visione di questo tipo può sembrare ingenua, considerando la persistenza di profonde asimmetrie sociali e culturali, i tempi lunghi richiesti dai processi di apprendimento comunitari, la invadente influenza dei mediatori... Ma, e qui probabilmente è la novità, la democrazia a livello locale sembra in grado di rispondere più creativamente alle contraddizioni sociali con forme rafforzate di cooperazione e di corresponsabilità tra i soggetti dello “Stato-apparato” e dello “Stato-comunità” (Foster, Iaione 2016). A fianco dello Stato e del mercato la politica deve trovare il suo “terzo pilastro”¹², la società civile e la sua dinamica comunitaria,

¹¹ Sono facilmente accessibili online i primi lavori di ricerca in ambito politologico, economico, sociale e ambientale, incentrati su vari aspetti dei processi di cogovernance: i principali riferimenti bibliografici compaiono anche nei capitoli seguenti di questo volume.

¹² “Community” è il termine proposto di recente da Raghuram Rajam, economista indiano, nel suo volume “The Third Pillar” del 2019, in cui evidenzia la funzione creativa di valore sociale del soggetto comunitario.

resa possibile dalla molteplicità dei suoi soggetti, custodi dell'intelligenza collettiva, dell'imprenditoria sociale, delle economie locali, della voce delle periferie.

Non pare fuori luogo collegare questa messa a fuoco con i contributi che, nel corso degli ultimi decenni, hanno raggiunto le scienze sociali e politiche e le hanno indiscutibilmente arricchite, provenienti dalle numerose cattedre di pensiero di intellettuali, artisti e innovatori sociali, donne e uomini che continuano a rigenerare l'orizzonte dell'umanità. Tra questi, abbiamo considerato in particolare, seppure per brevi cenni, il carisma dell'unità di Chiara Lubich e la sua incidenza sociale.

La scelta di valorizzare la dimensione comunitaria è andata maturando anche perché è cresciuta la comprensione dell'essere umano, costitutivamente sociale: donne e uomini non sono individui che in un secondo momento si associano in modi diversi. E' possibile affermare che la persona è orientata strutturalmente verso gli altri ed è a partire da ciò che sviluppa pienamente la sua individualità, anche in ambito pubblico. Nonostante ciò, sappiamo bene quanto i nostri sistemi politici siano ancora lontani dal riconoscere, ad esempio, che le città e i loro municipi rappresentano di fatto snodi centrali per una efficace rigenerazione democratica¹³.

Prendersi cura dei beni comuni urbani attraverso processi decisionali che ridefiniscano le condizioni operative della democrazia, è una direzione politica strategica che va molto oltre l'affermazione di una serie di diritti che investono i singoli cittadini, ma oggi assume una valenza più ampia di profilo collettivo, per resistere alla privatizzazione e alla mercificazione di beni e risorse che possono essere più ampiamente condivisi¹⁴. Quanto sta avvenendo offre un quadro di esperienze minoritarie, distribuite in maniera puntiforme, ma il fenomeno si sta diffondendo.

9 NOTE CONCLUSIVE

Nella ricerca di nuovi modelli di organizzazione sociale, una immagine che ha suscitato grande interesse è quella del poliedro che è stata usata da papa Francesco. Pensare ad un poliedro significa pensare ad un solido con facce di misure diverse, bordi, vertici e spigoli, in cui ogni punto ha una distanza diversa dal centro e non offre quelle proporzioni che siamo abituati a vedere nella sfera, uguale a se stessa in tutte le parti e per questo più vicina ad una

¹³ Appare singolare che nella gestione della pandemia la valorizzazione delle competenze e delle risorse della società civile sia stata tanto limitata; invece di essere integrati e coinvolti nella gestione delle politiche sociali e sanitarie, i vari soggetti della società civile, già qualificati e attivi, si sono visti ignorati e isolati.

¹⁴ La documentazione di alcune interessanti esperienze che rendono visibile questo scenario è disponibile: il prossimo Convegno internazionale "Co-governance come processo di costruzione della fraternità in politica a partire dalle città" ne darà conto.

certa idea di armonia come insieme di elementi omogenei. Cito papa Francesco: “Mi piace immaginare l’umanità come un poliedro, nel quale le forme molteplici, esprimendosi, costituiscono gli elementi che compongono, nella pluralità, l’unica famiglia umana” (Papa Francesco 3013). E’ l’invito a superare il modello organizzativo della perfezione formale della sfera, dove le scelte sembrano affidate ad un centro astratto ed equidistante, per dare valore invece all’incontro con le persone reali.

Anche nella visione politica di Chiara Lubich l’unità è poliedrica. La visione politica che si ispira ad un ideale di unità non è uno scintillante mosaico chiuso, in cui ogni tessera deve integrarsi alla perfezione alle altre, ad opera di istituzioni che amministrano il potere nei propri palazzi. Il poliedro della politica si adatta, si fa accogliente, si lascia plasmare, entra in relazione con tutti. Quante volte le soluzioni vengono dal contributo impensato di altri soggetti, lontani da circuiti funzionali predeterminati: accanto alle istituzioni della politica ci sono gli imprenditori e le associazioni locali, i media e le agenzie culturali, le categorie professionali, gli anziani e i ragazzi, gli uomini e le donne delle religioni, delle scienze e dell’arte, dei tribunali e delle università, che conoscono e curano ogni giorno le ferite della città... Una sinfonia che deve trovare spazio, voce, riconoscimento anche in politica.

Per questo la prima opera pubblica continua ad essere la costruzione e la cura delle comunità - il “noi” della società civile -, promuovendo e tutelando associazioni e reti di famiglie, ma anche giornali e radio locali, università, fondazioni, organismi professionali e di tutela del lavoro, espressioni delle nostre tradizioni, di carismi civili e sociali, antichi e nuovi... antidoto, tra il resto, al trend illiberale che oggi vediamo crescere.

Da Luigi Bobbio, tra i più qualificati studiosi dei processi partecipativi in Italia, abbiamo appreso ad utilizzare una metafora: è la nota immagine, che proviene dalla mitologia, del nodo di Gordio, la città della Frigia dove Alessandro Magno tagliò con la spada un intricato groviglio di funi invece che fermarsi a scioglierlo con pazienza (Bobbio 1996). Un’immagine che si adatta bene a questo tempo, in cui ci troviamo davanti ad un groviglio inestricabile di problemi. E quante volte, di fronte ai passaggi più intricati e faticosi dell’azione sociale e politica invociamo una decisione rapida e netta, qualche scorciatoia spettacolare che ci regali una soluzione immediata, che ci sottragga ai tempi dell’apprendimento e della costruzione delle decisioni, alla ricerca impegnativa di un accordo tra visioni differenti, che ci appare impossibile avvicinare. Più spesso la realtà smaschera il decisionismo di Alessandro Magno e rivela l’inadeguatezza della sua spada: tagliare di netto raramente risolve i problemi.

Si tratta di un mito fondativo delle civiltà: con la forza di quel gesto Alessandro Magno si è aperto la strada per la conquista dell’Asia. Eppure, se vogliamo comprendere più

profondamente la natura della dimensione politica, forse dobbiamo guardare non tanto alla spada ma al nodo, al suo intreccio. L'immagine del nodo getta un fascio di luce sulle strette connessioni, a volte faticosamente riconoscibili e comprensibili, che spiegano la costruzione della convivenza: eppure l'impresa non è tagliare il nodo, non è la lama affilata della spada a risolvere la complessità; al contrario, l'impresa è farne un'opera d'arte saldissima, in grado di sopportare le tensioni e i pesi, reggere agli strappi e dare sicurezza al viaggio della convivenza umana.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI E SITOGRAFICI

ALLEGRETTI Giovanni, HERZBERG Carsten. **Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale**. Transnational Institute, New Politics Project, *working paper*, 2004.

ARENA, Gregorio. **L'età della condivisione**. Roma, Carocci, 2015.

BAGGIO, Antonio Maria. **Il principio dimenticato. La fraternità nella riflessione politologica contemporanea**. Roma, Città Nuova, 2007.

--- "Il dibattito intorno all'idea di fraternità. Prospettive di ricerca politologica". **Sophia**, I, pp. 71-81, 2008.

BOBBIO, Luigi. **La democrazia non abita a Gordio**, Milano, Franco Angeli, 1996.

CODA, Piero. "La Trinità come pensiero. Un manifesto". **Sophia**, I, pp. 9-17, 2017.

DIAMANTI, Ilvo; LAZAR, Marc. **Popolocrazia**. Bari-Roma, Laterza, 2018.

FLORIDIA, Antonio. **Un'idea deliberativa di democrazia**. Bologna, il Mulino, 2017.

FOSTER, Sheila; IAIONE, Christian. "The City as a Commons". **Yale Law & Policy Review**, 81, July 2016.

GIACCARDI, Chiara; MAGATTI, Mauro. **Nella fine è l'inizio. In che mondo vivremo**. Bologna, il Mulino, 2020.

IAIONE Christian, "The CO-city: Sharing, collaborating, cooperating, and commoning in the city". **American Journal of Economics and Sociology**, vol. 75/2, pp. 415-455, 2016.

LUBICH, Chiara. "Messaggio ai politici" (Londra, 12 novembre 1996), Inedito, Archivio Generale del Movimento dei Focolari.

--- "Lettera alle persone del Movimento dei Focolari dalla Mariapoli Araceli" (Brasile, 7 maggio 1998). Inedito, Archivio Generale del Movimento dei Focolari.

--- "Il Movimento dell'unità per una politica di comunione" (Discorso al Convegno internazionale, Castel Gandolfo, Roma, 9.6.2000). **Nuova Umanità**, n. 131, pp. 603-16, 2000.

- “La fraternità in politica” (Discorso ad un gruppo di politici del Parlamento nazionale, Bratislava, 10 maggio 2001). Inedito, Archivio Generale del Movimento dei Focolari: https://centrochiaralubich.org/downloads/chi_20010510_it.pdf. Accesso: 30.08.2021.
- “La fraternità nell’orizzonte della città” (Discorso al Consiglio comunale di Trento, 8 giugno 2001). **Nuova Umanità**, n. 137, pp. 581-591, 2001.
- “Messaggio per la prima Giornata mondiale dell’Interdipendenza a Filadelfia, 12.09.2003” (Discorso videoregistrato). Inedito, Archivio Generale del Movimento dei Focolari: https://centrochiaralubich.org/downloads/chi_2003092_it.pdf. Accesso: 30.08.2021
- “Libertà, uguaglianza... che fine ha fatto la fraternità?” (Discorso ad un gruppo di politici presso il Parlamento, Londra, 22.06.2004). Inedito, Archivio Generale del Movimento dei Focolari: https://centrochiaralubich.org/downloads/chi_20040622_it.pdf. Accesso: 30.08.2021.
- “Gesù abbandonato e la notte collettiva e culturale” (Discorso al Convegno internazionale, Budapest 14-16 settembre 2006). **Unità e carismi**, 17, n. 3-4, pp. 4-9, 2007.
- MANIN, Bernard. **Principi del governo rappresentativo**. Ed. inglese 1997. Bologna, il Mulino, 2010.
- MILLS, Charles Wright. **L’immaginazione sociologica**. Ed. inglese 1959. Il Saggiatore, Milano, 2014.
- MORLINO, Leonardo. **Democrazie e Democratizzazioni**. Bologna, il Mulino, 2003.
- NICOLETTI, Michele. “**Introduzione**”. in ASCANI, Anna. **Accountability**, Roma, Città Nuova, 2014.
- OSTROM, Elinor. **Governing the commons**. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
Papa Francesco. **Video-Messaggio per il III Festival della Dottrina Sociale della Chiesa** (Verona, 21-24 novembre 2013). Disponibile: https://www.vatican.va/content/francesco/it/messages/pont-messages/2013/documents/papa-francesco_20131121_videomessaggio-festival-dottrina-sociale.html. Accesso: 30.08.2021.
- RAJAN, Raghuram. **The Third Pillar**. New York, Penguin Press, 2019.
- REVELLI, Marco. **La politica senza la politica**. Torino, Einaudi, 2019.
- ROPELATO, Daniela. “Votare non basta. Il Patto eletto-elettore nella crisi democratica”. **Nuova Umanità**, 178-179, pp. 423-451, 2008.
- (ed.). **Democrazia intelligente**. Roma, Città Nuova, 2010.
- SARTORI, Giovanni. **Democrazia. Cosa è**. Milano, Rizzoli, 1993.
- SASSEN, Saskia. **Espulsioni**. Ed. inglese 2014. Bologna, il Mulino, 2018.

SORGI, Tommaso. “La città dell’uomo. L’agire e pensare politico di Chiara Lubich”. **Nuova Umanità**, n.131, pp.551-601, 2000.

TOBLER, Stefan; POVILUS, Judith. **L’unità. Uno sguardo dal Paradiso ’49 di Chiara Lubich**. Roma, Città Nuova, 2021.

URBINATI, Nadia. **Io il popolo**. Bologna, il Mulino, 2020.

**SORFRATERNIDAD Y COGOBERNANZA:
REFLEXIONES A PARTIR DE UNA EXPERIENCIA CONCEPTUALIZADA
DE CONSTRUCCIÓN POLÍTICA “DESDE ABAJO”**

Matías Mattalini¹

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.33-52>

Sumario: 1 Introducción; 2 ¿Fraternidad o sorfraternidad?; 3 ¿Gobernanza o cogobernanza?; 4 Relaciones posibles entre sorfraternidad y cogobernanza; 5 La construcción de políticas de derechos de la niñez en la Provincia de Buenos Aires a fines de la década del 80. ¿Una experiencia de cogobernanza y sorfraternidad?; 6 Consideraciones finales; Referencias

1 INTRODUCCIÓN

Los conceptos de fraternidad como principio político y de cogobernanza como un nuevo modelo de gobernar, son términos que se presentan como desafiantes y paradigmáticos en un tiempo de bisagra histórica o de cambio de época.

Respecto de la fraternidad, la pandemia del COVID-19 la ha puesto nuevamente en escena en el plano de las reflexiones políticas, académicas y de la cotidianidad. Expresiones como “nadie se salva solo” se han instalado de manera tal que el principio olvidado –como lo llama Baggio (2006)– ha cobrado una nueva presencia. A ello ha contribuido notoriamente la Encíclica del Papa Francisco (2020) “*Fratelli tutti*. Sobre la fraternidad y la amistad social”. Sin embargo, como veremos más adelante no es que el concepto haya desaparecido sino que siempre se mantuvo presente de diversas maneras aunque no con tanto empuje mediático y global.

Por otro lado, el concepto de cogobernanza viene a redescubrir y reorientar el debate por el estilo de democracia y el modo de gobernar amplificando la vieja (o no tan vieja) noción de gobernanza. En 2019 tuvo lugar el primer Congreso Internacional: "Cogobernanza: Responsabilidad mutua en las ciudades hoy" realizado en Castel Gandolfo (Roma) e impulsado por el Movimiento Político por la Unidad y por “Nueva Humanidad” (Movimiento

¹ Licenciado en Filosofía por la Universidad del Salvador (Área San Miguel) y Magister en Políticas Públicas y Gobierno por la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Es profesor adjunto de la UNLa y se desempeña como Director de Planificación y Evaluación y de dicha universidad. También es profesor en la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -Sede Argentina. E-mail: mattalinifdp@yahoo.com.ar

de los Focolares) con la colaboración de numerosas entidades. Y, en este 2021 se realiza el segundo Congreso Internacional: “La cogobernanza como proceso de construcción de la fraternidad en la política, partiendo de las ciudades” en Brasil con modalidad virtual.

En este capítulo nos proponemos indagar sobre una posible definición situacional de ambos conceptos sin por ello aprisionarlos en una determinada visión. Es situacional porque nos posicionamos desde América Latina y el Caribe, y en particular desde la filosofía de la liberación surgida en la región y sostenida con actual vigencia teórica y práctica. También asumimos una reflexión politológica iberoamericana desde diversos autores españoles y latinoamericanos que a su vez se nutren de desarrollos teóricos de distintas latitudes. Y planteamos la necesidad de reconocer la fraternidad y la cogobernanza en algunas experiencias vivas de movimientos populares, en particular del Movimiento Chicos del Pueblo (al menos de una etapa de su desarrollo) y en particular de la incidencia de uno de sus fundadores: el líder social Alberto Morlachetti quien fuera funcionario durante el gobierno de Antonio Cafiero en la Provincia de Buenos Aires.

El método que recorre estas páginas es, por un lado, hermenéutico tanto en el sentido interpretativo de los textos como de la propia acción y en el sentido en que lo propone Gadamer (1999) como “dialéctica dialógica”, esa capacidad de escucharse y entenderse también manifiesta en un mensaje o reflexión que se comparte oralmente o por escrito. Buscamos desentrañar lo más rico de ambos conceptos (fraternidad y cogobernanza) y ponerlos en relación desde una perspectiva dialógica y analógica (términos que esperamos explicitar en el recorrido del escrito). No nos interesa una síntesis superadora sino una búsqueda que se abra constantemente mientras descubre la fraternidad y la cogobernanza en una experiencia conceptualizada de los movimientos populares, es decir en una construcción política “desde abajo”.

Cabe señalar que las reflexiones que aquí se presentan se alimentan de diversas instancias colectivas y personales de investigación en torno al concepto de fraternidad y de la tesis “Promoción y protección de derechos del niño en Lomas de Zamora 2005-2014” con la cual rendí la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno realizada en la Universidad Nacional de Lanús².

² Tesis “Promoción y protección de los derechos del niño en Lomas de Zamora (2005-2014)” de autoría propia en el marco de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno dictada en la Universidad Nacional de Lanús. El director de la tesis fue el Dr. Nerio Neirotti y la co-directora la Lic. Belén Fernández.

2 ¿FRATERNIDAD O SORFRATERNIDAD?

Se dice que la fraternidad es el principio olvidado (BAGGIO, 2006). En efecto del tríptico francés libertad, igualdad y fraternidad, esta última no ha tenido –estrictamente hablando– un correlato político en términos de fin último y de concreción sistémica como sí han tenido el resto. La Libertad tuvo su expresión máxima y extrema en el liberalismo como premisa de un sistema capitalista. Del mismo modo, la igualdad se ha expresado cabal y radicalmente en el otro extremo a través del comunismo. Desde ya, esta es una visión simplista, pues, considerar a la libertad y la igualdad en sí mismas amerita un desarrollo complejo que no se reduce en un sistema. Pero lo cierto es que tanto el capitalismo como el comunismo resaltaron (resaltan) una parte esencial de cada una de ellas. La fraternidad por el contrario ha caído en el olvido, o al menos esa es una interpretación posible. Sin embargo, quienes sostienen que llegó la hora de la fraternidad olvidan que tanto para la consolidación del capitalismo como del comunismo hubo una fraternidad (un nosotros, una identidad común) que los hizo posibles (MATTALINI, 2020).

Siguiendo este razonamiento podemos reconocer la fraternidad (o al menos un modo de entender y vivir la fraternidad) detrás de cada decisión ética política que haya implicado generar un determinado régimen colectivo o una lucha compartida desde una comunidad situada. Hubo un modo de fraternidad en la democracia griega que aún por horizontal y directa que fuera sólo representaba al 20% de la población y que dejaba afuera a esclavos, mujeres, niños y extranjeros, hubo un modo de fraternidad entre los habitantes del imperio Romano que vivieron como “ciudadanos del mundo” entendiendo que el mundo giraba en torno a Roma, hubo un modo de fraternidad en la comunidad de apóstoles que siguieron a Jesús de Nazaret y su programa ético político reflejado en las bienaventuranzas evangélicas, hubo un modo de fraternidad en los conquistadores de América que incluso se repartieron un territorio que no les pertenecía con el sello político y religioso del catolicismo, también hubo un modo de fraternidad en cada levantamiento de los pueblos originarios en defensa de sus derechos en América Latina y el Caribe –en nuestra *Abya Yala*, la tierra de la madurez, de la sangre vital– y un modo de fraternidad en el movimiento de independencia de la India liderado por Mahatma Gandhi bajo el paradigma de la “no violencia”, solo por nombrar algunos ejemplos que no pretenden ser exhaustivos ni tampoco excluyentes.

Esta acepción de la fraternidad se diferencia de otros dos modos de concebirla: 1) como fin, lo que Francisco (2020) llama la “solidaridad universal”, que entrelaza a los seres humanos detrás de un horizonte común, de una experiencia de amor y amistad que los excede

y los contiene; 2) desde el origen, como expresión del conflicto, es decir como lugar existencial donde se refleja la dificultad de la convivencia que incluso ha llevado a las personas (a los hermanos y las hermanas) a matarse entre sí (DEL PERCIO, 2014). Nuestra propuesta, sin ir en desmedro de las otras dos, es concebirla como método en su sentido etimológico –o podríamos decir último– como camino que conduce a un lugar, como senda posible de ser transitada hacia el conocimiento, hacia una verdad, hacia un destino común. No se trata del método científico (su asimilación moderna), es decir, como capacidad explicativa de la realidad, como herramienta que formula hipótesis comprobables o refutables objetivamente mediante la obtención de cierta evidencia empírica. Se trata de plantear la posibilidad de la fraternidad como mediación (camino a recorrer) entre el conflicto que incluso puede derivar en el asesinato (desde el origen) y el horizonte comunitario de la solidaridad universal (como fin).

Esto da cuenta de que no existe un solo método (un solo camino) ni tampoco un solo horizonte común (un solo fin) y mucho menos un solo conflicto. Detrás de la democracia griega, del Imperio Romano, de la comunidad de los apóstoles de Jesús de Nazareth, de la expansión conquistadora europea, de la lucha permanente de los pueblos originarios, del movimiento de independencia de la India, detrás de cada uno de estos acontecimientos hay un conflicto (o varios) a resolver, un método (camino) a transitar y un fin ético político a alcanzar. La primera tesis que queremos proponer en esta línea, es que la fraternidad se puede decir al menos en estos tres sentidos: como fin, como expresión de conflicto y como método.

La segunda tesis es la necesaria deconstrucción y reconfiguración de la fraternidad desde una perspectiva de género que trascienda el patriarcado y el paternalismo. El patriarcado etimológicamente es el “gobierno de los padres” y diversas teorías feministas lo definen como una organización social que ejerce la dominación sobre las mujeres y la subordinación del varón niño o joven al adulto reproduciendo un esquema normativo y coercitivo social e históricamente construido (MILLET, 1975). Por su parte, el paternalismo es definido por el diccionario de la Real Academia Española como: “tendencia a aplicar las formas de autoridad y protección propias del padre en la familia tradicional a las relaciones sociales de otro tipo: políticas, laborales, etc.”. En este sentido, la fraternidad al menos en su construcción histórica y social y su uso estrictamente masculino (*fratres* son los hermanos) parece no dejar lugar para las mujeres y lo femenino, por tanto no dejar lugar tampoco para lo maternal. El término también parece estar marcado (aunque no necesariamente en todos sus usos intencionales) por el patriarcado y el paternalismo. Es por ello que proponemos una

reconfiguración de la noción. A la fraternidad como principio político le haría muy bien la aceptación de la sororidad. Proponemos, entonces la categoría de sorfraternidad. No sólo nos interesa que se visibilice a la mujer y a lo femenino, sino con ello a toda otredad que pueda quedar excluida de la fraternidad. De este modo, la sorfraternidad cobra una potencialidad innovadora y revolucionaria considerando al otro en tanto otro, considerando al menos a los siguientes grupos habitualmente excluidos o invisibilizados:

a) quienes están socialmente marginalizados, y por lo tanto la falta de ciudadanía es una expresión ‘de clase’, aunque son las mujeres pobres las más afectadas por la carencia de ciudadanía; b) quienes alteran los padrones genéricos performativos, sean varones y mujeres, y presentan orientaciones sexuales disonantes con el dimorfismo de género (homosexuales, lesbianas, transexuales, travestis, transgéneros, intersexuales); c) las poblaciones originarias, ya que resulta considerablemente inferior el estatus de los grupos indígenas y d) los grupos inmigrantes (...) (BARRANCOS, 2011, p. 23).

Dicho esto entendemos la sorfraternidad, en términos de un principio de incidencia pública, cómo método programático y cómo acción social que rige las relaciones hacia una “nueva” comprensión de la institucionalidad política. Se trata de una senda reflexiva y activa que no suprime las diferencias, sino que las respeta estableciendo relaciones de reciprocidad entre todos y todas los y las protagonistas que intervienen en múltiples proyectos políticos. Pero no sólo genera responsabilidad y compromiso por el otro, sino que conlleva un modo o estilo de regir junto a otros a partir de una visión compartida (aunque no sin lucha y puja de intereses) de la gestión pública. La fraternidad es comprendida cómo un principio político que abraza una noción de poder como “poder-hacer-con-otros” un mundo más humano³, más justo.

Desde esta óptica, también es requerido transformar el modelo de Estado moderno y la forma de hacer política. En efecto, el Estado moderno se consolidó como patriarcal y paternalista. No conocemos aun las implicancias de un Estado maternal y una manera de hacer política que acepte y garantice ciudadanía a toda otredad. La sorfraternidad se presenta como principio que tiende a favorecer dicho modelo de Estado. Afirma Del Percio (2020) que

³ Hablamos de un mundo más humano siguiendo a Scannone quién para explicitar dicha noción apela a la categoría de *conversión* que utiliza Bernard Lonergan. Se trata de una conversión ética-histórica, y sobre todo afectiva, a las víctimas. Desde allí, el jesuita, invita a pensar en un “nuevo *imaginario colectivo*” que sea capaz de proyectar una alternativa posible abriendo un nuevo horizonte de comprensión y, por tanto, reconstruyendo el mundo como más humano. Es un filosofar que piensa la pregunta sobre cómo superar la injusticia y la violencia estructurales que caracterizan el fin del segundo milenio y el comienzo del nuevo (no es que no hayan estado presentes, éstas, a lo largo de toda la historia de la humanidad, sino que se manifiestan con su particularidad en este cambio epocal). Cfr. (SCANNONE, 2005).

“un Estado maternal es aquel que posibilita la organización de una comunidad tan fuerte y robusta que ya no necesite ni padre ni madre para realizarse plenamente”.

3 ¿GOBERNANZA O COGOBERNANZA?

El otro concepto que nos convoca en este artículo es el de cogobernanza. Veamos sus antecedentes. Durante los años 70 se vive lo que se conoce como la crisis del “Estado de bienestar”. Esta última manifestación del Estado moderno primó en todo occidente después de la segunda guerra mundial instalando a la planificación estatal para el desarrollo como paradigma de buen gobierno. En Europa el Plan Marshall y los consecuentes planes de desarrollo nacional fueron lo más representativo y en América Latina la mirada de Estados Unidos se impuso con firmeza sobre todo a partir del discurso del presidente Harry Truman (que en 1949 divide los países desarrollados de los no desarrollados) y con la Alianza para el Progreso (entre 1961 y 1970) que implicó reconocer que los países subdesarrollados debían perseguir el mismo camino que los desarrollados y, por lo tanto, éstos últimos tendrían que enseñarles mediante el envío de técnicos especializados y de programas específicos el modo de crecer y desarrollar sus naciones (ESCOBAR, 2007). En los 70, la crisis del Estado de Bienestar, impone la necesidad de pensar nuevas formas de gestión en el ámbito público. En efecto, dicha crisis implicó que se rompa con la autonomía del Estado en un mundo que se globalizaba y que sometió las políticas a las exigencias del libre mercado. Además, cambia el modo de producción con la incorporación de nuevas tecnologías y la internacionalización de la producción nacional. En el plano conceptual se abandona la convicción del progreso indefinido, sujeto esto, a una crisis económica que se conoció como crisis de los petrodólares⁴.

Así, la planificación estatal para el desarrollo dejó de tener credibilidad al menos en los términos en los que fue pensada como herramienta al servicio de la industrialización y la mejora de la calidad de vida. Es en estas circunstancias en que surge, como respuesta, la planificación estratégica empresarial. Desde la administración pública se comenzó a mirar con buenos ojos al mundo empresarial y sus logros. La empresa, adaptándose a los cambios, pasó de un modo de producción que incluía la cadena entera y la comercialización, a la modularización y tercerización en el marco de la globalización. Del mismo modo, el Estado

⁴ En 1973 la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo decide dejar de exportar a quienes apoyaron a Israel en la guerra que enfrentaba a dicho país con Siria y Egipto. De esta manera, Estados Unidos que requería del petróleo para la subsistencia y desarrollo y que ya desde 1971 tenía problemas de crecimiento económico experimentó una alta inflación y una reducción de la actividad económica.

debía modularizarse, delegar responsabilidades en distintos niveles de gobierno y encargar determinadas tareas a instituciones y organizaciones no gubernamentales. Por ello, como señala Neirotti (2011) el Estado se compartimenta y descentraliza alcanzado su punto máximo –en América Latina– durante la década del 90 bajo gobiernos que aceptaron y promovieron el Consenso de Washington y con él, el paradigma neoliberal⁵.

Es en este contexto que diversos analistas de política pública comienzan a preocuparse por diferenciar al sector público del privado. En efecto, el mundo de la empresa difiere del mundo estatal y de lo público. Al sector privado le cuesta aceptar los procesos de formulación, gestión y evaluación de las políticas públicas sobre todo en lo que atañe a las instancias de deliberación y construcción de consensos entre múltiples actores, los sistemas de control burocráticos y propios de las democracias, la preocupación constante por garantizar los derechos de la ciudadanía y las regulaciones de las relaciones entre el Estado y la Sociedad civil. Por ello, surgen conceptos como gobernanza, gobierno orientado al ciudadano, gobierno multinivel, gobierno relacional y gobierno en red. Dichos conceptos se unen a otros que plantean la necesidad de superar la compartimentación dentro del Estado y la incapacidad para establecer articulaciones entre los organismos estatales y las organizaciones de la comunidad. Surge así la importancia de la intersectorialidad comprendida como acción de carácter sinérgico en la que participan actores de diversos sectores (educación, salud, desarrollo económico, etc.) para elaborar una posible resolución de un problema complejo. Dicha solución atañe a todas las partes involucradas y no puede resolverse sino en articulación mediante un proceso de planificación participativa (Neirotti, 2011). También vale la pena destacar el concepto de redes de política. Lechner (1997) habla de las redes de política como un modo diferente de coordinación. Ya no es el modo jerárquico, centralizado y deliberativo del Estado ni tampoco el horizontal, descentralizado y privado del mercado. Aparece un nuevo espacio de intersección multicéntrico que declama la participación de diversos actores públicos, privados y de organizaciones de la comunidad en una articulación explícita para la definición de los problemas sociales, la identificación de alternativas de intervención y la implementación de una de ellas. En definitiva una coordinación en red.

La gobernanza, antecedente directo de la cogobernanza, parte de esta preocupación por superar la compartimentación y la necesidad de generar un nuevo modo de gestionar basado

⁵ Cabe señalar que el neoliberalismo comenzó a instalarse en los 70 a partir de las decisiones de política económica implementadas por las dictaduras militares.

en el paradigma relacional⁶. Hoy día asume una correspondencia directa con la horizontalidad requerida institucionalmente “hacia arriba” (por ejemplo la Unión Europea) y “hacia abajo” (los Estados nacionales, provinciales y locales con las organizaciones de la comunidad). En este sentido, parece constituirse como concepto que cuestiona las relaciones de poder existentes, aunque muchas veces se ha utilizado para justificar cierto comportamiento empresarial que no busca empoderar a la ciudadanía (como sí lo busca el gobierno relacional en el sector público) sino generar una relativa horizontalidad de mercado que no toma en cuenta que el punto de partida no es el mismo para todos, es decir que no asume la situación y las oportunidades de cada comunidad. En esta línea, la *new public management* (nueva gestión pública) ha buscado utilizar estos conceptos de gobierno relacional y en red para instalar la idea de que el Estado es ineficiente y solo alcanzará la eficacia, eficiencia y efectividad si persigue el mismo camino o estrategia que la empresa. Por ello, cabe destacar que el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) advertía que el punto de partida de la región era diferente de la de países desarrollados. En efecto, a la crisis fiscal se le sumaba el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y el problema crónico de la deuda externa. Por lo dicho, el concepto de gobernanza es polisémico y no deja de estar sujeto a determinados intereses para su interpretación y uso concreto como nuevo estilo en el modo de gobernar.

Más cerca en el tiempo emerge el concepto de cogobernanza que se presenta a simple vista como una redundancia que acentúa la perspectiva colectiva, colaborativa y policéntrica de la gobernanza en una realidad caracterizada por la dinámica social, la diversidad y la complejidad (CÓRDOBA MONTÚFAR, 2018). Sin embargo, detrás del prefijo “co” parece haber una intencionalidad explícita de destacar lo participativo y el reconocimiento de que no es posible gobernar resolviendo problemas sin la articulación “con” las organizaciones ciudadanas o de la comunidad. Se destaca no pensar una política “para” la ciudadanía sino una política “con” la ciudadanía. Y no parece meramente una cuestión de instrumentos, los cuales son muy importantes para su efectivización: el presupuesto participativo, los talleres de identificación de problemas sociales, los diversos mecanismos de acceso a la información pública y consulta, etc. La cogobernanza parece resaltar un cambio no sólo en las relaciones de poder (como ya lo hacía el concepto de gobernanza al menos en uno de sus sentidos) sino

⁶ No haremos un recorrido histórico completo de este término pero según algunas posturas habría que remontarse a los siglos XVII y XVIII donde el término *gouvernance* proveniente del francés se diferencia del concepto de “gobierno” y comienza a instalarse para definir la gestión del poder de manera horizontal.

un nuevo modo de tomar decisiones e intervenir. Podría decirse que filosóficamente hay una hermenéutica particular en la cogobernanza, es decir una capacidad especial de escucha y entendimiento (reconocimiento de la otredad) en pos de una práctica política innovadora que implica la cogestión (la gestión con los otros y las otras) de decisiones y acciones que atañen a toda la ciudadanía, a toda la comunidad y a los pueblos.

El concepto de cogobernanza ha comenzado a instalarse en algunos ámbitos de estudio y práctica política. Uno de estos ámbitos es el del control y la evaluación de las políticas públicas donde se destaca la propuesta de Ackerman (2003) “*co-governance for accountability*” que plantea la rendición de cuentas como una experiencia de frontera entre el Estado y la sociedad civil y que permite reconocer la implicancia mutua entre la participación de la ciudadanía y el fortalecimiento del aparato estatal. También ha comenzado a formar parte de decisiones de política pública. Algunos alcaldes y alcaldesas han buscado generar prácticas marcadas por el concepto de cogobernanza (aunque sería preciso analizar hasta qué punto sólo es un elemento decorativo o declamativo). No es casualidad que del primer Congreso Internacional sobre cogobernanza hayan participado más de 400 alcaldes, administradores y ciudadanos de 33 países de todo el mundo.

Ahora bien, queremos plantear una nueva percepción de la cogobernanza sacándola de la definición tecnocrática bajo la cual la propia gobernanza se instaló. Para ello, entendemos que la experiencia de los –llamados por Francisco– “movimientos populares” ofrece no sólo un cuestionamiento a las relaciones de poder denunciando las prácticas de dominación de los países desarrollados, de las grandes corporaciones y de todo el sistema de especulación financiera, sino que brinda alternativas de gestión y producción que ponen en el centro la participación colectiva y se construyen “desde abajo”. Es a partir del desarrollo de “los de abajo” (es decir, ese amplio conglomerado que incluye a quienes sufren opresión, humillación, explotación, violencias, marginaciones) que se instalan proyectos impensados por el sistema vigente (ZIBECHI, 2008). Esto quiere decir que dichos movimientos no cuentan con un poder fáctico institucionalizado ni con recursos económicos garantizados para generar dichas alternativas sino que parten de las necesidades y promueven abordajes innovadores a problemas sociales recurriendo a la creatividad y la solidaridad. En algunos casos conmueven a los gobiernos y a algunas empresas logrando conseguir subsidios y hasta creando programas de acción conjunta. Es decir, impulsan la cogobernanza a pesar de que esta no sea una opción. Es cierto que en algunos casos solo se quedan en meros reclamos y no siempre dan el paso de buscar la autodeterminación y el desarrollo pleno. Pero en su gran

mayoría, los movimientos populares son el reservorio de la esperanza de una sociedad más igualitaria y una constante crítica al sistema que puede derivar en nuevos estilos de gobernar. Así parece comprenderlo el Papa Francisco quien ha acompañado y favorecido al Encuentro Mundial de Movimientos Populares (EMMP). En su página oficial, el EMMP se define del siguiente modo:

El Encuentro Mundial de Movimientos Populares (EMMP) es un espacio de hermandad entre las organizaciones de base de los cinco continentes, una plataforma construida por diversos movimientos populares en torno a la invitación de Francisco a que los pobres y los pueblos organizados no se resignen y sean protagonistas del (proceso de) cambio. (EMMP)⁷

Este nivel de organización y su impacto global no pueden quedar excluidos del concepto de cogobernanza. Además, es de destacar que se habla de movimientos populares y no de movimientos ciudadanos. No es menor este detalle porque la categoría de “pueblo” desde América Latina y el Caribe es interpretada de una manera contrahegemónica (no atada a una lógica de dominación vigente). En *Fratelli Tutti* Francisco (2020) sostiene que pueblo no es una categoría lógica (de la razón pura) ni mística (con un sentido angelical), sino una categoría mítica: “ser parte de un pueblo es formar parte de una identidad común, hecha de lazos sociales y culturales. Y esto no es algo automático, sino todo lo contrario: es un proceso, lento, difícil... hacia un proyecto común” (FT, 158). Cabe destacar que Francisco toma esta acepción de la palabra “pueblo” como categoría mítica apoyado en la lectura de Rodolfo Kusch, un filósofo argentino que dedicó su vida a comprender lo propio, lo genuino y lo más profundo de nuestro estar en la tierra desde los pueblos originarios de “nuestra América”⁸.

Desde nuestra óptica, la cogobernanza, en tiempos donde la COVID-19 ha puesto al sistema mundo en un estado de revisión (se acepte o no), en tiempos donde se descubre nuevamente que “nadie se salva solo”, no puede prescindir de la categoría mítica de pueblo y de la experiencia transformadora de los movimientos populares que “desde abajo” realizan un llamamiento a cambiar el rumbo.

4 RELACIONES POSIBLES ENTRE SORFRATERNIDAD Y COGOBERNANZA

Realizado este itinerario reflexivo sobre los conceptos de sorfraternidad y cogobernanza sostenemos que la relación entre ambos es analógica. Es decir no son lo mismo

⁷ Recuperado el 15 de julio de 2021, de: <https://movpop.org/>

⁸ Francisco lo explicita en: (SPADARO, 2017)

pero niegan lo mismo y desean alcanzar fines similares. A la vez se presentan como caminos posibles para alcanzar dichos fines. Para entender este planteo proponemos el método de la filosofía latinoamericana de la liberación: la analéctica o anadialéctica. Dicho método promovido, sobre todo, por Dussel (1974) y Scannone (2005) propone moverse al ritmo de la analogía según Tomas de Aquino. Esto es: la afirmación (la dignidad de las personas, de las comunidades, de los pueblos que les es propia por ser tales y por estar en esta tierra), la negación de la negación (esto es denuncia de la injusticia, de la violencia y de la vulneración de la dignidad) y el salto hacia la eminencia (la renuncia al sistema de injusticia y la apertura a la gratuidad del amor que descubre las otredades y la novedad histórica permitiendo imaginar una nueva configuración social posible, viable, factible y sustentable).

En esta línea, y según lo desarrollado desde un punto de vista hermenéutico y situacional la sorfraternidad y la cogobernanza afirman la dignidad de las personas, de las comunidades y de los pueblos. La primera en tanto principio que se orienta hacia el fin de la “solidaridad universal” y la segunda promoviendo el reconocimiento de los múltiples actores como protagonistas activos capaces de coger políticas públicas. Ambos conceptos realizan un paso mediador por la negación. La sorfraternidad niega el sorfratricidio, el conflicto a muerte que impide una relación solidaria y responsable con la dignidad de las otredades. La cogobernanza por su parte niega el autoritarismo verticalista y la omnipotencia del Estado como aquel que puede resolver todos los problemas, niega por tanto la pretensión egocéntrica de la dominación. Finalmente, los dos conceptos trascienden la negación de la negación y avanzan hacia la eminencia (elevación que no es síntesis superadora sino aceptación de la gratuidad y apertura a la novedad histórica). La sorfaraternidad se manifiesta como método programático que comprende al poder como poder-hacer-con-otros renunciando al sorfratricidio y aceptando las diferencias a la vez que construyendo un modo de regir desde la reciprocidad y la visión compartida. La cogobernanza, por su parte, abre caminos (métodos) participativos que renuncian al poder unipersonal y unilateral y abrigan una construcción colectiva y popular capaz de resolver problemas complejos.

Aunque esta relación que establecimos tiene un punto de partida situado en América Latina y el Caribe, y como hemos señalado particularmente motivado por la filosofía de la liberación y la reflexión politológica que parte de las experiencias conceptualizadas de los movimientos populares en la región, nos preguntamos: ¿podemos reconocer un sentido común de sorfraternidad y una construcción posible de cogobernanza más allá de las latitudes y las experiencias históricas y culturales diversas? Creemos que no es bueno extrapolar

experiencias y convertirlas en tipos ideales universales, pero sí reconocer patrones comunes desde una universalidad situada, es decir un “desde donde” que se abre a la universalidad partiendo de su propia situación sociocultural y sociopolítica (CASALLA, 2007). En este sentido, la experiencia de resistencia de los pueblos originarios latinoamericanos, de las comunidades populares mestizas a lo largo del tiempo y de los movimientos populares hoy, guarda una relación analógica con las experiencias de resistencia de la plebe romana, de las masas populares y la burguesía francesa de la revolución de 1789, de los proletarios del sXIX en gran parte de Europa e incluso con los movimientos de “indignados” surgidos el 15 de mayo de 2011 en España y extendidos por Europa y América después. No es que dichas experiencias contengan el principio de sorfraternidad y el estilo de gobernar de la cogobernanza de por sí, ni tampoco estamos diciendo que la motivación y las formas de acción sean las mismas. Lo que proponemos es reconocer analógicamente la presencia de la sorfraternidad y diversos elementos que contribuyen a repensar y hacer posible la cogobernanza.

Por lo dicho hasta aquí, como hipótesis que se plantea futuras investigaciones en torno a la pregunta vigente, señalamos que la principal relación entre cogobernanza y sorfraternidad está dada por una resistencia colectiva diversa, dinámica y compleja de las comunidades ante el orden hegemónico establecido que suele ser injusto. Una relación que implica la negación de la afirmación del sistema establecido, pero que no puede terminar allí sino que debe lanzarse a la eminencia, a la construcción de un nuevo imaginario social que reinvente y redescubra la democracia entendida como el “gobierno del pueblo”.

5 LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS DE DERECHOS DE LA NIÑEZ EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES A FINES DE LA DÉCADA DEL 80. ¿UNA EXPERIENCIA DE COGOBERNANZA Y SORFRATERNIDAD?

Centremos ahora la atención en una experiencia concreta. Buscamos con ello descubrir la dimensión práxica de la sorfraternidad y la cogobernanza.

Con el regreso de la democracia en Argentina en el año 1983, el acento de las políticas de infancia a nivel nacional estuvo centrado en la familia y su desarrollo humano para la protección de la niñez. Se arrastraba la concepción del menor y la violencia que se ejerció durante toda la dictadura militar (de 1976 a 1983) sobre la infancia. De hecho en esos primeros años de recuperación democrática no se llegó a modificar la ley que seguía reivindicando el paradigma de “situación irregular”. El mismo emerge en Argentina hacia

fin del siglo XIX y se consolida en los comienzos del siglo XX con la “Ley de Patronato” (1919) impulsada por el entonces diputado Dr. Luis Agote. Entre sus fundamentaciones resalta uno de los discursos en el marco del Congreso:

"El Estado tiene el derecho de secuestrar a los menores cuya conducta sea manifiestamente antisocial, peligrosa, antes de que cometan delitos...No hay en ello restricción de libertad civil: el menor no la tiene y sólo se trata de sustituir la patria potestad por la tutela del Estado" (DEMARÍA Y FIGUEROA, 2007).

En este sentido el niño no era considerado como portador de derechos, y peor aún, no era considerado persona según la ley. La Ley Agote perdurará durante todo el siglo XX⁹ y los primeros años del XXI y marcará la intervención desde una perspectiva que promovía la institucionalización del “menor”, el control social y la represión si es que el Estado lo considerase oportuno.

Durante la década del 80, se modificaron los nombres de algunos organismos como intento de cambio de mirada (la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia, por ejemplo); asimismo se generaron diversos espacios de reflexión en torno a la familia y las políticas que promovieron su desarrollo: se realizaron dos seminarios nacionales sobre “Familia y Políticas Sociales” (DUBANIEWICZ, 1997). Sin embargo, la presencia del paradigma de situación irregular seguirá presente pese a que la década culminará con la aprobación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN), fruto ésta de una serie de luchas en el campo popular que tuvieron reflejo en lo jurídico y en la asunción política del tema por parte de los Estados que adhirieron.

En lo que concierne a la Provincia de Buenos Aires, la disputa electoral de 1987 que llevó a Antonio Cafiero a la gobernación, marcará un impulso a las políticas de infancia que preanunciaron el advenimiento del enfoque de derechos antes de la aprobación de la CIDN y de su tratamiento constitucional. Entre 1987 y 1991 se formularon en la provincia un conjunto de políticas destinadas a responder a los derechos básicos de las familias y, con ello, de los niños y las niñas. El Programa Alimentario Integral Solidario (P.A.I.S.), el Programa de Infraestructura Social, la construcción de escuelas y nuevos hospitales y unidades sanitarias, el Programa Salud con el Pueblo, los programas descentralizados de construcción de viviendas, entre muchas otras políticas reflejan la característica de un gobierno popular que

⁹ Desde ya, no se puede decir que en todos los gobiernos del siglo XX se halla considerado a la niñez del mismo modo. De hecho durante los dos primeros gobiernos peronistas (1945 a 1955) se implementaron políticas destinadas a favorecer el desarrollo de la niñez y el respeto de sus derechos. Pero el sistema tutelar y el control social, más allá de los gobiernos siguieron vigentes.

buscó promover y proteger los derechos aún en circunstancias condicionantes a nivel nacional (SUBSECRETARÍA DE PRENSA Y DIFUSIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 1991).

En esos años Alberto Morlachetti, un sociólogo que desde hacía tiempo se dedicaba a promover el desarrollo de niños, niñas y jóvenes en situación de vulnerabilidad social, se desempeñaba como Subsecretario de Acción Social (perteneciente al entonces Ministerio de Acción Social). La experiencia de este líder y militante de los derechos de los niños impregnó el accionar del Ministerio desplegando una serie de programas que, pese a verse condicionados por un marco normativo que reivindicaba el paradigma de situación irregular, fueron la base institucional que antecedió la CIDN. Dichos programas se inscribieron bajo la acepción de “protección preventiva” promoviendo una respuesta creativa y alternativa al modo de intervención tradicional. Entre los programas más significativos destacamos los siguientes: “Casa del Niño”, “Jardines Maternales”, “Pequeños Hogares”, “Casas de Tránsito”, “Comedores Infantiles”, “Asistencia Familiar y “Chico de la Calle”. Sobre este último cabe hacer una mención especial dado que en él podemos visualizar con claridad una alternativa al modelo tradicional.

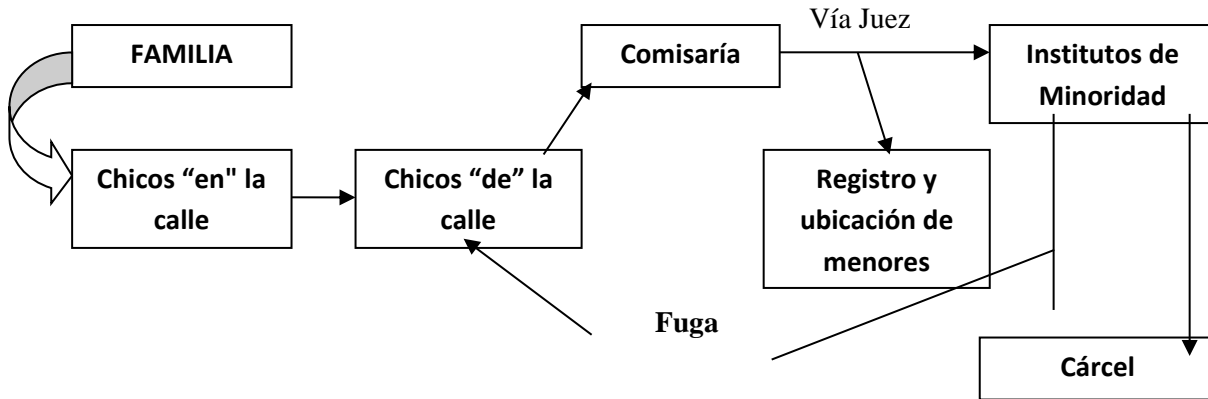
En el marco referencial del programa Chicos de la Calle¹⁰ se especificaba que

“la institucionalización nace como producto de montar un sistema que reemplaza a la familia, porque se cree que ésta no es apta para la educación de sus hijos, desde una concepción paternalista que las considera malas, incapaces, irrecuperables o inexistentes y a los menores como víctimas que deben ser salvadas de la influencia de sus padres” (Subsecretaría de Acción Social, Dirección del Menor y la Familia, Subdirección de Familia, Departamento de Nuevos Recursos y Alternativas de Prevención, Programa “Chicos de la calle”).

Bajo esta concepción, se grafica el modelo de intervención establecido del siguiente modo:

¹⁰ El Programa Chicos de la Calle –que como tal se reformula e implementa a partir de 1990– encuentra sus orígenes y fundamentos en el “Programa Mundo Nuevo”. Dicho programa se llevó adelante entre 1986 y 1990 aunando esfuerzos internacionales, gubernamentales y comunitarios participando del mismo el Ministerio de Acción Social, la Asociación Civil Mundo Nuevo y UNICEF Argentina.

Ilustración 1: Modelo de intervención tradicional en la Provincia de Buenos Aires



Fuente: Subsecretaría de Acción Social, Dirección del Menor y la Familia, Subdirección de Familia, Departamento de Nuevos Recursos y Alternativas de Prevención, Programa "Chicos de la calle"

Esta ilustración y la crítica que establece al modelo de intervención, muestran que la visualización de la derivación tutelar en el marco del paradigma de situación irregular ya era percibido como "un círculo vicioso y cerrado" que lejos de responder a la problemática, más bien la potenciaba. Si prestamos atención a los objetivos del Programa "Chicos de la Calle" y a su implementación queda claro que nos encontramos ante la inclusión del enfoque de derechos mucho antes de que la CIDN tenga tratamiento constitucional en Argentina en el año 1994.

Objetivos generales:

- Dar una respuesta alternativa al chico "de" y "en" la calle, revalorizando a la familia y a la comunidad como medio natural de contención y crecimiento.
- Trabajar en la reestructuración personal del chico desde una concepción integral. A partir de esto, reforzar los vínculos familiares y comunitarios.
- Concientizar a la comunidad en relación al problema de modo tal que pueda hacerse cargo del mismo (Subsecretaría de Acción Social, Dirección del Menor y la Familia, Subdirección de Familia, Departamento de Nuevos Recursos y Alternativas de Prevención, Programa "Chicos de la calle").

La diferenciación entre chicos "en" y "de" la calle reconoce que antes de que el chico haga de la calle su hábitat, hay una situación previa en la cual se van perdiendo los vínculos familiares dado que se vuelve imperioso "trabajar" y "vagar" en el marco de la pobreza estructural en que se encuentran y ante la desvalorización de su propia familia. El niño y la niña encuentran de este modo, un lugar en el mundo en la propia calle. El modelo tradicional, más que trabajar sobre la pérdida de los vínculos familiares y comunitarios, impulsa el encierro el cual lleva a la fuga de los chicos y la cadena vuelve a repetirse. Frente a esta situación se plantea, entonces, el enfoque alternativo reflejado en los objetivos del programa.

La implementación de dicho programa conllevaba cuatro etapas: 1) “Callejeada”, que consistía en generar un vínculo con los chicos “en” y “de” la calle a través de operadores adultos; 2) “Patio”, que pretendía propiciar un lugar de referencia para los chicos (los centros urbanos y el propio barrio como ámbitos de desarrollo); 3) “Núcleo de convivencia”, agotadas las instancias anteriores se recurría al ingreso progresivo del niño y la niña en un núcleo de convivencia (en contraposición al instituto de menores), en el cual se partía de los valores positivos de la calle: la solidaridad, la organización, la libertad reinterpretándolos en función del desarrollo integral; 4) “Egreso”, el cual estaba ligado a fortalecer durante la estadía en el núcleo de convivencia la reconstrucción de los vínculos familiares y comunitarios para que luego el chico pueda regresar aunque desde otro lugar existencial a su propio territorio.

Es preciso reconocer que las estrategias y políticas de la Subsecretaría de Acción Social de esa época –incluyendo a los distintos educadores que integraron el plantel siendo convocados por Morlachetti– han sido pioneras respecto de lo que se pretende hoy en el marco del paradigma de promoción y protección de los derechos de la niñez. La inclusión de Morlachetti como funcionario dejará su huella por muchos años en los procesos de lucha y exigencia de los derechos así como en las propuestas de política pública. Tal es así que al momento de su fallecimiento se le reconocerá ser el primer impulsor de la Asignación Universal por Hijo¹¹ una política valorada no sólo por la Argentina sino por diversos organismos regionales e internacionales como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). En 2015, luego del fallecimiento de Morlachetti en abril de ese año, el Congreso de la Nación Argentina lo homenajeó por su labor, su militancia social y por su legado para pensar políticas públicas que promovieron y protegieron los derechos de la niñez. En su intervención Juan Fernando Marcopulos proveniente de la Democracia Cristiana y Diputado Nacional del Frente para la Victoria por Corrientes afirmó:

Le debemos a Alberto haber hecho visible un camino, pero también un modelo de Estado, este Estado que extiende la mano, se hace presente y lleva la solidaridad a los más recónditos espacios de nuestra propia miseria humana y social. Eso no se puede hacer sin incluir en las políticas a los que ponen el cuerpo, a los que están ahí cerquita del otro: las organizaciones libres del pueblo. Aunque no sean gobierno, ellas también son la parte más

¹¹ Recuperado el 15 de julio de 2021, de: <http://www.lanacion.com.ar/1786550-alberto-morlachetti-el-creador-de-pelota-de-trapo>

sensible del Estado, la que se mueve con una lógica que el capitalismo no puede manejar, la lógica de la ternura¹².

Cabe destacar también que en el año 1987, Morlachetti, siendo funcionario público, pero apelando sobre todo a su militancia y su compromiso funda junto al Padre Carlos Cajade –y por moción del entonces obispo de Quilmes Mons. Jorge Novak– el “Movimiento Chicos del Pueblo” aglutinando un cúmulo importante de instituciones y organizaciones comunitarias dedicadas al trabajo con los niños y las niñas. La creación del mismo, con una participación que se irá incrementando hasta llegar a más de 300 organizaciones, encuentra sus raíces –en gran medida– en los distintos colectivos ligados a lo que se denomina “opción por los pobres”: la teología de la liberación, el Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo y las Comunidades Eclesiales de Base. Asimismo, se recogen las distintas luchas populares como las del movimiento anarquista de comienzos de siglo XX y su estilo de organización y la de la resistencia peronista en el período de proscripción, junto a muchas otras. Lo cierto es que Alberto Morlachetti, siendo el nieto de un anarquista e hijo de una madre católica comprometida con los pobres, será la voz de una expresión popular que hasta nuestros días sigue vigente¹³.

Tras este relato que no explicita las categorías de sorfraternidad y cogobernanza, y que incluso se ubica temporalmente mucho antes de las reflexiones que nos llevaron a definir dichos conceptos, podemos reconocer muchas de las características señaladas anteriormente. Una de ellas es la articulación entre el Estado y las organizaciones de la comunidad materializada a través de la mediación de un líder capaz de condensar la experiencia de la militancia social, la creatividad y capacidad decisoria para generar políticas sociales de infancia. En ese marco fue posible:

- des-ocultar estrategias de intervención y abordajes comunitarios que ya estaban presentes en el accionar de las organizaciones e implementarlos en un plano de políticas de Estado;
- instalar la convicción de que la realidad es modificable dado que surgen alternativas impensadas a problemas que parecen irresolubles y que solo se abordaban desde el control social y el sistema tutelar;

¹² Recuperado el 15 de julio de 2021, de:

<http://www.claudiabernazza.com.ar/htm/parlamentaria/morlachetti.pdf>

¹³ Recuperado el 15 de julio de 2021, de: <http://www.pelotadetrapo.org.ar/2013-09-05-12-30-19/2015/2473-y-la-tierra-se-muere-de-pena-3.html>

- asumir la problemática de la niñez y la adolescencia como propia y no meramente como un objeto de estudio o de intervención, lo cual permite el reconocimiento de toda otredad y sus necesidades;
- comprender al poder como poder-hacer-con-otros un mundo más justo donde la niñez ocupe un lugar central en la propia construcción de la Provincia y de la Nación;
- construir la articulación entre el Estado y la sociedad civil desde una experiencia de organización comunitaria, desde un movimiento popular (desde abajo) como un nosotros situado que interpela y convoca denunciando la injusticia, asumiendo una visión común y construyendo alternativas viables;
- fortalecer la conciencia de la convergencia con otros nosotros situados y con otras experiencias en distintas latitudes impulsando la elaboración de un marco normativo internacional: la CIDN.

6 CONSIDERACIONES FINALES

Hemos planteado una relación analógica entre sorfraternidad y cogobernanza. Para ello hemos definido ambos conceptos desde una postura que se abre a la universalidad de los mismos partiendo de una situación sociohistórica y ético política determinada (universal situado). Nuestro itinerario fue hermenéutico analógico, es decir interpretativo dialógico (dialogamos con los textos y con las experiencias buscando conocer y reconocer la existencia y la comprensión de los conceptos) y analéctico en tanto no pretendimos en las definiciones alcanzar una síntesis superadora sino mantener la tensión hacia la comprensión siempre abierta sin dejar por ello de plantear algo concreto, pues una forma de visualizar la sorfraternidad y la cogobernanza se da en el marco de las políticas públicas.

La experiencia conceptualizada de las políticas sociales de infancia a fines de la década del 80 en la Provincia de Buenos Aires le dio asidero a nuestra interpretación. Pero cada experiencia es particular y, como hemos señalado no es conveniente extrapolarla para sacar conclusiones definitivas. Lo cierto es que desocultar experiencias donde se descubran (y redescubran) la sorfraternidad y la cogobernanza, nos permite contar con pistas que en definitiva fortalezcan las políticas públicas y las democracias desde una nueva manera de gobernar, un nuevo estilo de gestión compartida, un nuevo modo de regir junto a otros y otras.

El Papa Francisco utiliza la imagen del poliedro para hablar de la unidad en la diversidad, para reconocer que la unidad es superior al conflicto aunque no lo niega. El

poliedro muestra una diversidad de caras (rostros) que sin perder su identidad se entrelazan en un todo que siempre es superior a las partes. Del mismo modo, las experiencias que desocultemos (y las que generemos a futuro) podrán sostener su propia situación pero para incidir más cabalmente deberán conformar una unidad superior que las potencie, una convergencia singular que modifique la realidad y la transforme. Ésta es en parte la tarea de quienes investigamos y construimos las políticas públicas desde la perspectiva de la sorfraternidad y la cogobernanza.

REFERENCIAS

- BAGGIO, A. **El principio olvidado: La Fraternidad. En la política y el derecho.** Buenos Aires: Ciudad Nueva. 2006.
- BARRANCOS, D. Género y ciudadanía en la Argentina. **Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies.** Estocolmo: Vol. XLI: 1-2 2011, pp. 23-39.
- CASALLA, M. **América Latina en perspectiva.** Buenos Aires: Ciccus. 2011.
- CÓRDOVA MONTÚFAR, M. **Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito.** Bogotá: Editorial Universidad del Rosario / FLACSO. 2018.
- DEL PERCIO, E. **Ineludible fraternidad. Conflicto, poder y deseo.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ciccus. 2014.
- DEL PERCIO, E. Chau, macho: del Estado patriarcal al Estado maternal. 2020. Recuperado el 15 de julio de 2021, de: <https://www.perfil.com/noticias/elobservador/chau-macho-del-estado-patriarcal-al-estado-maternal.phtml>
- DEMARÍA, V. y FIGUEROA, J. 10.903: La Ley Maldita. Recuperado el 15 de julio de 2021, de: <https://www.topia.com.ar/articulos/10903-la-ley-maldita>.
- DI LASCIO, C. Líneas culturales para una política fraterna, en V. López (comp). **Fraternidad y acción política.** Buenos Aires: Ciudad Nueva. 2012.
- DUBANIEWICZ, A. M. **Abandono de Menores. Historia y problemática de las instituciones de protección.** Buenos Aires: s/e. 1997.
- DUSSEL, E. **Método para una filosofía de la liberación. Superación analéctica de la dialéctica hegeliana.** Salamanca: Sígueme. 1974.
- ESCOBAR, A. **La Invención del Tercer Mundo: Construcción y reconstrucción del desarrollo.** Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana. 2007.
- GADAMER H. G. **Verdad y método I.** Trad. Agud Aparicio A. Salamanca: Ediciones Sígueme. 1999.
- IGHINA, D. **La brasa bajo la ceniza.** Buenos Aires: Ciudad Nueva. 2012

IVERN, A. **Hacerlo posible**. Buenos Aires: SB. 2007.

LECHNER, N. Tres formas de coordinación social. **Revista de la CEPAL**. 61. 1997.

MATTALINI, M. **Promoción y protección de los derechos del niño en Lomas de Zamora (2005-2014)**. Tesis de maestría no publicada. Maestría en Políticas Públicas y Gobierno, Universidad Nacional de Lanús.

MATTALINI, M. ¿Nueva normalidad o nueva configuración social? Analéctica. Arko Ediciones. Vol. 7. N° 43. Noviembre - Diciembre. 2020. Recuperado el 15 de julio de 2021, de: <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/251/2511843003/2511843003.pdf>

MATTALINI M. Hacia una epistemología de la justicia y la paz. Reflexiones a partir de la experiencia del Movimiento Nacional chicos del pueblo. LISYL. **Espistemologías descoloniales para la paz en el Sur-Global**. Venezuela: Universidad de Los Andes. 2020. Recuperado el 15 de julio de 2021, de: https://www.researchgate.net/publication/343859214_Epistemologias_decoloniales_para_la_paz_en_el_Sur-Global

MILLET K. M. **Política sexual**. México: Aguilar. 1975.

MORLACHETTI, A. **El Trabajo de los niños y adolescentes en la manufactura (Fines del Siglo XIX – Principios del Siglo XX)**. Buenos Aires: Escuela de Educadores. Pelota de Trapo. 2006.

NEIROTTI, N. **Educación e intersectorialidad en el espacio local. Análisis de dos casos en Perú y Chile**. Tesis doctoral sin publicar. FLACSO Argentina, Buenos Aires. 2011.

PAPA FRANCISCO. **Carta encíclica Laudato Si**, Buenos Aires, Agape Libros. 2015.

PAPA FRANCISCO. **Carta encíclica Fratelli tutti**, Buenos Aires: Conferencia Episcopal Argentina. 2020.

SCANNONE J. C. **Religión y nuevo pensamiento**. Barcelona: Anthropos. 2005.

SPADARO A. SJ. Las huellas de un pastor. Una conversación con el Papa Francisco. Bergoglio J.M. Papa Francisco. **En tus ojos está mi palabra. Homilias y discursos de Buenos Aires (1999-2013)**. Madrid: Publicaciones Claretianas. 2017, pp. 24-25

SUBSECRETARÍA DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA. Dirección Provincial de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, Niños-Niñas-Adolescentes y Derechos Vulnerados. **Algunas intervenciones tendientes a la restitución de los Derechos en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires**: Informe preliminar confeccionado a partir del Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia - R.E.U.N.A. La Plata: Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires. 2010.

SUBSECRETARÍA DE PRENSA Y DIFUSIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. **Síntesis Bonaerense**. Buenos Aires: Subsecretaría De Prensa Y Difusión De La Provincia De Buenos Aires. 1991.

ZIBECHI, R. **Territorios en resistencia. Cartografía política de las periferias urbanas latinoamericanas**. Buenos Aires: lavaca editora. 2008.

O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES: PERSPECTIVA DA FRATERNIDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DA COGOVERNANÇA NO BRASIL

Rafaela Silva Brito¹

Eliana Maria de Souza Franco Teixeira²

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.53-65>

Sumário: 1 Introdução; 2 O princípio da separação dos poderes no Brasil; 2.1 Do estado de coisas inconstitucionais como consequência da ação/omissão do Poder Executivo; 3 A perspectiva da fraternidade e o princípio da separação dos poderes; 4 Fraternidade, cogovernança e a relação ao princípio da separação dos poderes; 5 Considerações finais; Referências.

1 INTRODUÇÃO

O princípio da separação dos poderes é marco para que tanto a independência quanto a harmonia existam no sistema de freios e contrapesos de um poder em relação a outro. Há um freio estabelecido para que os poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) possam exercer suas funções típicas, permitindo que as instituições se fortaleçam, se capacitem e se tornem aptas a também exercer a função atípica, quando estabelecido e permitido no texto constitucional.

¹Mestra em Estudos Ambientais pela Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales- UCES. Mestranda em Poder Legislativo pela Câmara dos Deputados. Especialista em Relações Internacionais pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus. Especialista em Direito Ambiental pela Facinter. Especialista em Direito Internacional pela UNIFOR. Realizou estudos e palestras em universidades na Alemanha, Argentina, Estados Unidos, Irlanda, Itália e Reino Unido. Vice-Presidente do IEDF (Instituto Brasileiro de Educação em Direitos e Fraternidade), gestão 2020-2023. Embaixadora Global da UNINTER (Global Student Ambassadors), 2020-2021, mentorada por Jason Dyett (Diretor Executivo fundador do escritório da Universidade de Harvard no Brasil entre 2006-2016). Representante discente no Colegiado do Mestrado em Poder Legislativo, na Câmara dos Deputados, 2021-2022. Colunista da revista PLURALE. Certificada pela Escola Civitas de Formação Política e Social. Membro da delegação de Humanidade Nova das Nações Unidas para participar da Rio + 20. Diretora Acadêmica Adjunta do IEDF (Gestão 2017-2019). <https://orcid.org/0000-0001-9315-185X>. E-mail: rafaelasilvabrito@gmail.com

² Doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre em Direito do Estado e graduada em Direito pela Universidade da Amazônia – UNAMA. Professora da Faculdade de Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA. Professora do Programa de Mestrado em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA-UFPA). Professora do Programa de Mestrado em Direito e Desenvolvimento na Amazônia, do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA. Coordenadora de Pesquisa e Extensão do ICJ/UFPA. <https://orcid.org/0000-0002-7979-2404>. E-mail: elianafranco@ufpa.br

Para que não padeçam de vício de inconstitucionalidade ou agindo para a prática de um “estado de coisas inconstitucionais”³, é importante que os poderes não se utilizem de suas funções de maneira desvirtuada, mas trabalhem harmonicamente. Neste sentido, contribuem para que a governança de um país possa se estabelecer de maneira mais próxima à realidade que existe, não se fechando somente na institucionalização interna nem extrapolando suas funções.

O aspecto fraternal entre os poderes, qual seja a perspectiva horizontal da linha harmônica, que já é estabelecida no princípio da separação dos poderes, preconizado por Montesquieu, proporciona uma visão nova e norteadora para um conceito que permite ser estudado e implementado, o qual estabelece uma maneira horizontal de governança, de forma mais participativa, deliberativa, legislativa e democrática, à participação dos poderes, da sociedade civil, de representantes e técnicos, não correndo o risco de deslizar para uma anarquia ou extrema hierarquia, mas um divisor ao novo modelo de gestão com a participação dos atores e instituições.

Este ensaio pretende responder ao seguinte problema: de que maneira o princípio da fraternidade pode influenciar a relação horizontal entre os poderes para fins de se estabelecer cogovernança no Brasil? Para tanto, o objetivo da pesquisa é demonstrar a conexão embrionária da correlação do princípio da separação dos poderes, da fraternidade na implementação da cogovernança no Brasil.

O método de pesquisa utilizado será o dedutivo, passando da análise do princípio da separação dos poderes no Brasil, o princípio da fraternidade e o elo que pode realizar pela governança pública brasileira. A pesquisa será bibliográfica e documental. Marconi e Lakatos (2010) e Gil (2017) afirmam que o fim principal da pesquisa bibliográfica é colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto, com o objetivo de permitir ao pesquisador o reforço paralelo na análise de suas pesquisas ou manejo de suas informações.

O ensaio está dividido em três itens: o primeiro discorre sobre o princípio da separação dos poderes no Brasil na perspectiva de Montesquieu (2000), Bulos (2017) e Bonavides

³ O “estado de coisas inconstitucionais”, a ponderar as circunstâncias tratadas pela Corte Constitucional Colombiana, considera que a ação e a omissão renitente pelos Poderes Executivo e Legislativo em resolver as situações fáticas tratem do cumprimento da Constituição Colombiana. De igual modo, a compreensão do “estado de coisas inconstitucionais” vem sendo adotado pelo Brasil, a exemplo da Decisão em sede de Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº ADPF 347 / DF. Sugere-se a leitura do artigo “ESTUDO COMPARADO DAS DECISÕES DA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ADPF Nº 347/DF”, de autoria de Teixeira e Cichovski, 2016, *online*.

(2010), bem como da verificação da circunstância de “estado de coisas inconstitucionais” como produto da falta de relação dialógica entre Poderes, distanciando a relação dos poderes do manto do princípio da fraternidade, na interpretação de Teixeira e Chichosvki (2016); o segundo aborda o princípio da fraternidade na perspectiva de autores como Mancini (1996), Baggio (2008), Fonseca (2019) e Brito (2021) como meta da vinculação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; e o terceiro indica, sob o referencial teórico de Kooiman et al (2008), Sobral e Fárias (2020) e outros, a construção do elo do princípio da fraternidade que perpassa a relação entre os Poderes do Estado para fins de cogovernança e aliança pelo melhor desenvolvimento das atividades dos referidos Poderes.

2 O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES NO BRASIL

Montesquieu é o mais notório filósofo político que consagrou a Teoria da Separação dos Poderes. Apesar de não tratar diretamente do Poder Judiciário, explicitou que não poderia haver a concentração do poder em uma só figura ou instituição para se evitar o abuso que poderia ser exercido e a interferência em alçadas distintas.

Montesquieu (2000, p.167-168) afirmou que existem, em cada Estado, três tipos de poder: o Poder Legislativo, o Poder Executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o Poder Executivo daquelas que dependem do direito civil. Ainda prossegue sua tese da separação dos poderes:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente.

Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.

Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares.

A Constituição Republicana Brasileira de 1988 prevê em seu artigo 2º que são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, demonstrando que a Teoria da Separação dos Poderes de Montesquieu foi incorporada em texto constitucional como princípio fundamental.

Bulos (2017, p. 517) reafirma a ideia expressa acima:

um conceito que tem por base a ideia de limitação, baseada na fórmula clássica de Montesquieu, segundo a qual o poder deve frear o poder. Resultado: quaisquer tentativas no sentido de instaurar instâncias hegemônicas de poder padecerão do vício de inconstitucionalidade, pois o escopo do constituinte foi claro: neutralizar, no

âmbito político-jurídico do Estado, qualquer possibilidade de dominação institucional por parte dos Poderes da República. O pórtico em análise funciona como parâmetro de observância indispensável à exegese das normas constitucionais, sendo uma das vigas-mestras da Constituição de 1988.

A indagação que se faz é se ainda é atual a motivação da Teoria da Separação dos Poderes expressada por Montesquieu para os dias atuais, no momento histórico que se vive no Brasil em que as três esferas de poderes estão em conflitos e choques de funções, nos quais indicados poderes exprimem e repugnam atuações a mais que um poder exerce ou pressiona o outro a exercer.

De acordo com Bonavides (2010, p. 649-650), há que se fazer uma análise mais apurada, visto que:

Ontem, a separação de Poderes se movia no campo da organização e distribuição de competências, enquanto seu fim era precisamente o de limitar o poder do Estado; hoje, ela se move no âmbito dos direitos fundamentais e os abalos ao princípio partem de obstáculos levantados à concretização desses direitos, mas também da controvérsia de legitimidade acerca de quem dirime em derradeira instância as eventuais colisões de princípios da Constituição. Na equação dos poderes que se repartem como órgãos da soberania do Estado nas condições impostas pelas variações conceituais derivadas da nova teoria axiológica dos direitos fundamentais, resta apontar esse fenômeno de transferência e transformação política: a tendência do Poder Judiciário para subir de autoridade e prestígio, enquanto o Poder Legislativo se apresenta em declínio de força e competência.

Como um Estado federado, também os Estados-membros e o Distrito Federal, seguem a separação dos poderes e, por meio de suas Constituições Estaduais, incorporaram as funções típicas dos agentes que pertencem a cada um dos poderes, mantendo-se o equilíbrio e o sistema de freios e contrapesos? A discussão sobre a possível anacronia entre o tempo em que foi escrito *O Espírito das Leis* de Montesquieu, atrelado ao liberalismo, e o período atual, contemporâneo, em que tanto em nível federal quanto em nível estadual e distrital o Estado de bem-estar social é a realidade mais perceptível da sociedade, também é analisada por Medeiros (2008, p. 204), que explica que:

O Princípio da separação de Poderes, com a feição que lhe deu o liberalismo, já não atende mais aos anseios de uma sociedade que instituiu um Estado compromissado com a ordem social. Um Estado que assumiu responsabilidades que o Estado liberal jamais pensou em conhecer. Nessa toada, seria por demais equivocado enxertar o Princípio da Separação de Poderes, tal como concebido pelo liberalismo, num Estado que, embora também respeitante dos direitos de liberdade, faz da prestação dos direitos sociais a própria razão de toda a sua existência. Mais que isso: um Estado que alça à condição de direito fundamental – assim como são as liberdades clássicas – os chamados direitos sociais.

Haveria, então, um princípio que pudesse ser o elo nesta discussão em que o Estado liberal estava atrelado à criação da Teoria da Separação dos Poderes (que procura se perpetuar no tempo) e a presença de um Estado social que resguarda direitos coletivos, enxerga a

sociedade não mais com seus aspectos apenas voltados ao econômico, e que contribua para o direcionamento dialógico no envolvimento dos poderes, da sociedade civil de maneira horizontal e não somente vertical?

2.1 Do Estado de Coisas Inconstitucionais como Consequência da Ação/Omissão do Poder Executivo

O “estado de coisas inconstitucionais”, originário da Corte Constitucional Colombiana, com mais de 20 (vinte) casos decididos por aquela Corte, reporta a falta de políticas públicas e de controle das políticas públicas existentes naquele Estado. O primeiro caso (SU. 559/97) registrado trata da situação de 45 (quarenta e cinco) professores que tinham suas partes de contribuição ao Fundo Nacional de Benefícios Sociais do Magistério por prefeituras das cidades de Zambrano e Maria de La Baja, mas que não eram repassados ao sistema, deixando os professores sem a devida segurança social. (TEIXEIRA e CICHOVSKI, 2016).

A caracterização do “estado de coisas inconstitucionais” concretiza-se pela renitente condição de não cumprimento das normas constitucionais, e isto, em grande parte, está ligado à forma de governança pública. Além da repetição de circunstâncias em desacordo com a Constituição, têm-se outros critérios apresentados em sede do Auto 552 A/15 2 prolatada pela Corte Constitucional Colombiana, quais sejam: a vulnerabilidade massiva e generalizada de vários direitos constitucionais que afetem um número significativo de pessoas; a prolongada omissão das autoridades em cumprir suas obrigações para garantir direitos constitucionais; a adoção de práticas inconstitucionais; a não expedição de medidas legislativas, administrativas e pressupostos para evitar a vulnerabilização de direito; a existência de um problema social, cuja solução completa e coordenada de ações exija um nível de recursos que demanda um impulso mais intenso; e a busca de um número elevado de ações judiciais, visando à concretização de iguais/semelhantes direitos, “especialmente no campo dos direitos fundamentais”⁴. (TEIXEIRA e CICHOVSKI, 2016)

No Brasil, a tese do “estado de coisas inconstitucionais” foi utilizada como em outro caso na Colômbia que tratou de tratamento disponibilizado aos presos que não garantia a segurança física dos encarcerados. Daí, decorreu o uso da referida tese no caso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF. A prosperar novas circunstâncias em que se encontrem situações fáticas que se enquadrem no “estado de coisas inconstitucionais”,

⁴ A inclusão de direitos fundamentais é fruto da interpretação das autoras, considerando que a busca de satisfação de direitos deve corresponder ao que for visto como conjunto dos direitos fundamentais.

isso demonstrará a falta de cumprimento das normas constitucionais por parte da administração pública, portanto, do sistema de governança e gestão pública da Constituição Republicana de 1988.

A fim de evitar a renovação de situações como estas no âmbito da disposição, aplicação e acompanhamento de políticas públicas, faz-se necessário verificar de que maneira a relação entre os poderes será capaz de ser realizada de forma a considerar o princípio da fraternidade para uma cogovernança pública.

3 A PERSPECTIVA DA FRATERNIDADE E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

De acordo com Brito (2021, p.203):

Se sostiene junto con argumentos doctrinarios brasileños y extranjeros que la fraternidad es un concepto más amplio, abarca la universalidad, no es sólo mero respeto al derecho, ni asume la investidura de otro derecho, pero es quizás el secreto central y la solución de los problemas relacionados con la dimensión planetaria.

O princípio da fraternidade é o terceiro da trilogia da Revolução Francesa que foi esquecido ao longo dos quase três séculos que se sucederam dos eventos iniciais de novidades políticas no mundo ocidental. Foi esquecido, porém percebe-se que funciona como elo entre a primeira dimensão e a segunda dimensão de direitos humanos em que liberdade e igualdade foram conquistadas em direitos e deveres, garantidos constitucionalmente no Brasil.

Mancini (1996, p. 160 apud BAGGIO 2008, p. 15) indica que:

É em relação ao valor e à exigência da fraternidade que se pode verificar a pretensão de universalidade da liberdade e da igualdade. Readmitir a fraternidade na razão política significa citar em juízo a pretensão da universalidade de qualquer ideologia ou projeto histórico.

A trilogia principiológica, advinda com a Revolução Francesa, foi marco para lutas individuais, coletivas e sociais. A fraternidade emana da responsabilidade de uma pessoa, grupos, poderes, instituições de enxergar no diferente a oportunidade de transpassar o individualismo ou a defesa de determinados assuntos que correspondam somente a um grupo específico, trazendo uma relação que deixa de ser somente vertical, hierarquizada, de cima para baixo, e passa a dialogar de maneira horizontal, em que abre o caminho para o debate cooperativo de perspectivas, teorias e experiências distintas.

Baggio (2008, p. 22) traz esta distinção de maneira peculiar em que

A solidariedade – tal como historicamente tem sido muitas vezes realizada – permite que se faça o bem ao outro mesmo mantendo uma posição de força, uma relação “vertical” que vai do forte ao fraco. A fraternidade, porém, pressupõe o relacionamento “horizontal”, a divisão dos bens e dos poderes, tanto que cada vez mais se está elaborando – na teoria e na prática – a ideia de uma “solidariedade

horizontal”, em referência à ajuda recíproca entre sujeitos diferentes, seja pertencente ao âmbito social, seja do mesmo nível institucional. A verdade é que algumas formas de “solidariedade horizontal” tiveram como se desenvolver por meio de movimentos históricos concretos, no âmbito das organizações sociais, de defesa dos direitos humanos e, em particular, dos direitos dos trabalhadores, e, também, como iniciativas econômicas.

Neste ponto em que se concorda com o posicionamento de Baggio (2008) adotado acima, tem-se aqui uma abertura para trazer a esse ensaio a função que a “solidariedade horizontal” possa se fazer presente também na prática democrática da cogovernança, na qual a horizontalidade entre os atores envolvidos em determinadas pautas passa a ser dialogada, debatida numa linha de “igual para igual”, respeitando cada função e competência atribuídas aos agentes envolvidos. O assunto será tratado no item seguinte.

Rawls⁵, citado por BAGGIO (2008, p. 16), menciona um entendimento sobre o papel da fraternidade na teoria da democracia:

[...] no confronto com as ideias de liberdade e igualdade, a ideia de fraternidade sempre teve um papel secundário na teoria da democracia. Ela é pensada como um conceito especificamente menos político do que os outros, por não definir, de per si, nenhum dos direitos democráticos (como a igualdade ou a liberdade em si mesmas), mas incluir muito mais certas atitudes mentais e certas linhas de conduta, sem as quais se perderiam de vista os valores expressos por estes direitos.

Ainda na dimensão principiológica da fraternidade e de entendimento que faz um contraponto ao que Rawls mencionou, o ministro Reynaldo da Fonseca (2019, p.55) discorre que:

[...] dado que é valor jurídico-político próprio do constitucionalismo, também possui conteúdo no âmbito do Direito cuja estruturação emana da dignidade da pessoa humana. Ao traduzir-se no código jurídico, a fraternidade possui natureza normativa principiológica, servindo para a construção hermenêutica de outras normas, mas impondo comando deontológico mediante a soberania estatal.

E aborda o princípio político da fraternidade, esclarecendo que:

À fraternidade abrem-se as possibilidades atuais e futuras, ganhando universalidade perante à humanidade e à própria condição humana. Enfim, esse princípio político tem o potencial de atuar como método e conteúdo da política, ao tornar-se parte constitutiva do processo de tomada de decisões políticas, assim como guia hermenêutico das demais normas em interação dinâmica. (FONSECA, 2019, p.55)

Se a fraternidade tem o potencial abarcado acima, acredita-se que possa, no contexto político-histórico-econômico-social-ambiental brasileiro, no século XXI, dialogar com a Teoria da Separação dos Poderes do século XVIII, partindo-se da perspectiva de que seja um diálogo horizontal e se permita que cada poder, em sua autonomia, legitimidade, exerça suas

⁵ John Rawls foi um filósofo político que escreveu a obra “Uma Teoria de Justiça” e, depois de muitas críticas, “O Liberalismo Político”, a fim de responder às críticas de seus leitores (outros filósofos) acerca da sociedade de cooperação, da delimitação dos princípios de justiça (como é o caso da liberdade) e da inclusão de uma razão pública para atuar na realização de sua Teoria de Justiça. Sugere-se a leitura das duas obras indicadas do autor, bem como a apreciação do artigo “Ensino sobre o Liberalismo Político Igualitário”, Teixeira (2020).

funções típicas e, também, aquelas que fogem à sua competência originária, mas são estabelecidas no texto constitucional, fundamentando, assim, o exercício do Estado Democrático de Direito em sua essência.

Neste caso, se houver o elo da fraternidade e da harmonia preconizada pela Teoria da Separação dos Poderes, não há que se falar em uma anacronia dessa Teoria nos tempos atuais, ao contrário, de uma garantia de que a democracia esteja sendo exercida na república brasileira. Nesse sentido, a democracia pode ser verificada para além da perspectiva de Dahl (2001) estática, mas dinâmica, como preconizou Tilly (2013), como um eterno processo de democratização ou de desdemocratização.

Assim, para Tilly (2013), existem três processos fundamentais que modelam a democracia como regime que devem ser considerados de forma dinâmica: a supressão de poderes independentes, a eliminação das desigualdades categóricas e a integração das redes de confiança aos processos políticos. A análise dinâmica da democracia como processo valoriza ainda mais a implantação do princípio da fraternidade como concepção que pode consagrar o estado de democratização a partir das práticas dialógicas entre os Poderes do Estado brasileiro.

4 FRATERNIDADE, COGOVERNANÇA E A RELAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

Nas reflexões feitas acima, indagou-se o papel que a fraternidade tem na Teoria da Separação dos Poderes apresentada por Montesquieu ainda no período liberal do século XVIII. A ideia liberal é muito presente em todo o texto do livro *O Espírito das Leis*. Em um dos trechos, Montesquieu (2000, p.168) afirma que:

A liberdade política, em um cidadão, é esta tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada um tem sobre a sua segurança; e para que se tenha esta liberdade é preciso que o governo seja tal que um cidadão não possa temer outro cidadão.

Percebe-se a necessidade da existência de um governo que permita aos cidadãos se exprimirem politicamente sem medo de terem seus direitos violados, por exemplo. A diferença, em um sistema democrático e em um Estado de Direito, faz parte do processo democrático, ou melhor, enriquece-o, porque abarca vários agentes interessados, inclusive o próprio Estado, os diferentes poderes do Estado.

Em relação ao contexto relacional da fraternidade, Ropelato (2008, p. 103) defende que:

Do ponto de vista político, a fraternidade coloca-se, antes de mais nada, como princípio de construção social, no qual o outro – se podemos definir-nos irmãos- não

é diferente de mim, mas outro eu mesmo. Seu significado relacional e, portanto, dinâmico impele a buscar e a reconhecer mutuamente as fisionomias semelhantes entre os diversos sujeitos, grupos sociais e culturais. Além disso, a identificação de uma relação de fraternidade como pertencimento recíproco, entre os atores sociais e políticos, implica pôr em prática relações de partilha e de responsabilidade, que certamente devem ser avaliadas em profundidade.

Nessa construção social, há também outro conceito que permite o estabelecimento de uma governança horizontal, em que os diversos sujeitos interagem não somente de maneira a obedecer às instituições hierárquicas, mas, também, de serem protagonistas na construção de políticas públicas nacionais, estaduais, distritais e municipais. É a cogovernança.

Doin & Amaral (2019) citando Kooiman et al. (2008, s/n), afirmam que:

Há três formas distintas de governança interativa, na perspectiva da estrutura, que implicam no modo como ocorrem as interações entre o Estado e aos demais atores sociais: a autogovernança, a cogovernança e a governança hierárquica. A autogovernança é a resolução das questões dos atores sociais pelos próprios, sem a participação do governo. **A cogovernança é a união de esforços dos atores sociais para o alcance de um objetivo comum, de forma participativa e autônoma, manifestando-se nas formas de regimes, gestão participativa, parcerias público-privadas, redes, etc.** A governança hierárquica é o modelo de interação entre o Estado e os cidadãos - a intervenção a nível top-down por meio das políticas, decretos, leis, etc. (Grifo nosso).

Refletindo sobre o conceito acima apresentado sobre a cogovernança, percebe-se que o princípio da fraternidade vem ao encontro e soma-se a esta dinâmica relacional horizontal de participação, deliberação, discussão em que a sociedade civil, o governo, os empresários, ou seja, vários setores e poderes interagem para que, em busca do bem comum, consigam criar a governabilidade compartilhada, desde o processo de formação até o de execução.

No Brasil, alguns exemplos retratam o caminhar para práticas dessa nova governança horizontal, mais colaborativa, coparticipativa, integralista. Em estudos realizados por Sobral e Farias (2020), citam que:

Algumas cidades brasileiras também caminham para a criação de políticas que favorecem à coprodução e cogovernança de seus bens comuns. Conde, em Pernambuco, criou a Lei de Gestão Compartilhada, que permite à população acompanhar ações da prefeitura, por meio de grupos nas redes sociais (Prefeitura de Conde, 2018). Já em Natal, Rio Grande do Norte, foi proposto um Projeto de Lei (Prefeitura do Natal, 2016), que regulamenta o uso e a ocupação de espaços públicos para a realização de eventos de curta duração, instalação de sinalização viária e exercício de atividade econômica, mediante instrumentos simplificados para autorização, permissão e concessão.

Ainda que em processo de maturação, são exemplos que devem ser seguidos e vistos para que sejam modelos a serem desenvolvidos em outras localidades, respeitando sempre as especificidades locais, pois o Brasil, como República Federativa, tem dimensões continentais e cada região tem suas peculiaridades. Percebe-se a participação dos Poderes Legislativo, Executivo e da sociedade civil no modelo de Lei de Gestão Compartilhada em Conde.

Outro exemplo a ser citado é o do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Segundo o sítio eletrônico oficial⁶ do município de Porto Alegre:

O Orçamento Participativo de Porto Alegre aprofunda a relação da Prefeitura com a população a partir do ano de 1989. É um processo dinâmico, pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal. O OP é referência em democracia participativa para o mundo. Conforme a ONU, é uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo. O Banco Mundial reconhece o processo de participação popular de Porto Alegre como exemplo bem-sucedido de ação comum entre Governo e sociedade civil. Funcionamento - O Ciclo do OP se caracteriza por três grandes momentos prioritários: as reuniões preparatórias, a Rodada Única de Assembleias Regionais e Temáticas e a Assembleia Municipal. Inicia-se com as reuniões preparatórias, quando a Prefeitura presta contas do exercício passado, apresenta o Plano de Investimentos e Serviços (PIS) para o ano seguinte. As secretarias municipais e autarquias acompanham estas reuniões, prestando esclarecimentos sobre os critérios que norteiam o processo e a viabilidade das demandas. Nas Assembleias Regionais e Temáticas, nas 17 Regiões e seis Temáticas do OP, a população elege as prioridades para o Município, seus conselheiros e define o número de delegados da cidade, para os seus respectivos fóruns regionais e grupos de discussões temáticas. Os Fóruns de Delegados são responsáveis pela definição, por ordem de importância, das obras e serviços que serão discutidas nas regiões e temáticas.

É mais um exemplo prático do que os teóricos também identificam como processo de cogovernança. Futemma et al. (2015, p.30), citando Jentoft (2003), afirmam que “a cogovernança envolve várias partes, incluindo o governo, com seus papéis sendo determinados através de compromissos participativos e de parceria”⁷. (Tradução nossa).

São questionamentos que Mendes (2009) também fez na ADPF 186-2/DF:

Devemos nos perguntar, desde agora, como fazer para aproximar a atuação social, judicial, administrativa e legislativa às determinações constitucionais que concretizam os direitos fundamentais da liberdade, da igualdade e da fraternidade, nas suas mais diversas concretizações.

Diante de questionamentos sobre inclusão e exclusão em processo participativo de governança, Ropelato (2008, p. 102) indica que:

[...] uma confirmação do fato de que liberdade e igualdade, fundamentos do projeto democrático moderno, sobre os quais se edificou o modelo da liberal-democracia ocidental, mostram-se cada vez mais insuficientes para orientar completamente as relações e as instituições políticas de acordo com diretrizes de equidade e paz estável.

Ademais, há de se conceituar e exemplificar processos que indicam a presença de um fator fundamental para o desenvolvimento da cogovernança, qual seja o da democracia participativa, quer dizer de um processo de democratização, no qual é importante elaborar questionamentos sobre a prática da cogovernança: por que, então, não adotar o modelo de

⁶ Recomendamos a leitura completa *on-line*. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smg/default.php?p_secao=86 Acesso em: 08 jul. 2021.

⁷ Co-governance involves various parties, including the government, with their roles being determined through participatory and partnership commitments.

cogovernança como modelo de participação, deliberação, em que partes diversas têm seus papéis preservados e, ao mesmo tempo, trabalham de maneira colaborativa em busca do bem comum, como políticas públicas inclusivas? Seria a cogovernança, por meio da fraternidade, um indicador de que a Teoria da Separação dos Poderes poderia se fortalecer de maneira a permitir a viabilidade de um processo mais inclusivo com os atores da sociedade civil e o Poder Público?

O modelo de cogovernança fortalece o processo de legitimação da democracia e da legitimidade social, sendo que o referido processo também pode ser observado pelo diálogo entre os Poderes acerca de políticas públicas concretizadas pela administração em cogovernança.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil tem avançado no debate democrático mais participativo e inclusivo de projetos, proposições legislativas e políticas públicas em que a sociedade civil, o governo, os atores envolvidos em questões temáticas discutem e procuram soluções juntos para avançar na implementação de melhorias em vista ao bem comum. A Constituição Republicana de 1988, também denominada como cidadã, traz como direito fundamental a Separação harmônica e independente dos Poderes, que permite que eles exerçam as funções que lhes são primordiais sem que haja interferência ilegítima e ilegal.

Ainda, sim, a Teoria da Separação dos Poderes desenvolvida por Montesquieu tem como base um estado liberal, em que não consideravam o estado social, do coletivo e dos direitos e deveres individuais e coletivos. Contemporaneamente, a Revolução Francesa, com ideais burgueses, estava abarcada pelo lema “liberdade, igualdade e fraternidade”, sendo que a fraternidade foi esquecida.

Deste modo, lutou-se e conquistou-se muito em termos de Direitos Liberais e Sociais, muitas vezes, a custa de milhões de vidas, de imposições, autoritariamente, em que um processo de democratização foi e continua sendo a luta constante do mundo ocidental de tentar evitar que se volte a governos despóticos e autoritários. A democracia foi e é conquistada a cada dia, assim como o Estado Democrático de Direito. A Constituição Republicana Brasileira de 1988 traz em seu texto essas conquistas e, também, observa, em seu preâmbulo, o desejo de se conquistar uma sociedade fraterna.

Incluindo a fraternidade de volta ao local no qual jamais deveria ter sido esquecida, ao lado da liberdade e da igualdade, acredita-se que, robustamente, permita que um novo tipo de governança possa se estabelecer, respeitando a harmonia dos poderes, a colaboração, a

coprodução, a corresponsabilidade também entre vários agentes envolvidos na estabilização das democracias atuais, qual seja a cogovernança. Tal cogovernança alinha com os Poderes do Estado, com a sociedade, e, intermediados pela aplicação do princípio da fraternidade, podem evitar novos casos concretos de “estados de coisas inconstitucionais”, pois a formulação e a aplicação de políticas estarão sob o acompanhamento dos Poderes dos Estados institucionalizados e da própria sociedade.

Nos exemplos citados no ensaio, percebe-se que o campo é fértil para a implementação da cogovernança, das práticas fraternais entre governo e sociedade, entre as diferentes esferas e funções dos poderes. É um norte inicial para se acreditar que modelos possam ser mudados, paradigmas reajustados e a democracia fortalecida, onde quem fizer parte deste processo se sinta protagonista na construção da sociedade fraterna que se almeja no texto constitucional brasileiro de 1988.

REFERÊNCIAS

BAGGIO, Antonio Maria. **O princípio esquecido 1: a redescoberta da fraternidade na época do “terceiro 1789”**. São Paulo: Cidade Nova, 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347 MC/DF**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adpf54.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 186-2/DF**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStfArquivo/anexo/ADPF186.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25ª ed. atual., São Paulo: Malheiros Editores, 2010, pg. 649 e 650.

BRITO, Rafaela Silva. El principio de la fraternidad y el derecho internacional. *In*: VERONESE, J.; BRITO, R.; FONSECA, R. (org.). **Educação, direito e fraternidade: temas teórico-conceituais**. Caruaru, Editora Asces, 2021, p. 203.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora UnB, 2001.

DEL PERCIO, Enrique. **Ineludible Fraternidad**. Conflicto, poder y deseo. 1a. edição. Ed Ciccus. Buenos Aires. 2014.

DOIN, Tatiana Aparecida Ferreira; AMARAL, Mariana Amorim De. **Governança Pública e Suas Interfaces: Proposição de um Modelo Teórico de Governança Colaborativa para**

Gestão de Parcerias Intersetoriais no Brasil. Disponível em:

<https://ebap.online/ebap/index.php/ebap/viebab/paper/viewFile/637/223> Acesso em: 14 jul. 2021.

FONSECA, Reynaldo Soares da. **O Princípio Constitucional da Fraternidade: seu resgate no sistema de Justiça.** Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p. 55.

FUTEMMA, Célia; CHAMLIAN, Lúcia; ADAMS, Cristina. The Afro-Brazilian collective land: analyzing institutional changes in the past two hundred years. Vol. 50, n. 4, p.26-48.

Latin American Research Review: 2015. Disponível em:

https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/10042/project_muse_608873.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em: 11 jul. 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2017.

KOOIMAN, J. et al. Interactive governance and governability: an introduction. **Journal of Transdisciplinary Environmental Studies**, v. 7, p. 1–11, 2008.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade; **Fundamentos de metodologia científica.** 7ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEDEIROS, Fabrício Juliano Mendes. Separação de poderes: de doutrina liberal a princípio constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 45, n. 178, pg. 195 -205, abr/jun 2008.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça.** São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RAWLS, John. **O Liberalismo Político.** São Paulo: Martins Fontes, 2011.

ROPELATO, Daniela. Notas sobre participação e fraternidade. In: Antônio Maria Baggio (org.). **O princípio esquecido: a fraternidade na reflexão atual das ciências políticas.** Tradução de Durval Cordas, Iolanda Gaspar, José Maria de Almeida. Vargem Grande Paulista: Editora Cidade Nova, 2008.

SOBRAL, Laura; FARIAS, Ana Carolina Carvalho. **Políticas públicas para a coprodução e cogovernança: Dois estudos de caso internacionais como inspiração para cidades brasileiras.** IN: Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo

N.12, 2020, São Paulo/Lisboa. Disponível em:

<https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/336574/9919-10999-1-SM.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 13 jul. 2021.

TEIXEIRA, Eliana Maria de Souza Franco. **Ensino sobre o Liberalismo Político Igualitário.** In: A Aplicabilidade das teorias da Justiça. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

TEIXEIRA, Eliana Maria de Souza Franco; CICHOSKI, Patrícia Kristiana Blagitz. **Estudo comparado das decisões da corte constitucional colombiana e do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 347/DF.** Disponível em:

<http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/02q8agmu/z15hvb59/K2ZS6klEjiBDgCyA.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2021.

TILLY, Charles. **Democracia.** Petrópolis –RJ: Editora Vozes, 2013.

COGOVERNANÇA E A PROTEÇÃO DE DIREITOS: CONSTRUINDO UMA CULTURA DE DADOS PESSOAIS NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

Geralda Magella de Faria Rossetto¹

Endy de Guimarães e Moraes²

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.66-82>

Sumário: 1 Introdução: *bits, bytes, megabytes, gigabytes e terabytes*; 2 Inteligência Fraterna: os direitos postos em redes e diretivas em sede de cogovernança; 3 Cultura de proteção, promoção e defesa de dados pessoais e entrega inteligente de direitos; 4 Considerações finais; Referências.

1 INTRODUÇÃO: *bits*³, *bytes, megabytes, gigabytes e terabytes*⁴

Já vão longe os dias em que pessoas e mais pessoas conectam, e se conectam – até elas mesmas - cujos bons exemplos tem-se nas trocas e transmissão pelas redes mundiais de computadores, enviando informações, mensagens, sons, imagens, conhecimento, realizando negócios, permitindo observações científicas, construindo modelos, arquétipos, cuja lista parece interminável, mas, enfim, interpretada como uma “força” decisiva e consistente à nossa

¹ Doutorado em Direito pelo PPGD/UFSC. Mestrado em Direito pela UNISINOS; Advogada, com ênfase em Curadoria de Proteção de Dados Pessoais; Professora convidada de cursos de graduação e pós-graduação. Presta mentoria junto ao IU Sophia ALC. Membro da Rede Universitária para Estudos sobre a Fraternidade (RUEF). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa Direito e Fraternidade–UFSC; do Núcleo de Estudos Jurídicos e Sociais da Criança e do Adolescente - NEJUSCA; DataLab – Laboratório de Desenvolvimento e de Pesquisa em Gestão de Dados – UFSC; Procuradora Federal da AGU (aposentada). Organizadora e Autora de diversos capítulos de livros. E-mail: geraldamagella@gmail.com

² Doutoranda em Direito pela Fordham University (NY/EUA); Mestrado em Direito pela Fordham University (NY/EUA). Professora convidada de cursos de graduação e pós-graduação; Advogada e Diretora do Centro de Estudos sobre a Religião, as leis e o trabalho dos advogados na Fordham University. emoraes@law.fordham.edu. E-mail: emoraes@law.fordham.edu.

³ *Binary digit*, pode ser traduzido pela menor unidade de informação que pode ser armazenada ou transmitida. Portanto, em teoria, é a menor possibilidade de conexão por meio de um dado, equivalente, por assim dizer, a um *datapoint*.

⁴ Representativo de TB, e de seu prefixo “*tera*” fornece a ideia de quatro, que, no final das contas segue seus anteriores – no caso, a partir de *bit*, tem-se suas variáveis: *byte, megabyte, gigabyte* e o próprio *terabyte*. Sua expressão matemática conforme se depreende, decorre do *bit* e, sucessivamente, do *byte* e de suas variáveis, do qual é um múltiplo relativo às informações digitais e seus sistemas operacionais. A sua identificação matemática, equivale a 1000 bilhões de *bytes*. Seguindo padrões e normas internacionais, o *terabyte* é usado em alguns sistemas operacionais de computadores, dando conta de expressar numericamente, de modo indireto, armazenamento em massa, memória, banco de dados, etc.

época de forma a gerar tamanha confluência informativa, em números estratosféricos, em uma sequência de *terabytes* outrora impensados.

Em relação a essas trocas, já se fala até em transmissão de cheiros⁵ e nisso Galileu Galilei, o Pai da ciência moderna, parece mesmo ter errado, porque, de certa forma, impôs à ciência e à própria natureza, um padrão e rigidez inigualáveis: uma experimentação científica com linguagem matemática em que estavam presentes as propriedades dos corpos materiais, medíveis e quantificáveis em formas, números e movimentos, condenando outras propriedades como cores, sabores ou cheiros à exclusão e ao ostracismo do paradigma científico.

A estratégia – a métrica, a estatística, a fórmula, o modelo - muito bem sucedida e largamente respeitada, parece ter afastado o subjetivismo da ciência e conferido objetividade tamanha à experiência científica, situação que nem mesmo os dados – inclusive os dados pessoais - parecem impor aos conceitos atuais do método e da metodologia científica. Em correspondência aos direitos, a demanda parece mesmo incomensurável, de forma que, é própria do nosso tempo a preocupação com a liberdade, a igualdade, a transparência e a privacidade, para citar alguns direitos que a tecnologia parece desafiar, e a conferir força à categoria da *injustiça algorítmica* e, especialmente, aos dados e sua especial possibilidade de proteção.

Aliás, seja em termos do volume de dados produzidos, ou em termos de qualidade e quantidade, e o que proteger, a ousadia humana não parece mesmo disposta a se contentar com o que está posto, nem tão pouco com o entreposto – nem com o dado simples ou a profusão de informações, nem com o conhecimento construído - senão mesmo com o significativo e rentável negócio dos dados que já se encontra traduzido pelo que há de mais rentável na contemporaneidade. Talvez o maior êxito financeiro que o “mercado” mundial conseguiu empreender, a traduzir a riqueza e o capital com o batismo da intangibilidade, de forma incomparável até então, pode mesmo ser resumido nessa palavrinha mágica: dados (plural ou singular, independe). Será também uma façanha humana prodigiosa a proteção de direitos(?) e, nessa tarefa, também se encontra a sua promoção e defesa(?).

A(s) resposta(s) para essa(s) indagação(ões), que este estudo não pretende esgotar – até porque persiste duvidosa inconclusão a sua recepção e delimitação normativa, às voltas com

⁵ A respeito de transmissão da fragrância, tem-se a matéria seguinte, indicativa da informação dada: “Com acesso à internet, qualquer pessoa vai poder sentir a fragrância de um perfume, o cheiro da comida, o aroma do sítio do avô. Tudo transmitido através de caixas de som, sem utilizar outros equipamentos. A tecnologia já está sendo testada por uma indústria interessada”. *Gazeta do Povo*, 20/12/2019. *In*: Neuroengenharia descobre uma forma de transmitir cheiro pela internet”. Disponível em: <https://auonline.com.br/2019/12/51671.html>. Acesso em: 13 jul. 2021.

as regulações e regulamentações, como também, a sua tradução e interpretação. Aliás, posta a questão em termos de direitos de dados pessoais, o “caso” apresenta-se mais complexo, eis que, o direito à proteção de dados não é um direito absoluto, implicando em condições de licitude e de limitação a tais direitos, a depender de realização do exercício com outros direitos, inclusive a sua interpretação e aplicação com o fim de alcançar equilíbrio e harmonia em face de sua acessibilidade.

Ora, a resposta dependerá mesmo do curso da história e de sua condução. Mas já se antevê, tratar-se da maior revolução que essa geração terá de viver, superada até pelo padrão de saúde, afetada que foi pela pandemia da COVID-19.

Seja como for, o presente estudo tem como objetivo principal, examinar a proteção de direitos, em especial os fundamentais, e, para tanto, lança mão de duas figuras, a inteligência fraterna (ou relacional) e a cogovernança, tendo a cultura de dados pessoais como pano de fundo, a revelar a força das plataformas digitais, o alto lucro dos dados pessoais, e a destacada importância de proteção dos direitos, a exigir a conexão de quatro grandes áreas: a *economia*, a *computação e o direito* – nesse caso, às volta com uma alta demanda sofisticada de plataformas, fluxos, e, também, a *política*, sobretudo a que se desvela a partir da influência política das big techs, a influenciar não só o comportamento e as respostas dos mercados, inclusive, dos econômicos, mas também na produção legislativa.

Ademais, a título de compor os objetivos específicos, representativo da distribuição deste estudo, recorre-se às seguintes dimensões: *um*, traduzir a inteligência fraterna por meio dos direitos postos em redes e diretivas em sede de cogovernança; e, *dois*, apresentar a Cultura de proteção, promoção e defesa de dados pessoais por meio da entrega inteligente de direitos. Esclareça-se que os conceitos tradutores, ilustrativos e interpretativos, a dar vez e voz a tais categorias, serão examinados junto aos respectivos itens que compõem esta análise.

Quanto a proposta metodológica, centrada no método lógico-dedutivo, a abordagem e o procedimento adotados foram de revisão de literatura especializada, de viés referencial, documental e bibliográfico, por meio de fontes diretas, autores, comentadores dos autores e das temáticas, e, também, de cunho legislativo. Da mesma forma, adotou-se a consulta por meio da rede mundial de computadores, através de palavras-chave; análise de conteúdo, categorização, interpretação, e abordagem de conteúdo.

2 INTELIGÊNCIA FRATERNA: OS DIREITOS POSTOS EM REDES E DIRETIVAS EM SEDE DE COGOVERNANÇA

Em introdução, indica o sentido da expressão “inteligência fraterna”, consoante recepcionada neste estudo, cuja lição apresenta Baggio, às voltas com as questões das sociedades informacionais contemporâneas, a fim de que possa oferecer proposições ao ambiente tecnológico e suas demandas, ou dito de outro modo, participe à cogovernança: o tema da inteligência fraterna, segundo Baggio, tem relação entre participação e fraternidade que se abre a uma multiplicidade de temas que permanecem constitucionalmente abertos (2009, p. 126).

Portanto, o tema traduz, mediante a contribuição da universalidade das diferentes culturas, uma “participação”, uma ideia de conexão e de lógica tecnológica, frequente na dimensão das redes, cujo exemplo, pode ser considerado em sua tarefa cooperativa, integrativa e conectiva, de viés tecnológico, presente na esfera das redes, o qual associa-se com a ideia de fraternidade.

Trazer para o cenário da sociedade da informação a tradução dos dados, ou de pontos de dados (*datapoint*), para as discussões da atualidade em termos de direitos, sobretudo, quanto redimensionados no significado de sua proteção, promoção e defesa, significa voltar-se a favor de uma agenda de proteção de direitos e da informação digital: seja em termos de sua distribuição, acesso e os diferentes modos inteligentes de “guarda-la”, desde distintos arquivos inteligentes, que demandam acurada arquitetura de informação, estratégia *analytics*, que, dispostas em plataformas, é esperado que a mesma siga extraindo e transformando *insights* de dados em tecnologias convergentes, geração de *business intelligence/BIA*, orientação social, e simetria e prática de atenta garantia de direitos.

A respeito da governança⁶ e das diversas formas praticadas, “uma definição única pode ser obtida, de maneira a enfatizar a imaginação de uma participação cidadã na criação das normas, ao lado dos atos do governo” (ARNAUD, 2006, p. 233), demandando os seguintes critérios que lhes são comuns, independentemente da sua forma, conforme leciona Arnaud: coordenação dos atores, grupos sociais e instituições na ação pública/política, busca de objetivos específicos, tomada de decisões, participação, consenso, negociação, dentre outros (2006, p. 234).

⁶ A governança de dados tem em sua demanda a sua organização compreendendo uma instância responsável por lidar com os dados, bem como manter registros detalhados, emissão de relatório e de histórico, de qualquer atividade de processamento, voltados aos temas da proteção de dados pessoais, tais como, privacidade, gerenciamento de fornecedores, administração, transferência, exclusão e processamento de dados pessoais.

A governança quando posta em forma de cooperação, deve ser traduzida na perspectiva de cogovernança e, em tal sentido, segundo um viés mais tradicional, particularmente quanto à produção do direito, nesse caso, segundo Arnaud referida categoria permite, sua concepção segundo um modo de instauração efetivo, ao lado de normas de conduta, em uma genuína participação da sociedade civil (2006, p. 235).

Com efeito, pensar os direitos enquanto projeto de governança, e mais do que isso, disposto em cogovernança, verdadeiras redes organizacionais, é incorporar transformações urbanas, tecnológicas, inovação social, reunindo teias de plataformas de dados, tecnologias habilitadoras e inteligência artificial⁷, todos voltados aos direitos, que são postos em redes cooperativas, tais como, programas de governo, políticas públicas, acesso à justiça, interligando as vias administrativas e as judiciais – e vice-versa - em esferas de cooperação e diálogo de proteção de direitos, enfim tudo que se projeta a título de gestão, comando e compartilhamento, algoritmos, dados, tecnologias das mais variadas espécies, inteligência artificial e, especialmente, a soberania digital e os direitos decorrentes de tais questões.

A importância desse cenário, tem-se verdadeiro compromisso e responsabilidade em face da proteção de direitos - usufruem eles da concepção histórica, geracional, ou da dimensão e da força das constituições ou das convenções, regulamentos e regulações que são firmados no mundo todo, no espaço, local, regional e internacional. É fato que, sem o exemplo que advém de cada país que bem garante seu sistema, dificilmente, uma dada nação conseguirá incorporar, sozinha, um modelo de significativa proteção aos seus direitos. Nessa singela indicação, está reafirmada a teia, ou a rede de proteção de direitos.

Não por acaso, três letras iguais na escrita e no som, grafadas juntas por meio de “www”, tradutoras de *World Wide Web* ou, em bom português rede mundial de computadores, de alcance global, a expor seu principal modelo, pela via da *internet*, cujo significado literal lembra exatamente o de uma teia, de onde decorre a sua alusão a um “um mundo em teia”, ou conforme outra tradução “teia em todo o mundo”, qual seja, um sistema de hipermídia, a alavancar outros dois sistemas principais: o informacional e o comunicacional, além de, estabelecer um terceiro, que começa a despontar como o mais gigante – trata-se dos dados, notadamente os de cunho pessoal os quais demandam reconhecimento, vez e voz, e não, conforme revela Castells, em face de um processo de reestruturação do capitalismo, com sua

⁷ Adota-se pelo seguinte conceito de Inteligência Artificial: Qualquer regime regulatório de IA deve definir exatamente o que é que o regime regula; em outras palavras, deve definir a inteligência artificial. Infelizmente, ainda não parece haver uma ampla aceitação de nenhuma definição de inteligência artificial, mesmo entre especialistas na área, muito menos uma definição de trabalho útil para fins de regulamentação. (SCHERER, 2021).

lógica rigorosa de competitividade econômica, frente a novas condições tecnológicas e organizacionais, do velho modelo do lucro como substituto da alma. (2020, p. 109).

A respeito dessa “vez” e “voz” das condições tecnológicas, não de ser cumpridas uma questão essencial, sob vários aspectos. Senão, veja-se:

i) a primeira delas, encontra-se em Castells, pertinente a um debate carregado de ideologias, relativo a situação de muitas pessoas desprovidas de recursos, às quais foram garantidos “acesso” ao desenvolvimento, industrialização e ao consumo a dezenas de milhões de chineses, coreanos, indianos, malaios, tailandeses, indonésios, chilenos, brasileiros, argentinos e a outros grupos em inúmeros países (2020, p. 109), as quais, no final das contas, acabaram imprimindo uma condição de exclusão e pobreza em crescente desigualdade socioeconômica, cuja ênfase pode ser encontrada no assistencialismo.

ii) a segunda delas, trata-se de evidente desafio plasmado pela tecnologia, a dar conta de consistente debate relativo à proteção, promoção e defesa das tutelas de cunho jurídico, pertinentes às demandas e entregas dos direitos, como da consolidação na agenda dos sistemas de justiça, pelo paradigma da acessibilidade, especialmente os mais pobres, os excluídos, os hipossuficientes, os fragilizados e os vulneráveis⁸, isto é, pessoas que sofrem de miserabilidade ou pobreza extrema, privação, discriminação, exploração e de algo muito pior: de irrelevância, em torno dos quais parece reinar algo equivalente à indiferença, ou em termos tecnológicos, a algo do tipo que as redes sociais tem sido mestre – ao cancelamento. A ênfase, nesse caso, reside na acessibilidade.

Para casos tais, tanto a solidariedade⁹ e a fraternidade não de ser contribuintes e, por assim dizer, elevá-los à condição de iguais, dentre os próprios iguais, e os desiguais, que

⁸ Em relação a tais categorias, um sentido político, social, econômico, educacional ou histórico há de preponderar, conferindo “qualidade” a cada uma dessas condições, podendo assim ser identificadas: a *pobreza* detém caráter de ordem econômica, por excelência; a *hipossuficiência*, caráter de ordem material, via de regra, de cunho econômico-social, e, também, voltado às políticas públicas, com prioridade para a questão financeira; a *exclusão*, tem a ver com acesso – ou não – aos direitos; a *vulnerabilidade* (de pessoas), relaciona-se às questões físicas, de cunho biológico (idade, saúde), cabendo ao Estado e as suas instituições, a eleição de mecanismos aferidores; a *fragilidade* (dos povos e de pessoas), diz respeito à dimensão histórica e social e encontra-se associada aos aspectos econômicos e políticos; os *irrelevantes*, congrega todas as categorias, porém a ênfase é extraída da comunicação e da ordem tecnológica; e, em face da mesma, destaca-se que o ódio, o insulto, o desprezo, a intolerância, e, sobretudo, o não reconhecimento, qual seja, a capacidade mais simples de todas, a indiferença e/ou ignorar, e/ou cancelamento - que passa a ser incorporado da área social para todas as demais, poderá aniquilar o homem.

⁹ Para esses já são defendidos a Renda Básica Universal, pessoas que enfrentarão questões de desemprego, moradia, problemas de saúde, educacional, etc., que vão chegar a níveis muito elevados de carência e de exclusão. Onde vão arrumar dinheiro para manter a si e suas famílias? Casos tais, a inteligência artificial pode mesmo atrapalhar, ao invés de ajudar, e seu controle pode aumentar, ao invés de corrigir a desigualdade econômica. Seja como for, a RBU exigirá reconstrução das economias a propagar mudanças consideráveis para a sociedade humana e o governo.

necessitarão também, de especial acolhida dependem de fiabilidade, integridade e, especialmente de conectividade.

iii) Há ainda um terceiro elemento, cujo sentido na tecnologia presta-se indicação, referente à disposição de seu desenvolvimento, ou de progresso dos direitos da sociedade da informação, na perspectiva de que, em termos tecnológicos de acentuada expressão, tanto quanto a discriminação, a não comunicação ou a falta de transparência, tem-se, na (in)justiça algorítmica – que começa a despontar – há nela, por si, uma razão e motivação. Sobre a mesma, paira uma particular qualidade, a de restar eivada em três princípios motores da sociedade da informação – no caso a liberdade, a privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade.

iv) Os três princípios antes referido, tomados em conjunto, são motores que alavancam a cooperação entre tais aspectos, a qual, por sua vez, ancora-se na fraternidade¹⁰ – sendo a mesma de particular interesse ao presente estudo, como fruto da construção realmente livre e sedimentadora da própria personalidade, de forma a contribuir e assegurar condições mínimas para o amplo desenvolvimento da identidade humana.

Ora, a fraternidade, para Chiara Lubich trata-se da “grande revolução que hoje somos chamados a oferecer ao mundo moderno, que vive em tensão extrema” (2013, p. 50), cujo sentido, em Lubich tem o compromisso com “dívidas de amor” (2013, p. 51), que tem “a força de um silogismo que no entanto, não satisfaz apenas a mente, mas toca também o coração e exige que seja traduzida em vida” (2013, p. 29), cujo projeto – da unidade e da integração e da própria justiça todos são convidados a participar.

v) Há, também, um quinto elemento, o qual encontra-se disposto na igualdade, tomada a mesma na esfera da justiça e de seu sistema, e que, na concepção Kelseniana, diz respeito ao “princípio de justiça da igualdade” (2001, p. 84), que é encontrado na norma: “todos os homens devem ser tratados em igualdade. Esta norma de nenhuma forma pressupõe que todos os homens sejam iguais; pelo contrário, ela pressupõe a sua desigualdade” (2001, p.84).

Ainda, conforme Kelsen, a referida afirmação - de igualdade de todos os homens -está em aberta contradição com os fatos, na medida em que, “apenas pode significar que as desigualdades de facto existentes – e que não é possível negar – são irrelevantes para o tratamento dos homens” (2001, p. 84) e, em contrapartida para seus direitos. Mais, a lição kelseniana segue reforçada pela afirmação de que, tanto quanto as circunstâncias externas, os

¹⁰ Com o avanço e a construção dos direitos relativos à proteção dos dados pessoais, a fraternidade tem ganhado espaço. Ao lado da dignidade da pessoa humana, a fraternidade passa a ocupar um lugar “ao sol” na sociedade da informação, e o faz conjuntamente ao livre desenvolvimento da personalidade, e, também, especialmente pela privacidade.

homens apenas podem receber a qualidade de iguais (ou circunstâncias externas iguais), na perspectiva de que, de fato, as desigualdades que entre eles existam, não sejam levadas em consideração. Em síntese: se não há que tomar em conta quaisquer desigualdades, sejam quais forem elas, todos são iguais e tudo é igual. (KELSEN, 2001, p. 84-85).

Nesse viés, quando associada aos espaços tecnológicos dos dias atuais, a igualdade passa a incorporar a condição de “fruto da construção realmente livre da própria personalidade”, razão pela qual, a liberdade, a igualdade, a privacidade e a procura pela justiça detém lugar central na sociedade da informação, especialmente, quando o tema diz respeito à proteção de direitos e, em tal sentido, corroborando o pensamento Kelseniano, o elemento comum a todas as normas de justiça não está no tratamento, e sim no “facto de que todas elas são normas racionais que preceituam, sob condições determinadas – mas determinando as diferentes normas de justiça condições ou pressupostos muito diferentes – um tratamento determinado” (KELSEN, 2001, p. 93).

Quanto à liberdade¹¹, em interação com outros direitos e interesses legítimos, a mesma diz respeito a um dos direitos que interage de maneira significativa com a proteção de dados pessoais, sendo que, referida categoria encontra-se representada especialmente pela liberdade de expressão, mas, nesse caso, ambos os direitos nem sempre estão em conflitos.

Há casos em que a proteção efetiva dos dados pessoais garante a liberdade de expressão e até casos em que, a proteção de dados pessoais interage com a liberdade de expressão e o direito a receber e comunicar informação. Esta interação é ambivalente: ainda que surjam situações em que o direito à proteção de dados pessoais entra em conflito com um direito específico, também há situações em que o direito à proteção de dados pessoais garante efetivamente o respeito a esse mesmo direito específico. Um bom exemplo, tem-se no caso da liberdade de expressão, dado que o segredo profissional é um componente do direito à vida privada. A necessidade de proteger os direitos e as liberdades dos demais é um dos critérios utilizados para determinar a licitude da limitação do direito à proteção dos dados pessoais.

Dispostos em rede, ao lado dessa base principiológica, esses dados demandam uma agenda singular de proteção, sob pena de levar à ultra exposição dos direitos relativos aos dados pessoais de toda uma geração, do passado, do presente e do futuro. A preocupação com a privacidade e como garanti-la, a forma pela qual o direito a abordou durante muito tempo, segundo Doneda, “foi pela sua associação à busca de alguma forma de isolamento, refúgio ou

¹¹ O Manual de Legislação Europeia em matéria de proteção de dados (2019), a respeito dos direitos da liberdade quando postos à proteção de dados pessoais, reconhece: Liberdade de expressão; Liberdade de Informação; Segredo profissional; liberdade de religião e convicções; Liberdade das artes e das ciências.

segredo” (2019, p. 29), sendo que, o conceito de privacidade comporta elementos referentes à necessidades diversas, tais como a busca da igualdade, da liberdade de escolha, do anseio em não ser discriminado, da personalidade e de seu desenvolvimento, dentre outros, para o qual é elemento essencial uma complexa teia ainda a ser recepcionada pelo direito (DONEDA, 2019, p. 29), tanto quanto segue imprescindível ao exercício de diversas outras liberdades fundamentais.

Ademais, segundo Bobbio, “Em linhas gerais, pode-se dizer que o segredo é admissível quando garante um interesse protegido pela Constituição sem prejudicar outros interesses igualmente garantidos(ou ao menos sem que se equilibrem os interesses) (2015, p. 74).

Mais do que previsões catastróficas, essas ações, se não custodiadas pelo tempo presente e suas demandas, implicando em igual custódia dos direitos futuros, significarão agendas violadoras de tais direitos e de suas organizações que necessitam de aspirações respeitadas e em comunidade. É, pois, de importância capital, dar conta desse acervo valioso.

Os direitos das gerações seguintes, herdeira de nossas vocações e conduções, dependem da realização de pactos protetivos de direitos, e de tal decorre o fomento da cooperação econômica e social. Ora, que conteúdo há de se dar à responsabilidade em relação ao futuro? Birnbacher apresenta uma considerável resposta à responsabilidade com relação às gerações futuras, pontuando que, na definição de seu conteúdo está refletida toda a diversidade das posições normativas, enquanto que somos obrigados a garantir a satisfação das necessidades dos indivíduos futuros – os quais viverão de todo modo; e que é preciso atribuir um significado elevado à preservação dos fundamentos da vida humana. (2003, p. 366).

Nesse sentido a especial tarefa humana para com os que virão demandarão seguir com a proteção de seu bem-estar, o que implica muitos desafios. Saliente-se que a estabilidade e o bem-estar, necessários à construção de relações pacíficas, ancoradas no diálogo e na garantia da promoção, proteção e defesa de direitos, dão conta da realização dos direitos e das liberdades para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. Ora, a demanda com esses direitos é, sem dúvida, uma tarefa sobremaneira urgente.

A ideia por trás da “teia”, é exatamente esta: estar em rede, representa a capacidade de conexão – e não mais a simples acessibilidade – de forma a conectar o planeta e transmitir informações para qualquer lugar. Trazido para o direito, estar em rede significa dar conta de demandas com grau de inteligência, o que, em outras palavras, relaciona-se com uma perspectiva: a partir da exigência contemporânea de participação, conferir uma lógica de conexão, defendendo a ideia de que a fraternidade pode conferir uma outra dinâmica – a inteligência fraterna, de forma que, “A fraternidade fornece, portanto, a base categorial para o

desenvolvimento de um pensamento da cidadania que possa ser aplicado à comunidade humana” (BAGGIO, 2009, p. 127), realizando uma dimensão especial, traduzida por “comunidade de comunidades”, do que a lição de Baggio (2009, p. 127) é imperiosa.

3 CULTURA DE PROTEÇÃO, PROMOÇÃO E DEFESA DE DADOS PESSOAIS E ENTREGA INTELIGENTE DE DIREITOS

Quando se remete às gerações¹² de normas de direitos de dados pessoais, comparado o Brasil em perspectiva com a Europa, de pronto a palavra cultura atravessa essa história. É que, muito pouco a legislação e as relações brasileiras puderam ter firme contato com a temática, diversamente da Europa, onde uma cultura forte, desde muito, às voltas com a privacidade – especialmente - encontra-se estabelecida.

Quando muito, no Brasil, o tema ganhou lugar, e ainda é novidade, com as discussões recentes em torno dos vazamentos e a partir da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, Lei 13709, de 14 de agosto de 2018 (BRASIL, 2021a). A própria *vacatio legis* para entrada em vigor da LGPD, uma das mais longas na história legislativa brasileira, deixou entreabrir uma sangria à nossa pouca cultura de dados, restituindo uma pífia proteção de dados pessoais, e quem sabe lá, dando tempo, não para que a sociedade brasileira e o mercado se organizassem, mas, excepcionalmente, dando margem para que a sociedade do controle – e não a sociedade da informação – passasse ao domínio.

Há pouca explicação a justificar essa ausência ou novíssima cultura de dados pessoais na esfera contemporânea brasileira, quanto mais ainda a sua proteção de dados pessoais, a dar conta do tema dos direitos, e, especialmente a proteção de tais direitos¹³, o que dá a entender que necessitaremos de adequada e forte legislação nesse sentido. Uma justificativa a dar conta

¹² Mendes, refere à presença de quatro gerações de normas de proteção de dados pessoais, assim indicadas, em resumo: a *primeira*, surgiu na década de 70, como reação ao processamento eletrônico de dados pela Administração Pública e Empresas Privadas; a *segunda*, relacionada à efetividade do consentimento do cidadão e do real exercício de sua liberdade de escolha, frente a contextos em que a não disponibilização do mesmo pode acarretar a sua exclusão; a *terceira*, tem como razão uma decisão judicial referente ao Tribunal Constitucional alemão, do ano de 1983, em que o Tribunal reinterpreto a Lei Federal de Proteção de Dados Pessoais, ocasião em que, declarou a inconstitucionalidade da Lei do Censo, confirmando que os cidadãos detém o direito à autodeterminação informativa, e, em consequência, radicalizou a ideia do controle do indivíduo no processamento de seus dados pessoais; a *quarta*, buscou resolver as questões e os problemas dos períodos anteriores por meio de duas soluções: tornar mais efetivo o autocontrole sobre os dados pessoais; em outros casos, retiraram da esfera do controle do indivíduo determinados temas, por entender que eram de capital relevância para o cidadão, merecendo extrema proteção. (2019, p. 38-43).

¹³ Bobbio pondera que: “[...] o tema dos direitos do homem, de cuja afirmação Kant deduzira o motivo para acreditar no progresso moral da humanidade, foi novamente reproposto à atenção da opinião pública mundial. Não quero deduzir nenhuma ilação peremptória desse fato, mas apenas acrescentar um motivo de esperança, ao lado de tantos sinais contrários” (2000, p. 476).

dessa frágil cultura de dados premida pelo “julgamento”, pode residir na própria explicação da expressão “cultura”, a qual segundo Bobbio, tem como significado:

Cultura significa medida, ponderação, circunspeção: avaliar todos os argumentos antes de se pronunciar, controlar todos os testemunhos antes de decidir, e não se pronunciar e nunca decidir à maneira de oráculo do qual dependa, de modo irrevogável, uma escolha preempatória e definitiva. (BOBBIO, 2015, p. 63).

Sob esse prisma, observar o mundo “habitado” pelas plataformas, com circulação de dados pessoais fazendo parte de um processo produtivo com alto grau de complexidade e sofisticação, faz-se de absoluta importância em face da proteção de direitos, inclusive dos direitos fundamentais, cujos sujeitos são os usuários, ou quaisquer cidadãos e cidadãs, e, de tal decorre a imprescindibilidade de acolher as engrenagens dos dados pessoais e seus fluxos, transformados em negócios com alta lucratividade, cujas demandas implicam a conexão com as quatro grandes áreas do conhecimento: a economia, a política, a computação e o direito.

Dar conta de eleger certas demandas jurídicas, colhidas junto às demandas tecnológicas e de suas plataformas, os dados pessoais dos usuários necessitam estar recolhidos sob o grande guarda-chuva dos direitos, a fazer parte de um processo e modelo sofisticado, invisível aos usuários, mas de grande repercussão à cadeia evolutiva dos direitos que não param de nascer – quais sejam direitos portadores de elementos universais, premissas culturais e, especialmente, recepção pelas respectivas constituições, que é quando a cultura, a organização e a ordem jurídica de um País se abrem à proteção dos direitos.

Nesses ambientes, em que os direitos dos dados são negócios, para proteger, promover e defender os direitos fundamentais é imprescindível dar conta de suas “fronteiras” - que é coincidente a da recepção contida no texto constitucional, como também, em razão de que os dados são direitos em construção, cujo sucesso advirá na medida das bases seguintes, representada por meio da seguinte proposta, em que pese a lição da própria violação e do caso concreto¹⁴ dos direitos, mas não há de se dizer o mesmo quanto ao seu próprio conceito, no sentido de que, sob tal ótica, “Os direitos fundamentais, entretanto, nascem e são afirmados pelas Constituições”. (SARLET, 2001, p. 37). Aliás, a proteção dos direitos relativos aos dados pessoais, tanto quanto os direitos humanos, conforme sugere a lição de Herrera Flores, deve

¹⁴ Um dos direitos de particular relevância ao deslinde dos direitos fundamentais, no tocante a sua proteção, promoção e defesa, tem-se nas questões relativas aos direitos da criança e do adolescente, como as decorrentes a um nome e sobrenome. Na falta desse particular direito, ações judiciais que culminem com investigação de paternidade/maternidade; a inclusão de sobrenome – via de regra paterna; registros de nascimento tardios, etc., oferecem aportes e diretivas de cidadania. Casos tais são reforçados pela presença de dados pessoais, obtidos, por exemplo do IBGE e do qual se pode pensar em termos de atuação do governo federal, a cumprir previsão constitucional, a permitir o acesso a serviços públicos, e de execução a diversas ações como, por exemplo, campanhas de vacinação, construção de postos de saúde, instalações de escolas, bibliotecas, distribuição de remédios, etc, além de valiosos subsídios ao estudo e à pesquisa demográfica.

atender o empoderamento e o fortalecimento das pessoas e dos grupos frente às violações de direitos, dotando-os de instrumentos e meios aptos a que possam lutar pela dignidade a partir de novas bases teóricas e indução de práticas renovadas de lutas universais pela dignidade. (FLORES, 2009, p. 32).

Com efeito, de forma esquemática, as bases teóricas dos direitos fundamentais que propomos, tendo como motivação a proteção, a promoção e a defesa dos direitos relativos aos dados pessoais, são:

i) satisfazer conjuntos culturais de bens materiais e imateriais; tangíveis e intangíveis, com prioridade em face dos direitos à privacidade, à liberdade e ao desenvolvimento da pessoa natural.

ii) no entorno das relações e das comunidades em que vivemos, serão os bens e os direitos a que tentaremos ter acesso. Contudo, em termos de dados pessoais, prioriza-se as questões na esfera planetária.

iii) deve-se ter em conta a satisfação de necessidades imersos em sistemas de valores e processos que impõem um acesso restringido, desigual e hierarquizado aos bens. Esse fato materializa-se ao longo da história por meio de marcos hegemônicos de divisão social, sexual, étnica e territorial do fazer humano.

iv) levar adiante práticas e dinâmicas sociais de luta e de reconhecimento de direitos, especialmente a favor da história de grupos marginalizados e oprimidos por esses processos de divisão.

v) O objetivo fundamental desses processos tem como proposta viver com dignidade, e, em processos igualitários e de acesso aos bens materiais e imateriais que conformam o valor da dignidade humana.

vi) estabelecer sistemas de garantias de cunho econômicos, políticos, sociais e, sobretudo, jurídicos, que comprometam as instituições nacionais e internacionais ao cumprimento da proteção, promoção e defesa de dados pessoais.

Ainda, se vincularmos essas dimensões, às categorias da “liberdade”, da “igualdade”, “da privacidade”, da “fraternidade”, e aos “sistemas de garantias” na perspectiva de seus respectivos espaços doméstico e/ou internacional¹⁵, entendidas na acepção das disposições

¹⁵ Neste aspecto, conforme adverte Cançado Trindade, o ordenamento brasileiro conferiu aos tratados o efeito da incorporação *ipso facto* ao direito interno brasileiro, na esfera do qual passam a ter aplicação imediata (1999, p. 34). Assim, não é necessária a produção de um ato normativo de forma a reproduzir no ordenamento jurídico nacional o conteúdo do respectivo tratado, enquanto ato internacional, pois sua incorporação é automática, a consagrar o princípio da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, nos termos do art. 5º, §1º, CRFB/1988, de teor seguinte: “Art. 5º. § 1º. As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. (BRASIL, 2021b).

constitucionais, teremos chegado ao “desenho” da proteção dos direitos fundamentais recepcionados em relação aos seus titulares – sujeitos e usuários.

O desenho desses direitos funciona como fórmula do ideal protetivo em torno dos direitos aos dados pessoais, a nos convencer de sua importância maior. A realidade, porém, é que o não reconhecimento ou a violação de tais direitos tem conseguido imprimir contornos nada favoráveis à proteção desses direitos.

Aliás, em um cenário de sociedade do controle, como sói ocorrer pertinente aos dados e o intenso fluxo de informações, as relações em sociedade e decorrentes dos negócios, em seu conjunto, resta sob o impacto de profundas mudanças e ressignificações.

É verificável que, em decorrência, a liberdade, a igualdade e a privacidade ficam seriamente ameaçadas e, por sua vez, também com consequências diretas ao acesso e a garantia dos direitos, o que traduz especial significado à presença da fraternidade, no que tem de pertinente ao presente estudo: a sua disposição em rede, de forma cooperativa, a dar sustentação à inteligência fraterna e sua disposição de entrega de direitos, traduzida por “uma condição basilar de qualquer sociedade fraterna seja levar a liberdade e a igualdade a conviverem, uma vez que a fraternidade se revela como condição e princípio regulador de ambos” (BAGGIO, 2009, p. 127).

A respeito dos problemas da privacidade, dois pontos principais, passam a indicar a existência de um profundo processo de revisão dos critérios de classificação das informações pessoais, segundo uma escala de valores renovada, a conferir o máximo de opacidade às informações suscetíveis de originar práticas discriminatórias e o máximo de transparência em face daqueles que têm como base a esfera econômica. (RODOTÀ, 2008, p. 35).

Essa constatação – de vínculos de direitos, cuja correspondência a fraternidade detém *expertise*, associada ao fato de que, como usuários, teremos de aprender a lidar com a nossa condição de sujeitos e titulares dos próprios dados pessoais e a dar conta de revisões e ressignificações. Por óbvio que seja, o mercado confere condição adversa às engrenagens, transformando dados pessoais em negócios rentáveis. Observar os problemas jurídicos no ambiente digital comporta três dimensões, a liberdade, a privacidade e o livre desenvolvimento da pessoa natural, conforme consta da LGPD¹⁶.

Além do mais, enquanto se deseja aumentar a eficácia e a efetividade dos direitos fundamentais, em contraponto ao mercado, o fluxo de dados ganha espaço, impulsionado pelo

¹⁶ Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de **proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural**. (BRASIL, 2021a). (destacamos).

caráter exponencial da capacidade de processamento de informações, o que acentua a concentração do poder computacional e, conseqüentemente, a influência política dos donos desse poder, a dar o “tom” da conformação dos mercados¹⁷, dentre as quais tem-se as questões de computação quântica¹⁸.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na medida em que cresce o imbricamento da tecnologia, a circulação dos dados pessoais, a disposição das plataformas e dos negócios, a proteção de dados pessoais demandará, cada vez mais, um sofisticado modelo e eficientes meios em face da proteção de dados pessoais e dos direitos decorrentes. De forma a evitar a concentração da riqueza, do poder e de um negócio inédito nas mãos de alguns poucos, será necessário regular e regulamentar a propriedade de dados pessoais¹⁹, o que já se adianta não será uma tarefa das mais fáceis.

Além da questão econômica, e, sob o prisma do presente estudo, o aspecto central da proteção de dados pessoais, está às voltas com a proteção dos direitos relativos aos dados pessoais, quais sejam, direitos fundamentais, os quais nascentes dos novos direitos, suas agendas e tratativas, ainda dependem de reconhecimento, construção e de pertencimento à determinada cultura.

É bem verdade que a cultura recente priorizou muito mais a transparência e bem menos a privacidade. Há quem diga que, também, bem mais a liberdade que a igualdade, apesar dos efeitos conhecidos e impostos à liberdade pela sociedade do controle. Independentemente das considerações sobre tais direitos, todos pertencentes à dimensão dos direitos fundamentais, é próprio dos dias atuais a preocupação evidente com a privacidade e como garanti-la, dando a essa perspectiva a conotação da cultura de dados pessoais e de sua proteção, promoção e defesa, ou, em outras palavras, conforme nos revela Bobbio, o sinal premonitório, *o signum*

¹⁷ Nesse caso, um dos aspectos interessantes das redes neurais, cuja base encontra-se depositada na esfera da inteligência artificial, é que elas se fundem em um programa com os dados que são fornecidos. Isto tem várias vantagens, mas também há o risco de tornar o sistema tendencioso, por meio de formas inesperadas, como ocorre com os vieses algorítmicos, e que são, via de regra, prejudiciais.

¹⁸ O tema dos vieses da computação, tem sido adotado a dar conta de cumprir alguns desafios, senão, veja-se: “Vieses algorítmicos já foram descobertos, por exemplo, em áreas que vão desde o julgamento penal até legendas de fotografias. Esses vieses fazem mais do que simplesmente atrapalhar as empresas que produzem os produtos defeituosos: eles têm efeitos negativos e prejudiciais concretos sobre suas vítimas e diminuem a confiança nas empresas, no governo e em outras instituições que possam estar usando estes produtos tendenciosos. O viés algorítmico é uma das principais preocupações a respeito de IA neste momento e deve continuar sendo no futuro, a menos que nos esforcemos para tornar nossos produtos tecnológicos melhores do que nós. Como alguém disse, recentemente, em uma reunião da **Partnership on AI**, “nós vamos reproduzir todas as nossas falhas humanas de forma artificial, a não ser que nos esforcemos agora para garantir que não aconteça” (REVISTA IHU ON LINE, 2021).

¹⁹ Já se comenta a necessidade de um imposto para as transações tecnológicas voltadas às operações de dados.

prognosticum, da disposição moral da humanidade, do primado dos direitos sobre os deveres. (2000, p. 475).

Se for traçado um desenho estrutural dando conta do modo pelo qual foi abordada a proteção de dados pessoais neste breve estudo, tendo como norte a privacidade, é certo que sua associação priorizou as formas de isolamento, refúgio, segredo, ou sigilo, de tal forma que, Bobbio, em conhecido magistério a respeito da “Democracia e Segredo” (2015), endereçou ao tema uma certa mensagem de segredos e mistérios, aparelhos desvirtuados, poderes ocultos e/ou invisíveis, que, quando levado a público, mais pareciam previsões apocalípticas e que, na atualidade, são um essencial instrumento à defesa dos regimes democráticos, e que, levada ao seu mais ordinário produto, “a mais grave e prejudicial, e, ao que parece, também a mais irremediável, é precisamente a da transparência do poder” (2015, p. 64), em detrimento com a outrora razão do Estado, às voltas com os modos, as formas, as circunstância e as razões do segredo.

Há ainda uma quarta e especial razão, além da liberdade, da igualdade, e, sobretudo, da privacidade, sob a dinâmica da proteção de dados pessoais, ressoa uma categoria benfazeja à organização. Trata-se da fraternidade, cujo sentido tem mais a ver com a cooperação entre essas figuras, que, propriamente o acirrado controle do mercado global e econômico da proteção de dados pessoais, qual seja, a cultura de dados pessoais, confere sentido à acessibilidade e a conexão de direitos - que o assistencialismo de outrora não conseguiu levar a termo.

É fato que, sob a lógica originária da história humana e de seu desenvolvimento, reafirmada pela Revolução Francesa, a fraternidade segue seu curso vinculada à liberdade e à igualdade. Contudo, segue cada vez mais plausível um sentido outro. Explica-se.

É que a fraternidade passa a ocupar um lugar destacado na sociedade informacional, de livre desenvolvimento da personalidade, posto ocupado principalmente pela dignidade humana e, nos últimos tempos, também, especialmente pela privacidade. Contudo, a chegada dos dados e, de seu avanço desenfreado como negócio do mundo do capital, em que se faz necessário o reforço à proteção desses direitos, resta nítido que a fraternidade deverá ocupar também este posto, sob a insígnia da cooperação em sua perspectiva teórica, associada à integração, ao diálogo e à universalidade dessas questões, e, sob o viés da prática, cabe-lhe preservar e endossar a cultura da proteção dos direitos e, especialmente, conferir a todos a lição incansável de Chiara Lubich: a unidade.

Nesse ambiente em que a fraternidade se apresenta como proposta de convencimento, tal qual um despertador jurídico, verdadeiro marcador de direitos fundamentais, é imperioso manter-se atento e disposto a experimentar novos paradigmas – conforme decorre a

possibilidade de estar em redes de modelos jurídicos atualizados e coerentes com a eficácia destes tempos de alta expressão e exposição tecnológica.

A inteligência fraterna, para tanto, não pode ser traduzida como um capítulo à parte da proposta de proteção, promoção e defesa dos direitos, por mais que sua influência possa estar centrada bem mais na “frequência” relacional. Senão, como um capítulo essencial desse conjunto de propósitos dialógicos, cooperativos e comunicacionais, tendo como paradigma o mundo da tecnologia e dos novos direitos decorrentes que não cansam de despontar e que angariam eficácia no mundo prático.

Por isso mesmo, sua finalidade, às voltas com a expressão relacional, com a disposição das redes, e da profunda vocação cooperativa, em termos das teias dos direitos na aldeia global, poderá a inteligência fraterna, com sua vocação que parece roubada da natureza humana, mas é mesmo, fruto da mais alta disposição tecnológica, depositar de vez um significativo sentido à proteção dos direitos, tão seriamente violados e carentes de demandas de reconhecimento – cenário que o mundo das Big Techs parece ignorar.

A não ser pela acentuada disposição de seus defensores, dificilmente a sociedade do controle parece querer afastar das demandas de seus próprios interesses voltados ao capital. Ora, algo há e é preciso lançar mão de categorias que tais, de forma a influenciar o comportamento e as respostas dos mercados, e, também, a esfera da produção legislativa. A inteligência fraterna, do mundo das relações, parece estar disposta a ajudar a inteligência humana, necessitando de comandos, avanços e dispositivos que o mundo dos homens conhece tão bem.

REFERÊNCIAS

Arnaud, André-Jean. Verbete: Governança. In: ARNAUD, André-Jean; JUNQUEIRA, Eliane Botelho. **Dicionário da Globalização: Direito Ciência Política**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 233-236.

BRASIL. **Lei 13.709**, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 08 jul. 2021a.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 27 jun.2021b.

BIRNBACHER, Dieter. Verbete: População: ética da população e das gerações futuras. Tradução Magda Lopes. In: CANTO-SPERBER, Monique. **Dicionário de Ética e Filosofia Moral**. Tradução Ana Maria Ribeiro Althoff et all. São Leopoldo: Editora Unisinos. Tradução Magda Lopes, 2003, p. 362-369.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. Marco Revelli (organização). Tradução Marco Aurélio Nogueira. 1. ed. São Paulo: editora Unesp, 2015.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**. Michelangelo Bovero (Organização). Tradução Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Política e Cultura**. Tradução Jaime A. Clasen. Franco Sbarberi (organização). 1. ed. São Paulo: editora Unesp, 2015.

CASTELLS, Manuel. **Fim de Milênio**. Tradução Klauss Brandini Gerhardt e Roneide Venancio Majer. 7. ed., Rio de Janeiro – São Paulo: Paz e Terra, 2020.

DONEDA, Danilo. **Da Privacidade à Proteção de Dados Pessoais: Fundamentos da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

FLORES, Joaquin Herrera. **A (Re)invenção dos Direitos Humanos**. Tradução Carlos Roberto Diogo Garcia; Antonio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

Gazeta do Povo, 20/12/2019. *In*: Neuroengenharia descobre uma forma de transmitir cheiro pela internet?. Disponível em: <https://auonline.com.br/2019/12/51671.html>. Acesso em: 13 jul. 2021.

KELSEN, Hans. **A justiça e o Direito Natural**. Coimbra-PT: Almedina, 2001.

LUBICH, Chiara. **O amor mútuo**. GILLET, Florence (organizadora). Tradução Irami B. Silva. 1ª. ed., Vargem Grande Paulista-SP: Editora Cidade Nova, 2013.

Manual de legislación europea en matéria de protección de datos. Edición de 2018. Agencia de los Derechos Fundamentales de la Union Europea y Consejo de Europa. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Union Europea, 2019.

Revista IHU Online. Ética e Inteligência Artificial. Dez áreas de interesse. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/574109-etica-e-inteligencia-artificial-dez-areas-de-interesse>. Acesso em: 14 jul. 2021.

RODOTÀ, Stefano. **A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje**. Maria Celina Bodin de Moraes. Tradução Danilo Doneda e Luciana Cabral Doneda. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2 ed., rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SCHERER, Matthew U. Regulating Artificial Intelligence Systems: **Risks, Challenges, Competencies, and Strategies** (May 30, 2015). Harvard Journal of Law & Technology, Vol. 29, nº 2, Spring 2016. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2609777> . Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2609777. Disponível em: 15 jul. 2021.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 1999, v. 3.

A CONSTRUÇÃO DA LEI MAITÊ COMO PROCESSO DE COGOVERNANÇA: UM ENSAIO TRANSDISCIPLINAR SOBRE A SUPERAÇÃO DA DOR COMO PRÁTICA FRATERNAL

Luiz Eugenio Scarpino Jr.¹

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.83-102>

Sumário: 1 Introdução; 2 A pupila dos olhos, a escuridão e o renascimento: reflexões teológicas antecedentes à Lei Maitê. 3 O surgimento da Lei Maitê: o evento discriminatório individual, a resposta construída coletivamente até a sua institucionalização como política pública municipal.; 4 A cogovernança: aspectos conceituais e possível identificação de seus elementos na construção da Lei Maitê. 5 Considerações finais; Referências.

1 INTRODUÇÃO

O artigo retrata um processo de construção de uma legislação municipal na área da inclusão de pessoa com deficiência. Versa sobre uma experiência pessoal, lastreado em uma sequência de aprendizagens, sob diferentes vieses – e ainda em descoberta, envolvendo o autor e sua família, com um contexto pessoal, social e político.

Trata-se de uma história familiar, de aceitação da dor, de discriminação de pessoa com deficiência com resultados que se expressaram como agir ágápic² (IORIO, 2016) em prol da coletividade, não apenas como senso de justiça em si dos envolvidos, mas para depuração das políticas públicas.

Primeiramente o trabalho faz uma reflexão intimista de cunho teológico do processo de aceitação e transformação da dor em amor pleno³, calcando-se na acepção do professor Piero

¹ Doutorando e Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania (Universidade de Ribeirão Preto). Doutorando em Cultura da Unidade com direcionamento em sociologia da comunicação pelo Instituto Universitario Sophia, Itália. Pós graduado “lato sensu” em Gerente de Cidade (Fundação Armando Álvares Penteado); Direito Eleitoral (Universidade do Sul de Santa Catarina) e Gestão Jurídica de Empresas (UNESP). Professor. Advogado. E-mail: lscarpino@unaerp.br

² Para IORIO (2016), “Do ponto de vista da ação social, definimos a ágape como uma ação, relação ou interação social na qual os sujeitos excedem (no dar, no receber, em não retribuir ou não fazer, em deixar andar) em todos os seus antecedentes e oferecem mais de quanto a situação o peça com a intenção de gerar benefícios. Portanto, a excedência é a característica típica da ágape”.

³ Das várias dimensões do amor, como *eros* [de um senso carnal, de um casal apaixonado, por exemplo], como *philia* [lastreado na amizade, na fraternidade, de afeição por alguém que muito se quer bem], tem-se o *ágape* cujo sentido sociológico Axel Honneth e outros tão bem trataram e que guarda raízes teológicas (Apud IORIO, p.2016). O sentido do amor pleno aqui descrito pode também ser explicado na aceitação divino-trinitária do Deus-amor, e

Coda (ROSSÉ; CODA, 2020) sobre o percurso do grito do abandono na história da teologia e da experiência mística.

Na sequência, o artigo se debruça na descrição da discriminação de uma criança com deficiência como ponto de partida para a construção uma política pública na área da inclusão, sedimentada através da Lei Maitê, feita no âmbito do município de Ribeirão Preto, estado de São Paulo. Há uma preocupação analítica em descrever a justificativa técnico-jurídica e, pormenorizadamente os eventos, de forma a acompanhar o processo de diálogos, ajustes e aprimoramentos até que conseguisse ganhar a aceitação das instâncias políticas a ponto de merecer ampla aprovação social e dos mandatários, mesmo trazendo muitas mais duras a setores econômicos da cidade que viessem a descumpri-la.

Na última parte, busca-se aportar da compreensão científica da cogovernança, para correlacionar com as práticas enfrentadas na Lei Maitê, a fim de identificar processos que possam ser validados como exemplo de boa prática.

Nas considerações finais, arremata-se como um chamado ao olhar inclusivo e fraterno envolvendo a sociedade civil, como despertar para a ação política em redes, baseada na cultura do diálogo, da criação dos consensos possíveis -e transformadoras institucionalmente- através de uma legislação que traga benefícios aos mais vulneráveis e excluídos.

2 A PUPILA DOS OLHOS, A ESCURIDÃO E O RENASCIMENTO: REFLEXÕES TEOLÓGICAS ANTECEDENTES À LEI MAITÊ

Maitê é a terceira filha do casal Luiz Eugenio Scarpino Jr. e Renata Scarpino, nascida em 25 de janeiro de 2017. A caçula da família nasceu com dificuldades, que era atribuída à prematuridade. Mas não era. Desde os seis meses de idade, após uma enfermidade e uma sequência de terapias, observou-se a regressão do desenvolvimento.

Após uma profunda investigação médica (que se alongou por mais de ano), descobriu-se que ela tem uma síndrome rara neurodegenerativa, que acomete suas funções motoras. É chamada Síndrome de Leigh (*variante m.8993T>G no gene MT-ATP6*).

na acepção de “abandono irreal” de Deus Pai ao seu Filho Jesus evento do Jesus crucificado que permite transformar a dor em amor, no amor redentor da humanidade, soteriológico (ROSSÉ, CODA, 2020, p. 338). Intui-se também a visão da humanidade com o uma só família conforme assenta LUBICH (2000, pp. 10-11), em que a vontade do pai é a de que os filhos se tratem como irmãos, se amem, requerendo que “amemos a todos sem discriminação; que amemos por primeiro, sem esperar amor dos outros, que amemos cada um como a nós mesmos. Pede que façamos nossos os pesos, as preocupações, os sofrimentos e as alegrias dos irmãos. Quer que amemos até os inimigos”.

Segundo a ciência, a expectativa de vida das pessoas com esta síndrome é de aproximadamente 2 a 3 anos de idade, cujo evento morte na maioria das vezes ocorre por insuficiência respiratória ou cardíaca (THORBURN et al., 2017). Na época do diagnóstico ela tinha um ano e meio. À família, aos pais, foi uma dor dilacerante – estar em vias de perder ou ter uma vida debilitada de uma parte sua.

Vencido o choque do diagnóstico e na luz do Ideal⁴ (LUBICH, 1999), experimenta-se o amor como nunca pensava ser possível. A deficiência já não era mais um obstáculo para que tudo pudesse ser feito integrado nos programas familiares, com as devidas adaptações.

Tal qual Maria, Renata abriu os olhos e amou. E aceitou seu Jesus Abandonado⁵: “Eu conheci naquele precioso momento de chegada da Maitê, uma nova sacralidade dentro da maternidade (SCARPINO, R. 2019)”. E prossegue em seu testemunho:

Ter a Maitê foi e é meu maior privilégio. Através dela, me encontro todos os dias, com o milagre que é viver. Viver uma vida inteira, maciça, íntegra, com amor, mas também com a dor, que não se dissocia de uma vida autêntica. Sinto que Deus me agraciou nesse sentido, de me fazer um ser integral. Integral como mãe da Liz, do Luca e da Maitê. Integral como mulher, amiga, esposa, filha, pessoa, alguém tão minúscula e falha, mas com todos os pedaços por inteiro, tentando escorar um amor maior que eu, que me faz movimento frente à vida. A doença sem cura de minha Maitê, trouxe a cura da minha alma. Não me mantém inerte, à espera de maus dias. Significa para mim, uma cura que não ocorre apenas no meu interior. Mas no íntimo de cada pessoa que está ao meu lado, de cada um que vive comigo a minha luta, a nossa luta.

Reflete-se que a ferida escatológica divina permite o encontro com Ele, que devolve amor, e permite o amar de forma incondicional, não apenas um amor fácil, por crianças com desenvolvimento ordinário. Deus traçara planos distintos para tal família.

⁴ Chiara Lubich representante cocriadora do Movimento dos Focolares a quem considera o ideal como sendo o da unidade, e se propôs a levar ao mundo a unidade que gera a paz e suscita a fraternidade universal, em que “todos sejam um” (Bíblia Sagrada, João 17, 21). Para LUBICH (1999), a realização da unidade é colocada em praticada a partir do momento da vida de Jesus – aos cristãos – sofre na cruz por todos os pecados do mundo, até sentir-se abandonado por Deus. E prossegue: “Desde então, em qualquer lugar onde aparecesse a dor, onde houvesse divisões e traumas, víamos que ali era o nosso lugar, para levar amor às famílias separadas, na ruptura entre as gerações, nas Igrejas divididas, nas lutas religiosas, nas tensões quem acredita e quem não acredita. E víamos recompor-se, como por encanto, a unidade e renascer a esperança, a alegria a paz”.

⁵ A experiência do abandono experimentada no grito de Jesus crucificado, “Deus meu, Deus meu, porque me abandonaste” (Bíblia Sagrada, Mateus 27,46 e Marcos 15,34) guardam acepções subjetivas e objetivas (CODA, 2001), pelo qual, intuídos por Chiara Lubich importaria na *kénose* do Verbo encarnado que faz seu o pecado da humanidade, como separação entre Deus e homens e, o Jesus Abandonado subjetivo, no qual todo o cristão é chamado a reconhecer – com o Pai e sustentado pela graça do Espírito – o Cristo crucificado em cada situação de pecado e de separação, e a assumi-la, em Cristo e com Ele. Ver mais em LUBICH, 2003b.

Quanto mais amavam, mais o amor consolava o coração, mais iluminava as mentes, e acalentava a tristeza que poderia ainda ressentir ao fundo d'alma.

A dor dilacerante, que rasgou o peito transformou em um amor puro, capaz de transformar a existência daquela família. Pontuou Renata Scarpino sobre a transformação:

Tenho uma vida autêntica no incurável, concomitante ao sagrado que habita em mim. E essa sacralidade que me dá alento, também me aciona nessa partilha da minha intimidade com o mundo, com você. Anseio que os calvários humanos possam ficar mais leves e miraculosos a partir da consciência de que dor e amor caminham juntos. Em uma ambiência feliz cabem os dois, sempre triunfando, aquele que nos possibilita sorrir quando há motivos para chorar (SCARPINO, R., 2019).

Experimentou-se o amor de forma distinta, profunda e ressignificada. A deficiência que Maitê possuía não era um obstáculo para aprender a vivenciar uma vida nova, como homens novos, renascidos, cada qual se deixou tocar pela ferida e abrir os olhos sobre uma nova dimensão. A partir dela, ações coletivas em prol de pessoas com deficiência foram despertadas (RIBEIRÃO PRETO, 2019) e atualmente, com pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica (ASSOCIAÇÃO, 2021). Foi a **dor do abandono** (que precisava para nascer como testemunho de vida.

Era conhecido o Jesus histórico, mas a passagem de Jesus Abandonado. começou a ter um sentido diferente e desde então, ainda mais intenso.

Deus não os abandonara. Deus permitira iluminar a existência pela pupila de seu olho⁶ (LUBICH, 2000a), de entrar no seu coração através da chaga, da ferida imanente para abrir a janela e enxergar a beleza de sua existência.

Não como um amor estoico, de amar a dor pela dor, pelo sofrimento. Mas possibilita entender o sofrimento como parte da existência humana, finita, tangível e incapaz de elucidar toda a nossa imperfeição.

Como um refletor de luz, o grito de Jesus na cruz fazia sentido para abrir o coração e os olhos, permitindo enxergar um modo de levar as dores mundanas como parte do processo da vida humana. A partir do grito do Abandonado, pode-se interpretar o modo de viver com simplicidade, como chave de redenção do sacrifício que Jesus fez

⁶ “Jesus é Jesus Abandonado. Porque Jesus é o Salvador, o Redentor, e redime quando derrama o Divino sobre a humanidade, através da Ferida do Abandono, que é a pupila dos Olhos de Deus sobre o mundo: um Vazio infinito através do qual Deus nos olha, a janela de Deus escancarada para o mundo e a janela da humanidade através da qual se vê Deus” (LUBICH, 2000a, p. 125). Para CODA (ROSSÈ, CODA, 2020), a pupila deste olho que é o coração de Jesus, o Verbo feito carne, é Jesus Abandonado. A pupila é assimilada a uma ferida, uma praga. Jesus Abandonado se deixa ferir, se esvazia de si sem fazer-se nada, nada de amor.

pela humanidade e que, as pessoas, como parte do todo, fazem por ele – reciprocamente (LUBICH, 2004).

A contradição da dor-amor, da morte-vida, faz parte dos dilemas humanos. Jesus é feito na imagem e semelhança do homem, é parte de Deus Trino que é Uno e esteve em Terra na forma humana, entre. E que está em Meio.

Não o Deus apenas do templo, mas o Deus que viveu o amor e transformou a dor como caminho redentor. Deus que ilumina e abre a janela para o mundo criado, que não é apenas o pessoal, mas é o mundo de todos.

O grito como evento cristológico do amor salvífico e revelativo, trouxe uma consciência plena, de que Ele é renascido, é o senhor do céu e da Terra, ao qual se fez um com a humanidade.

O chamado ao Abandono é coletivo.

Como diria Santo Agostinho como o grito da humanidade pecadora, ou São Tomás de Aquino sobre o *taedim* e o *fruitio* – que almeja alcançar na paz perfeita e joia plena, até o exemplo de vida e testemunho de São Francisco de Assis, que sentiu na pele e alma a dor de Cristo, tocando-na profundamente – um fogo ardente, para converter em amor às pessoas, aos miseráveis e aos que mais precisavam, ensinando sua vida como testemunho de humildade.

Em São João da Cruz, a aniquilação do abandono como a maior união com Deus, oportunizada na experimentação da noite profunda, dos sentidos, de Deus e coletiva, para ressurgir para dar vida à *pericoresi*, e mostrar que “somos todos um” e “seremos todos um no amor”.

Passa-se hoje (e historicamente) por períodos de privações, de mortes, guerras, indiferenças, discriminações, desunião e descrença.

Deus continua morrendo, como aclamou Nietzsche e foi morto pelos homens, não apenas pelos incrédulos, mas principalmente para os que dizem crê-lo sem devoção, sem entrega, sem amor ao próximo e sem unidade coletiva.

É preciso uma noite coletiva e cultural para ressignificar a sociedade tão carente da humanidade, da pluralidade e do amor ao próximo. Sente-se que um movimento parecido com este aconteceu quando o Papa Francisco na *Urbi et Orbi* em 27 de março de 2020, durante a fase aguda da pandemia na Itália, chama a todos à reflexão:

Abraçar a sua cruz significa encontrar a coragem de abraçar todas as contrariedades da hora atual, abandonando por um momento a nossa ânsia de onipotência e possessão, para dar espaço à criatividade que só o Espírito é capaz de suscitar. Significa encontrar a coragem de abrir espaços onde todos

possam sentir-se chamados e permitir novas formas de hospitalidade, de fraternidade e de solidariedade. Na sua cruz, fomos salvos para acolher a esperança e deixar que seja ela a fortalecer e sustentar todas as medidas e estradas que nos possam ajudar a salvaguardar-nos e a salvaguardar. Abraçar o Senhor, para abraçar a esperança. Aqui está a força da fé, que liberta do medo e dá esperança. (FRANCISCO, 2020).

É possível entender que Jesus Abandonado é o Jesus em si e, é a trinitização divina. Os olhos que protegem não são os olhos julgadores, mas o grito do Abandonado, que permite adentrar na profundidade do Verbo, no sentido máximo de dor/amor, para alcançar a beleza da unidade, da doação, da devoção.

A ferida é parte da humanidade e a pupila do olho do mundo é a pupila do ideal de Jesus Abandonado, aquele que se entrega por amor, pela redenção, pela trinitização, que permite o senso carnal do vazio que se revela santificador, relevador para que possa ser absorvida as noites coletivas e culturais que como rito de passagem. Como disse o autor em outra ocasião (LEAL): “A gente decidiu não sofrer por antecipação. Acho que a nossa ‘virada de chave’ foi entender a missão da Maitê, tirar uma lição disso e fazer a vida dela melhor para que a gente entenda qual é a nossa missão aqui”. O amor neste contexto emerge novos significados.

A chave interpretativa do amor é a unidade, é o carisma da unidade intuído pelo Chiara Lubich, que permitiu conhecer a pupila do olho de Deus capaz de conduzir ao coração de Jesus, do verbo feito carne.

3 O SURGIMENTO DA LEI MAITÊ: O EVENTO DISCRIMINATÓRIO INDIVIDUAL E A RESPOSTA CONSTRUÍDA COLETIVAMENTE ATÉ A SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL

A iniciativa legislativa surge como um anteprojeto apresentado por duas pessoas sem mandato político, o autor e sua cōnjuge, Renata, os pais da Maitê.

Nasce como inspiração de uma indignação, em episódio envolvendo o desdém, a exclusão e o menoscabo de organizadores de evento em estabelecimento empresarial no mês de julho de 2019. No início da tarde ensolarada e quente da cidade de Ribeirão Preto em um evento promovido na área externa de um Shopping, enfrentaram uma sequência de desrespeitos. Começou com a falta de preferência na entrada da fila, e o descaso do público, que ocupava mesas coletivas (de 8 lugares) com apenas 2 pessoas, de modo a “reservar” o lugar para outras que ainda não haviam chegado. A família tentou em vão com alguns frequentadores o pedido para compartilhar alguma das mesas, ou que, ao menos, cedessem um ou dois espaços.

Ao não garantir o direito da criança Maitê, então com dois anos, na condição de pessoa com deficiência (conduzida em sua cadeira adaptada), a ter acomodações mínimas quando havia espaços suficientes para ela e no mínimo um acompanhante, mas completamente ocupados (ou reservados) para “pessoas normais” ou típicas. A organização do evento após relatada dos fatos se omitiu a dar qualquer tipo de prioridade à infante com deficiência, e tampouco dispôs de qualquer tipo de espaços ou assentos reservados para outras pessoas que também necessitavam de inclusão. Nas palavras do autor ao Jornal Tribuna Ribeirão (SCARPINO JR., 2020): “Recebemos uma resposta rude e insolente da responsável que, além de não solucionar a ilegalidade, fez questão de desprezar a presença de uma criança com deficiência no seu evento”. O descaso da promotora do evento disse que seu evento estava arquitetado (só para pessoas “normais”), dando de ombros diante de sua insensibilidade e que nada podia fazer para resolver a desordem.

Sem dúvidas, a discriminação não foi apenas de Maitê ou de sua família. Como resultado, não apenas individual, mas coletivo, que poderiam servir para tantas outras pessoas que não tinham voz e permaneciam excluídas dos espaços públicos da cidade, surge a ideia!

Aproveitando a experiência do autor e a mobilização social de sua cônjuge, desenvolveram a seguinte proposta: criar um projeto de lei que garantisse a acessibilidade e a inclusão de pessoas com deficiência e também mobilidade reduzida em eventos. Em pesquisas, identificou-se que a legislação federal era insuficiente para coibir práticas discriminatórias. Era o espaço que precisavam para aprimorar o sistema e reprimir que tais condutas ofensivas não fossem tão comuns.

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, devidamente recepcionada pelo Brasil (Decreto n.6949/09) com eficácia de norma constitucional, prescreve, dentre outras disposições a importância da conscientização:

Artigo 8. Conscientização

1.Os Estados Partes se comprometem a adotar medidas imediatas, efetivas e apropriadas para:

- a) Conscientizar toda a sociedade, inclusive as famílias, sobre as condições das pessoas com deficiência e fomentar o respeito pelos direitos e pela dignidade das pessoas com deficiência;
- b) Combater estereótipos, preconceitos e práticas nocivas em relação a pessoas com deficiência, inclusive aqueles relacionados a sexo e idade, em todas as áreas da vida;
- c) Promover a conscientização sobre as capacidades e contribuições das pessoas com deficiência.

2. As medidas para esse fim incluem:

- a) Lançar e dar continuidade a efetivas campanhas de conscientização públicas, destinadas a:
 - i) Favorecer atitude receptiva em relação aos direitos das pessoas com deficiência;
 - ii) Promover percepção positiva e maior consciência social em relação às pessoas com deficiência;

Mais adiante esta Convenção previu em seu artigo 30.5 de que trata de “participação na vida cultural e em recreação, lazer e esporte”: .e) **Assegurar que as pessoas com deficiência tenham acesso aos serviços prestados por pessoas ou entidades envolvidas na organização de atividades recreativas, turísticas, esportivas e de lazer** (grifo do autor)”.

A Lei Brasileira de Inclusão (Lei Federal n. 13.146/15) versa que no art. 4º “Toda pessoa com deficiência tem direito à igualdade de oportunidades com as demais pessoas e não sofrerá nenhuma espécie de discriminação”. E a LBI também prescreve:

Art. 9º A pessoa com deficiência tem direito a receber atendimento prioritário, sobretudo com a finalidade de:

III - disponibilização de recursos, tanto humanos quanto tecnológicos, que garantam atendimento em igualdade de condições com as demais pessoas.

A Lei do Estado de São Paulo n. 12.907, de 15 abril de 2008, prevê em seu art. 54 que constitui discriminação à pessoa com deficiência:

I - impedir, dificultar, obstar ou recusar a livre locomoção em estabelecimentos da Administração Direta ou Indireta e das concessionárias de serviços públicos; II - impedir, dificultar, obstar ou restringir o acesso às dependências de bares, restaurantes, hotéis, cinemas, teatros, clubes, centros comerciais e similares; III - fazer exigências específicas para a obtenção ou manutenção do emprego; IV - induzir ou incitar à prática de atos discriminatórios; V - veicular pelos meios de comunicação de massa, mídia eletrônica ou publicação de qualquer natureza a discriminação ou o preconceito; VI - praticar qualquer ato relacionado à condição pessoal que cause constrangimento; VII - ofender a honra ou a integridade física. § 1º - *omissis*. § 2º - **A ausência de atendimento preferencial à pessoa com deficiência é forma de prática discriminatória** prevista nos incisos VI e VII deste artigo.

Enquanto não houver uma cultura inclusiva e menos individualista, é dever do Estado zelar com medidas preventivas e repressivas para que as minorias não se vejam reduzidas à marginalidade, à exclusão, à segregação.

As pessoas típicas que não necessitem de qualquer tipo de auxílio físico, mental, intelectual ou sensitivo, por exemplo, precisam ter maior consciência coletiva e de ambientes que permitam a plena integração dos espaços público e privados – em especial. Enquanto inexistir uma cultura adequada de respeito às pessoas com

deficiência se mostra imperativo a intervenção legislativa para coibir a indiferença. Nitidamente há um déficit de fraternidade!

Na esteira da lei federal – do Estatuto da Pessoa com Deficiência, é que nasce a inspiração desta política municipal para melhor regulamentar o interesse local e exigir aos estabelecimentos que disponibilizem a integração e a participação das pessoas com deficiência (PcD).

Prescreve o Estatuto da PcD (art. 9º) que “a pessoa com deficiência tem direito a receber atendimento prioritário, sobretudo com a finalidade de: III - disponibilização de recursos, tanto humanos quanto tecnológicos, que garantam atendimento em igualdade de condições com as demais pessoas”. Também já previsão expressa no artigo 44 de reserva de espaços livres e assentos para a pessoa com deficiência em ambientes que abriguem eventos ou recebam pessoas, tais como teatros, cinemas, auditórios, locais de espetáculo e similares, como shopping centers.

Neste sentido, portanto, é que o autor e sua cônjuge (sob a consultoria técnica das advogadas especialistas Samira Andraos Marquezin e Renata de Carlis Pereira) apresentaram um anteprojeto pautado na intenção de criar regras mais claras e obrigações aos estabelecimentos empresariais para que resguardem a acessibilidade e o direito de participação de todas as pessoas, inclusive as com deficiência, em eventos de uso público ou coletivo por pessoa jurídica de direito privado.

Existia nítida lacuna legislativa até aquele momento quanto ao cabimento de vários aspectos fundamentais desta proposta: regramento quanto aos assentos e acomodações ao ar livre e à garantia do direito de preferência, inclusive sobre a fiscalização, acompanhamento e garantia de proteção das pessoas com deficiência, além de sanções condizentes.

O texto proposto resguardava e não colidia com as atuais prescrições e normas federais, tampouco invade as de sua competência, alinhando-se inclusive ao Decreto Federal n. 9404/2018.

Tratava-se de matéria que se insere dentro da competência municipal (art. 4º, I e III da Lei Orgânica de Ribeirão Preto) a regradar, à míngua de mais desídia normativa geral no âmbito federal ou estadual, a conferir o que dispõe a Constituição Federal: “Art. 23, II - é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”.

A Lei Orgânica do Município diz que se velará pela proteção especial da pessoa com deficiência (art. 191). A iniciativa se ajustava à política de acessibilidade prescrita no Plano Diretor de Ribeirão Preto (Lei Complementar n. 2866/2018), em seus artigos 155 a 158, a se destacar:

Art. 157. §§ 1º a 3º- omissis

§ 4º - **Todas as políticas públicas municipais devem incluir** em seu público envolvido, direta ou indiretamente, **as pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida**, incluindo-se os idosos, garantindo-se a **acessibilidade**, a **participação**, a informação e o envolvimento social.

Art. 158. São princípios da Política de Acessibilidade:

I - o **respeito pela dignidade** inerente, a autonomia individual, inclusive a liberdade de fazer as próprias escolhas, e a independência das pessoas;

II - **a não discriminação;**

III - **a plena e efetiva participação e inclusão na sociedade;**

IV - o **respeito pela diferença** e pela aceitação das pessoas com deficiência como parte da diversidade humana e da humanidade;

V - o respeito pela dignidade inerente à pessoa idosa;

VI - **a igualdade de oportunidades;**

VII - **a acessibilidade em todos os ambientes de uso comum, público e coletivo;**

VIII - o respeito pelo desenvolvimento das capacidades das crianças com deficiência e pelo direito das crianças com deficiência de preservar sua identidade;

IX - **o atendimento preferencial imediato e individualizado junto aos órgãos públicos e privados prestadores de serviços à população;**

X - a viabilização de formas alternativas de participação, ocupação e convívio do idoso com as demais gerações.

Destacou-se que anteprojeto não colidia com a iniciativa reservada ao Poder Executivo no que tange a legislação pertinente do Código de Obras (Lei Complementar n. 2932/18), o qual se volta a “normas gerais e específicas a serem obedecidas na elaboração de projeto, obtenção de licenciamento, ordenamento na execução, manutenção e utilização de obras e edificações”. Neste sentido, o texto apresentado tinha como norte a disposição de reserva e preferência de assentos e espaços para PcDs e outros em estabelecimentos empresariais trazendo reprimendas municipais ao descumprimento principalmente a condutas que sejam efetivamente discriminatórias. Entretanto, como norma geral, o Código de Obras Municipal já dispôs em seu artigo 215, VII que os locais de reunião destinados ao público devem possuir acessibilidade a pessoas com deficiência, sem outras prescrições.

Identifica-se que as normas federais e estadual sobre o assunto serem insuficientes para regular o temário no âmbito local, notadamente por não preverem

mecanismos para evitar as práticas discriminatórias ou excludentes, como se propôs no anteprojeto.

Não se olvide que a LBI prescreva ser um tipo de ato de improbidade administrativa (Lei 8.429/92, art. 11, IX) a não efetivação da acessibilidade, inclusive por também trazer sancionamentos. Tal sorte de reprimendas se mostra inadequada para glosar condutas da iniciativa privada, em sua exploração econômica, as quais nem sempre agem com o dolo específico exigido para a sanção penal, e muito menos poderiam ser sempre enquadradas na Lei de Improbidade, especialmente quando inexistir agente público amoldado na infração.

Abre-se assim um campo para que norma local regule as condutas e práticas discriminatórias – pois a não inclusão e vedação de participação de PcDs em eventos em geral é uma espécie de discriminação – ocorridas na cidade pelos estabelecimentos que organizem e promovam eventos abertos à coletividade.

O Tribunal de Justiça de São Paulo resguarda a competência local para legislar sobre este tema:

Não se olvida que este Órgão Especial tem sufragado o entendimento pela constitucionalidade de leis municipais que objetivem favorecer e facilitar o exercício de atividades relacionadas às prerrogativas fundamentais da pessoa portadora de deficiência, reconhecendo-se, em tais casos, que o interesse local autoriza a edição de norma municipal que confira efetividade ao direito de acessibilidade da pessoa com deficiência, seja esta manifestada em quaisquer de suas espécies, **desde que não haja descompasso com eventual legislação federal e estadual que disponha sobre o mesmo tema**” (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, 2019).

Não se identifica qualquer tipo de vício de iniciativa de projeto oriundo do Poder Legislativo conquanto tenha o Supremo Tribunal Federal decidido em sede de Repercussão Geral (Tema n. 917). Não obstante a indicação de responsabilidade pela fiscalização – esta já é inerente às atividades da pasta, não havendo sequer criação de novas despesas ou estrutura. Segundo a Constituição do Estado de São Paulo a regra é de competência concorrente (art. 24), não havendo nada na Lei Orgânica do Município que restrinja a atuação parlamentar.

O Anteprojeto desta política pública municipal, foi apresentado às Comissões temáticas da Câmara Municipal de Ribeirão Preto que mais tinham pertinência: Pessoa com Deficiência e a dos Idosos/Crianças e então subscritos pelos seus respectivos presidentes: vereador Dr. Luciano Mega e vereadora Gláucia Berenice.

O projeto foi protocolado em agosto de 2019 (APOLINÁRIO, 2019b), recebendo o n. 149/2019, sendo “batizada” no Legislativo de “Lei Maitê” (CÂMARA, 2019), já

com a ideia que pudesse ser amadurecida em sua tramitação – que durou aproximadamente 6 meses, um tempo razoável para propiciar que fosse divulgada, dialogada, debatida e contasse com ampla participação social. Afinal no entender do autor, “uma proposta ou uma lei que não encontra respaldo no seio social está fadada a ser considerada ilegítima” (SCARPINO JR.,2020).

Durante toda a tramitação, a proposta foi objeto de discussões no Fórum Permanente de Discussão Intervenção na Política de Atenção à Pessoa com Deficiência que engloba Defensoria Pública e entidades sociais, além de representantes do Poder. Posteriormente, o projeto foi alvo de audiência pública realizada na Câmara Municipal (02/10/2019).

Figura 1 – Audiência Pública do PL Maitê na Câmara Municipal de Rib. Preto



Foto: Página do Facebook do vereador Luciano Mega (2020). Na imagem, da direita para esq.: Lucas Pereira (OAB); Bruno Silva (Defensoria Pública); Sheila Dutra (Conselheira do CMDPcD), Vereador Luciano Mega, Vereadora Gláucia Berenice, Renata Scarpino e Luiz Eugenio Scarpino Jr.

Posteriormente, em 14 de outubro de 2019, no Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência o projeto foi discutido e aprovado (CMDPcD, 2019).

Figura 2 – Reunião com o CMPDPcD



Foto: Arquivo pessoal. Na imagem, Conselheiros, vereador Gláucia Berenice, assessores do vereador Luciano Mega e o autor.

Por fim, ocorreu uma reunião na Associação Comercial e Industrial de Ribeirão Preto no mês de novembro com empresários do ramo, preocupados com os reflexos da legislação.

Neste meandro, inclusive, o projeto foi dialogado com inúmeros vereadores para contar com o maior esclarecimento possível. Desde o primeiro momento, obteve-se o apoio expresso do órgão representativo da advocacia da região (12ª Subseção de Ribeirão Preto) e do Estado de São Paulo (Seccional paulista da Ordem dos Advogados do Brasil).

Contou-se com uma boa cobertura de veículos de comunicação regional (rádio, TV, impressos e internet) em várias etapas da discussão do projeto.

Enfim amadurecido, o projeto foi pautado para o dia 12 de dezembro de 2019 para votação. Houve um adiamento, a pedido de alguns vereadores, preocupados com os reflexos da propositura. O projeto foi repautado para a sessão do dia 17 de dezembro do mesmo ano. Foi apresentado um substitutivo⁷, e mais uma emenda, essa alinhada com a Comissão de Desenvolvimento Econômico da Câmara⁸, pois estavam preocupados com os grandes eventos da cidade, estabelecendo ajustes no PL.

No final, inclusive entre adiamentos e tentativas de última hora de esvaziar o projeto (patrocinado na undécima hora mediante emendas apresentadas pela Comissão de Constituição de Justiça e Redação⁹), graças à excelente comoção social construída, o substitutivo do projeto foi aprovado (MORAIS 2019), com nova votação da redação final em 19 de dezembro¹⁰ e depois, sancionado pelo Prefeito Municipal, Duarte Nogueira, em 22 de janeiro de 2020. O texto base e a redação final foram aprovados à unanimidade pelos vereadores.

A Lei Maitê tratou de criar um percentual de reservas de assentos para pessoas com deficiência (de qualquer natureza) bem como aos que tenham mobilidade reduzida (como idosos, gestantes ou acidentados), que, se não cumprido ou fiscalizado, poderá gerar multa ao empresário que organizar o evento. Em eventos ao ar livre, é obrigatório

⁷ Substitutivo ao PL Maite:

https://publico.camararibeiraopreto.sp.gov.br/sapl_documentos/substitutivo/152_substitutivo.pdf

⁸ Emenda 1: https://publico.camararibeiraopreto.sp.gov.br/sapl_documentos/emenda/1336_emenda.pdf, aprovada.

⁹ Todas as emendas a seguir foram negadas no Plenário: Emenda 2

https://publico.camararibeiraopreto.sp.gov.br/sapl_documentos/emenda/1338_emenda.pdf, Emenda 3:

https://publico.camararibeiraopreto.sp.gov.br/sapl_documentos/emenda/1339_emenda.pdf, Emenda 4:

https://publico.camararibeiraopreto.sp.gov.br/sapl_documentos/emenda/1340_emenda.pdf, Emenda 5:

https://publico.camararibeiraopreto.sp.gov.br/sapl_documentos/emenda/1341_emenda.pdf.

¹⁰ Vide autógrafa em

https://publico.camararibeiraopreto.sp.gov.br/sapl_documentos/materia/588.pdf?1625605452.0.

reservar 10% para eventos com até 1.000 pessoas e reduzido até 4% àqueles com público superior a 5 mil pessoas. Mesmo que as vagas sejam totalmente preenchidas, há a previsão do direito de preferência, desde a entrada do estabelecimento até sua efetiva acomodação, além das vagas reservadas. Os estabelecimentos ficam responsáveis pela reserva e caso não haja demanda, podem pontualmente ocupar tais espaços com outras pessoas, principalmente em eventos vendidos com antecedência. Além disso, determina a sinalização dos espaços, a fiscalização por parte do organizador, a possibilidade de qualquer pessoa noticiar o seu descumprimento e, no caso de aplicação de multas, o valor será destinado para promoção de campanhas educativas a serem desenvolvidas por iniciativa do Conselho Municipal.

Tal política encontra respaldo em recente iniciativa no Projeto “Ambiente Acessível, Sociedade Inclusiva” promovida pelo Movimento Focolares:

A ideia de um ambiente acessível não pode mais ser considerada como uma utopia, ou seja, de um mundo onde ninguém, independentemente de sua condição pessoal física ou cognitiva, encontre barreiras arquitetônicas, tecnológicas, sociais que possam restringir a sua mobilidade, limitar as suas relações, impedir a sua plena realização como pessoa. Hoje, no despertar do terceiro milênio, este sonho deve tornar-se realidade: é um pré-requisito para a realização de uma sociedade inclusiva." (MOVIMENTO FOCOLARI, 2021).

Após o *vacatio legis* da Lei Maitê, a identificação de sua eficácia não pode ser observada, conquanto a pandemia de COVID-19 a partir de março de 2020 afetou tragicamente o cotidiano e despiu a perspectiva de convivência social em ambientes ao ar livre, principalmente às PcDs e pessoas com mobilidade reduzida. Aguarda-se, assim, o porvir pós-pandemia.

4 A COGOVERNANÇA: ASPECTOS CONCEITUAIS E POSSÍVEL IDENTIFICAÇÃO DE SEUS ELEMENTOS NA CONSTRUÇÃO DA LEI MAITÊ

A Lei Maitê tratou de uma iniciativa advinda de cidadãos, sem mandato que ensejou uma nova política pública. Encontra-se aqui os elementos que poderiam encontrar respaldo como cogovernança política, que “ocorre então quando representantes dessas organizações populares fora do estado entram em discussão, debate, negociação e tomada de decisão conjunta com representantes do estado” (SOMERVILLE, HAINES, 2008).

Não se tratou de ação isolada e dissociada. Mais um ponto de aderência ao conceito de cogovernança: “é definida como uma abordagem colaborativa que se beneficia de uma pluralidade de atores, cuja experiência e conhecimento expandem a base de recursos,

melhorando assim a capacidade de enfrentar problemas sociais complexos e melhorar os serviços” (SØRENSEN; TORFING, 2018).

Tudo depende de governança, que concerne à organização e distribuir o papel a que cada um tem que fazer. Toda a empresa tem governança, as organizações da sociedade civil, o Poder Público. Governar implica em tomar decisões e escolher prioridades.

Os Governos das cidades dependem de um processo de cogovernança, que é aquele em que, nos dizeres da professora Daniela Ropelato, em tradução livre, tem como “o ideal de um governo democrático implica na ampla participação dos cidadãos na gestão da coisa pública” (ROPELATO, 2021). Especialmente no âmbito da cidade, essa demanda é uma exigência fundamental, capaz de promover o bem comum e, assim, atender os principais anseios da comunidade. Mediante relações fraternas, diálogo e corresponsabilidade, mais que um conceito, a cogovernança se apresenta como um modelo de gestão pública capaz de corresponder a essas características, nos contextos altamente complexos das cidades contemporâneas” (ROPELATO, 2021).

Em ACKERMAN (2004), observa-se que, para além da "coprodução" e da "responsabilidade social", designa uma responsabilidade completa e uma participação popular nas instituições internas do governo e na tomada de decisões, ao ponto de confundir a fronteira entre o estado e a sociedade. E foi exatamente esse ponto que se buscou preencher, interpondo-se nas instâncias políticas representativas e oficiais, uma proposta social, devidamente debatida e dialogada dentro das instituições, mas de fora para dentro. Além de co-produzir serviços específicos e pressionar o governo de fora, os atores sociais também podem participar diretamente nas funções básicas do próprio governo.

Procurou-se aprofundar o conceito de governança em rede, sendo que, “dinamicidade, fluidez e pluralidade são características das redes que, em ação, viabilizam a cogovernança e uma vida social mais equilibrada no que diz respeito aos mais variados aspectos da convivência” (FOCOLARES, 2021).

Desse modo, todos os atores da cidade contribuem ao trazer o seu ponto de vista específico: políticos, empresários, movimentos sociais, associações de profissionais, universitários e cidadãos engajados são convidados a compor juntos essa rede.

Melhorar a responsabilidade democrática, aumenta o bem-estar da comunidade e promove uma tomada de decisão mais justa e eficaz em geral (SOMERVILLE, HAINES 2008).

Portanto, o chamado para cogovernança é uma convocação para que não se abandone o papel de cidadãos ativos, participativos, notadamente para não abandonar a população marginalizada, além daquelas discriminadas – explícitas e implícitas sistematicamente.

Baseados na cultura da unidade, em que o diálogo deve prevalecer, e a fraternidade que deve iluminar as ações, tem-se condições de lutar pelo bem comum, respeitando a democracia plural, não apenas como processo eleitoral em que a maioria escolhe os vencedores para tudo fazer. Isso não basta e não funciona apenas. É preciso um compromisso em que resguarde o respeito para que não se suporte mais a exclusão das pessoas, não só da vida em sociedade, mas da possibilidade de poder atuar com políticas públicas necessárias para dar as respostas corretas aos problemas de todos, e não apenas dos ocupantes de espaços de poder – ou com fácil acesso a ele.

Para finalizar, pode-se tentar conceituar a prática de cogovernança, de forma mais abrangente, a seguir das seguintes reflexões do autor:

Cogovernança significa governar com o destinatário, não para o beneficiário, a partir da perspectiva de que apenas se alcançam resultados justos irmanados uns com os outros, em que não se deixe ninguém para trás, de forma que, quem ocupe uma função pública não se sinta desobrigada de retroalimentar-se da representatividade de todos os cidadãos. A legitimidade democrática pressupõe que as ações governamentais sejam baseadas em relações dialógicas entre cidadãos emancipados e agentes públicos, individualmente ou em redes, construindo-se mediante práticas fraternas, sustentáveis transparentes, plurais, inclusivas com amplo senso de (co)responsabilidade e mútua colaboração de todos os atores político-sociais no atingimento do bem comum da comunidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na dor é possível construir o amor. Na aspereza do desprezo, encontrou-se espaço para semear uma iniciativa que pudesse ajudar outras “Maitês”. As trevas do sofrimento são superadas à luz do amor profundo, não apenas como evento individual, mas como uma noite coletiva e cultural, com as devidas reservas, que experimentaram São João da Cruz e Chiara Lubich.

Acredita-se que a Lei aqui discutida foi um contributo, mas ainda não o suficiente: é preciso que haja maior conscientização de todos: população (com ou sem deficiência) e principalmente o empresariado, que deve enxergar que existem consumidores “atípicos” que querem ser bem atendidos, mas precisam pertencer, receber tratamento digno, com autonomia para participar e serem incluídos em sociedade, como promotores desta cultura.

Enquanto não houver uma cultura inclusiva e menos individualista, é dever do Estado zelar com medidas preventivas e repressivas para que as minorias não se vejam reduzidas à marginalidade, à exclusão, à segregação.

Todos possuem responsabilidade por construir um ambiente mais participativo de cidadania, em que a economia não vilipendie a dignidade de todos, para criar uma “atitude de fraternidade” (LUBICH, 2000b) em que a lei não precise ser necessária para propiciar a “arte de amar” que exige que amemos a todos sem discriminação”.

Chegou a hora de evitar soluções *top-down*: impostas pelos políticos, pelos “donos do poder”, como dizia Raymundo Faoro em 1958. Para isso, precisa-se encontrar soluções para que a sociedade saiba exigir para lutar, aprimorar e aperfeiçoar as políticas públicas a partir de baixo – e não algo tratado pelas pela tecnocracia.

Continuará a ser um desafio que este agir político possa ser preenchido pelos mais vulneráveis, por aqueles que não tem voz pública, invisibilizados pelas mazelas, merecendo reflexões sobre o aprimoramento dos mecanismos que possam atrair para esfera institucional as dores profundas e caladas que precisam ser curadas.

Entende-se como oportuno desenvolver não apenas políticas de governo, mas que possam ser institucionalizadas, em políticas públicas de Estado, permanentes e que sirvam para atingir com exatidão as causas sistêmicas que afligem a sociedade, advindos dentro do seu *corpus*, para assim, ganhar a devida legitimidade.

A Lei Maitê como política pública municipal na cidade de Ribeirão Preto, SP, pode ser destacada como uma construção que guarda elementos de cogovernança à luz da fraternidade, como percurso de vida de seus idealizadores como ação voltada ao bem comum da comunidade, como “novas formas de solidariedade coletiva em contextos caracterizados pelo pluralismo” (IORIO, 2016).

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, John. Co-Governance for Accountability: Beyond “Exit” and “Voice”. **World Development**, Vol. 32, No. 3, pp. 447–463, 2004.

APOLINARIO, Paulo. Câmara aprova lei que exige reserva de assentos para deficientes em Ribeirão Preto. **Portal Revide**, 18.12.2019. 2019a. Disponível em <https://bit.ly/3hKCG71>, acesso em 7.7.2021.

_____. Projeto exige reserva e preferência de assentos para deficientes em estabelecimentos de RP. **Portal Revide**, 13.08.2019. 2019b. Disponível em <https://bit.ly/3hneucn>, acesso em 07.07.2021.

ASSOCIAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA IN PACTO, Site oficial In Pacto. Disponível em <https://associacaoinpacto.org.br/quem-somos/>, acesso em 07.07.2021.

CÂMARA MUNICIPAL DOS VEREADORES DE RIBEIRÃO PRETO. Projeto de Lei nº 149/2019: Institui a Lei Maitê que dispõe sobre a obrigatoriedade de reserva e de preferência

de espaços e assentos para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida nos estabelecimentos empresariais no município de Ribeirão Preto, conforme especifica. Autoria: Vereadores Gláucia Berenice e Dr. Luciano Mega, Disponível em <https://camararibeiraopreto.sp.gov.br/pesquisaMaterias.htm>, acesso em 07.07.2021.

CBN RIBEIRÃO, Projeto de Lei quer que estabelecimentos comerciais reservem assentos para pessoas com deficiência. 14.10.2019. Podcast, Disponível em <https://bit.ly/3hIk9sq>, acesso em 07.07.2021

CMDPcD - Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência de Ribeirão Preto. ATA Nº 03 – Reunião Ordinária, 14.10.2019. Disponível em <https://bit.ly/3hjiV7P>, acesso em 7.7.201.

CODA, Piero. O carisma da Unidade e a sua incidência ecumênica: algumas reflexões teológicas. **Abba**, São Paulo, v.4, n. 1, 2001.

FRANCISCO, Papa. Homilia do Santo Padre, Adoração do Santíssimo e Bênção Urbi et Orbi, Sagrado da Basílica de S. Pedro, 27 de março de 2020. **Vatican News**, 2020, Disponível em <https://www.vaticannews.va/pt/papa/news/2020-03/papa-francisco-homilia-oracao-bencao-urbe-et-orbi-27-marco.html>, acesso em 7.7.2021.

FOCOLARES. Jovens promovem evento sobre “Cogovernança: Ser cidadão é ousar e cuidar” durante a Semana Mundo Unido 2021, 03.05.2021. Disponível em <http://focolares.org.br/jovens-promovem-evento-sobre-cogovernanca-ser-cidadao-e-ousar-e-cuidar-durante-a-semana-mundo-unido-2021/>, acesso em 07.07.2021.

IORIO, Gennaio. **O amor como ágape na práxis social:** Origem, definição e perspectivas. **REALIS**, v.6, n. 01, Jan-Jul. 2016.

LEAL, Alice de Carvalho Leal. Maitê enfrenta doença rara e deixa lei como legado para Ribeirão. **História do Dia**, 10 fevereiro 2020, Disponível em <https://historiadodia.com.br/maite-enfrenta-doenca-rara-e-deixa-lei-como-legado-para-ribeirao/>, acesso em 07.07.2021.

LUBICH, Chiara. A fraternidade no horizonte da cidade, Discurso sobre o Movimento Político pela Unidade à Câmara Municipal de Trento, Itália, em 8/6/2001, **Abba**, S. Paulo, vol. VI, n. 3., 2003a.

_____. Chiara. A União com Deus, **Abba** – Revista de Cultura, São Paulo, vol. VII, n. 3, 2004.

_____. Chiara. A Unidade e Jesus Abandonado: fundamentos de uma espiritualidade de comunhão, **Abba**, São Paulo, vol. VI, n. 2, 2003b.

_____. Chiara. Discurso de Chiara Lubich na mesquita Malcolm Shabazz – Harlem, Nova York, 18 de maio de 1997, **Abba**, São Paulo, v. 2, n. 1, 1999.

_____. Chiara. “Per una politica di comunione”. **Nuova Umanità**. Roma, XXIII, n. 134, 2001.

_____. Chiara. O grito. Cidade Nova, São Paulo, 2000a.

_____. Chiara. O Movimento dos Focolares em seus aspectos político e social: discurso proferido a um grupo do Partido Popular Europeu. Estrasburgo (França), 15 de setembro de 1998. **Abba**, São Paulo, v.3, n. 1, 2000b.

MEGA, Luciano. **Facebook**. Fotografia da Audiência Pública da do Projeto de Lei Maitê, Ribeirão Preto, em 13.ago.2019. Disponível em <https://bit.ly/3hmJFnZ>, acesso em 07.07.2021.

MOVIMENTO FOCOLARI. Movimento Focolari Humanità Nuova / HDC - Health Dialogue Culture / Movimento Focolari Centro per il dialogo con la cultura) Projeto “Ambiente Acessível, Sociedade Inclusiva. 2021. Disponível em <http://www.healthdialogueculture.org/pt/161-progetti/697-projeto-ambiente-acessivel-sociedade-inclusiva.html>, acesso em 07.07.2021.

MORAIS, Silvia. Lei Maitê é aprovada pelos vereadores em primeira discussão. **Câmara Municipal de Vereadores de Ribeirão Preto**, Ribeirão Preto, 17.12.2019, Disponível em <https://bit.ly/3dOHB60>, acesso em 7.7.2021.

SCARPINO JR., Luiz Eugenio. Lei Maitê: em defesa da filha. **Jornal Tribuna Ribeirão**, Destaque, Edição de 26.1.2020, Disponível em <https://www.tribunaribeirao.com.br/site/lei-maite-em-defesa-da-filha>, acesso em 07.07.2021.

SCARPINO, Renata. Eu fui desinstalada da minha condição natural de mãe: Uma vida autêntica de dor e de amor. **Portal Inconfidentes**, 04.07.2019, Disponível em <https://portalinconfidentes.com.br/eu-fui-desinstalada-da-minha-condicao-natural-de-mae/>, acesso em 07.07.2021.

SOMERVILLE, Peter; HAINES, Nathan. Prospects for Local Co-Governance, **Local Government Studies**, 34:1, 61-79, 2008.

SØRENSEN, E.; TORFING, J.. The democratizing impact of governance networks: From pluralization, via democratic anchorage, to interactive political leadership. **Public Admin.** 2018; 96:302–317. <https://doi.org/10.1111/padm.12398>

THORBURN, DR; RAHMAN, J; RAHMAN, S. Mitochondrial DNA-Associated Leigh Syndrome and NARP. 2003 Oct 30 [Updated 2017 Sep 28]. In: Adam MP, Ardinger HH, Pagon RA, et al., editors. **GeneReviews** [Internet]. Seattle (WA): University of Washington, Seattle; 1993-2018. Disponível em <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK1173/>, acessado em 07 de julho de 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2049622-53.2019.8.26.0000, Rel. Des ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, j. em 29.5.2019.

RIBEIRÃO PRETO. Ribeirão Preto terá manhã de brincadeiras e inclusão social neste sábado, Prefeitura Municipal de R. Preto. 18/10/2019. 2019 Disponível em <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/portal/noticia/ribeirao-preto-tera-manha-de-brincadeiras-e-inclusao-social-neste-sabado>, acesso em 7.7.2021.

ROPELATO, Daniela. **Verso una definizione condivisa del concetto di cogovernance.** Centro Internazionale Movimento Politico per l'Unità - MPpU. Trabalho em curso. 2021.

ROSSÉ, Gerárd; CODA, Piero. **Il Grido D'Abbandono:** Scrittura, Mistica, Teologia, Città Nuova, Collana dell'Istituto Universitario Sophia, 2020.

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE: EXPERIÊNCIA E ESPERANÇA

Eno Dias de Castro Filho¹

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.103-116>

Sumário: 1 Introdução: cogovernança, outros nomes e seus contextos; 2 Metodologia; 3 OP de Porto Alegre: contornos; 4 OP de Porto Alegre: minha experiência; 5 Considerações finais: lições aprendidas e esperança; Referências.

1 INTRODUÇÃO: cogovernança, outros nomes e seus contextos

A experiência aqui descrita e discutida não se desenvolveu sob a denominação de cogovernança, expressão-chave deste *e-book* do Movimento Político pela Unidade (MPpU). O Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre foi uma experiência que transcorreu por quase 30 anos sob as consignas de “participação popular”, “democracia participativa” e “controle social sobre o Estado”, entre outras. Para os que a viveram, talvez a expressão “cogovernança” raramente – ou nunca – tenha sido dita. Uma vez conhecida, porém, dificilmente alguém poderá dizer que aquela experiência é distante do conceito de cogovernança: “capacidade de gestar coletivamente uma visão comum sobre a cidade e agir em ‘corresponsabilidade’, instituições e cidadania ativa, numa rede única de sujeitos e bens relacionados” (MPpU, 2021). O OP expressou, sem sobra de dúvida, uma vivência concreta da fraternidade na política.

O lugar do autor nessa experiência foi o de protagonista. Integrou a coordenação da campanha eleitoral de 1988, que conduziu o Partido dos Trabalhadores (PT) à sua primeira vitória eleitoral em Porto Alegre. Atuou, por alguns meses desde a posse (jan./1989), no gabinete do Vice-Prefeito. Na sequência, foi eleito para o Diretório e Executiva municipais do partido. Mais tarde, em 1993, retornou ao governo como Secretário de Saúde Adjunto. A primeira inserção na gestão da cidade deu-se, justamente, no ano em que o novo governo gestou

¹ Foi Secretário de Saúde Adjunto de Porto Alegre. Foi médico de família e comunidade (por 25 anos) na Unidade de Saúde Barão de Bagé, Gerente do Serviço de Saúde Comunitária e professor no Mestrado de Avaliação de Tecnologias em Saúde no Grupo Hospitalar Conceição. Criou e coordenou o Telessaúde/RS. Trabalha em projetos do Hospital Alemão Oswaldo Cruz, da BIREME/OPAS e da FGV-RJ. E-mail: enofilho@gmail.com

o Orçamento Participativo. O OP tornou-se a metodologia de partilha das decisões sobre o orçamento municipal com a população de Porto Alegre.

As consignas que orientaram a concepção do OP eram congruentes com um novo contexto que surgia. Desde a ditadura militar, Porto Alegre viveu sob administrações que não compartilharam decisões sobre seus investimentos com os cidadãos, pois não havia canais para isso. A eleição de Olívio Dutra, de um partido à esquerda, validou nas urnas uma avaliação de que o orçamento municipal vinha servindo a pactuações entre governantes e poderosos, a serviço de interesses econômicos minoritários. A palavra “popular”, na expressão “participação popular”, contrapunha-se a uma tradição elitista e se conectava à “inversão de prioridades” sociais prometida na campanha. Era seu transbordamento (inundação?) coerente como inversão do processo decisório.

É possível, assim, que a expressão “cogovernança” não houvesse sido utilizada, naquele momento, **nem mesmo se fosse conhecida mais amplamente**. Ela carrega a possibilidade de significar uma neutralidade não conflitiva. Não expressaria os afetos envolvidos na rejeição à tradição elitista e nem a esperança de mudança. Naquele contexto, não se tratava de apenas colocar diferentes sujeitos sociais a pactuar novos acordos, mas de fazê-lo com a direcionalidade do programa social aprovado nas urnas. Isso não define uma oposição conceitual entre cogovernança e participação popular, mas situa a importância da referência nítida à transformação de uma realidade injusta como motivadora para a ampliação da base de tomada de decisões.

No entanto, **cumpre notar que “cogovernança” não é uma expressão amplamente conhecida**. Uma busca na internet (não limitada à língua portuguesa) realizada no dia 05 de maio de 2021, no Google Acadêmico, revelou tão somente 85 resultados para o termo. No mesmo dia, encontrou-se 331 mil resultados para “participação popular”. Já para “orçamento participativo”, um recorte específico dentre os tantos possíveis para a prática de cogovernança, foram encontrados, na mesma data, 87.900 resultados.

Tais achados podem orientar o diálogo do MPpU com realidades distintas, sugerindo ocasiões de usar outras expressões que as sementes do Verbo e/ou a ação da Igreja já espalharam na realidade humana antes de iniciativas atuais. Isso pode contribuir no processo de encarnação do Carisma dos Focolares na política, missão do movimento. Com pluralidade semântica, mais facilmente somar-se-ão parcerias para fazer jus ao coração dos compromissos da “Charta” do MPpU (2016). Eles requerem grande pujança, pois se contrapõem a “uma globalização injusta”, assumem a “prioridade aos mais vulneráveis” e defendem a “utilização social dos bens” no caminho de “sustentar a democracia de cada povo”.

A constituição do OP também foi tensionada pelo risco de um certo estreitamento. Havia lideranças da esquerda que propugnavam, em 1989, pela ideia de *governar para os trabalhadores*. De certo modo, era uma ideia restritiva em relação ao conjunto da cidade. Embora desejasse focar na maioria, não considerava a necessidade de incidir, a partir dos interesses dessa maioria, sobre a diversidade de necessidades e percepções presentes na cidade. Essa concepção estreita foi superada pela perspectiva mais abrangente de *governar para todos a partir do horizonte das classes trabalhadoras*.

Essas diferenças podem fazer pouco sentido no contexto atual, em que pautas de *cores, costumes e símbolos* (o azul e o rosa, ou o verde-amarelo) parecem ter deslocado as *necessidades das maiorias excluídas ou exploradas* dos debates nacionais. No entanto, aquelas controvérsias de 1989 evidenciaram um elemento central da política que tanto o neofascismo como uma ala estreita da esquerda deixam de lado: a hegemonia.

Coesionar livremente a sociedade a partir de um centro de gravidade relacionado a interesses de um segmento é o significado do exercício da hegemonia. Tal noção deixa nítida uma verdade muitas vezes escondida: no mundo real, onde os bens são escassos, os acordos possíveis tendem a expressar a predominância sustentada de alguns interesses. O mais comum é que expressem a predominância dos interesses dos que concentram os meios de poder econômicos, políticos ou bélicos. Essa predominância sempre tem um impacto persistente na cultura da época; no entanto, os conflitos decorrentes dessa dinâmica também podem dar lugar a iniciativas contra-hegemônicas. Essas são as que favorecem o empoderamento dos despossuídos e a extensão de sua influência na sociedade e podem ser limitadas no tempo e no espaço, até que a sociedade venha a revolucionar-se, mas nem por isso deixam de marcar, em outro sentido, a mesma cultura.

A pauta da cogovernança, trazida pelo MPpU, mesmo sendo um termo pouco afeito aos debates então existentes, também pode incluir a noção de hegemonia. Os objetivos expressos na sua *Charta* tendem aos interesses e necessidades mais universais, de cuja realização amplas maiorias se encontram alijadas. Isso significa privilegiar demandas humanas e ambientais que precisam ser satisfeitas mesmo quando contrariam a lógica dominante.

A lógica imposta pela crescente concentração social de poder é satisfazer, acima de tudo, processos de maior concentração de riqueza pelos grandes acionistas. Isso trouxe o mundo à polarização predatória, a pretensões de supremacia unilateral, à precarização dos vínculos de trabalho e da proteção social. Diante disso, até mesmo a redução da pobreza extrema tem sofrido desaceleração (BANCO MUNDIAL, 2020). Nesse sentido, não bastaria imaginar uma cogovernança neutra, ou entabular acordos que reproduzam a extrema concentração de bens e

poder por uma minoria da humanidade. Desiguais sentados em torno de uma mesa não cogovernam: eles reproduzem a desigualdade. É preciso articular, cada vez mais, a cogovernança a um horizonte político que inverta prioridades a partir das necessidades humanas majoritárias e universais, sem esquecer a obrigação moral de também validar e atender às necessidades das minorias historicamente desrespeitadas.

2 METODOLOGIA

Trata-se de um relato de caso, organizado em descrição histórica e experiência pessoal. Dadas essas características, a discussão ocorre transversalmente à narrativa e às considerações finais.

3 OP DE PORTO ALEGRE: CONTORNOS

O Orçamento Participativo de Porto Alegre nasceu com a vocação de inverter prioridades e superar um elitismo que dominava a cidade. O projeto político em que foi gestado se propunha a priorizar as necessidades populares, articulado a um sentido de universalidade. Na campanha eleitoral, a referência a governar com a população decidindo era frequente.

Empossada a Administração Popular (assim denominou-se), constatou-se que não havia massa crítica para iniciar o novo processo. As duas experiências prévias no país (Lages, SC e Pelotas, RS) foram processos meramente **consultivos** e ocorreram em cidades de porte bastante menor. Naquele momento desejava-se inovar, com processos participativos **deliberativos**. Esse desejo e compromisso programático defrontou-se, por óbvio, com um orçamento quase inteiramente comprometido pelas decisões da legislatura anterior e também com a ausência de canais potentes de participação popular autônomos, não vinculados a tradições clientelistas históricas.

No início, o governo propôs às organizações comunitárias dividir a cidade em cinco regiões; elas contrapropuseram que fossem 16 regiões para facilitar o deslocamento popular e respeitar afinidades históricas entre as reivindicações comunitárias. O governo aceitou. Depois disso, algumas ainda se organizaram com microrregiões internas, o que também foi respeitado. Por exemplo, a região Extremo Sul, menos adensada em população, organizou-se em sete microrregiões.

A constituição de uma dinâmica local viva não se desenvolveu num processo rápido. Foi necessário colocar pessoas do governo a visitar, informar, estimular várias reuniões que começaram pequenas. Foi lenta a compreensão dos mecanismos orçamentários, da realidade

arrecadatória fiscal do município, das aplicações obrigatórias por vínculo legal, do montante comprometido com pagamento de pessoal e com contratos existentes. De início, a tendência popular foi de apresentar todas as reivindicações simultaneamente, como se todo o orçamento municipal estivesse disponível a novas deliberações. Era somente 2% do Orçamento Municipal que, disponíveis para novos investimentos, estavam imediatamente livres para as decisões do OP. O aprendizado e a construção de uma lógica de definir prioridades e cronogramas foi vagaroso, inclusive com desgaste governamental decorrente de não atender “tudo ao mesmo tempo agora”.

A instituição de uma inserção popular nos processos governamentais de administração orçamentária – e na fiscalização das obras decididas em comum – permitiu aliar “pés no chão” às necessidades quase infinitas das comunidades. A transparência do governo em expor as limitações existentes e sua tenacidade em manter o compromisso com as decisões do Orçamento Participativo, mesmo quando contratempos postergassem sua realização, foi decisiva para sustentar a aposta da cidadania nessa cogovernança que invertia as velhas prioridades elitistas.

A discussão de somente 2%, contudo, era frustrante para a população. Crescer em conhecimento e participação também traz maior consciência de direitos e dignidade, e o programa eleitoral de inversão de prioridades havia estimulado isso. No entanto, debater quais seriam as obras prioritárias definidas na região implicava a abertura para que a aprovada não fosse aquela inicialmente defendida por cada um. Convencer, deixar-se convencer e depois lutar pela obra que atenderia a necessidade do outro – e não sempre a sua – era um aprendizado revolucionário de fraternidade. Um processo bastante difícil e inovador. Lento, quase uma gestação.

Nesse contexto, o questionamento sobre as receitas da cidade se colocou naturalmente. Uma das fontes de arrecadação de forte conotação municipal centralizou as atenções: o Imposto Territorial e Predial Urbano (IPTU). A longa tradição elitista da política em Porto Alegre havia deixado sua marca também nesse imposto. A desatualização cadastral de terrenos e construções era formidável. Isso achatava a aplicação técnica dos critérios tributários, mesmo considerando sua lógica tradicional. Havia no ar o peso da era neoliberal iniciada pelo ator cowboy Reagan e pela Baronesa Thatcher de Kesteven, respectivamente à frente dos governos estadunidense e inglês, há cerca de uma década. Havia sido quase sacralizado o não aumento de impostos. Ainda assim, a população que se mobilizava e se organizava para inverter as velhas prioridades empurrou o governo e a legislatura municipal a uma reforma tributária e à atualização das plantas do IPTU. A mudança foi aprovada com a pressão popular e o apoio do governo de

esquerda. Cresceu a disponibilidade de recursos para o ano seguinte, assim como a afluência popular nos canais do OP. Cresceu também a autoconfiança popular na cogovernança.

A estrutura das instâncias eleitas no OP incluía um Conselho de Representantes (dois por região, 32 no total) e um Foro de Delegados, que eram eleitos numa proporção dos participantes nas plenárias das regiões. No primeiro espaço, tomavam-se decisões. No segundo, compartilhavam-se informações que, assim, eram capilarizadas nas comunidades, mas não apenas informações sobre as decisões e prioridades definidas no Conselho, como também as que permitiriam fiscalizar o andamento de tudo. Tais mecanismos estimulavam a participação nas “rodadas” (plenárias), mas também abriam o risco de práticas deformadas. Um vizinho que desejava ser eleito delegado podia facilitar a ida às rodadas de contingentes que nem sabiam do que se tratava, inclusive com incentivos materiais ou clientelistas. As tradições elitistas são sempre uma tentação, mesmo em processos participativos populares inovadores. A introjeção do opressor (e seus valores) pelo oprimido é, muitas vezes, enraizada. Seu “exorcismo” pela luz da fraternidade requer toda uma pedagogia do oprimido (FREIRE, 1970) num caminho social e político em que adultos vivenciam os novos espaços como oportunidade não escolar de educação como prática de liberdade (FREIRE, 1967).

Havia contrapesos aos riscos de deturpações, como a não remuneração. O Conselheiro tinha o mandato de um ano, permitida apenas uma recondução. Seu mandato de atuação era imperativo: não podia alterar as prioridades da sua região. Ademais, podia ser destituído a qualquer tempo se a base avaliasse que ele deixou de representá-la. No entanto, nada disso representava um imobilismo para o representante, pois sua tarefa era justamente dialogar com os pares, no Conselho, para entenderem juntos quais seriam as prioridades para o ano seguinte dentro do que o orçamento comportava. E não eram apenas desafiados pelas demais prioridades das regiões, mas também pelas chamadas demandas institucionais.

A Administração Popular, estudando o conjunto da cidade, identificava ou elaborava demandas de relevância geral. Equipamentos públicos inéditos, novos serviços de ampla abrangência, vias perimetrais, um processo democrático novo para pensar o futuro: muitos podem ser os exemplos de propostas que o próprio governo poderia levar – e levava – à consideração do Conselho. Como a receita municipal é limitada, tais demandas concorriam com as demandas das regiões. Votações foram infrequentes; era mais comum um diálogo extenso, até que o convencimento recíproco se realizasse. Entretanto, a própria existência dessas demandas institucionais acabou pautando questões setoriais, como as da saúde, educação e outras seis que, por vezes, se subdividiam em temas ainda mais focados. Tornou-se necessária uma base de conhecimento cada vez mais ampla, terminando por transbordar para a necessidade

de uma nova camada de representação popular que seria incluída na estrutura do OP. Foram as Plenárias Temáticas, cuja dinâmica foi se aperfeiçoando e sendo integrada ao processo geral por distintas vias.

A complexidade crescente da cogovernança foi tornando patente que desconcentrar e democratizar decisões requeria uma também crescente profissionalização do trabalho de ampliação da base deliberativa. Porto Alegre era, até antes do OP, uma cidade sem descentralização administrativa. A participação cidadã estendida trouxe à ordem do dia a necessidade de uma maior descentralização da gestão municipal. Criaram-se os Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo, as Administrações Regionais e toda uma lógica de abrangência crescente do diálogo, da participação e da cogovernança. Não é objeto deste artigo descrever essa trajetória maior, mas cabe ressaltar que a participação popular, se real, pode gerar ondas de impacto que vão-se dirigindo a cada vez mais aspectos e dinâmicas do governar, ou do cogovernar. Na realidade, tais ondas puderam extrapolar em muito os limites territoriais de onde foram geradas (DE OLIVEIRA, 2016), alcançando o estado de *recomendação mundial* e multiplicando a experiência original por cerca de 2.800 outros governos pelo planeta.

O êxito do OP não se deu apenas no plano da inovação institucional de cogovernança ou em seu prestígio mundial. Ele demonstrou a conexão decisiva entre a redistribuição de poder e a redistribuição de recursos públicos. Isso é facilmente perceptível se olharmos para a proporção de participantes por faixa de renda familiar em relação à proporção dessas faixas na população de toda a cidade. Enquanto na cidade, em 2005, havia 31,1% de presença da população na faixa de até dois salários-mínimos, nas atividades do OP, ela era de 49,8%. Para a faixa de mais de doze salários-mínimos, a proporção se invertia. Na cidade, 16,5%; no OP, 3,4%. Se considerarmos a faixa de até quatro salários-mínimos, sua participação no OP naquele ano foi de 76,2%, enquanto sua presença na cidade era de 57,2% (FEDOZZI, 2007). É visível que houve uma forte inclusão social na tomada de decisões. E ele realmente foi um instrumento efetivo e consistente de melhoria das condições de vida das populações mais pobres de Porto Alegre, haja visto que um estudo dos anos 1989-2000 evidenciou forte associação de regiões com mães menos escolarizadas, população mais jovem e maior proporção de domicílios irregulares, com maior investimento municipal per capita (MARQUETTI, 2002).

A conexão entre redistribuição de poder e de renda (indireta) abrangeu recortes sociais para além do econômico. A proporção racial e de gênero de participantes em relação à sua presença na cidade revela que o OP também representou um avanço nessas questões. Se, na cidade, a proporção de negros (autorreferida) era de 8,7% no ano 2000, e 7,8% de pardos em 2002, o Conselho de Representantes do OP registrou 24% de negros e 0% pardos. Aqui se

expressa tanto uma presença negra maior como provavelmente também uma maior autoidentidade racial. Em relação aos sexos, em 1993, a presença feminina ainda era menor nas atividades do OP (46,7%) do que na cidade (53,3%), mas essa situação foi superada. Em 2005, e agora olhando para o “topo da pirâmide” (o Conselho), as mulheres eram 53,5% (FEDOZZI, 2007).

A experiência subjetiva de quem viveu em Porto Alegre naquele período confirmou os dados: foi de maravilhamento com a grande e acelerada implementação de saneamento básico e pavimentação de vias nas quais historicamente se encontrava chão de terra e esgoto a céu aberto. Mudou a face da cidade. As três sucessivas reeleições daquele projeto político são um indicador sugestivo desse impacto.

4 OP DE PORTO ALEGRE: MINHA EXPERIÊNCIA

Este é o capítulo em que a escrita impessoal dá lugar à redação em primeira pessoa. Fui eu quem vivi e refleti sobre essa experiência, e não “ele, o autor”. Mas qual é a razão de inserir essa perspectiva, que é pessoal sem deixar de ser metódica? Ela, certamente, não é necessária; contudo, pode ser útil ao leitor. Pode servir como uma extensa “declaração de conflito de interesses”, habitual em publicações acadêmicas, ou elucidar meu lugar de fala e os pactos entre o individual e o histórico, tecidos por mim e acima de mim, antes e depois do OP. De modo mais destacado, pode permitir uma reflexão sobre a relação entre valores pessoais e lições políticas.

Cheguei ao momento de integrar a Administração Popular após um percurso peculiar. Meu pai foi advogado de presos políticos da ditadura militar. Em minha casa, conhecemos de perto a brutalidade, a ilegalidade e a letalidade daquele governo ilegítimo, fruto de um golpe contra a Constituição Federal de 1946, que se prolongou por mais de 20 anos. Ao lado dessa experiência familiar, desde minha adolescência, fui instruído pelo compêndio do Concílio Vaticano II, pelas declarações do CELAM e da CNBB e pelos documentos papais. Aprendi, com o Concílio, que as angústias da população sofrida precisavam ser minhas (CONCÍLIO VATICANO II, 1965) e, de fato, elas ecoavam em meu coração. Aprendi, com João XXIII, que o caminho dos cristãos na construção da civilização do amor era de unidade com todos os “homens de boa vontade” (JOÃO XXIII, 1963), o oposto do integrismo teocrático. E aprendi, com Paulo VI, que poderia haver condições que justificariam até mesmo a luta armada contra tiranias (PAULO VI, 1967). Felizmente, o povo brasileiro terminou por encontrar caminhos de luta dura, mas pacífica, para a redemocratização do país. Não sofri as agruras da luta armada. Percebi que meu compromisso com Jesus me impulsionava à Unidade com os que construíram

os novos caminhos de libertação a partir das lutas sindicais, estudantis, da periferia urbana e do campo.

Origina-se nesse contexto minha decisão de somar na fundação do partido político que se tornaria o caudal daqueles movimentos, o dos Trabalhadores. Permaneci nele até que seu primeiro governo federal abrigasse alianças com forças políticas evidentemente limitantes da manutenção da coerência programática necessária. Naquele momento, embora eu ainda não conhecesse o Movimento dos Focolares, e sua Assembleia Mundial de 2020 estivesse longe de acontecer, quis “reavivar decididamente... a paixão por Jesus Abandonado (N.A.: a quem sempre amei) vivo nos solitários, nos excluídos, nos pobres...” (ASSEMBLEIA GERAL DOS FOCOLARES, 2021) e me somei na fundação do Partido Socialismo e Liberdade (PSoL). Permaneci até que suas ações no STF a respeito do aborto tornaram impossível minha permanência na condição de filiado. Inobstante, sigo reconhecendo: o conjunto de seus posicionamentos somam mais na defesa da vida que a postura dos que se opõem à legalização do aborto, dizem defender a família, mas apoiam a exclusão social, a exploração das maiorias trabalhadoras, o racismo, o machismo e, mais recentemente, são responsáveis pela escala brutal da mortandade pela pandemia, principalmente entre os pobres.

Foi à base desses compromissos trajetória que, nos idos de 1988, concretizou-se minha participação na coordenação da campanha eleitoral de Porto Alegre. Fui responsável por toda a campanha de rádio. Os candidatos a prefeito e a vice, Olívio Dutra e Tarso Genro, liam ao microfone exatamente os textos que eu redigia para eles. Era dessa monta a afinidade política presente naquele período, embora eu participasse de um agrupamento minoritário na dinâmica interna do partido. Em seguida, fui integrado ao gabinete do vice-prefeito como Assessor Especial. Desde logo produzi, em dueto com Luciano Fedozzi, um parecer que deixou sua marca na concepção do OP. Recomendamos ao governo um posicionamento a respeito do caminho inacabado proposto pelo governo do PDT a respeito de participação popular. Ele criava “conselhos populares” que eram, na realidade, câmaras temáticas/setoriais de cogovernança consultiva. Sem ligação aos territórios onde se vivia a dura realidade da pobreza, não refletiam a aspiração de inversão de prioridades, nem o reconhecimento das deliberações da população. Nosso parecer recomendou mudar de rota. Mesmo em choque com a recomendação do então Secretário de Planejamento, foi aceito e pavimentou o caminho para a realidade do OP aqui já descrita.

Além disso, tive outros papéis no curto primeiro período de integrante do governo, alguns dos quais descritos em literatura internacional (HARNECKER, 1995). No entanto, a vivência mais intensa no Orçamento Participativo se daria quando assumi o papel de Secretário

de Saúde Adjunto em 1993, já no segundo mandato da Administração Popular. Não posso dizer que foi uma experiência simples. Como gestora, nossa equipe da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) tinha uma visão verticalizada sobre a maneira de articular a rede de saúde da cidade. Havíamos apresentado nossos projetos ao Conselho Municipal de Saúde. A resultante de seus debates e deliberações se tornara nosso Programa. Eram tempos excepcionais: conquistamos a municipalização da saúde, a criação do SAMU (muitos anos antes dele se tornar uma política pública nacional) e a implantação da estratégia Saúde da Família (na época, ainda PSF), entre tantos outros desafios. Isso nos dava uma visão da cidade como um todo, inclusive sobre prioridades de ampliação dos serviços. A expansão da rede de saúde era diferente de uma obra de saneamento ou viária, pois depois dela se agregava um grande e permanente custeio de pessoal, material de consumo e serviços de apoio.

O que chamávamos de saber técnico, porém, nem sempre se coadunava com as prioridades acordadas pelas comunidades no OP. Frequentemente íamos às atividades do OP. Nessa vivência, reafirmamos nossos princípios de aprender a ouvir e a ceder. Princípios essenciais à fraternidade na política. E percebemos logo que era muito melhor que o Plano Municipal de Saúde avançasse com apoio ativo das comunidades, do que sem ele Mesmo que isso implicasse ritmos diferentes dos que concebíamos. Por outro lado, as comunidades também desenvolveram um saber crescente sobre as premissas do planejamento da SMS. Portanto, houve crescimento recíproco e progressivo.

Minha experiência e minha esperança, neste caminho de aprendizado no diálogo, seriam muito bem expressas, recentemente, pelo padre Vilson Groh:

eu chamo isso de mística. E ela constitui uma força para olhar a casa comum, onde todos tenham direito de se sentar à mesa dessa nossa casa de forma recíproca, como sujeitos de direito que vão-se articulando, propondo e rompendo com as estruturas do sistema capitalista, de uma economia que exclui, descarta e torna o ser humano um objeto. (GROH, 2021)

O fim do OP, a partir do governo eleito em 2016, após ter persistido durante governos de orientações políticas diversas, traz indagações que já foram abordadas em diferentes publicações e por vários autores. Importa reter que a memória viva do período em que ele vigorou pode representar a semente da qual eclode a verdadeira vida depois de morrer.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: lições aprendidas e esperança

O que o Orçamento Participativo de Porto Alegre pode ensinar ao Brasil hoje? Qual a importância do OP no momento em que um governo de extrema-direita produz um fabuloso

empobrecimento dos brasileiros, privatiza o que era de todos, negligencia a gravidade da pandemia de Covid-19, apoia a destruição natural e ameaça a democracia?

Antes de mais nada, é necessário refletir que o OP não surgiu apenas de uma conjuntura específica de Porto Alegre. A eleição do governo da Administração Popular coincidiu com a promulgação da nova constituição democrática de 1988, que sucedeu à legislação ditatorial do golpe militar de 1964. Foi um momento de forte crescimento de tudo que expressava participação e cidadania. Foi o período em que os movimentos que forçaram a redemocratização encontraram seu auge, num contexto em que o PT ainda não havia se aliado a seus opostos.

Naquela conjuntura, o OP representou mais do que uma experiência local. Ele impulsionou a teorização da transformação social em plena era mundial do domínio dos grandes acionistas. Mesmo quando os representantes dos plutocratas buscavam associar os movimentos sociais ao estalinismo que ruía, o OP simbolizava um patrimônio alternativo incontestável. Não se tratava apenas de difundir processos eleitorais em amplos espaços da sociedade civil, como o fim da ditadura militar inspirava, nem somente de criar dinâmicas de cogovernança. Era a inspiração para uma dinâmica específica de cogovernança. Aliava redistribuição de poder à redistribuição de recursos em um vetor direcionado aos segmentos sociais tradicionalmente excluídos e explorados.

Encontrar o caminho para esse modelo de cogovernança pode ser a contribuição mais original da reflexão sobre o tema neste momento. Ir além de uma inexistente neutralidade social e seguir o magistério do Papa Francisco:

enquanto não forem radicalmente solucionados os problemas dos pobres, renunciando à autonomia absoluta dos mercados e da especulação financeira e atacando as causas estruturais da desigualdade social, não se resolverão os problemas do mundo e, em definitivo, problema algum. A desigualdade é a raiz dos males sociais. (FRANCISCO, 2013)

Ainda segundo o Papa, “explicitar que toda a política (N.A.: e a cogovernança em especial), deve estar a serviço de atacar as causas estruturais da desigualdade social é o mais forte sinal político de ouvir o grito de nossa época, aliado ao cuidado da criação” (FRANCISCO, 2015). Deixar isso apenas implícito, como se a Unidade pudesse secundarizar as exigências do grito da humanidade, poderia ser um fracasso.

Da Nova República ao quarto governo do PT eleito em 2014, expandiram-se pelo país experiências de participação popular e espaços de cogovernança. No entanto, um processo jurídico sentenciado como suspeito, sustentado pela pressão confessa da ação militar inconstitucional, criou um contexto de legitimidade questionada para as eleições nacionais de

2018. Neste processo foi eleito um presidente de extrema-direita, defensor histórico das criminosas milícias cariocas. Aos cem dias de seu governo, com alta carga simbólica, editou decreto que estreitaria radicalmente os canais de participação e cogovernança (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2019), contestado por Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n.º 6121, e deu origem a uma grande confusão normativa.

De um lado, o fato de que um governo possa confrontar vários anos de ampliação legal dos espaços de cogovernança é revelador de que a concentração de poder ainda pode ser uma dinâmica pujante. Isso se diferenciaria pouco do que o continente aprendeu com as ditaduras militares nas décadas de 60 e 70. Ali, era a própria ordem constitucional que foi pisada e rasgada. Agora, são os avanços no interior da democracia.

Nesse cenário um governo que ameaça frequentemente a nação com o fechamento do Congresso e do STF, também busca extinguir espaços de cogovernança. A surpresa necessária é a de existir resistência a tudo isso. O país viu serem esmagados direitos trabalhistas e previdenciários em dimensão sem precedentes. Terá perdido mais de meio milhão de seus filhos pela negligência e imprudência do titular federal frente à pandemia de coronavírus. Saberá ir além de um movimento alternativo de personalidades? Saberá resgatar as experiências de redistribuir poder e riquezas para definir os rumos de sua reconstrução? Saberá constituir uma dinâmica social com alicerces populares resistentes ao exclusivismo dos grandes acionistas, verdadeiro e recorrente motor de retrocessos na liberdade e participação popular em todo o continente?

O Orçamento Participativo de Porto Alegre foi uma experiência que configura esperança, não apenas como aporte técnico e demonstração de que a cogovernança é possível e produtiva. Ele recorda que ambiciosas metas de mudança social e superação da desigualdade podem ser alcançadas com ampliação e aperfeiçoamento da democracia. Recorda que a democracia só pode ser resgatada substantivamente quando é tecida na superação da desigualdade. A extrema-direita pode apossar-se do poder e iludir milhões com uma pauta de costumes, biombo para sua pauta econômica de privatização e desregulamentação. O inverso, contudo, não é verdadeiro. Não basta uma pauta de distribuição de renda para reconstruir a nação. É necessário redistribuir o poder.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA GERAL DOS FOCOLARES. Declaração para uma Nova Primavera da Obra de Maria. In: ASSEMBLEIA GERAL DOS FOCOLARES. **A coragem de abraçar o mundo**. [S.l.: s.n.], 2021.

BANCO MUNDIAL. **La pobreza y la prosperidad compartida: un cambio de suerte.** [S.l.]: Grupo Banco Mundial, 2020, p. 2–26. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34496/211602ovSP.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2021.

CONCÍLIO VATICANO II. **Constituição Pastoral Gaudium et Spes.** Roma, 1965. Disponível em: https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_po.html. Acesso em: 08 jun. 2021.

DE OLIVEIRA, O. P. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, p. 219–249, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912016222219>. Acesso em: 08 jun. 2021.

FEDOZZI, L. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre: análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

FRANCISCO. **Exortação Apostólica Evangelii Gaudium.** Roma: 2013. Disponível em: https://www.vatican.va/content/francesco/pt/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20131124_evangelii-gaudium.html. Acesso em: 08 jun. 2021.

FRANCISCO. **Encíclica Laudato Si'.** Roma: 2015. Disponível em: http://w2.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragésimo-anno.pdf. Acesso em: 08 jun. 2021.

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.

GROH, V. Um encontro com o outro mais vulnerável. In: EKKLESIA BRASIL (org.). **Caminhos de Comunhão e Diálogo.** Vargem Grande Paulista: Cidade Nova, v. 1, n. 1, p. 15–17, 2021.

HARNECKER, M. **Haciendo camino al andar.** Chile: LOM Ediciones, 1995.

JOÃO XXIII. **Encíclica Pacem in Terris.** Roma: 1963. Disponível em: http://w2.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragésimo-anno.pdf. Acesso em: 08 jun. 2021.

MARQUETTI, A. O Orçamento Participativo como uma Política Redistributiva em Porto Alegre. In: 1º Encontro de Economia Gaúcha. Porto Alegre: FEE, 2002.

MPpU. Movimento Político pela Unidade. **Charta MPpU Charter.** 2016.

MPpU. Movimento Político pela Unidade. **Editais de Chamada para Publicação de Artigos: II Congresso Internacional De Cogovernança.** Brasília, 21 abr. 2021.

PAULO VI. **Encíclica Populorum Progressio.** Roma: 1967. Disponível em:

http://w2.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadregesimo-anno.pdf. Acesso em: 08 jun. 2021.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 08 jun. 2021.

CAPÍTULO II

CIDADANIA

CIDADANIA NO BRASIL: DESAFIOS PASSADOS E PRESENTES

Daniel Fassa Evangelista¹

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.118-131>

Sumário: 1 Introdução; 2 Como chegamos até aqui; 3 O Brasil pós-1988; 4 Junho de 2013: um novo divisor de águas; 5 Polarização; 6 Considerações finais; Referências.

1 INTRODUÇÃO

Aquilo que hoje entendemos por cidadania se constitui historicamente ao longo do gradativo processo de democratização dos Estados-nação europeus na modernidade, por meio da institucionalização dos direitos civis, políticos e sociais (MARSHALL, 1967). À base dessa forma de organização política está uma ideia que emerge nas diversas teorias jusnaturalistas modernas e acomuna as declarações de direitos que emergiram entre os séculos 17 e 18: todos os indivíduos nascem livres e iguais, são portadores de direitos inalienáveis e devem ser protegidos de toda forma de arbítrio e opressão. Na modernidade democrática, é do povo que emana o poder político. É em nome dele que esse poder deve ser exercido, a fim de garantir seu pleno desenvolvimento.

Essas afirmações têm implicações importantes:

1. Autonomia: cada indivíduo tem o direito de construir sua própria história de vida da maneira que lhe parecer mais conveniente, desde de que respeite a lei e a liberdade dos outros.
2. Cidadania: os direitos não são fruto da boa vontade ou benevolência contingente de determinadas elites, mas garantidos por lei;
3. Isonomia: a lei deve ser aplicada de modo estritamente igual a todos os cidadãos, inclusive os governantes e demais autoridades, o que implica aquilo que em ciência política costuma-se chamar *accountability* (limitação do poder, transparência, prestação de contas).

¹ Doutor em Ciências Sociais pela PUC-Rio, com estágio de pesquisa na Universidade de Bordeaux (França). É pós-graduado em Cultura da Unidade pelo Instituto Universitário Sophia (Itália), mestre em Ciências Sociais pela PUC-SP e graduado em jornalismo pela USP. Atualmente é docente da Faculdade Católica Salesiana de Macaé (RJ). E-mail: dfassae@gmail.com

Para refletirmos sobre esse último aspecto, pensemos no caso do guarda civil desacatado e humilhado por um desembargador da cidade de Santos que se recusava a utilizar a máscara exigida por decreto municipal, devido à pandemia de Covid-19. É o caso típico do “você sabe com quem está falando?”, evidenciado pelo antropólogo brasileiro Roberto DaMatta. Mas poderíamos pensar também nos inúmeros “jeitinhos” brasileiros tão comuns em nosso cotidiano, como “molhar a mão” do policial para evitar uma multa ou recorrer a um conhecido poderoso para cortar fila no acesso a um serviço público.

Na primeira parte deste artigo, discorrerei sobre como essa concepção de cidadania se realiza historicamente no Brasil. Em seguida, evidenciarei as rápidas transformações socioeconômicas, políticas e institucionais vividas pelo país no contexto da promulgação da Constituição de 1988. Finalmente, lançarei luz sobre os desafios impostos pelo efervescente contexto político vivido desde as manifestações de junho de 2013, marcado por severa polarização².

2 COMO CHEGAMOS ATÉ AQUI

Diversos autores das nossas ciências sociais têm se debruçado sobre o tema desde meados do século XX. Em 1936, Sérgio Buarque de Hollanda, ([1936] 2016) evidenciava, em “Raízes do Brasil”, como o legado ibérico da cordialidade – no sentido de agir segundo o coração, guiado pela afetividade – contrasta com a do racionalismo da burocracia democrática, em que as leis deveriam ser aplicadas objetivamente para todos.

Mais de 20 anos depois, em “Os Donos do Poder” ([1958] 2012), Raimundo Faoro também analisa o Brasil à luz da herança colonial portuguesa, mas de uma outra perspectiva. Segundo ele, na história da nossa antiga metrópole, a ausência de uma aristocracia agrária autônoma fez com que a monarquia concentrasse os poderes político e econômico.

Isso levou à falta de distinção entre Estado e sociedade civil, o público e o privado. Além disso, o poder e a riqueza concentraram-se na administração pública e não no livre empreendimento econômico. Esse capitalismo de Estado gerou o chamado patrimonialismo, que consiste na instrumentalização da coisa pública para fins privados.

² A polarização “severa” pode ser definida como o processo por meio do qual a “multiplicidade de diferenças em uma sociedade alinha-se cada vez mais ao longo de uma única dimensão, diferenças transversais reforçam-se mutuamente e as pessoas cada vez mais percebem e descrevem a política e a sociedade em termos de ‘nós’ versus ‘eles’”(MCCOY; RAHMAN; SOMER, 2018, p. 18, tradução nossa). Desse modo, identidades políticas – esquerda/direita, progressista/conservador, secular/religioso, globalista/nacionalista etc. – essencializam-se, ou seja, assumem a forma de identidades sociais antagônicas e mutuamente excludentes.

Esse legado ibérico, que se manifesta tanto em nossa cultura quanto em nossas instituições, se perpetua nos diversos acontecimentos importantes de nossa história.

Desde a declaração de independência em 1822, o Brasil teve sete Constituições diferentes e os processos de transformação política foram sempre conduzidos, com a honrosa exceção da nossa atual Carta Magna, com baixíssima participação cidadã. Vejamos muito sinteticamente como se deu esse processo de “modernização conservadora”, para usar expressão de Elisa Reis.

A primeira Constituição brasileira foi aprovada em 1824, depois que Dom Pedro I dissolveu a Assembleia Nacional Constituinte criada na independência. Ela estabeleceu no país uma monarquia constitucional que, embora tenha introduzido a tripartição dos poderes, lançou mão de um quarto poder, o Moderador, que concentra o poder na mão do Imperador. Essa foi a nossa Constituição mais longeva, durou 65 anos, e preservou o regime senhorial-escravocrata no país.

Nossa segunda Constituição foi promulgada em 1891, dois anos após a Proclamação da República, num processo conduzido por nossas elites agrárias, insatisfeitas, dentre outras coisas, com a abolição da escravatura em 1888, em aliança com os militares. Ela instituiu o presidencialismo e o federalismo, estabeleceu eleições diretas para a câmara, o senado e a presidência da República, com voto não-secreto para homens acima de 21 anos (excluindo mulheres, analfabetos, soldados e religiosos), além de alguns direitos civis elementares, como a liberdade de ir e vir.

Apesar desses avanços formais, na prática, a chamada República Velha não representou a superação definitiva das relações paternalistas pelas de igualdade jurídica. Práticas como a política do café com leite e as constantes interferências na economia fizeram com que o Estado brasileiro fosse instrumentalizado em nome de interesses privados e como instrumento de cooptação política.

Um dos principais traços desse sistema foi o coronelismo, como evidenciou Victor Nunes Leal ([1948] 2012). Ele funciona como correia de transmissão de uma lógica de subcidadania entre municípios, estados e União: O Estado-nação garante a sobrevivência das elites agrárias debilitadas economicamente em troca de apoio político, obtido localmente através de mecanismos como o famoso voto de cabresto.

Assim, direitos civis, políticos e sociais não são experimentados enquanto tais, ou seja, enquanto direitos previstos em lei, mas como favores das aristocratas rurais. Com o passar dos anos, a economia agrária convive com uma incipiente formação de centros urbano-industriais

no sudeste do país, enquanto o restante do território nacional permanece eminentemente agrário e subdesenvolvido.

Esse processo culmina com a Revolução de 1930, através de mais um golpe militar, e representa o fim da República Velha. O governo provisório de Vargas caracteriza-se pelo intervencionismo político (dissolução do Congresso, interventores nos estados) e econômico (preço do café e política cambial).

A terceira Constituição do país foi promulgada em 1934, como resultado da Assembleia Nacional Constituinte convocada durante o governo provisório. Entre outros avanços, ela cria a Justiça Eleitoral e expande direitos políticos e sociais, como o voto feminino e um sistema de proteção ao trabalhador. Mas vigora apenas três anos.

Reconduzido ao cargo pelo voto dos constituintes, Vargas dará um autogolpe em 1937, sob o pretexto de frear ameaças comunistas ao país. Inspirada nos modelos fascistas europeus, a nova constituição representou grande retrocesso, com a supressão de direitos civis e políticos, censura, instituição da pena de morte e concentração do poder nas mãos do ditador.

Ao mesmo tempo, o governo autoritário de Vargas fica marcado pela implementação de alguns direitos sociais, como é o caso da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em 1943 seria um exemplo. A cidadania que emerge nesse contexto não é universal, porque restrita aos trabalhadores urbanos, abandonando à própria sorte vastos contingentes populacionais rurais, além de ser controlada, uma vez que os direitos só eram reconhecidos aos trabalhadores filiados a sindicatos dominados pelo Estado.

Isso produz aquilo que o historiador José Murilo de Carvalho denomina “estadania” e o sociólogo Wanderley Guilherme dos Santos (1979) denomina “cidadania regulada”. Quando o regime democrático se reestabelece em 1945, mais uma vez através de um arranjo pelo alto, o Brasil é uma sociedade politicamente mais complexa que aquela de 1930, passando por acelerado crescimento demográfico e urbanização.

Em 1946, uma Assembleia Nacional Constituinte promulga a Constituição de 1946, que restabelece o Estado Democrático de Direito no país. Nos 19 anos seguintes, o país experimenta um sistema de participação política de massas, distinto daquele que havia vigorado na República Velha, porque com gozo mais efetivo, embora incipiente, dos direitos de cidadania. No entanto, a experiência é interrompida por um novo golpe militar, o de 1964, seguido pela promulgação da Constituição de 1967 e seus sucessivos Atos Institucionais, entre os quais o famigerado AI-5.

A primeira década do regime militar foi particularmente violenta e ficou marcada por perseguição política, suspensão de direitos, cassação de mandatos, prisões arbitrárias, torturas,

censura. Por outro lado, algumas organizações de esquerda optaram pela luta armada, como a Aliança Libertadora Nacional (ALN), criada por Carlos Marighella e outros dissidentes do PCB, o Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR-8) e o Partido Comunista Brasileiro Revolucionário (PCBR).

A ditadura que se estendeu até 1985 teve em comum com o populismo varguista não apenas a auto-justificação com base no pretexto de refrear uma suposta ameaça comunista, mas também a supressão dos poucos direitos civis e políticos até então exercidos pelos cidadãos brasileiros e a expansão paternalista de direitos sociais. Outro ponto comum entre as duas ditaduras foi o grande crescimento das desigualdades sociais e da concentração de renda durante os anos de sua vigência, como demonstrou recentemente o sociólogo Pedro Ferreira de Souza (2017).

Apesar disso, a sociedade civil brasileira se complexificou gradativamente. O século XX foi marcado por inúmeras lutas sociais em torno de questões como eleições limpas, ampliação do direito ao voto para contemplar as mulheres e outras categorias excluídas, e pelos direitos dos trabalhadores. A partir do final da década de 1970, vê-se a emergência de diversos movimentos sociais, como o novo sindicalismo do ABC paulista e as Comunidades Eclesiais de Base.

Em suma, os “novos personagens que entraram em cena” (SADER, 1988) no Brasil entre as décadas de 1970 e 1980 deram um novo sentido à cidadania e foram fundamentais para a redemocratização do país. Em 1984, a maior manifestação popular da história do país até então, a campanha pelas “Diretas Já”, não obtém o resultado esperado – Tancredo Neves seria eleito pelo voto indireto em 1985 – mas inaugura uma nova etapa da cidadania nacional. Esse processo culminou com a Constituição de 1988.

3 O BRASIL PÓS-1988

A atual Carta Magna é um divisor de águas na história do país, na medida em que estabelece um novo contrato social, voltado à consolidação dos direitos civis, políticos e sociais, à redução das desigualdades socioeconômicas e ao exercício do controle social, com base na transparência estatal e na criação de espaços participativos.

Dentre os principais instrumentos para isso estão os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Conselhos de Direitos, que devem existir em nível federal, estadual e municipal. Compostos por representantes do Estado, da sociedade civil e, em alguns casos, de categorias profissionais, os conselhos são espaços privilegiados de interlocução entre agentes públicos e cidadãos. Alguns têm caráter consultivo – fazem apenas recomendações – enquanto outros são

deliberativos, ou seja, tomam decisões vinculantes para o poder público. Segundo Buvnich (2014), 44% dos conselhos federais foram criados entre 2003 e 2010, enquanto 38% surgiram entre 1990 e 2002, e apenas 16% antes de 1990.

Por outro lado, como afirma o historiador Daniel Aarão Reis (2019), apesar dos inegáveis avanços, a nova Constituição manteve intocadas, entre outras questões, a centralização excessiva de poder nas mãos do Governo Federal, de que são exemplos claros as Medidas Provisórias, além da prerrogativa das Forças Armadas como garantidoras da lei e da ordem, deixando margem para ameaças autoritárias como as que têm sido feitas por integrantes do governo Bolsonaro, quando não pelo próprio presidente (MORI, 2020).

Além disso, Vera Telles alerta para o fato de que, no Brasil, a modernização “não cria o emprego e a cidadania prometidos, mas [...] engendra o seu avesso na lógica devastadora de um mercado que desqualifica – e descarta – povos e populações que não têm como se adaptar à velocidade das mudanças e às atuais exigências da competitividade econômica” (TELLES, 1999, p. 86).

Escrevendo no fim da década de 1990, ela afirma que, dez anos depois, as promessas da Constituição de 1988 permaneciam irrealizadas, na medida em que vastos contingentes populacionais permaneciam excluídos do acesso a direitos sociais fundamentais. Embora reconheça a importância dos diversos movimentos sociais emergentes no Brasil das décadas anteriores, ela critica a “refilantropização da pobreza, em um cenário de redução de investimentos públicos na área social, de obstrução dos instrumentos de intervenção social previstos na Constituição de 1988” (TELLES, 1999, p. 101).

A crítica de Telles à transferência de responsabilidades do Estado ao Terceiro Setor no contexto de implementação de políticas neoliberais se assemelha ao alerta feito por Elisa Reis (1995) sobre as reminiscências de um certo “familismo amoral”, termo que ela toma emprestado de Edward Banfield, na sociedade civil brasileira. Para Reis, a modernização conservadora, conduzida de cima para baixo, deslegitimou o individualismo gerador de solidariedade cívica, na medida em que atribuiu aos direitos fundamentais um caráter de dívida de uma elite benevolente – uma análise muito próxima daquela proposta por Tereza Sales (1992).

Para Reis, a persistência das profundas desigualdades sociais corrói as bases da construção de uma solidariedade social moderna, estimulando a busca de soluções privadas para problemas que deveriam ter tratamento público. Embora pondere seu argumento com a constatação da emergência de “práticas comunitárias de inspiração religiosa ou leiga, como movimentos de igrejas, associações de moradores e movimentos de mulheres” (ibid., p. 9), Reis

afirma que “muitas outras questões precisam ainda ser respondidas antes de se chegar à conclusão de que uma sociedade civil forte está emergindo na América Latina” (ibid.).

As reflexões de Telles e Reis se inserem no contexto da década de 1990 e precedem, portanto, o desenvolvimento econômico, a redistribuição de renda e a inclusão social pelo consumo que caracterizaram os anos 2000, quando também se ampliaram os espaços de participação da sociedade civil.

Os problemas levantados pelas pesquisadoras são fundamentais para compreendermos os dilemas da modernização brasileira, mas também deve-se levar em conta a importância de momentos históricos como as manifestações pelas eleições diretas em 1984 e a campanha Fora Collor. Em ambas as ocasiões, movimentos sociais e partidos recém-criados, como o PT e o PSDB, tiveram que colocar em prática justamente a solidariedade social de que fala Reis, de modo a articular uma diversidade de interesses e perspectivas em nome de uma causa comum (as Diretas Já, luta em que fracassaram, e o impeachment, em que saíram vitoriosos).

Além disso, a década de 1990 no Brasil foi pródiga de “lutas cívicas pela cidadania” (GOHN, 2013c, p. 205), conduzidas por atores pluriclassistas, “com apoio e participação das camadas médias da população” (ibid.). As críticas à corrupção, à burocracia e à ineficiência estatal começam a ocupar lugar central nesses movimentos, acompanhadas da descrença em relação à política e ao Estado. Há preferência pela ação direta tendo em vista “tanto os direitos sociais elementares, como o direito à vida (comida, abrigo e roupa), como os direitos sociais modernos, relativos às questões de gênero, raça, etnia” (ibid., p. 207).

Como já observava José Maurício Domingues em 2002, em consonância com as mencionadas reflexões de Vianna e Carvalho, o processo de modernização brasileiro, ainda que conduzido por uma elite conservadora, acabou minando algumas de suas bases, na medida em que proporcionou a emergência de “indivíduos e subjetividades coletivas mais livres, menos propensos a serem manipulados” (DOMINGUES, 2002, p. 462).

4 JUNHO DE 2013: UM NOVO DIVISOR DE ÁGUAS

No início de 2013 o Partido dos Trabalhadores acabara de completar uma década à frente do Governo Federal. Dois anos antes, além da popularidade convertida nos votos que garantiram sua eleição à presidência da República, Dilma Rousseff herdara de Luiz Inácio Lula da Silva uma política econômica que tirou milhões de pessoas da miséria e da pobreza, reduziu as desigualdades sociais e manteve uma taxa de crescimento econômico média de 4,05% ao ano durante seus dois mandatos. A confiança era grande ao ponto de o então presidente Lula afirmar que a crise financeira global de 2008 – a maior desde 1929 – não passaria de uma

“marolinha” no Brasil. De fato, após uma leve recessão de 0,3% em 2009, o país registrou crescimento de 7,5% em 2010 (CURADO, 2011; O GLOBO, 04/10/200826).

No primeiro biênio do governo Dilma, o crescimento abaixo da média dos últimos anos – 2,7% em 2011 e 0,9% em 2012 – dava sinais de que a situação começava a mudar. Mas nada que se aproximasse da crise econômica que viria a se instalar a partir de 2014. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2013). As manifestações de junho de 2013 explodiram nesse contexto de aparente estabilidade.

Desencadeadas por protestos do Movimento Passe Livre contra um aumento de 20 centavos na tarifa do transporte público de São Paulo, elas levaram mais de um milhão de pessoas às ruas de 25 capitais e outras centenas de cidades brasileiras. Até o fim daquele mês, viu-se nas ruas de todo o país uma nova geração de manifestantes predominantemente jovens (64%), muitos dos quais debutavam em eventos do tipo (46%) e não se sentiam representados pelos partidos políticos³.

Dos hospitais e escolas “padrão FIFA” ao combate à corrupção, da reforma política ao “Fora PT”, os cartazes individuais feitos em cartolina comunicavam mais que as múltiplas demandas neles inscritas pelos manifestantes: eles afirmavam sua autonomia para propor tais demandas nos próprios termos, independentemente das hierárquicas organizações, políticas ou civis, tradicionais.

Os milhões de brasileiros nas ruas evidenciavam que o aparato participativo viabilizado pela Constituição de 1988 era por eles desconhecido ou considerado insatisfatório: de fato, a participação nesses espaços não raro restringiu-se a movimentos sociais ligados à esquerda em geral e ao PT em particular (ABERS, 2013, AVRITZER, 2016a, 2016b, 2017a). Os manifestantes também pareciam deixar claro o desgaste do presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988; LIMONGI, 2006, 2008), um sistema de alianças que, em nome da governabilidade, incentivou as práticas nada republicanas que viriam à tona com o Mensalão e a Lava Jato (NOBRE, 2013^a; AVRITZER, 2016a, 2016b, 2017a).

Algumas décadas antes, o ciclo de protestos inaugurado pela luta contra a ditadura forjara uma aliança entre partidos de esquerda, sindicatos, movimentos populares e setores progressistas da igreja católica “que teve profundo impacto na construção da institucionalidade democrática nas décadas de 1990 e 2000” (TATAGIBA 2014, p.57).

³ Dados de pesquisa realizada pelo IBOPE no dia 20 de junho em oito capitais – quando, apesar da revogação do aumento tarifário em São Paulo e outras cidades, as manifestações já tinham se espalhado por todo o país. Cf. G1 (2013).

As Diretas Já e o Fora Collor foram expressões dessa aposta dos movimentos sociais na democracia como sistema político garantidor de direitos. “Foi essa aposta e a luta que ela engendrou que conferiu ao Brasil uma das mais inventivas e sólidas arquiteturas participativas da América Latina” (TATAGIBA 2014, p.57).

A posição ocupada pelo PT ao longo desse processo de 30 anos é bastante elucidativa das transformações ocorridas desde então. Em 1984, o PT era um partido-movimento com grande capilaridade e, por isso, deu grande contribuição na campanha pelas diretas. Em 1992, já estava na posição de partido de oposição que, com grande capacidade de mobilização, foi um ator importante da frente suprapartidária pró-impeachment. Em 2013, estava no décimo-primeiro ano de governo federal e no início da gestão municipal em São Paulo (TATAGIBA, 2014), tornando-se alvo de boa parte dos manifestantes.

Em meio a toda a multiplicidade de manifestantes que foram às ruas em junho de 2013, não faltaram conflitos. Em particular na última manifestação da qual o MPL participou, no dia 20 de junho de 2013, logo após a conquista da revogação do aumento. Naquele protesto, houve empurra-empurras e agressões a integrantes do PT, PSTU, PSOL e PCO, cujas bandeiras foram tomadas à força, rasgadas e queimadas. Embora abertamente crítico à postura desses partidos, o MPL tentou formar um cordão humano para garantir seu direito de manifestação. Sem sucesso.

A partir de então, as ruas passariam a ser disputadas por grupos e movimentos portadores de ideologias distintas, que teriam papel proeminente nas manifestações pelo impeachment de Dilma Rousseff, como o Movimento Brasil Livre e o Vem Pra Rua. Mas seu surgimento não foi repentino. Como demonstrou recentemente a cientista política Camila Rocha (2018), ao longo dos últimos 50 anos – e particularmente a partir da década de 2000 – formou-se no Brasil um contra-público de direita que passou a reivindicar e ocupar cada vez mais espaços na esfera pública nacional, defendendo, com diferentes graus de intensidade, posições neoliberais e/ou conservadoras.

Esse “amálgama ultraliberal-conservador” (ROCHA, 2018, p. 16), vive grandes tensões internas, dada a diversidade de sua composição, mas mantém-se unido pelo anti-esquerdismo e anti-petismo. Ele foi fundamental para o sucesso dos protestos que levaram milhões de brasileiros às ruas entre 2015 e 2016, culminando com sua destituição definitiva em 31 de agosto daquele ano.

5 POLARIZAÇÃO

As polêmicas em torno da justificação ou refutação do impeachment de Dilma Rousseff com base nas chamadas pedaladas fiscais – que dividiram a opinião pública, juristas, economistas, cientistas sociais e políticos – fogem ao escopo deste artigo.

O ponto a observar é que a ideia reverberou em uma esfera pública extremamente dividida e prosperou no Congresso, devido a uma correlação de forças desfavorável ao governo petista. Seu substituto, o vice-presidente Michel Temer, foi três vezes denunciado pelo Ministério Público no exercício de seu mandato, mas conseguiu frear os diversos pedidos de impeachment abertos contra ele, dessa vez sem a pressão das ruas.

O emedebista terminou o mandato como o presidente mais impopular desde a redemocratização. O processo eleitoral que elegeu seu sucessor ocorreu num contexto de descrença generalizada em relação ao establishment político e severa polarização.

Ao analisar o padrão de interação de 12 milhões de brasileiros que curtiam as 500 páginas políticas mais relevantes no Facebook em 2016, Pablo Ortellado e Márcio Moretto (2018) observaram que os usuários se fecharam em dois circuitos mutuamente excludentes, contrapondo duas narrativas antagônicas: a ideia de que o impeachment teria sido um golpe promovido por uma elite incomodada com a ascensão social de milhões de brasileiros, contraposta à tese de que o PT seria um partido essencialmente corrupto e populista que deveria ser extirpado da política nacional para que o Brasil pudesse superar a profunda crise político-econômica em que se encontrava.

Nas eleições 2018, essa clivagem se manifestou, por um lado, na derradeira demonstração de força do PT, que chegou ao segundo turno com uma campanha centrada no mote “Haddad é Lula”. De outro, o antipetismo expresso nas ruas nos anos anteriores viu no “outsider” Bolsonaro sua única chance de vencer, fazendo vista grossa ao seu passado de declarações autoritárias, violentas, misóginas e homofóbicas, que se perpetuaram na presidência.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em “Como as democracias morrem”, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018) evidenciam que atmosferas excessivamente polarizadas como a que o Brasil tem experimentado nos últimos anos são muito propícias ao gradativo enfraquecimento das normas e instituições democráticas.

Tolerância mútua e uso comedido das prerrogativas institucionais são, para os politólogos, condição *sine qua non* para a preservação do sistema de freios e contrapesos. Evidentemente, como já argumentava Karl Popper (1947), a tolerância ilimitada leva ao desaparecimento da tolerância, ou seja, em sociedades que se queiram democráticas, não se pode tolerar práticas nem discursos que pressuponham a aniquilação da alteridade.

O grande desafio é saber distinguir ideologias de fato totalitárias daquelas que simplesmente divergem em relação à concepção de boa vida, algumas sendo mais ou menos progressistas, outras mais ou menos conservadoras. A preservação do Estado Democrático de Direito duramente conquistado no Brasil passa necessariamente pela reconstrução de relações sociais e políticas que permitam o exercício de uma cidadania ativa, plural, dialógica e não polarizada. O engajamento em âmbito local, guiado por uma lógica de cooperação, confiança e fraternidade, nos moldes propostos pelo II Congresso de Cogovernança, pode ser um importante passo nesse sentido.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sergio. **O presidencialismo de coalizão**. Dados. Revista de Ciências Sociais, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.

AVRITZER, Leonardo. **Eleições, radicalização política e revolta social: uma análise do Brasil entre as eleições de 2014 e os painéis de 2015**. In: Fernando Mayorga. (Org.). Elecciones y legitimidad democrática en América Latina. 1ed.: CESU-UMSS/CLACSO/IESE/Plural editores, p. 39-57, 2016b.

_____. **Impasses da Democracia no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 1., 2016a.

_____. **Participation in democratic Brazil: from popular hegemony and innovation to middle-class protest**. Opinião Pública (UNICAMP), v. 23, p. 43- 59, 2017a.

_____. **The Rousseff impeachment and the crisis of democracy in Brazil**. Critical Policy Studies, v. 11, p. 352-357, 2017b.

_____. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.

BAGGIO, A. M. **A redescoberta da fraternidade na época do “terceiro 1789”** in BAGGIO, A. M. (Org.). “O princípio esquecido”. Vargem Grande Paulista: Editora Cidade Nova, 2008.

BUVINICH, D. P. R. **O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros**. Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro, 48 (1), pp. 55-82, jan./fev. 2014.

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

DAMATTA, Roberto. **A casa e a rua**. Rio de Janeiro: Rocco, 1991.

DOMINGUES, José Maurício. **A dialética da modernização conservadora e a nova história do Brasil**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 459-482, 2002.

FASSA EVANGELISTA, Daniel. **Manifestações de junho de 2013 em São Paulo: um olhar a partir dos paradigmas da mobilização de recursos e dos novos movimentos sociais**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2015.

HOLLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. Edição Crítica. São Paulo: Companhia das Letras, 2016. E-book.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2018.

LIMONGI, Fernando. **Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Novos Estudos, CEBRAP, n. 76, 2006.

_____. **O Poder Executivo na constituição de 1988**. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal. (Org.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. 1a ed. São Paulo: Editora Hucitec, v. 1, p. 23-56, 2008.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
MCCOY, Jennifer; RAHMAN, Tahmina; SOMER, Murat. **Polarization and the global crisis of democracy: common patterns, dynamics and pernicious consequences for democratic polities**. *American Behavioral Scientist*, v. 62, n. 1, p. 16-42, 2018.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Economia brasileira em perspectiva*. Brasília: 18. ed., mar. 2013.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em Movimento: da Abertura Democrática ao governo Dilma**. São Paulo, Companhia das Letras, 2013a.

_____. **Choque de democracia: razões da revolta**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013b.

ORTELLADO, Pablo. **Os protestos de junho entre o processo e o resultado**. In: Elena Judensnaider. *et al*, *Vinte centavos: a luta contra o aumento*. 1. ed., São Paulo: Veneta, 2013.

_____. **Polarização opõe identidades, não posições sobre políticas, diz estudo**. Folha de São Paulo, Opinião, 8 mai. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/pablo-ortellado/2018/05/polarizacao-opoe-identidades-nao-posicoes-sobre-politicas-diz-estudo.shtml>. Acesso em: 04 ago. 2020.

_____.; MORETTO, Márcio. **O que são e como lidar com notícias falsas.** Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 15, n. 27, 2018.

POPPER, Karl. **The open society and its enemies: the spell of Plato.** London: Routledge, 1947.

REIS, Daniel Aarão. **As armadilhas da memória e a reconstrução democrática.** In: Democracia em risco: 22 ensaios sobre o Brasil hoje. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

REIS, Elisa. **Elites agrárias, state-building e autoritarismo.** Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 331-348, 1982.

_____. **Desigualdade e solidariedade:** uma releitura do “familismo amoral” de Banfield. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 29, n. 10, p. 35-48, 1995.

REZENDE DE CARVALHO, Maria Alice. **Cultura política, capital social e a questão do déficit democrático no Brasil.** In: Luiz Werneck Vianna. (Org.). A Democracia e os Três Poderes no Brasil, 1. ed., p. 297-335. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

ROCHA, Camila. **Menos Marx, mais Mises:** uma gênese da direita brasileira (2006-2018). Tese (Doutorado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-19092019-174426/pt-br.php>. Acesso em: 04 ago. 2020.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena:** experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SALES, Teresa. **Trama das desigualdades, drama da pobreza no Brasil.** Tese de Livre Docência. Departamento de Sociologia. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 1992.

_____. **Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 25, jun. 1994.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **A praxis liberal no Brasil: propostas para reflexão e pesquisa.** In: Wanderley Guilherme dos Santos. Ordem burguesa e liberalismo político. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

_____. **Cidadania e justiça:** a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

_____. **A Democracia Impedida:** o Brasil no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2017.

TATAGIBA, Luciana. **1984, 1992, 2013: sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil.** Política e Sociedade, Florianópolis, v. 13, n. 28, set./dez. 2014.

_____. **Os protestos e a crise brasileira:** um inventário inicial das direitas em movimento (2011-2016). Sinais Sociais, Sesc, Rio de Janeiro, v.11 n. 33, p.1-212, jan.-abr. 2017.

_____.; GALVÃO, Andreia. **Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016)**. Opinião Pública (UNICAMP), v. 25, p. 63-96, 2019.

TELLES, Vera. A **“nova questão social brasileira”**: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade. Cadernos CRH, Salvador, n. 30/31, p. 85-110, jan./dez. 1999.

VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. 4. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

_____. **A revolução passiva: iberismo e americanismo no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

A ESCOLA CIVITAS EM ALEXÂNIA: UM CAMINHO DE FORMAÇÃO CIDADÃ PARA A COGOVERNANÇA

Maria da Conceição Barbosa de Oliveira¹

Júlio César de Oliveira Carneiro²

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.132-148>

Sumário: 1 Introdução; 1.1 Escola Civitas; 1.2 Experiências iniciais; 1.3 Escola Civitas na região centro-oeste; 2 Reformulação do projeto original; 2.1 Novos instrumentos pedagógicos; 2.1.1 A arte de amar e o “dado da paz”; 2.1.2 Fotovoz e escuta ativa; 2.2 Revisão do conteúdo e os colaboradores temáticos; 3 A Escola Civitas em Alexânia; 3.1 Um novo desafio; 3.2 O curso em cinco encontros; 3.3 Encerramento do curso e uma possível continuidade; 3.4 Ainda sobre os projetos de ação local apresentados; 4 Reflexões sobre a Escola Civitas em Alexânia; 4.1 Sobre o antes e o atual; 4.2 Sobre o atual e o futuro; 5 Considerações finais; Referências.

1 INTRODUÇÃO

1.1 Escola Civitas

A Escola, como nós a entendemos, é um espaço de liberdade no qual queremos realizar uma experiência de formação. Essa formação tem dois aspectos: o primeiro é aquilo que queremos dar aos estudantes que participam. São várias matérias caracterizadas por uma inspiração comum, isto é, a referência à Fraternidade Universal que tem suas raízes na experiência e no carisma de Chiara Lubich. Há um segundo aspecto importante da formação que diz respeito a todos aqueles que compõem a escola. Trata-se de colocar em prática o que falamos. Se nós não conseguirmos colocar em prática as ideias de bem, de justiça, de liberdade de que falamos, a nossa formação não se realizará... (BAGGIO, 2007)

A Escola Civitas (EC) de formação social e política para jovens nasceu em 2007 no Brasil como uma expressão do carisma da unidade que dá substância ao Movimento dos

¹ Maria da Conceição Barbosa de Oliveira. Professora de português e literatura da rede pública de educação de Brasília-DF. Especialista em redação pela PUC-MG. Exerceu função de coordenadora pedagógica na Divisão Regional de Ensino de Sobradinho-DF, membro do Movimento dos Focolares e monitora da Escola Civitas. E-mail: mcolibarbosa@gmail.com

² Médico, mestre em ciências médicas pela UnB, exerceu função de assistência, ensino e direção na saúde pública de Brasília-DF, membro do Movimento dos Focolares, colaborador do MPPU e da Escola Civitas, idealizador das Oficinas pelas Cidades Fraternas e de projetos culturais com foco na fraternidade e cidadania.

Focolares³, fundado por Chiara Lubich. Na década anterior surgiram experiências formativas, na Itália, com o nome Escolas Res Nova. O objetivo dessas escolas foi oferecer um espaço de preparação aos jovens que pretendiam dedicar-se ao empenho político ou atuar no âmbito do associativismo cultural, eclesial e voluntário, a partir do carisma da unidade (BAGGIO, 2005). Com o surgimento do Movimento Político pela Unidade (MPPU) em 1996, enriqueceu-se sobremaneira a possibilidade de proporcionar aos jovens uma formação teórica prática em uma visão social, política e cultural que resgata o princípio da fraternidade universal (BAGGIO, 2006). Essa riqueza nova foi também derivada da “Escola Abba”, o Centro de Estudos Interdisciplinar sobre a doutrina da unidade fundado em 1990 (SGARIGLIA, 2014).

A caminhada do MPPU no Brasil⁴ inspirou a fundação de um percurso formativo apoiado na categoria política da fraternidade com objetivo de colaborar para que o bem comum se tornasse mais presente na vida das cidades. Essa convicção abriu a perspectiva que a Escola Civitas pudesse ser apresentada aos espaços da política e da sociedade em geral, sem temer a partidarização ou a perda de sua identidade. Para a abertura da Escola Civitas no Brasil, aconteceram encontros preparatórios em 2006 e 2007. Os corresponsáveis pelo MPPU internacional na época, a deputada do parlamento italiano Lucia Fronza Crepez e o filósofo e politólogo Antonio Maria Baggio, estiveram à frente dessa preparação.

Foi um trabalho que reuniu quase uma centena de pessoas vindas de todas as regiões do Brasil para que nascesse uma proposta formativa em estreita cooperação com o MPPU e com as novas realidades de diálogo com a sociedade. A partir desses encontros, formou-se um grupo de docentes que adaptaram o conteúdo temático à realidade do Brasil. Também nasceu o interesse voluntário de pessoas dispostas a experimentar o projeto educacional em suas cidades, em uma construção que congregasse membros da comunidade local do Movimento dos Focolares e pessoas interessadas nessa proposta.

1.2. Experiências iniciais

Os cursos da EC iniciaram no segundo semestre de 2007 em 14 cidades, geralmente nas capitais, e as turmas eram formadas por cerca de 20 estudantes. Para atender ao objetivo

³ O Movimento dos Focolares nasceu em 1943, durante a Segunda Guerra Mundial, na cidade de Trento, norte da Itália. O carisma do movimento é a Unidade e sua grande missão é realizar o desejo de Jesus: “Que todos sejam um” (Jo 17,21) e construir com todos um Mundo Unido. E-mail: julio.carneiro1@gmail.com

⁴ O Movimento Político pela Unidade, que nasceu em Nápoles (Itália), por iniciativa de Chiara Lubich e um grupo de políticos de vários partidos, foi lançado no Brasil em novembro de 2001 e logo adquiriu significativas adesões, sobretudo no parlamento federal e em algumas assembleias legislativas, câmara de vereadores e espaços da administração pública. Não é uma nova proposta partidária, mas uma rede que reúne cidadãos e políticos interessados em promover os processos políticos inspirados na fraternidade universal.

geral de fomentar a consciência e a prática efetiva e madura da fraternidade como caminho mais seguro de promover o bem comum, os primeiros a serem formados deveriam ser os monitores e professores voluntários da Escola (CIVITAS, 2007). Dessa forma, desde o início, a Escola Civitas passou por esse crivo: a experiência de fraternidade, na liberdade do diálogo e na acolhida recíproca entre estudantes, monitores, colaboradores, membros do MPPU e comunidade local.

De início, em face do conteúdo denso e apoiado nas disciplinas de filosofia, sociologia, direito constitucional e ciências políticas, que realçavam a fraternidade universal no seu percurso histórico, o curso foi previsto para durar 2 anos, totalizando 180 horas-aula. Ao longo da caminhada da EC, os estudantes, professores, monitores e os colaboradores temáticos dessas várias escolas tiveram oportunidades de trocar reflexões e experiências. Isso permitiu incorporar expressões, metodologias e a revisão de conteúdos quase que de forma livre e adaptativa aos recursos e percepções que foram acontecendo nesses territórios onde a EC se instalara.

Cada turma era acompanhada por, no mínimo, dois monitores. A Escola Civitas aconteceria, portanto, dentro do território “cidade” e envolveria sobretudo o jovem cidadão interessado em sua cidade. As solenidades de abertura e conclusão do curso e as aulas públicas foram oportunidades para se convidar os cidadãos, as cidadãs e os políticos em geral. Fizeram parte de sua preparação em cada cidade, os contatos com a comunidade do Movimento dos Foculares que abrigava o Curso da EC e as autoridades locais.

1.3. Escola Civitas na região centro-oeste

A Escola Civitas da Região Centro-Oeste iniciou-se no segundo semestre de 2007 e se caracterizou pela continuidade no tempo. A duração, o formato, o público-alvo, os locais de execução e as equipes de monitores e colaboradores sofreram modificações ao longo do tempo, conforme necessidades e possibilidades.

O primeiro curso foi dirigido aos jovens, especialmente aos do Movimento dos Foculares, e teve a duração de mais de dois anos, tempo extra necessário para que o trabalho de campo ou projeto de ação local fosse concluído. Houve um breve lapso de tempo até a retomada do segundo curso em 2011, ainda com uma maioria de jovens do Movimento, mas começando uma relação mais intensa com as instituições públicas da cidade. O desenvolvimento do projeto de ação local necessitou de contatos com alguns hospitais públicos de Brasília e concluiu com um seminário sobre a importância da brinquedoteca hospitalar para as crianças atendidas nesses espaços.

Em 2014, a EC reformulada passou a acontecer em novas localidades. Houve um primeiro curso envolvendo participantes de Taguatinga⁵ e das cidades de Cocalzinho e Corumbá de Goiás. Os seguintes alternaram-se entre essas duas cidades e, em 2017, aconteceu em outra cidade de Goiás, Alexânia⁶. Em 2018, o curso voltou a Cocalzinho e Corumbá de Goiás e, em 2019, a EC aconteceu pela segunda vez em Alexânia, ao qual esse artigo quer se dedicar.

2 REFORMULAÇÃO DO PROJETO PEDAGÓGICO

No segundo semestre de 2013, algumas necessidades haviam ficado claras, entre essas, transformar o projeto de ação local de módulo em um eixo transversal. O objetivo foi dar aos estudantes instrumentos para irem a campo desde o início e fazerem um "percurso na cidade". Partia-se da educação do olhar e do exercício da escuta ativa para identificar com as pessoas, em geral as mais vulneráveis, as suas necessidades prioritárias, e assim, selecionar juntos a que fosse factível com os recursos e o tempo disponíveis.

O olhar se alargou para alcançar os jovens que viviam nas “cidades satélites” de Brasília e em pequenas cidades vizinhas do Estado de Goiás. Para esse propósito, os cursos precisavam ser mais curtos pela frequente mudança na disponibilidade desses jovens, em função do período da vida estudantil e profissional deles e pela dificuldade de recursos, inclusive para o deslocamento. Assim foi necessário condensar o curso em 40 horas/aula, com 5 encontros presenciais, incluindo a elaboração e a apresentação dos projetos.

Houve também a necessidade de uma nova dinâmica dos encontros, como se preferiu chamar. A ideia da fraternidade era doada desde o início com o apoio de instrumentos pedagógicos simples, mas exigentes e de forma reiterada (por exemplo, a “arte de amar” e o “Dado da Paz”). Para manter o foco no desenvolvimento do projeto de ação local foram adaptadas ferramentas já validadas em tecnologia social: o fotovoz e a escuta ativa. A possibilidade de realizar o curso para jovens com dificuldades socioeconômicas facilitou o alcance de realidades de maior vulnerabilidade social na escolha dos projetos. Isso também atendia aos anseios da Igreja “em saída”, de ir às periferias existenciais e geográficas com o devido preparo para dialogar com todos (BERGOGLIO, 2013).

⁵ Taguatinga é uma das regiões administrativas do Distrito Federal, também conhecidas como “cidades satélites”.

⁶ Alexânia-GO é um município com 28.010 habitantes que se formou na época da construção de Brasília, à distância de cerca 90 km. (IBGE, população estimada em 2020. disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/go/alexania.html>)

2.1 Novos instrumentos pedagógicos e a revisão do conteúdo

2.1.1 “A arte de amar” e o “Dado da Paz”

Chiara Lubich expôs didaticamente um argumento que viria a ser conhecido como “a arte de amar” (LUBICH, 2006). Ela extraiu do Evangelho uma sequência de atitudes que caracterizaram a vida de Jesus histórico e que estão na base do “ser fraterno”, característica que cada pessoa é convidada a expressar na vida e na sociedade. Como se fosse um “DNA da fraternidade universal” da espécie humana, sua expressão permite a edificação de sociedades fraternas. Essa sequência de atitudes foi adaptada a diversos contextos, desde a educação infantil até o relacionamento empresarial ou a política das cidades (LUBICH, 2000). Também houve a sua adaptação à figura de um cubo ou dado, onde as faces não são números, mas pequenas frases (Quadro 1) indicando atitudes inspiradas no amor universal que cada pessoa carrega potencialmente (LIVING, 2020).

Ser o primeiro a amar
Amar a todos
Amar o outro
Escutar o outro
Perdoar uns aos outros
Amar uns aos outros

Quadro 1: Frases do Dado da Paz (adaptado de Living Peace Internacional, Guia 2020 2021)

Também na EC passamos a utilizar essa dinâmica para abrir espaço às reflexões e aos relatos de experiências sobre a fraternidade, promovendo uma ressignificação de atitudes pessoais e coletivas e as orientando para as necessidades do bem de todos. Jogar o dado e observar a frase que saía passou a integrar cada um dos nossos encontros.

2.1.2 Fotovoz e escuta ativa

Esses dois instrumentos de abordagem da situação e execução de um projeto em pouco tempo é alcançável por todos, independente da escolaridade. A dinâmica do fotovoz, ou simplesmente o fotovoz, é a descrição de uma imagem da realidade vista por uma pessoa, em sua própria linguagem. Isso permite a inclusão de todos na discussão e no exercício de identificar nas imagens uma forma de expressão de inúmeras e diversas realidades. (HERGENRATHER, 2009)

A partir de uma pergunta guia, os estudantes foram convidados a ter um novo olhar sobre a realidade, como se “usassem os óculos da fraternidade”⁷. Essa percepção requalificada sobre as pessoas, os processos institucionais e a própria história pessoal e coletiva tem a ver com a realidade do “ser fraterno”. Essa abordagem apreciativa não exclui o negativo, mas dimensiona o bem já existente, o que servirá de base para os projetos.

A escuta ativa na metodologia ajuda a dar sequência ao caminho iniciado pelo fotovoz. Essa etapa é necessariamente coletiva, em grupo de estudo e com a participação da comunidade que vive a realidade em que se trabalha. A escuta ativa nessa perspectiva faz parte do “Ser Diálogo”, que tem a ver com a nossa identidade e que se realiza no encontro com o outro (ARAÚJO, 2019). Parte-se do ouvir as pessoas no território, da escuta ativa dos atores sociais ainda que, nesse primeiro momento, seja algo restrito a uma proposta factível de ação local, já contém os pressupostos para ações de maior porte, no modelo participativo.

2.2 Revisão do conteúdo e os colaboradores temáticos

Na nova formatação das EC que aconteceu em nossa região e também em quase todos os cursos no Brasil, optou-se por revisar o conteúdo de todo o curso e transformá-lo em uma sequência mais acessível (Quadro 2). A Escola Civitas precisava chegar aos jovens de uma forma geral, sobretudo aos mais jovens (16-20 anos), e aos diversos locais onde se encontravam, respeitando as limitações em que a maioria dos jovens brasileiros vivia. As novas ferramentas do “percurso na cidade” também contribuiriam para a compreensão e o discernimento sobre os projetos, otimizando o tempo de sua elaboração, que antes demandavam muitas reuniões.

MÓDULO I

- A arte de amar na vida e na política
- Um olhar para a cidade

(Introdução do fluxograma para o Projeto – Fotovoz)

MÓDULO II

- Fraternidade como categoria política
- Fraternidade como princípio constitucional

(Elaboração dos Projetos de Ação Local)

MÓDULO III

- A vida política na cidade (A política e a dinâmica da polis)

⁷ “Usar os óculos da fraternidade” é uma expressão nascida de uma dinâmica na Escola Civitas do Rio de Janeiro.

<p>- Política: Unidade e Diversidade (Elaboração dos Projetos de Ação Local)</p> <p>MÓDULO IV</p> <p>- Participação social e política - Fraternidade e Políticas Públicas⁸ (Revisão das etapas dos Projetos de Ação Local)</p> <p>MÓDULO V</p> <p>- Princípios das cidades fraternas (Apresentação dos resultados dos Projetos de Ação Local e encerramento solene e festivo do curso)</p>

Quadro 2: Programa seguido pela EC na Região Centro-Oeste (2013-2019)

Para sustentar essa nova proposta, contou-se com a participação voluntária mais ativa de colaboradores temáticos, muitos desses tinham sido estudantes nos primeiros cursos. Nesses, a competência vinha respaldada pela experiência da fraternidade vivida em primeira pessoa. Essa diversidade, pois a cada curso havia uma disponibilidade diferente, enriqueceu a EC com novos olhares e novas práticas, tornando o curso também rico para aqueles que o acompanhavam mais de perto.

3 ESCOLA CIVITAS EM ALEXÂNIA - 2019

3.1 Um novo desafio

A praça central da cidade de Alexânia, numa tarde clara de junho de 2019, foi o ponto de chegada de um carro, vindo de Brasília, com três “viajantes”. Ao mesmo tempo foi o ponto de partida da experiência do 8o. curso da Escola Civitas da região, uma escola “em saída”, desde 2014. Foi assim que em torno daquela praça começaram a ser tecidos os fios de uma rede de relacionamentos com base em um novo paradigma, com implicações para a ação política de um pequeno grupo e para além dele. (OLIVEIRA, 2019)

No primeiro semestre de 2019, surgiu o interesse que a Escola Civitas fosse realizada novamente em Alexânia. A proposta nasceu de uma ex-aluna que orientou a procurar a Associação dos Moradores e Amigos de Alexânia (AMAA). Naquela tarde de junho, uma das visitas foi ao presidente da Associação, que apoiou a proposta e convidou outros membros a fazerem o curso. Foi escolhido para a divulgação do curso um nome fantasia: “Cidadania para a Paz”, reforçando o compromisso da EC de ajudar a formar cidadãos “novos” e não, especificamente, lideranças ou políticos.

⁸ Em sintonia com o tema da Campanha da Fraternidade da CNBB de 2019: “Fraternidade e Políticas Públicas”.

Essa EC de 2019 teria assim algumas características próprias desde o início: Seria uma turma com jovens e adultos que tinham grande interesse na política local, alguns ocupavam cargo público e outros eram potenciais candidatos para o pleito municipal de 2020. Essa riqueza que já traziam de suas experiências de dedicação à sociedade ou mesmo na política local, fez com que todos estivessem mais atentos à relação horizontal a ser construída. Esse fato pareceu fundamental para manter a experiência dialogal em que todos se sentiam corresponsáveis.

O curso aconteceu em uma sala cedida por uma escola, aos sábados pela manhã, no período de agosto e início de setembro de 2019. Foram 5 encontros, incluindo a apresentação final do projeto de ação local e a entrega dos certificados de conclusão dessa fase. Participaram 11 estudantes, 3 jovens e 8 adultos e tiveram cem por cento de frequência. Os encontros aconteceram quase inteiramente em formato círculo de diálogo com a partilha de experiências e reflexões a partir de um tema apresentado. Essa técnica se adequou à horizontalidade que esse curso exigia e aos objetivos da EC.

3.2 O curso em 5 encontros

O curso seguiu a programação dos módulos (Quadro 2), enriquecida pela participação de alguns novos colaboradores para o desenvolvimento dos temas, sempre de forma dialogada e entremeada de experiências pessoais sobre a fraternidade. Também foram feitas dinâmicas já realizadas em cursos anteriores como a definição do "contrato de convivência" e o jogo do "Dado da Paz", esse sempre renovado a cada encontro para a atualização da frase (Quadro 1) que seria colocada em prática. Também foram trazidas novas dinâmicas, sobretudo no primeiro dia, com as técnicas do círculo do diálogo e da cocriação do propósito comum.

Ao lado desse aspecto mais estruturado, o elemento mais importante da Escola foi o olhar novo que o carisma da unidade fez Chiara Lubich (2006, p. 131) escrever "Senti que fui criada como um dom para quem me está próximo e quem me está próximo foi criado por Deus como um dom para mim." Essa compreensão aplicada ao "percurso na cidade" ajuda a ter um olhar novo para a cidade, identificada dessa perspectiva, como o território das possibilidades e oportunidades de uso e expansão dos dons que recebemos. Vista assim, a cidade é ou deveria ser uma perene troca de dons.

Esse foi sempre o ponto de partida de cada encontro ou de cada atividade da EC. No primeiro encontro, essa também foi a base da proposta do fotovoz, feita após o tema: "Um olhar para a Cidade". Para auxiliar esse olhar, foi apresentada uma pergunta-guia (Quadro 3) orientando os estudantes a um "percurso na cidade" e ao uso dos "óculos da fraternidade".

Esse olhar seria registrado em fotos, quando possível, e a mais significativa seria compartilhada no grupo de WhatsApp, com um comentário sobre o motivo da escolha.

“Olhando à sua volta, você vê sinais de fraternidade ou ambientes que podem ser mudados pela ação fraterna?”

Quadro 3: Pergunta guia para o fotovoz

No segundo encontro, cada estudante, à imagem projetada, deu voz ao que seu olhar de amor à cidade inspirou. Percebia-se que esse olhar tinha acuidade e muitas vezes continha um sonho de mudança. A reflexão que emergiu desse momento foi que o olhar sobre um lugar ou sobre uma situação, antes talvez até desinteressante ou ignorada, passava a ser multifacetado e instigante. O olhar individual também passava a ser coletivo, pois cada um que via as imagens, com a visão qualificada dos “óculos da fraternidade”, incorporava uma visão de mundo a ser transformado.

Após essa parte, os estudantes se dividiram entre eles para compor os grupos de desenvolvimento da ação local. Algumas questões surgiram: Deveriam executar a ação no local que fotografaram antes? Avaliou-se que não necessariamente, pois a execução dependia de envolver as pessoas do lugar escolhido e, antes de tudo, ouvir as suas necessidades. A escuta ativa é o ponto de partida de um processo que nasce de “baixo para cima”, ao contrário da tendência de intervir sem diálogo. Esse foi o novo passo para o “percurso na cidade” que se propuseram a fazer naquela semana. Segundo, como sair, buscando as pessoas, de mãos vazias, sem levar nenhuma coisa a dar, nenhuma solução pronta, nem ao menos uma promessa? Parecia-lhes impossível, mas como fizeram antes a educação do olhar e foi produtivo, estavam dispostos a fazer a educação do ouvir.

No encontro seguinte, os estudantes avaliaram que os contatos haviam sido promissores, pois tinham realmente procurado, antes de qualquer outra coisa, ouvir as pessoas com respeito e confiança e começaram a ver que elas eram capazes de dizer aquilo de que precisavam. As necessidades observadas iam além das coisas materiais e tinham a ver com a dignidade de serem ouvidas e capazes de se relacionar em clima de confiança.

3.3 Encerramento do curso e uma possível continuidade

Para a apresentação dos projetos e a entrega dos certificados, os estudantes conseguiram um salão emprestado e o prepararam para receber os convidados. Estavam presentes o prefeito, uma secretária municipal, um vereador, os parentes e amigos dos estudantes. Sob o olhar atento dos presentes, os grupos apresentaram os Projetos de Ação Local,

já com alguns resultados ou sugestões de desdobramentos. Os 3 grupos escolheram trabalhar com alguns mais vulneráveis da sociedade: “Fraternidade com os recicladores”, com pessoas que trabalhavam no depósito de lixo da cidade recolhendo objetos para reciclagem; “Bosque Fraterno”, com moradores de um bairro pouco urbanizado; e as “Visitas da Paz”, com pessoas acamadas ou solitárias.

No final da apresentação, o prefeito colocou-se à disposição para uma reunião com seu secretariado e os estudantes para verem juntos algumas questões que os projetos suscitaram. Com bastante conversa em torno da mesa do lanche, conclui-se mais um curso, mas os relacionamentos continuariam... era o que pouco a pouco se intuía. Também em relação aos projetos apresentados, que indicavam a necessidade de uma continuidade em função do benefício que poderia chegar às pessoas.

3.4 Ainda sobre os projetos de ação local apresentados

A Escola Civitas alia os conhecimentos sobre a fraternidade universal como categoria política e social à prática, por meio do desenvolvimento de um projeto de ação local, cujos resultados são apresentados no encerramento, como requisito para a certificação. Os Projetos são elaborados pelos estudantes a partir da escuta ativa da comunidade, tentando identificar as necessidades possíveis de serem resolvidas juntos, com os recursos existentes.

Foram apresentados os projetos:

a) Um grupo visitou o lixão da cidade, que um dos estudantes havia apresentado no fotovoz, e começaram uma conversa com os que recolhiam ali os materiais recicláveis e, após acondicioná-los em grandes fardos, os vendiam. Foram listadas algumas necessidades urgentes: água para higiene, banheiros, abrigo contra o sol e atendimento de saúde, mas a surpresa ficou por conta de ouvir daquelas pessoas que também era necessário melhorar a autoestima. A própria escuta que fizeram foi ao encontro dessa necessidade e na visita seguinte, organizaram um lanche comunitário. Levaram uma mesa, lanche e água potável e os recicladores abriram um espaço em meio aos fardos, e lancharam todos juntos ali mesmo, sem distinção. Também, foi necessário chegar a um consenso sobre as necessidades que envolviam recursos do poder público. Os estudantes explicaram que teriam de priorizar uma necessidade, que fosse possível atender, junto com as pessoas do lugar, naquele curto espaço de tempo e com o que dispunham. Juntos, optaram por resolver a falta de um ponto de água. Na apresentação do projeto deram o nome de “Fraternidade com os recicladores” e foi sobre essa proposta que o prefeito se comprometeu em reunir seu secretariado para ver o que era possível fazer.

b) Outro grupo reuniu estudantes moradores de um bairro distante, quase uma vila, chamada Alvorada, em que um dos estudantes que trabalhava na área da saúde, fazendo visitas domiciliares, despertou para o projeto a que deram o nome de "Visitas da Paz". Decidiram visitar juntos as pessoas mais sós e simplesmente ouvi-las, tentando descobrir juntos as suas necessidades, aquelas que poderiam atender com os recursos existentes, ou seja, contando com eles mesmos. Nas visitas às pessoas, identificaram a necessidade de uma cadeira de rodas, necessidade que não tinham como atender, mas na própria comunidade alguém disse que tinha uma para doar e assim foi resolvida. Esse aspecto sempre foi realçado no trabalho de campo para evitar que se suprimisse o papel de protagonista daquelas pessoas ou da própria comunidade local.

c) Um estudante que morava em um bairro industrial, praticamente sem urbanização apresentou no fotovoz a imagem de uma enorme praça vazia e poeirenta na frente de uma igreja. E ele próprio conta:

Trocamos óculos escuros pelos "óculos da fraternidade". Foi o suficiente para vermos as necessidades tão próximas de nós e o quanto poderíamos praticar. A proposta foi simples, proporcionar um espaço onde os moradores pudessem se confraternizar, por mais que fosse pelo simples gesto de se cumprimentarem. Existia um espaço público frontal à capela Santa Rita de Cássia desocupado. Logo veio a ideia de transformar aquele espaço em local de confraternização, ou seja, onde os moradores locais pudessem socializar-se presencialmente. Nasceu assim o projeto bosque fraterno no bairro Parque Alvorada IV, região muito carente do sentimento fraterno. (SANTOS, 2021)

Outro estudante que já estava em outro grupo se ofereceu para ajudá-lo a elaborar e a executar o projeto. Esse ajudar o outro a cuidar de um projeto, mesmo deixando de lado o seu, aconteceu com outra estudante, o que estava bem de acordo com a proposta da fraternidade.

4 REFLEXÕES SOBRE A ESCOLA CIVITAS EM ALEXÂNIA

Para entender essa realidade nascida há poucos anos e que dependeu da participação voluntária de tantos, torna-se necessária uma visão de processo.

4.1 Sobre o antes e o atual

A Escola Civitas adquiriu ao longo do tempo agilidade e leveza, sem perder o propósito de revelar no coração de cada um o DNA do amor (LUBICH, 2001). Essa condição permite alcançar uma relação fraterna com todos a partir do diálogo e da confiança mútua.

Os encontros em Alexânia foram dirigidos ao exercício da fraternidade nas quatro horas semanais em que duravam os encontros presenciais e na produção de reflexões e decisões práticas. As imagens e o diálogo foram basicamente os meios usados para tomada dessas

decisões. Talvez, a experiência de alguns contribuiu para que o processo avançasse em pouco tempo com propostas factíveis e realistas, mas também pode-se acrescentar que essa efetividade aconteceu em uma horizontalidade onde esteve também presente a afetividade fraterna. Hoje, o desenvolvimento de políticas públicas começa a ter presente a importância do afeto, seja no sentido de se afetar, mas também de aproximar pessoas. (LOPES, 2017). Esses aspectos mostram a potência adaptativa da proposta e a liberdade com que foi constituída a Escola Civitas no Brasil.

Por outro lado, embora essa análise positiva prevaleça sobre o novo formato de curso, como o de Alexânia, não se pode desconsiderar a proposta inicial da EC com forte fundamentação na teoria das ciências políticas e filosóficas, incluindo uma leitura mais abrangente da realidade histórica e institucional das cidades e da política em geral. Há consciência de que o programa atual, mais sintético, é insuficiente para o conhecimento e o entendimento de mecanismos mais profundos por meio dos quais a ação política acontece, especialmente hoje em que a política institucional no Brasil está em crise e provoca nas pessoas uma desorientação.

Não se experienciou ainda nessa modalidade atual da EC como reagir a esses desafios. Compreende-se que o breve período planejado para o curso reformulado não permite tratar de temas essenciais da realidade política, por exemplo, a vulnerabilidade crescente de grandes segmentos populacionais à margem do desenvolvimento, o contraste social presente nos vários brasis que nunca se uniram etc. Tem-se a consciência de que um conteúdo disciplinar e instrumentos mais aperfeiçoados para abordagens sobre essas questões culturais e políticas serão necessários. O que poderia ser desenvolvido em uma nova etapa do curso, ou em outro modelo, para outro tipo de público. A proposta da Escola Civitas é uma proposta sempre aberta a novos desafios.

4.2 Sobre o atual e o futuro

O que a experiência da EC em Alexânia 2019 evidenciou e que poderia impactar as projeções futuras desse processo a que nos referimos? Um ponto foi a intergeracionalidade. O aspecto de ser uma turma multietária foi muito positivo, talvez a riqueza do intercâmbio entre as gerações motivou em geral e a desistência foi zero. Essa característica não havia nas experiências anteriores em que só participavam jovens e adolescentes. Reunindo estudantes com longa e profunda experiência no campo da política partidária e da política das cidades, lado a lado com aqueles mais jovens, alguns desejosos de entrar nesse espaço da política

partidária, intuiu-se que seria natural observar uma intensa troca sobre vários aspectos de importância prática para a política.

Essa diversidade etária e a desproporcionalidade nessa troca de experiências poderiam dificultar ou inviabilizar a metodologia da EC. Esse desafio foi percebido previamente e contornado talvez pela horizontalidade. Esse seria o segundo ponto: horizontalidade. A dinâmica dos círculos de diálogo, inspirados em parte nos processos circulares, muito usados pela justiça restaurativa no Brasil, é um ponto importante a ser considerado em outras experiências (PRANIS, 2010). O estar em círculo, olhando nos olhos, todos com poder igual de fala, deu prioridade à qualidade do coletivo, ao pertencimento ao todo, à fraternidade entre iguais, desde o início.

Um terceiro aspecto, não menos importante, foi a validação do projeto pedagógico, dos temas, da escolha dos colaboradores e até da logística. Todos esses aspectos foram mais uma vez validados. Impressionou a dimensão dos Projetos de Ação Local que nasceram da escuta ativa das pessoas. Isso fez com que os projetos fossem adequados a uma cocriação que deveria acontecer dentro das disponibilidades, sejam de tempo, sejam de mobilização e de conhecimento. Os projetos avaliados no final, atendiam reais necessidades e traziam a voz da comunidade onde escolheram para agir. E mais, dois dos projetos adquiriram o status de continuidade, o que está motivando a repensar como fazer no futuro diante de projetos de maior impacto para as políticas públicas locais.

Talvez essa seja a quarta contribuição: Como dar continuidade? Antes, os monitores, sobretudo, acompanhavam os jovens no curso e no pós-curso, auxiliando-os inclusive em dificuldades socioeconômicas de suas famílias, mas agora o desafio passa a ser a própria cidade que demanda amor cívico ininterrupto e as demandas de acompanhamento após o curso expandiram sobremaneira nessa experiência. Esse é o desafio para um novo tempo.

A Escola Civitas, nesse processo, se revela uma nova fronteira de disseminação da cultura da fraternidade, que vai muito além da política, com o desafio de manter a sua essência e, ao mesmo tempo, acompanhar a extensão de uma realidade eminentemente de intervenção cultural. São as novas “searas do diálogo cultural”, que têm levado a lugares que habitualmente não se tinha tanto acesso e que acabam por abrigar muitas das periferias existenciais também.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Eis porque a Escola se funda e se rege sobre um Pacto, um pacto de respeito recíproco, de ajuda mútua, mas também de Verdade, de dizer no diálogo, nossas observações, nossas impressões, mas libertando-nos inclusive de certas seguranças que trazemos dentro de nós, muitas vezes adquiridas de fora, mas que não são expressão de liberdade verdadeira... A liberdade que nós queremos realizar é uma liberdade de busca da verdade. E tudo isto deve ser feito com diálogo, com respeito. (BAGGIO, 2007).

Diante dessa premissa, ousamos refletir e tentar interpretar a pequena história da EC em nossa região. O primeiro ponto a avaliar é o da fidelidade a um pacto que Chiara Lubich e suas primeiras companheiras fizeram, o pacto do amor recíproco ou de respeito mútuo. (ZAMBONINI, 1991) Esse pacto está revestido do princípio da fraternidade universal, pois sua origem está naquelas atitudes que Jesus Cristo propôs como estilo de vida e o qual todo o ser humano é convidado a viver (a “arte de amar” ou “Dado da Paz”).

Na Escola Civitas, o amor recíproco entre quem organiza e quem faz o curso e também com aqueles que já se dedicam à realidade local, voluntariamente ou na condição de autoridade política, está no centro da formação, e de certa forma, a precede. A mesma realidade que se viveu na sala de aula, os fez sair do círculo menor e sentir que a sociedade, para quem quer realmente transformá-la, exige dilatar o coração de cada um e de todos juntos.

Outro Pacto colocado em jogo na EC foi o Pacto da Verdade que poderia ser traduzido por Pacto de Unidade. A unidade realiza aquilo que muitas vezes é exigido para dar passos em um caminho, ela ilumina a estrada e faz se sentir confiante, aquecendo e agregando pessoas, em clima de fraternidade (LUBICH, 2000). Essa realidade vivida por Chiara Lubich desde o início foi identificada como propriamente sua missão (FALMI & GILLET, 2015). Missão que iluminou o entendimento da política em função da Unidade e que deu o sentido ao Movimento Político pela Unidade ao entender a sua precedência no agir político (LUBICH, 2002).

A EC não se deteve a instigar o posicionamento político de cada um dos seus participantes e nem a uma análise de realidades maiores da política institucional, que possivelmente poderia abarcar um largo espectro de posições, ou até de polos antagônicos. Ao invés, dedicou-se a abraçar, por meio do projeto de ação local, as feridas da humanidade não-idealizada, a que sofre ao lado, nos cantos às vezes esquecidos e abandonados da cidade. Se os estudantes e todos os envolvidos experimentaram a unidade é muito difícil de se avaliar. Esse é um ponto para uma avaliação sistemática no futuro, mas indiretamente o clima de concórdia, de cocriação e de alegria que preencheu o ambiente da EC indica que se chegou próximo ao espaço elevado a que apenas a unidade pode conduzir.

“A liberdade que nós queremos realizar é uma liberdade de busca da verdade” (BAGGIO, 2007). Liberdade, inclusive de considerar que a Escola Civitas não é uma proposta acabada, mas ela dialoga necessariamente com a realidade. Então, a liberdade de experimentar caminhos novos foi a marca desse processo. Essa liberdade está apoiada no seu nascimento aparentemente não planejado, mas conduzido magistralmente por acontecimentos e iluminações. A Escola Civitas nasceu do carisma da unidade e da experiência germinal de Chiara Lubich e da comunidade de Trento-Itália ao tentar resolver os problemas sociais daquela cidade no período da Guerra. Também nasceu em resposta às dores da humanidade, particularmente àquelas advindas das crises da política moderna, da perda do significado de princípios fundamentais sobre os quais se tenta construir uma sociedade mais justa, mais igual e mais fraterna. A fraternidade universal é o princípio esquecido da democracia moderna, que uma vez deixado de lado, não permitiu que a liberdade e a igualdade se realizassem plenamente. (BAGGIO, 2008) Agora, todas essas realidades adquirem sentido, pois foram o berço para o desenvolvimento da cultura da fraternidade, do qual a EC é um dos braços mais promissores.

Em conclusão, a cogovernança pode ser entendida como um processo de qualificação da participação da sociedade civil na mesa das decisões políticas em prol do bem comum e situar-se dentro de um vasto movimento heterogêneo, mas decidido de partilha corresponsável desse espaço, ora mais livre, ora mais regulamentado. Nesse desafio, a formação do cidadão é essencial para se alcançar esse almejado patamar da cidadania e da democracia. Para isso, a EC revelou ser um dos processos capazes de qualificar o exercício do diálogo a 360°, que inclui todos e a todos convida a fazer parte. Experimentou-se no curto tempo de sua existência o alcance de sua proposta pedagógica junto aos jovens em contextos diferentes, inclusive naqueles em que a maioria dos nossos jovens brasileiros se encontram, isto é, enfrentando a falta de oportunidades em um ambiente adverso. Ainda que seja necessária uma validação maior, o caminho até agora mostrou-se útil à formação de cidadãos à cogovernança das localidades, inclusive com a participação de adultos e atores já participantes do espaço político, como essa Escola Civitas de Alexânia levou a experimentar.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, V. **Ser Diálogo**. Revista Cidade Nova, Exemplar 640, ano LXI, n. 8 ago. 2019. Vargem Grande Paulista. Editora Cidade Nova. p. 36-37

BAGGIO, A. M. **Storia di un'idea**: Presentazione dell'opera Economia e Civiltà. Roma-Itália. 21 fev. 2005. Disponível em <https://www.fondazione.weber.org/wp->

content/uploads/2018/03/ANTONIO-MARIA-BAGGIO-Storia-di-una-idea.pdf. Acesso em: 9 jul. 2021.

_____, A. M. (org.). **Reflexões para a vida pública:** a cultura da Fraternidade e a política. Tradução: Scheneider, E. A. *et al.* Vargem Grande Paulista. Editora Cidade Nova, 2006. 204 p.

_____, A. M. **Saudação à Escola CIVITAS.** Transcrição e tradução de gravação. 2 ago. 2007.

_____, A. M. (org.). **O Princípio esquecido/1:** A fraternidade na reflexão atual das ciências políticas. Tradução: Durval, C., Gaspar, I., Almeida, J. M. Vargem Grande Paulista: Editora Cidade Nova, 2008. 200 p.

BERGOGLIO, J. M. **A doce e confortadora alegria de evangelizar.** Apontamentos, mar. 2013. Disponível em: <https://pt.aleteia.org/2013/03/27/a-mensagem-do-cardeal-bergooglio-que-tocou-os-cardeais/> Acesso em 8 jul. 2021.

CIVITAS Associação Cultural e de Cidadania. **Manifesto Escola Civitas.** Folder. Vargem Grande Paulista, [2007]

FALMI, D.; GILLET, F. (org.) **A Unidade:** Chiara Lubich. Tradução: Silva, I. B. Vargem Grande Paulista: Cidade Nova, 2015. 158 p.

HERGENRATHER, K. C., et al. Photovoice as community-based participatory research: a qualitative review. **Am J Health Behav**, 33(6), p. 686-698, nov. dez. 2009. DOI: 10.5993/ajhb.33.6.6. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/24233504_Photovoice_as_Community-Based_Participatory_Research_A_Qualitative_Review. Acesso em: 15 jul. 2021.

LIVING PEACE INTERNACIONAL. **Um percurso de educação para a paz.** Guia 2020 2021 [2020]. Disponível em: http://livingpeaceinternational.org/attachments/article/387/GUIDA%20LP%202020-2021_PT_web%209.pdf. Acesso em: 7 jul. 2021.

LOPES, E. A. **Redes Sociais Locais:** afetividade que gera efetividade nas políticas públicas. Brasília: Annabel Lee, 2017. 147 p.

LUBICH, C. **A contribuição que o Movimento dos Focolares dá à cidade.** Discurso de Chiara Lubich ao receber o título de cidadã honorária de Roma. 22 jan. 2000. 1 Video (12 min.) Disponível em: <https://vimeo.com/19837567> Acesso em 14 jul. 2021.

_____, C. **A Fraternidade no horizonte da cidade.** Discurso sobre o Movimento Político pela Unidade à Câmara Municipal de Trento - Itália, em 8 de junho de 2001. Tradução: Almeida, J.M. Abba Revista de cultura. Vol. VI. A. 2003.

_____, C. **O Movimento da Unidade por uma Política de comunhão.** Tradução: Almeida, J.M. Abba Revista de Cultura, v.V, n. 2, São Paulo: Cidade Nova, 2002. p. 7-21.

_____, C. **A Arte de Amar**. 2 ed. Tradução: Silva, I. B. Vargem Grande Paulista. Editora Cidade Nova, 2006.

OLIVEIRA, M. C. B. Anexo: **Escola Civitas Brasília/Alexânia-GO - Relato de uma Experiência**. [mensagem pessoal] Mensagem recebida por <julio.carneiro1@gmail.com> em 13 jun. 2021.

PRANIS, K. **Processos Circulares**. Tradução: Acker, T. V. São Paulo: Palas Athena; 2010. 100 p.

SGARIGLIA, A. **Entre contemplação e reflexão**: o Centro de Estudos "Escola Abba". In *LOPES et al. Fraternidade e Humanismo: uma leitura interdisciplinar do pensamento de Chiara Lubich*. Tradução: Araújo, A. M.; Reis, L. M. Vargem Grande Paulista. Editora Cidade Nova. 2014. p. 25-30.

SANTOS, A. V. **Bosque fraterno**. [mensagem pessoal] Mensagem recebida por <julio.carneiro1@gmail.com> em 17 jun. 2021.

ZAMBONINI, F. **Chiara Lubich**: A Aventura da Unidade. São Paulo: Editora Cidade Nova, 1991. 177 p.

O INSTITUTO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS E FRATERNIDADE (IEDF): BOA PRÁTICA ENTRE O PRIVADO E O PÚBLICO EM DIREÇÃO AO PROCESSO DE COGOVERNANÇA

Rafaela Silva Brito¹

Sandra Taya²

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.149-160>

Sumário: 1 Introdução; 2 O Instituto Brasileiro de Educação em Direitos e Fraternidade (IEDF) e o Projeto “Falando Direito”; 3 O IEDF e a construção de uma cidadania fraterna; 4 O IEDF e a boa prática educacional entre o privado e o público; 5 Considerações finais; Referências.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Republicana Brasileira de 1988 traz em seu art. 205 que todos têm direito à educação e atribui o dever do Estado e da família, além de indicar que essa educação será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. É com base nesse dispositivo constitucional e na disposição de acreditar que cada pessoa é parte única da humanidade e deve ser tratada de maneira fraternal e igualitária que o Instituto Brasileiro de Educação em Direitos e Fraternidade (IEDF) constituir-se-á.

O IEDF nasce de uma frutuosa parceria entre a Associação dos Magistrados do Distrito Federal (Amagis-DF), a Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep) a Defensoria Pública do Distrito Federal, o grupo Direito e Fraternidade do centro-oeste, o voluntariado de

¹Mestra em Estudos Ambientais. Mestranda em Poder Legislativo pela Câmara dos Deputados. Especialista em Relações Internacionais, em Direito Ambiental e em Direito Internacional. Realizou estudos e palestras em universidades na Alemanha, Argentina, Estados Unidos, Irlanda, Itália e Reino Unido. Vice-Presidente do IEDF (Instituto Brasileiro de Educação em Direitos e Fraternidade), gestão 2020-2023. Embaixadora Global da UNINTER (Global Student Ambassadors), 2020-2021, mentorada por Jason Dyett (Diretor Executivo fundador do escritório da Universidade de Harvard no Brasil entre 2006-2016). Representante discente no Colegiado do Mestrado em Poder Legislativo, na Câmara dos Deputados, 2021-2022. Colunista da revista PLURALE. Certificada pela Escola Civitas de Formação Política e Social. Membro da delegação de Humanidade Nova das Nações Unidas para participar da Rio + 20. Diretora Acadêmica Adjunta do IEDF (Gestão 2017-2019). <https://orcid.org/0000-0001-9315-185X>. E-mail: rafaelasilvabrito@gmail.com

² Empresária. Presidente do Instituto Brasileiro de Educação em Direitos e Fraternidade (IEDF). E-mail: sandrataya@gmail.com

profissionais capacitados do direito, dos mais diversos ramos de atuação (servidores, advogados, defensores públicos, juízes, acadêmicos, desembargadores, ministro...), que acreditaram no projeto de levar educação, cidadania, fraternidade, por meio do Projeto “Falando Direito”, ao maior número possível de jovens de escolas públicas, inicialmente, de maneira presencial, em âmbito distrital, atualmente, a vários outros estados do Brasil, de maneira virtual.

Nos capítulos seguintes, procurar-se-á demonstrar como surgiu o IEDF e a relação direta que existe com o Projeto “Falando Direito”. Depois, como o IEDF é um dos locais onde se vive e se propaga a construção de uma cidadania fraterna para os estudantes das redes públicas. Ao final, exemplificar-se-á a boa prática educacional entre o privado e o público e o IEDF. A análise empírica parte da experiência vivenciada pela presidente e vice-presidente do IEDF.

2 O INSTITUTO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS E FRATERNIDADE (IEDF) E O PROJETO “FALANDO DIREITO”

No I Fórum promovido pelo grupo Direito e Fraternidade³ da região centro-oeste, realizado em agosto de 2010, em Brasília, foi lançado o projeto “Conhecer Direito”, de autoria da Defensoria Pública do Distrito Federal, visando à educação em direitos para jovens alunos da rede pública de ensino da localidade. As áreas de abrangência dos cursos gratuitos aos alunos do 3º ano do Ensino Médio foram matérias direcionadas para o vestibular e concursos públicos, além de formação em cidadania.

No II Fórum, também promovido pelo grupo Direito e Fraternidade, realizado em 2012, foi lançado o projeto de educação em direitos para uma turma de pessoas com deficiência auditiva e o projeto *on-line* que foi ampliado para toda a rede pública de ensino do Distrito Federal. Foi a oportunidade aos jovens com deficiência auditiva terem acesso aos conteúdos do projeto.

Passados 6 anos desde a primeira parceria na promoção da educação cidadã fraterna, com o objetivo de expandir ainda mais a ação educacional “Conhecer Direito”, reformulou-se o Projeto original, sem perder sua essência, e nasceu o “Falando Direito”, com o apoio da Associação dos Magistrados do Distrito Federal, da Associação Nacional dos Defensores Públicos e da produtora de videoaulas Aula Móvel. Nesta nova roupagem, as aulas passaram a ser realizadas nas dependências do Fórum do Núcleo Bandeirante, permitindo, assim, a

³ Rede internacional de profissionais do direito que estuda, trabalha, vive pela fraternidade universal.

proximidade dos professores voluntários, dos alunos da rede pública inscritos no projeto com a comunidade local.

Em março de 2017, foi criado o IEDF para ser o corresponsável, com todos os outros protagonistas acima descritos, das aulas, das atividades e das ações voltadas para a educação em direitos e fraternidade dos alunos de escolas públicas. A partir deste momento, as aulas (presenciais e *on-line*) passaram a ter formatos padronizados, mas cada professor do Projeto “Falando Direito” tinha sua autonomia para ensinar com criatividade, interação e responsabilidade.

Com a ampliação dos professores voluntários, também foi lançado o “Falando Direito Carioca”, apoiado pela OAB-RJ. Desde 2017, a solenidade de formatura das turmas aconteceu no auditório do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e contou com a leitura do Manifesto⁴ lido por um ex-aluno da primeira turma do Projeto. Em 2018 e 2019, os cursos presenciais do Projeto continuaram a ser realizados em parceria com fóruns da cidade.

É importante destacar que em novembro de 2018, o IEDF realizou o I Congresso no STJ e contou com mais de 800 pessoas. A parceria entre o Instituto, os profissionais do direito, os alunos, a família, associações, instituições mostra o sucesso que é de boas práticas de gestão e de justiça fraternal, cidadã, participativa e social.

Abaixo, duas fotos que mostram os realizadores e apoiadores do Projeto “Falando Direito” do IEDF no I Congresso do Instituto. A primeira foto foi extraída do portal do *instagram* do IEDF e a segunda é de produção própria.

⁴ Verificar o manifesto completo nas considerações finais deste artigo.



portaliiedf

Superior Tribunal de Justiça (STJ)



7 A 9 DE NOVEMBRO

IV CONGRESSO NACIONAL DE DIREITO E FRATERNIDADE

O RESGATE DO PRINCÍPIO DA FRATERNIDADE NO SISTEMA DE JUSTIÇA

E

I CONGRESSO iedf

LOCAL : SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ

REALIZAÇÃO



APOIADORES



Fonte: Portal IEDF (*instagram*), 2018.



Fonte: produção própria, 2018.

Retomando a sequência cronológica de atuação do Instituto, afirma Esteves et al. (2021, p.21) sobre o processo de constituição e construção do IEDF:

... o ponto de partida é a realidade do indivíduo, na maior amplitude dos seus elementos. Para a captação deste contexto, a escuta ativa é fundamental para condução do processo evidenciado do real: espaço, tempo e vida. O olhar sobre tudo isto não pode ser uma simples observação, mas uma leitura revolucionária, a começar pela crítica sobre as relações entre os indivíduos, entre estes e a sociedade e o Estado. Por fim, construir as redes (solidariedade), para promover a intervenção social, política, jurídica e econômica.

Ao longo destes anos, ainda em tempo recorde, mais de 10.000 (dez mil) jovens estudantes do Ensino Médio, matriculados em escolas públicas do Distrito Federal, como os alunos do Núcleo Bandeirante, Candangolândia e Riacho Fundo I e II foram copartícipes do processo de implementação do Projeto “Falando Direito”, atrelando cidadania e fraternidade.

Com o advento da pandemia do SARS-CoV-2, o Projeto “Falando Direito” tornou-se completamente virtual, para atender às medidas de segurança propostas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e acreditando que os alunos não poderiam ficar sem as aulas regulares.

Como analisado por Brito e Teixeira (2020, p. 313):

Los tiempos de crisis exigen nuevos comportamientos, no necesariamente la creación de nuevos derechos o comportamientos desconocidos, ya que el Principio de la Fraternidad ya vive en la sociedad, desde un punto de vista legal, pero ocupará su lugar de prominencia y consolidación a partir del siglo XXI en adelante como una forma de superar una de las mayores crisis de la humanidad, la COVID-19.

Em 2020/2021, com o compromisso e responsabilidade, as aulas passaram a ser 100% virtuais, em tempo real, para os alunos matriculados no Projeto. Um ponto muito positivo foi a possibilidade de ofertar disciplinas não tradicionais: como profissões do futuro, inteligência emocional, etiqueta profissional, além de ampliar o projeto para que professores voluntários de outros lugares do Brasil e do mundo pudessem colocar seus conhecimentos como doação para ampliar ainda mais a rede dos estudantes que passou a não ser somente do Distrito Federal ou de outras localidades que o Projeto atendia, mas passou a dar a possibilidade de participantes de todo o Brasil.

Por meio da plataforma virtual, os jovens de todo o Brasil participaram de 63 aulas virtuais e 4 webinários. A interação dos jovens e as facilidades com as quais usavam a plataforma digital demonstrou que o Projeto seguia seu escopo original adaptado à nova realidade que se apresentava. Passou a chamar-se “Falando Direito Virtual” e possibilitou que todas as aulas fossem gravadas o que está à inteira disposição dos alunos e de toda a sociedade. É a responsabilidade social e fraternal que o IEDF traz para inserir cada vez mais os jovens e suas famílias em áreas de atuação teórica e prática, acreditando que são agentes multiplicadores que podem transformar os locais onde vivem, estudam, trabalham.

3 O IEDF E A CONSTRUÇÃO DE UMA CIDADANIA FRATERNA

A Constituição Republicana de 1988 traz em seu artigo 1º a constituição em Estado Democrático de Direito e os fundamentos da República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Cita dois desses fundamentos: a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Um dos pilares do IEDF é levar aos alunos, aos familiares, ao seio social onde vivem e frequentam o conceito de cidadania fraterna, resgatando a dignidade de cada ser. Uma cidadania que é horizontal, não dependendo exclusivamente da participação do estado, mas fazendo com que todos os atores do processo estejam em sinergia e sejam copartícipes da esperança que selva para uma educação de qualidade aos jovens de escolas públicas, tentando diminuir o altíssimo grau de desigualdade com o qual se encontram frente aos alunos de escolas particulares.

A educação é direito fundamental, já consagrada pelo texto constitucional, por textos de leis, de diretrizes. Como torná-la um direito que seja aplicado, seja transformador para toda a sociedade?

Neste sentido, é necessário destacar o entendimento que Nichnich (2016, p.158) traz sobre o direito à educação:

Vislumbra-se o comprometimento para com tais normas, que advém por meio da fraternidade. O direito à educação direciona - se a sua efetividade à luz da fraternidade, quando, por exemplo, se verifica o comprometimento do Estado (fraternidade estatal) e dos operadores educacionais (fraternidade individual – aplicação do princípio da eficácia horizontal da fraternidade) no sentido de capacitar o educando, oriundo de escolas públicas, a concorrer no mercado de trabalho, em concursos e em ingressos em universidades em igualdade ao proveniente de escola particular. Não há educação sem fraternidade.

Ainda sobre a relação que a fraternidade traz à cidadania, de acordo com Lubich (2003, p. 309-310):

A fraternidade é um empenho que:

- favorece o desenvolvimento autenticamente humano do país sem isolar na incerteza do futuro as categorias mais fracas, sem excluir outras do bem-estar, sem criar novas pobreza;
- salvaguarda os direitos da cidadania e o acesso à própria cidadania, abrindo uma esperança a todos que buscam a possibilidade de uma vida digna em nosso país, o qual pode mostrar a própria grandeza oferecendo-se como pátria para quem perdeu
- ajuda a pesquisa científica e a invenção de novas tecnologias, salvaguardando, ao mesmo tempo, a dignidade da pessoa humana do primeiro ao último instante de sua vida fornecendo sempre as condições para que cada pessoa possa exercer a própria liberdade de escolha e possa crescer assumindo responsabilidades.

São os ensinamentos acima referidos que estão intrínsecos dentro de um projeto que sustenta a promoção da cidadania fraterna, por meio da educação dos direitos e deveres, numa horizontalidade que permite aos alunos do Projeto “Falando Direito” serem multiplicadores de conhecimentos adquiridos. Por vezes, são alunos que conseguem a vaga tão almejada na universidade e quando já como universitário retorna ao Projeto na condição de um professor voluntário e colaborador, porque alcançou a reciprocidade da troca realizada no âmbito educacional.

O Brasil é um país que apresenta disparidades enormes tanto de ensino quando se trata de uma comparação entre a rede pública e a rede privada, quanto uma análise sobre a oportunidade e a competitividade por uma vaga em uma universidade. É certo que o sistema educacional e de ensino foi feito para que a verticalidade das ações do Estado, se eficientes fossem, chegassem a todos, especialmente, aos estudantes das escolas públicas, mas esta não é a realidade.

O IEDF é uma resposta horizontal, responsabilidade que todos os colaboradores, voluntariamente, trazem e levam quando contribuem com suas aulas, explanações, exemplos de vida, de casos concretos. Os alunos e as alunas, ao concluírem as aulas do Projeto “Falando Direito”, saem preparados para lidar com situações que envolvem a esfera civil de sua vida, com pensamentos reflexivos, críticos, novos. Sentem-se parte do todo social.

4 O IEDF E A BOA PRÁTICA EDUCACIONAL ENTRE O PRIVADO E O PÚBLICO

O IEDF tem sido considerado uma boa prática educacional para a sociedade, levando, como já dito, as matérias essenciais para os alunos se prepararem para o vestibular, para alguns concursos públicos, para a vida civil e para oportunidades de trabalho. Várias instituições fazem parte do projeto, públicas e privadas. Uma das experiências foi a do sorteio de bolsas de estudo para o curso completo de uma universidade no Distrito Federal na formatura do ano de 2020 dos alunos do Projeto “Falando Direito”.

A participação de entidades privadas e dos incentivos direcionados neste processo é um dos pontos que também incentivam os alunos que enxergam a possibilidade de terem uma educação com qualidade e poderem ingressar em uma boa faculdade. Uma perspectiva de transformação futura da vida.

Esteves (2015), um dos idealizadores e apoiadores do Projeto, afirma que:

A participação das diversas instituições é antes de tudo, um dever que têm não só para o fim de se consolidarem como tais, como também de construírem a legitimidade de que precisam para exercer o papel para qual se propuseram.

O esforço conjunto destas instituições enriquecem a ação pela ampla abordagem dos direitos tão indispensáveis para o exercício da cidadania, aliás, direitos estes instrumentalizados no dia-a-dia por estas instituições.

Ainda Baggio (2009, p. 96) defende que o conceito de

Participar significa, hoje, sobretudo- e muito mais que em qualquer outra época histórica- tornar-se capaz de interagir, de dialogar, de compreender os outros e suas diversidades, num espaço de cidadania culturalmente não-homogêneo.

Isto indica que o IEDF é um dos polos de educação fraternal que acolhe o diálogo intergeracional, a diversidade, capaz de identificar os problemas sociais da comunidade regional que se vive, analisar opções viáveis e identitárias e promover as aulas de maneira pedagógica que reflita um aprendizado de excelente qualidade e integrativo.

Neste contexto participativo e de interação dos parceiros do IEDF, nos dias, 8, 9 e 10 de junho de 2021, realizou-se o II Congresso do IEDF e VII Seminário do Grupo Direito e Fraternidade do centro-oeste, onde foram debatidos os rumos da justiça brasileira com base nas temáticas “Tecnologia, Educação e Fraternidade”: O evento foi realizado *on-line*, com painéis compostos por profissionais do mundo jurídico e acadêmico e, na oportunidade, foram lançados dois *e-books*, organizados pelo Ministro Reynaldo da Fonseca, Professora Josiane Veronese e Mestra Rafaela Brito, compostos por artigos acadêmicos de mais de 60 autores, entre ministros do STF, STJ, acadêmicos, profissionais dos mais diversos ramos do direito.

Os dois volumes da coletânea dos *e-books* foram “**EDUCAÇÃO, DIREITO E FRATERNIDADE** – Temas teórico-conceituais” – volume 1 e “**A EDUCAÇÃO E O DIREITO: a construção de uma sociedade fraterna – Temas práticos e inovadores**” – volume 2, em versão *e-books* e foram impressos 200 exemplares de cada volume, após uma exitosa campanha de financiamento coletivo. Os assuntos abordados nesta Obra são práticos e inovadores. O primeiro volume está composto com 22 artigos, onde os autores apresentam a teoria e os conceitos que levam à trilogia: Educação, Direito e Fraternidade. Já o segundo volume, com 21 artigos, os autores mostram como pode ser implementada a sociedade fraterna, por meio da Educação e do Direito. A Obra coletiva é fruto de meses de trabalho do IEDF em parceria com Instituto de Estudos Avançados do Centro Universitário Tabosa de Almeida (IEA ASCES-UNITA).

Os organizadores do congresso também convidaram os participantes a se engajarem numa campanha de cestas básicas que foram repassadas a instituições que atendem famílias em situação de vulnerabilidade no Distrito Federal. A iniciativa rendeu a arrecadação de mais de uma tonelada de alimentos.

No evento, os alunos do Projeto “Falando Direito”, estudiosos, professores, magistrados, membros do Ministério Público, Procuradores, Defensores Públicos, advogados e demais atores jurídicos apresentaram experiências e propostas concretas de como se viver a fraternidade no sistema de Justiça e de Ensino e a importância da educação em direitos nas escolas em novos tempos. E é assim que o IEDF continua a promover a mudança na sociedade, partido do preceito constitucional de que todos têm direito à educação, a sociedade faz parte desta colaboração que visando o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O escopo de apresentar os dados preliminares do caso empírico que é a cidadania fraterna implementada pelo IEDF ao longo de todo o processo de constituição e implementação do Projeto “Falando Direito”, seja na modalidade presencial seja na virtual, faz parte das análises ora apresentadas. O IEDF segue em contínua expansão, não somente ampliando o quadro de alunos, não somente no quantitativo, mas, acima de tudo, na perspectiva de levar educação, em sua forma mais ampla, cidadania, fraternidade, formação, capacitação buscando integrar os jovens ao mercado acadêmico, ao acesso às universidades e, também, ao seu primeiro emprego.

Como mencionado no capítulo 2, o Manifesto representa a educação horizontal levada a cabo pelo IEDF e é com as palavras escritas do Manifesto que as considerações finais do artigo, que abordou a boa prática entre o privado e o público em direção ao processo de cogovernança, finalizar-se-ão por si.

Manifesto⁵

Há 227 anos, os princípios que nortearam a Revolução Francesa – **Liberdade, Igualdade e Fraternidade**– e levaram à aprovação da primeira **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão** pela Assembleia Nacional Constituinte francesa, proclamavam, universalmente, as liberdades e os direitos fundamentais do homem.

Em 1948, houve a promulgação da **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, que, ainda em vigor na sociedade globalizada do século 21, assentou a liberdade e a igualdade em dignidade e em direitos, em espírito de fraternidade.

Nessa linha, há 28 anos, a Assembleia Constituinte apresentava à população brasileira a nova **Constituição Federal** que traz a moldura jurídica de um Estado comprometido com a construção de uma sociedade fraterna, mesmo que pluralista; fraterna, pois sem preconceitos; fraterna, porquanto harmoniosa socialmente.

Noutra esteira, em 1942, a **Lei de Introdução às Normas do Direito**, em seu artigo 3º, parágrafo 1º, trouxe a proibição de descumprimento da lei com base em seu desconhecimento, ou seja, traz a presunção de que todos nós conhecemos todas as leis e, por isso, não se pode alegar o contrário para justificar condutas ilegais.

Por consequência, a mesma Carta Constitucional, em seu artigo 205, estabelece, justamente, que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Ora, mas o que significa tudo isso?

Em primeiro lugar, fraternidade é um substantivo que vem do termo em latim *frater*, que significa irmão.

Por isso, quando os arquitetos do nosso Estado Democrático de Direito escreveram as palavras da Lei Maior, eles estavam assinando uma carta a todos nós para que o sentimento de responsabilidade e apoio recíprocos solidifiquem a ideia de comunidade fundada no bem comum.

⁵ Disponível em: <https://portaliedf.com.br/manifesto/>

Por outro lado, esse mesmo Estado nos impõe o princípio da obrigatoriedade da lei, no sentido de responsabilizar para depois informar, o que deve ser revertido para a cultura da informação, isto é, informar para depois responsabilizar, por uma questão de coerência jurídica e responsabilidade social.

Até porque, as informações sobre os seus direitos, os seus deveres, e a forma com quem eles se apresentam e devem ser realizados, quando embaladas e transmitidas com eficácia – diga-se: de maneira simples e contextualizada, têm o poder de mudar o mundo. Isso porque, o conhecimento aliado ao respeito mútuo evita o conflito, indica uma melhor forma de convivência e desperta protagonistas sociais solidários e responsáveis.

Aliás, é um processo social de conquista do nosso legítimo direito, pela qual o ensino do conteúdo das nossas leis deve, sim, estar nos livros, nas salas de aula e nos corredores da educação básica, uma vez que a educação em direitos não é a preparação para a cidadania, é a própria cidadania – porém, imposta a todos sem o devido respaldo informativo.

O fato é que, tanto tempo depois do lançamento dos principais e mais relevantes diplomas normativos pátrios e universais – que seguem em vigor, a educação em direitos ainda não é uma prioridade do Estado, tampouco realidade no Brasil, assim como a fraternidade precisa ser reposicionada a fim de que seja um princípio devidamente compreendido e aplicado em todos os âmbitos da sociedade.

O encontro desses dois objetivos resulta num cenário em que os seres humanos se conectam com outros seres humanos de maneira direta, fraternal e honesta, sem rodeios, despertando, constantemente, pessoas para que se recusem a se curvar cegamente aos preconceitos convencionais e escolham ser uma sociedade protagonista da efetivação da justiça, do respeito e da inclusão, por meio de pontes que unam os jovens, as famílias e as escolas.

Porém, para que isso se torne uma prioridade do Estado, das instituições e dos membros da sociedade em geral, é preciso lembrar que ‘nós’ é uma palavra muito mais potente que ‘eu’. Quando você está cercado de pessoas que compartilham uma paixão coletiva por um objetivo em comum, com absoluto entusiasmo e responsabilidade, tudo é possível.

Por essas e outras razões, manifestamos pela criação do **Instituto Brasileiro de Educação em Direitos e em Fraternidade**, com vistas a possibilitar o acesso à educação em direitos e a difusão da cultura da fraternidade à sociedade, especialmente aos jovens estudantes.

REFERÊNCIAS

BAGGIO, Antonio Maria. A inteligência fraterna. *In*: BAGGIO, Antônio Maria (org.). **O princípio esquecido 2: Exigências, recursos e definições da fraternidade na política**. São Paulo: Editora Cidade Nova, 2009. P.96.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRITO, Rafaela; TEIXEIRA, Eliana. El principio de la fraternidad aplicado al derecho post pandemia por el Sars-Cov-2 (Covid-19). *In*: VERONESE, Josiane Rose Petry; MACHADO, Carlos Augusto Alcântara; POZZOLI, Lafayette (org.). **Pandemia, direito e fraternidade: um mundo novo nascerá**. Caruaru: Ascens-Unita, 2020. P.313. Disponível em: <http://200-98-146-54.cloudouol.com.br/bitstream/123456789/2632/3/978-65-88213-03-2.pdf> Acesso em: 31 maio 2021.

ESTEVES, Fábio; TAYA, Sandra; ÁVILA, Evenin. Por que ensinar sobre direitos? *In*: VERONESE, Josiane Rose Petry; BRITO, Rafaela Silva; DA FONSECA, Reynaldo Soares (org.). **A educação e o direito: a construção de uma sociedade fraterna**. Caruaru: Ascens-Unita, 2021. P.13

ESTEVES, Fábio. A importância do projeto falando direito. Disponível em: <https://portaliedf.com.br/a-importancia-do-projeto-falando-direito/> Acesso em: 31 maio 2021.

LUBICH, Chiara. **Ideal e Luz. Pensamento, Espiritualidade e Mundo Unido**. São Paulo: Cidade Nova, 2003. P. 309-310.

MANIFESTO. Disponível em: <https://portaliedf.com.br/manifesto/> . Acesso em: 12 jun. 2021.

NICKNICH, Mônica. A Fraternidade e os direitos sociais: reflexões à luz do pensamento de Hannah Arendt. *In*: VERONESE, Josiane Rose Petry; OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de; MOTA, Sergio Ricardo Ferreira. (Org.). **O Direito revestido de Fraternidade: estudos desenvolvidos no programa de pós-graduação em Direito da UFSC**. Florianópolis: Insular, 2016, p. 149-163.

CAPÍTULO III

PARTICIPAÇÃO

PARTICIPACIÓN: EN CAMINO HACIA UNA CO-GOBERNANZA FRATERNA

Alberto Ivern¹

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.162-176>

Sumario: 1 Introducción: la participación como camino; 2 Co-gobernanza: surcos y semillas de una experiencia invisibilizada; 3 Participación/comunicación: la construcción social del sentido; 4 Consideraciones finales; Referencias.

1 INTRODUCCIÓN: la participación como camino

Según Del Percio (2014) la fraternidad obliga al acuerdo entre iguales, sin la tutela de un Padre. De todos modos en el presente contexto sociocultural, donde el verdadero documento de identidad parece ser la tarjeta de crédito, lo único que suele reconocerse como “lógico” o “razonable” es la ambición individualista por acumular divisas en un proceso creciente de mercantilización que ubica al *otro* como alguien de quien servirse o a quién descartar. El largo camino hacia un horizonte de cogobernanza fraterna puede sin embargo imaginarse si comenzamos por ese primer paso que es la experiencia de participar. Experiencia que debiera ocurrir preferentemente en los primeros años de vida.

Experimentar no es sinónimo de “experimento”. Al contrario de algo externo al sujeto, previsto y controlado, para ser repetido a voluntad, la experiencia es algo que ocurre en el sujeto y lo transforma. En este caso hablamos de una experiencia de participación que nos vuelva participativos, es decir, en términos de Larrosa (2013): como algo que nos acontece, que se padece (de pasión).

La “ex” de experiencia ya nos sugiere salir de sí mismo, hacia los bordes de lo conocido, más allá del “círculo de baba”². “Per” hace referencia a un camino o viaje y “periri” es probar algo nuevo. Todo lo cual no está exento de algún peligro. De repente se

¹ Licenciado en Ciencias de la Educación. Licenciado en Doctrina Social de la Iglesia. Magister en Comunicación/Educación. Tesis: “Cuerpo y Narrativas Docentes: *investigación analítica desde el campo Comunicación/Educación*. Profesor de Filosofía. Docente de pos grado en Universidad Nacional de La Plata. Autor de libros, Actor. E-mail: alivern49@yahoo.com

² Expresión oriental que refiere al círculo de baba que el sapo traza entorno a la víbora para que ésta no lo devore. La víbora no logra encontrar una salida y queda bloqueada en el círculo. La víbora simboliza la creatividad mientras el sapo representa lo instituido. El círculo es el horizonte de sentidos conocido.

empieza a pensar desde puntos de vista a los que no se había tenido acceso antes, se empieza a palpar por sentimientos que nunca se habían tenido, se recupera el sentido original de algunas palabras que hasta ese momento sólo se habían pronunciado mecánicamente, de pronto se visualiza esa pauta que todo lo conecta, y “nos cae la ficha” de algo que tantas veces nos habían explicado y no habíamos comprendido... y ante semejante conmoción ¡nos atrevemos a cambiar de creencia!., concebimos la participación como algo posible y la hacemos posible.

La experiencia de participación supera la mera donación de sí hacia un otro y toda forma de caridad unilateral de un benefactor hacia un beneficiario. Supone el reconocimiento del otro como interlocutor válido y por lo tanto la posibilidad de “dialogar” con otros, es decir co-producir alumbramientos desde el *entre* de un nosotros interactivo (IVERN, 2007a). Ello ocurre con más frecuencia de lo que podría suponerse, cada vez que un diálogo no es un mero intercambio de opiniones sino la oportunidad de cambiar de opinión a partir de la mutua afectación de las creencias previas en la fragua de una conversación.

Participar es co-participar, es estar siendo parte activa, inter-activa. De ningún modo significa ser incluido en una lista de indigentes a ayudar ni de alumnos a formatear. Es poder sentarse en la mesa de discusiones para aportar el propio punto de vista en la co-producción de nuevos sentidos y de nuevos conocimientos y sentarse en la mesa de las decisiones para co-incidir en las estrategias de producción y distribución equitativa de bienes y servicios co-producidos.

Solo la participación produce esa *mutua representación interna* de lo que se está siendo-con-otros, de lo que se está haciendo con otros, del porqué y para qué de los diversos roles, es decir de las diferentes opciones de participación. Cuando todos los miembros de una comunidad comparten una misma representación interna de lo que están siendo y haciendo con otros, sienten que están interactuando, co-actuando, co-creando, compartiendo un proyecto el cual, por ser fruto de una práctica cotidiana de participación, resultará re-creador de muchos mundos posibles e inclusivos: “un mundo donde quepan muchos mundos” y no una pertenencia exclusiva, definitiva y excluyente.

En el caso de la experiencia de participar, la transformación personal y comunitaria coincide además con una “metamorfosis” en el sentido que le da Morin (2010) al término. Al modo como un gusano se convierte en mariposa, la participación nos convierte –personal y comunitariamente- en ese totalmente otro que ya potencialmente somos. Al decir de Kusch (1962) nunca se es solos, siempre se es con otros. La plenitud de ese estar siendo con otros es lo que llamaríamos comunión, cuya dinámica interna es la participación, la interacción, el

mutuo reconocimiento, la reciprocidad positiva donde la integración nos vuelve íntegramente humanos.

Participar es descubrir que los otros no son quienes limitan mi libertad sino aquellos con quienes puedo emprender un proyecto de liberación. La propia singularidad se vuelve aporte, don de sí para otros, adquiriendo de ese modo su verdadera significatividad, como una frase en su contexto. La propia iniciativa articulada en un proyecto comunitario compartido, deja de ser esa ola efímera para convertirse en una ola de un mar incansable.

La humanidad ha transitado por el camino de una igualdad sin fraternidad alienando las singularidades y asimismo por el camino de una libertad sin fraternidad desconociendo la relacionalidad, destruyendo la reciprocidad. Ambos paradigmas deben ser reformulados desde la fraternidad. Pero ésta también necesita explicitarse como participación, como reciprocidad, como relacionalidad, como autopoiesis...para no desbarrancar hacia cualquiera de esos dos abismos.

En resumen: por una parte la co-gobernanza se hará posible entre sujetos que se reconozcan recíprocamente como inter-necesarios e inter-necesitados, co-imprescindibles, tal como se conciben a sí mismos nuestros pueblos originarios:

¡Nadie puede comer solo, nadie puede vivir solo, nadie puede pensar para sí solo... todos nos tenemos que dar la mano, todos somos hijos y nietos de la Madre Tierra!, cantaron los animales de la selva en la fiesta de los árboles³

Por otra parte la co-gobernanza se hará posible entre sujetos que se reconozcan recíprocamente como interlocutores válidos respetando sus diferencias, sus singularidades y por ello capaces de re-crear permanentemente el sentido y significado del convivir, del co-existir. Capaces de administrar comunitariamente los recuerdos y los olvidos es decir de lo que se ha de recordar y celebrar, de lo que se ha de conmemorar, de lo que se ha de recordar para no repetir, etc.

Este breve artículo sólo pretende comenzar a señalar algunos desafíos, oportunidades y urgencias para que esta experiencia de participar sea reconocida, estimulada y valorada hoy, en una ciudad, como el trigo entre la cizaña del egocentrismo y la mercantilización. Reconocerla porque existe, estimularla porque es posible y urgente hacerlo, valorarla porque sin ella la co-gobernanza podría convertirse en un peligroso espejismo entre dos “cantos de sirenas” igualmente fatales.

³ Relato de la creación que el maestro Igwana-biginia le refiere a Aiban Wagua, Kuna de Panamá, y que éste refiere en “Diálogo religioso, caso Kuna”, en Fe y Pueblo, N° 3, 2da época, La Paz, Julio de 2003

2 CO-GOBERNANZA: SURCOS Y SEMILLAS DE UNA EXPERIENCIA INVISIBILIZADA

La construcción de una co-gobernanza fraterna podría comenzar por el reconocimiento de surcos y semillas de dicha experiencia en los márgenes de la historia oficial.

A partir de unas históricas jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001 en Argentina surgió un movimiento de “asambleas barriales” (IVERN, 2007b), definido por Gustavo Vera, maestro de grado e integrante de la asamblea de Parque Avellaneda como:

Embriones de poder alternativo basados en la democracia directa donde se comienza a reconstruir la memoria popular dormida, a enlazar la experiencia de generaciones y a tejer nuevamente los lazos de solidaridad social profundamente dañados y atomizados durante la década del noventa”

Hacia finales de 2001 se realizaron sesenta y seis marchas por día hacia la casa de gobierno. Esas marchas y demás actividades eran decididas por grupos de vecinos en asambleas. Se marchaba haciendo sonar cacerolas, cortando calles con fogatas y gritando: “que se vayan todos”, actividades que según Galup contaban con un 80% de aprobación en la población. Por efecto de esas movilizaciones cayeron el superministro de economía y cuatro presidentes elegidos sucesivamente para reemplazar al que renunciaba. La intención de los asambleístas –vecinos auto-convocados y reunidos en las esquinas, en bares, en patios o plazas..- no era convertirse en gobierno, sino ejercer el derecho a representarse a sí mismos, deliberar directamente con otros vecinos. La popular consigna “que se vayan todos” los incluía: cada vecino equivalía a un voto, pues sólo se representaba a sí mismo, sin la pretensión de representar a otros. En marzo de 2002 ya existían en el país, doscientas setenta y dos “asambleas barriales”. Investigadores de diferentes países del mundo venían a entrevistar a los inesperados protagonistas. La prensa local, hegemónica, tardó en cambio más de un año y medio en darles un espacio en sus editoriales y en utilizar la palabra “asambleas” para referirse al fenómeno. Normalmente hablaban de “los ahorristas”, “caceroleros” o “piqueteros”, haciendo referencia en el primer caso a los ahorros en dólares que el gobierno había incautado en los bancos, en el segundo caso al instrumento de percusión más utilizado y en el tercer caso a otro movimiento, simultáneo al asambleario, así denominado por la estrategia de hacer piquetes para hacer visible sus reclamos.

Junto con las Asambleas barriales, y los piqueteros, surgió el movimiento de fábricas y empresas recuperadas por los trabajadores. Eran trabajadores que de pronto se quedaban sin empleo porque los dueños de las fábricas o empresas las declaraban inviables. Los trabajadores las ocuparon y se organizaron aprendiendo y ejercitándose en roles que nunca

antes habían desempeñado. En asambleas decidían cada paso a seguir de modo que todos sabían por qué y para qué estaban luchando antes de abocarse a las diversas tareas, logrando en la inmensa mayoría de los casos hacer viable el proyecto. Crearon incluso un banco para ayudarse entre todas, ya que los bancos no los consideraban sujetos de crédito. Sólo en la ciudad de Buenos Aires ya existían en 2004, es decir en el lapso de 2 años, más de 20 empresas recuperadas por sus trabajadores: entre ellas, cinco gráficas, cuatro alimenticias, tres educativas, dos de servicios de salud, dos textiles, dos metalúrgicas o industriales, una carpintería, una de hotelería, una estación de servicios...en fin, de todos los rubros imaginables y distribuidas en distintos barrios.

Mientras tanto se escuchaban otras movilizaciones en todo el mundo. En agosto de 2003 se crean las “juntas del Buen Gobierno” en unos municipios autónomos llamados “caracoles zapatistas” en México, donde se ejercitan en el “mandar obedeciendo”, es decir que el rol de gobernar no es un derecho de imponerse al pueblo sino el deber de poner en práctica lo resuelto por el pueblo reunido en asamblea, al punto que se dio el caso de que algunos fueron puestos en ese rol de tener que gobernar para cumplir condenas por delitos cometidos.

En Brasil vimos crecer a uno de los movimientos sociales de mayor embergadura que hayan existido: el movimiento de los “sin tierra”, surgido desde la pastoral de la tierra de la Iglesia Católica pero luego desarrollado por sí mismo con sus propias estrategias de supervivencia y con un sistema propio para la educación de los niños, convidados a co-producir el aprendizaje como sujetos activos.

Esa misma dinámica de auto organización autopoietica, puede verse constantemente en dimensiones más acotadas en un barrio –por lo general de gente muy humilde y de escasos recursos- donde todos comparten solidariamente los recursos disponibles, se organizan ollas populares para garantizar los alimentos, etc. y a partir de la participación en la organización de dichas actividades, se sienten contenidos a sí mismos por sí mismos. El movimiento de trabajadores desocupados (MTD) logró convertir barrios enteros en polos productivos uniendo los escasos subsidios por desempleo que cada uno recibía y auto-organizándose para que sus hijos no padecieran hambre. Quienes participamos en sus asambleas pudimos escuchar que hablaban de “nuestros pibes” no para referirse a sus propios hijos sino a los hijos de todas las familias de sus barrios.

Personalmente tomé parte en un proceso de preservación del barrio “El Ceibo” en la localidad de Olivos, provincia de Buenos Aires. A raíz de un mega proyecto inmobiliario, anunciado como su principal promesa de campaña, para su re-elección, por parte del

intendente y en el que estaban involucrados grandes inversores, personajes famosos de la televisión y funcionarios de gobierno, el barrio iba a desaparecer. Exactamente por ese lugar donde estaba emplazado pasaría una autopista, lo cual convertiría a la zona en la más cotizada por la vista directa al río... “Con razón” –me explicaban los vecinos angustiados-, no nos querían dar la conexión cloacal!”. Luego que ellos habían ganado ese espacio al río, habían construido sus viviendas y en vano estaban esperando que les conectaran las cañerías de los desagües cloacales. Por supuesto que las empresas inmobiliarias ya habían empezado a ofrecer dinero a algunos vecinos de El Ceibo, para que se fueran de allí y otros habían recibido amenazas de desalojos compulsivos. Pero por fortuna el barrio logró unirse, autoconvocarse y organizarse para encarar juntos el problema común. No tardaron en aparecer diferentes recursos y propuestas, desde una murga de chicos que saldrían a cantar/denunciar lo que les estaba pasando, hasta contactos con radios barriales, y con abogados dedicados a este tipo de conflictos. Unos meses después el barrio había sido recuperado, el intendente perdió las elecciones y varios famosos fueron acusados por delitos vinculados a la propiedad. Pero lo que me pareció más destacable fue constatar cómo ese barrio pudo “co-gobernar” su propia suerte, mediante la participación de todos y cómo en ese proceso participativo lograron coincidir en la mutua representación interna de lo que estaban siendo con otros lo cual daba sentido a lo que estaban haciendo juntos, a partir de las ideas que se iban alumbrando desde el “entre” de ese nosotros interactivo.

En contraposición a estas experiencias que ubico como indicios de incipientes ensayos de co gobernanza, participé con otros vecinos de la ciudad autónoma de Buenos Aires de una decepcionante experiencia. Tan decepcionante como enorme había sido la expectativa creada por la “ley de comunas” prevista en la constitución de esta ciudad. Ese mega proyecto de (supuesta) participación popular que había adquirido fuerza de ley, preveía una participación directa de los vecinos para decidir las prioridades de sus respectivas comunas. Pero hasta el momento nada de ello ocurrió. Ya antes de la presente pandemia, todo se redujo a elecciones de supuestos representantes que eran en realidad miembros de los partidos políticos tradicionales antes que vecinos del barrio. Señalo el contraste con las experiencias anteriores para remarcar una vez más la importancia de compartir una misma representación interna que le permita a los actores sentirse co-actores, co-protagonistas, co-autores... en lugar de pelearse por un lugar de mayor poder o de mayor prestigio, con mejor sueldo, etc., como suele ocurrir a los políticos que prometen participación pero luego, en lugar de alegrarse por un pueblo que se empodera, que se auto-organiza y auto-determina... les cuesta “ceder”

el podio, desde el cual lograban apropiarse de los aportes de todos para erigir su propio monumento en memoria de sí mismos.

Antes de la presente Pandemia vimos enormes movilizaciones populares en Ecuador, en Chile, en Colombia, en Bolivia, y también aunque por otros motivos en Argentina, a propósito de una pretensión de la justicia de otorgarle un beneficio llamado del “dos por uno” a militares condenados por haber reprimido y desaparecido a dirigentes sociales y políticos durante la dictadura militar y también ante un proyecto de minería contaminante en la provincia de Mendoza. En ambos casos se logró revertir estos intentos merced a la movilización popular. En el caso de Bolivia las movilizaciones lograron restituir al gobierno popular que había sido derrocado ilegalmente. En el caso de Colombia las protestas volvieron a aflorar a pesar de la pandemia, al igual que en Chile donde lograron forzar una reforma constitucional para reemplazar la que había dejado el dictador Pinochet. En todas estas movilizaciones se enarbolan pancartas muy grandes gracias a que son levantadas por muchos brazos; los gritos se hacen sentir porque son compartidos por muchas gargantas y finalmente los deseos de los pueblos movilizados se hacen posible, justamente porque es el pueblo el que legitima tales reclamos. En todos los casos mencionados –a los cuales podrían agregarse otros miles de ejemplos-, los protagonistas compartieron una mutua representación interna de lo que estaban siendo y haciendo con otros. Se sintieron un solo cuerpo.

El sentido original de la palabra cuerpo es “un conjunto de sistemas independientes que se unen para formar otro principal”⁴. Por eso se dice cuerpo de ejército, cuerpo de bomberos, cuerpos legislativos, cuerpo docente, cuerpos de baile, etc.. Un individuo que desea ser soldado no empieza por colocarse un traje, comprar un arma, declarar una guerra, etc. Lo que hace para estar siendo un soldado es alistarse en un ejército. Estar siendo soldado es algo que está siendo con otros, como parte inescindible de un cuerpo de ejército, De modo que ser parte de ese cuerpo no lo hace menos soldado, al contrario es la condición de posibilidad, es lo que lo hace posible. Lo mismo cabe decir de los bomberos, de los docentes, los legisladores, etc. Si observamos la naturaleza vemos que ocurre lo mismo. Sólo podemos explicar una hoja de un árbol si vemos a ese árbol y a ese árbol enraizado en la tierra, en contacto con la humedad del suelo, la luz del sol, etc. Podemos distinguir semánticamente una ola y hablar de una ola como si existiera por sí misma, pero la razón de ser de una ola es estar siendo una ola de un mar. Más allá de la pretensión occidental de “ser” (uno mismo sin los otros) es evidente que siempre se es con otros y –de acuerdo a la teoría del big bang, somos

⁴ <http://etimologias.dechile.net/?cuerpo> (diccionario chileno)

uno antes que muchos. A este “estar siendo con otros” podríamos llamarle dimensión relacional de la existencia.

Podemos considerar la dimensión relacional de “cuerpo” en dos sentidos: por una parte se trata de algo que está ocurriendo: nos vestimos gracias a otros que fabrican las prendas, nos alimentamos gracias a otros que cultivan, encendemos una luz o hablamos por teléfono porque otros se ocupan de generar la electricidad, la telefonía, etc. No hubiéramos sobrevivido si no nos hubieran alimentado, vestido, aseado durante muchos años desde que nacimos. Junto con ello nos enseñaron valores, nos educaron según reglas, nos infundieron creencias, nos legaron un idioma...No es difícil darse cuenta que estamos siendo con otros, como tampoco es difícil, como ya dijimos, registrar nuestro estar siendo uno con la naturaleza: somos un 70% de agua, nos hidratamos gracias a las lluvias, los ríos... respiramos el oxígeno que producen las plantas, gracias al sol, filtrado por la atmósfera en un delicado equilibrio del cual dependemos: no podríamos sobrevivir sin ese oxígeno, sin las plantas, sin el sol, sin la atmósfera e incluso la presión atmosférica y la gravedad que nos mantiene pegados a la tierra...etc. Es bastante evidente aunque no lo tengamos constantemente presente, que estamos siendo uno con la naturaleza y con los demás.

Por otra parte estar siendo con otros es el resultado de una decisión y de unas acciones que de hecho hacemos continuamente. Construimos eso que estamos siendo, con cada otro ¿cómo? Con lo que le decimos, con el modo como lo decimos, con las opciones que tomamos, con las actitudes –de solidaridad o de abandono-, con los proyectos que compartimos con otros. De ese modo nos convertimos en eso que decidimos estar siendo con otros. Algo así ocurre con nuestro vínculo con la naturaleza: podemos elegir ser los custodios de su armonía o sus dueños, quienes la cultivan o quienes la explotan o contaminan, etc.

Así lo entienden todos los pueblos originarios de América y otros pueblos del mundo como los Dogon del África o los Canacos de Oceanía. Y también se vivía de acuerdo a este concepto de cuerpo en la Europa pre-moderna. El olvido de esta dimensión relacional a partir de la exagerada afirmación de la sola dimensión singular de cuerpo ocurre en la modernidad europea. Personas acaudaladas encargan a los pintores retratos de sí mismos para perpetuarse. Anatomistas realizan disecciones, a veces en teatros públicos y a esos cadáveres –sin voz, sin nombre, sin familia, sin ocupación o gremio de pertenencia-, le llaman “cuerpo”. El descubrimiento de que el corazón bombea la sangre la cual circula por todo el cuerpo purificándose en los pulmones... les hace imaginar que están frente a un mecanismo que tiene un componente activo que mueve y un componente pasivo que es movido.

Este pensamiento será el sustento de la filosofía “mecanicista” y adquirirá legitimidad académica con Descartes quien hablará efectivamente de un cuerpo (principio pasivo, mera “cosa extensa”) y un alma (principio activo, una “cosa que piensa”.) produciendo, además de un definitivo dualismo, un curioso desplazamiento del principio activo desde el corazón hacia el cerebro como alojamiento del alma “racional”. La práctica médica comienza a interesarse por ese cuerpo como si se tratara de un mecanismo que puede descomponerse y necesita ser reparado. Junto con la imprenta aparece la lectura y la escritura de un diario como actividades solitarias. Pero además avanza la sociedad industrial y su necesidad de cuerpos sanos, fuertes, y dóciles. Y se apela a la escuela como el instrumento del bio poder que puede producir esas “manos de obra” para las fábricas. El maestro será el principio activo que enseña y el alumno (alumen) quien se nutra, pasivamente, de los conocimientos, sin el valor agregado de su imaginación ni el aporte de su particular inteligencia en el proceso de construcción de los mismos. Del mismo modo los obreros serán el principio pasivo, del propietario de la fábrica; el pueblo será el elemento pasivo y el gobernante como el principio activo que gobierna. El actor, principio activo y el espectador principio pasivo, etc.

Más allá del prejuicio mecanicista y racionalista, el desocultamiento de la dimensión singular de las personas podría haber complementado el sentimiento comunitario enriqueciendo los proyectos compartidos con los aportes de cada uno. De hecho ha posibilitado el descubrimiento de las inteligencias múltiples de las cuales cada persona desarrolla una en particular, ha significado la posibilidad de formular los derechos individuales, desplegar las cuestiones de género, alentar la libre iniciativa, con lo que ello ha significado para el progreso humano, etc. Lamentablemente el olvido de la dimensión relacional, ha convertido a la dimensión singular en individualismo, egoísmo, ambición desmedida por tener más que otros, despojando al individuo de la experiencia y la alegría de estar siendo un don para otros, un aporte co-imprescindible en un proyecto compartido, dificultando enormemente la posibilidad de experimentar la reciprocidad, teniendo que estar constantemente defendiendo el propio puesto de trabajo, los propios logros, el propio prestigio... en lugar de estar sintiendo que puede amar y ser amado en cada instancia de trabajo, de juego, de convivencia.

Las dimensiones singular y relacional son en realidad dos caras de una misma medalla y como ocurre con una medalla, sin una cara también desaparece la otra. Pero esta experiencia a la cual hemos denominado participación/comunión no basta enseñarla en una escuela, -aunque ello sería ya un gran avance-, sino que se aprende en un barrio, en una

comunidad donde se viva así. Como dicen los africanos “para educar a un niño se necesita una aldea”

En efecto participar es articular iniciativas y reivindicaciones en un proceso de recreación permanente del sentido y del significado de la co-existencia, para la reconfiguración permanente de la organización social. Avanzar hacia ese horizonte de sentido sin duda comienza por la provocación de la experiencia de participar, a partir de reconocerla en los lugares donde ya está ocurriendo, aunque sea en los márgenes de la historia oficial; valorarla, premiarla, conmemorarla, promoverla desde legislaciones y presupuestos, desde políticas públicas: hacia una educación participativa, hacia una medicina participativa, hacia una economía participativa, hacia un arte participativo, etc..

3 PARTICIPACIÓN/COMUNICACIÓN: LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL SENTIDO

Decíamos que a través del lenguaje, verbal y no verbal, construimos eso que estamos siendo con otros. Aristóteles definía al ser humano como un viviente (hecho) de palabras⁵. Muchos pueblos originarios hablan del hombre como *una palabra que camina*. Los Incas decían “puedo ver tu futuro en el aire que sale de tu boca” (en lo que dices). El Talmud declara que Dios le dio al hombre la palabra para que pudiera construir el mundo. Según el autor del Génesis de la Biblia judeo-cristiana, Dios *dice* antes de hacer: “y *dijo* Dios, hágase la tierra...y para explicar el misterio de la encarnación escribe: “el verbo (la palabra) se hizo carne”. De hecho todas las religiones recomiendan orar (decir oraciones) para conectarse con lo divino. La palabra es, como se dice en oriente, eso “sutil que mueve a lo denso como el aire mueve las hojas”. Quizás por eso Gandhi pedía “que la palabra preceda tus actos”.

Por cierto no nos referimos a las palabras “huecas” esas que caen como lluvia indeseada sobre los paraguas de desinteresados escuchas, sino a las “palabras plenas” esas que “también el que escucha, está hablando” porque expresan la intercorporeidad de los hablantes. Palabras que interpelan, que generan vínculos, que curan (o enferman), que construyen sentidos, significados, que configuran mundos, no según la significación que le atribuyen los diccionarios sino la que le otorgan los hablantes en un determinado contexto comunicacional. Los Wichí padecieron el poder de la palabra. Wichí significa hombre pleno o plenitud

⁵ Zóon lógon échon = un viviente dotado de – o hecho de- palabra. (Zóon –viviente- se tradujo en occidente como “animal” y Lógon -palabra, verbo, pensamiento- se sustituyó por “ratio” y así se le atribuyó a Aristóteles esa imagen centáurica del sí mismo como “animal racional”)

humana. Así se nombraban a sí mismos esos pueblos originarios hasta que los españoles los rebautizaron como “matacos” (animales de poca monta).

Al hablar de los “actos del lenguaje” Echeverría (2005) describe tres: la distinción, el juicio y la narrativa. La distinción es ese acto por el cual recortamos un fragmento de un todo –de por sí inescindible– como cuando hablamos de una llama (de un fuego), de una hoja (de un árbol) o de una ola (de un mar), lo cual nos permite luego hablar de esa parte escindida como si existiera por sí misma, desconectada de ese todo mayor sin el cual en realidad no existiría o estaría agonizando. Algo así debió ocurrir durante ese proceso al cual nos hemos referido antes y por el cual en un pequeñísimo lugar de la tierra, llamado “Europa”, se logró recortar a una persona, escindirla de su gremio, de su comunidad y de la naturaleza –sin todo lo cual ésa persona no existiría o estaría agonizando– y recortar a su vez a una parte de esa persona, a la cual se denominó “cuerpo”, como si pudiésemos ver cuerpos deambulando por allí. A nadie se le ocurriría regalar una llama o una ola ni decirle a su hijo cuida tu llama, cuida tu ola. Pero sí decimos cotidianamente cuida tu cuerpo. Estas frases: “Tengo un cuerpo”, “debo cuidar mi cuerpo” han sido las más elegidas como representativas del concepto de cuerpo que tienen docentes y estudiantes en varias encuestas que realicé antes de los seminarios que dicto sobre “cuerpo y narrativas”. De modo que a su vez debió ocurrir otra construcción de sentido, tal vez vinculada al naciente concepto de propiedad privada y así como le decimos a un niño: arregla tu pieza, no manches tu ropa, guarda tus juguetes... nos resulta natural decirle cuida tu cuerpo.

Esta construcción semántica devenida imaginario social, sentido común, facilita el egocentrismo y dificulta enormemente la recuperación de nuestra pertenencia a una sola familia humana. El lenguaje cotidiano vuelve fatalmente a provocar en nosotros una imagen de individuos escindidos, facilitando el “sálvese quien pueda”, la “meritocracia” y demás disfraces del egocentrismo como sistema social. Aunque sabemos que es una construcción semántica, esa representación interna que se produce en nosotros cuando decimos “tengo un cuerpo” funciona como una “subjetividad operativa”, como si fuésemos seres auto sustentados, escindidos en nosotros, de los otros y del ecosistema.

La participación en la construcción de una escena deseada, incluirá necesariamente la recuperación del sentido original de la palabra cuerpo como lo que estamos siendo con otros. Y este es sólo un ejemplo de cómo el lenguaje construye realidades. La palabra corregir ha adquirido el sentido de un acto unidireccional de alguien que evalúa a otro, en vez de designar ese acto de recíproca colaboración: co-regir, regir juntos. Hasta la palabra compartir parece

aludir a un acto de generosidad de uno hacia otro mientras nació como ese acto de los compañeros que compartían el pan. Los ejemplos serían innumerables.

Además de recuperar el sentido relacional de algunas palabras es preciso inventar nuevas palabras para poder expresar y de ese modo ayudar a concebir como posible el cambio deseado. Sobre todo será necesario construir nuevas narrativas que den cuenta de las experiencias que se estén pudiendo hacer y de ese modo desmentir que sea imposible y contribuir a hacerlo posible.

La creación social de sentidos y significados es permanente. Se trata de verdaderas batallas por el sentido es decir por la interpretación de los hechos que cada sector considera más acorde a sus propios intereses. Una agencia gubernamental hablará de sediciosos armados que generan violencia, al mismo tiempo que líderes sociales denuncian feroces represiones por parte del Estado ante sus legítimos reclamos expresados pacíficamente. Alguien hablará de progreso y prometerá puestos de trabajo mediante un proyecto minero mientras otros denunciarán contaminación de los ríos, talas indiscriminadas, turbios negocios para pocos, etc. El objetivo final de estas batallas por el sentido es la instauración de una de estas interpretaciones como “sentido común” y de ese modo asegurarse su perpetuación. Para promover desde el lenguaje una sociedad más equitativa a partir de una mayor participación es preciso generar sistemas de producción y de difusión de nuevas narrativas que permitan concebir el cambio anhelado como posible y por lo tanto aprovechar las oportunidades de hacerlo posible. Las narrativas habrán de ser lo suficientemente fecundas y “viralizables” y los sistemas de producción/difusión estar diseminados por todas partes, para compensar los monopolios de la información y sus nuevas tecnologías capaces de acumular y procesar infinidad de datos (Big data) y de difundir noticias falsas construidas con herramientas emocionales que no buscan convencer con razonamientos lógicos sino generar adhesión, ya sea para vender productos o para instalar candidatos mediante sistemas automatizados de difusión masiva tan eficaces como peligrosos. De modo que la producción/difusión de estas nuevas narrativas en favor de una organización social más participativa ha de ser necesariamente muy participativa por esa doble razón: por el tamaño de la maquinaria con la que hay que competir y porque no hay que transformarse en otra maquinaria igual para lograrlo, es decir no convertirse en un emprendimiento propagandístico sino en las venas y arterias por las que circulen, como sangre que oxigene al cuerpo social, las experiencias vividas.

El lenguaje no es sólo un discurso oral o escrito. Además de la educación formal y no formal, existe el arte como espejo que atrasa y que adelanta, como memoria de lo que

aconteció, como alerta de lo que está aconteciendo, pero sobre todo como anticipador estructurante de una escena deseada.

En Latinoamérica conocimos la experiencia del “teatro del oprimido” del brasilero Augusto Boal (1974) y del llamado “teatro Participativo” que en sus distintas variantes convoca al involucramiento directo de los “espectadores” para la construcción –participativa– de la escena deseada.

Borriaud (2006), es uno de los que más remarca el factor relacional en la práctica artística. El arte, dice es ese acontecer del encuentro, de la proximidad, donde se ejerce la resistencia al formateo social. La intersubjetividad forma el sustrato, el estar juntos, la elaboración colectiva del sentido: “*el arte es un estado de encuentro*” . (Por eso) la actividad artística es un juego que precisa de la participación del receptor, no ya para adquirir sentido sino incluso para existir. La obra carece de esencia, no es un objeto, sino más bien una “duración”, el tiempo en que se produce el encuentro.

Wegner (2019) comenta:

“Parece más urgente inventar relaciones posibles con los vecinos, en el presente, que esperar días mejores” .La propuesta de Bourriaud, -la presencia del factor relacional en la práctica artística- tiene que ver con “la imperiosa necesidad de animar la recuperación y reconstrucción de los lazos sociales a través del arte en el seno de nuestra actual sociedad, una sociedad de sujetos escindidos, aislados y reducidos a la condición de meros consumidores pasivos”.

4 CONSIDERACIONES FINALES

Dentro de la brevedad de este artículo hemos tratado de abarcar una descripción de la participación como camino hacia una co-gobernanza fraterna. Hemos explicitado el concepto de participación, hemos señalado algunas huellas de ese futuro, las simientes ya sembradas aquí y allá, en los márgenes de la historia oficial. Hemos señalado algunos criterios para la construcción de las condiciones de posibilidad de una experiencia de participación que sea ese primer paso hacia el horizonte anhelado. Hemos mencionado al lenguaje, a la educación y al arte como algunos de los recursos imprescindibles para la concreción de este proyecto político, social y cultural. Haciendo la salvedad de que sólo en una “aldea” donde se viva la práctica cotidiana de la participación puede sostenerse la esperanza didáctica de que las nuevas generaciones adquieran una cultura participativa. Hemos señalado como criterio para una educación participativa que el niño sea considerado interlocutor válido y con posibilidades y derechos de participar en la construcción del sentido y del conocimiento. También hemos propuesto algunas experiencias de teatro participativo, a las que pueden agregarse experiencias similares en otras ramas del arte y juegos colaborativos, como

herramientas útiles para que los niños y jóvenes puedan conceptualizar los ejemplos de vida de sus adultos significativos.

Hemos dicho en fin que una gobernanza participativa comienza por la palabra plena que genera opciones de reciprocidades positivas y da lugar al “entre” de un nosotros interactivo. Se fortalece mediante la articulación de los aportes intersubjetivos de acuerdo a una administración del poder desde un modelo multicéntrico relacional y se convierte en sentido común mediante narrativas que den cuenta de la experiencia lograda y contribuyan a su naturalización.

Previsiblemente este proceso crecerá como el trigo en medio de cizañas y como un andar entre abismos tentadores que ya han demostrado su idéntica falacia. La libertad y la igualdad deberán ser rescatadas y liberadas, recuperadas como frutos de la fraternidad al tiempo que ésta sea explicitada como reciprocidad dinámica, poliédrica⁶, interactiva, inclusiva y no conclusiva de una escena final o un punto de llegada sino como llegando siempre a nuevos puertos de partida.

Como ninguna otra cosa la participación es una decisión política pero se trata de una decisión que demanda un renunciamiento a un tipo de poder,-como pódima y como podio-, superar esa ambición de dominar, de mandar, de aprovecharse de los demás... pero que permite asumir ese otro poder: de hacer-con-otros, de co-protagonizar, co-producir, co-crear y disfrutar de estar siendo con otros; sentir esa felicidad del estar bien: con uno mismo, con el otro, con la naturaleza, como nueva forma de “bienestar”.

Apenas aparece una política de un gobierno (gobernanza) con intenciones de empoderar al pueblo y fomentar la co-gobernanza, rápidamente aparecen nuevas políticas públicas. En el área de la escolaridad o educación formal, para fomentar el sentido de pertenencia a la propia ciudad, se me ocurren las siguientes:

- Incluir en los programas de formación docente el estudio de las leyes de la ciudad que permiten o dificultan la participación ciudadana.
- Incluir en los estudios de grado y de posgrado análisis críticos de las leyes que permiten o dificultan la participación ciudadana y en general las leyes que rigen la administración de los recursos públicos.
- Organización de foros en escuelas. Elección de representantes para foros interescolares: donde se discutan propuestas de modificación de leyes e instrumentos de aplicación de las mismas.

⁶ Término utilizado por el Papa Francisco en contraposición a la esfera en la que desaparecen los aportes singulares y diversos.

- Elecciones de representantes escolares para formar parlamentos de jóvenes que promulguen leyes las cuales sean elevadas a las cámaras legislativas para su tratamiento y eventual aprobación.
- Organización de foros y encuestas: “qué harías si fueras intendente”, difusión de resultados y compromiso de los candidatos a tener en cuenta esas iniciativas.

REFERENCIAS

BOURRIAUD, Nicolás. **Estética relacional**. Buenos Aires: Adriana Hidalgo. 2006.

BOAL, Augusto. **Teatro del oprimido**. Buenos Aires. Alba. 1974.

DEL PERCIO, Enrique. **Ineludible fraternidad**. Buenos Aires. Cicus. 2014.

ECHEVERRÍA, Rafael. **La Ontología del Lenguaje**. Santiago de Chile: Granica. 2005.

FREIRE, Paulo. **Pedagogía de la esperanza**. Buenos Aires: Siglo XXI. 2008.

IVERN, Alberto. **Hacia una Pedagogía de la Reciprocidad**, Ciudad Nueva, Buenos Aires: Ciudad Nueva. 2007.

IVERN, Alberto. **Hacerlo posible, autoorganización, proyectos compartidos y procesos de aprendizaje**, Buenos Aires: SB. 2007.

IVERN, Alberto. **Decidimos nuestro destino**, Kier, Buenos Aires: Kier. 2016.

LARROSA, Jorge. **La experiencia de la lectura. Estudios sobre literatura y formación**. México: FCE. 2013

LARROSA, Jorge. “**Experiencia (y alteridad) en educación) concepto de “experiencia”**”

MORIN, Edgard. “Elogio de la metamorfosis”. Diario **el País**. Montevideo. 17/01/2010

WENGER, Rodolfo C. **La estética relacional de N. Bourriaud**. 2019 Recuperado de: <http://perspectivasestéticas.blogspot.com>.

A COGOVERNANÇA COMO EXPERIÊNCIA: O PROJETO AMAZÔNIA E A GESTÃO DAS CIDADES, UMA EXPRESSÃO DA ARTE DE AMAR

Edivaldo José Bortoleto¹

Tereza Mitsue Horibe²

*Agradecimentos: Aos voluntários dos projetos regionais de Amazonas, Pará e Maranhão/Brasil
À Prof^a Dr^a Rosa Gitana Krob Meneghetti pela colaboração na construção do presente artigo.*

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.177-192>

Sumário: 1 Introdução; 2 O sabor das origens; 3 O sabor do humanismo pedagógico; 4 O sabor da experiência do projeto amazônico; 5 Considerações finais; Referências.

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2019, em Castel Gandolfo, na Itália, realizou-se o I Congresso Internacional da Cogovernança, privilegiando o compromisso proposto e vivenciado pelo Movimento Político pela Unidade nas cidades e entre as cidades. É nas cidades que o Movimento em todas as suas cores irradia e inunda os sinais do Reino, para que se construa, traduzindo Agostinho, a cidade das cidades. Assim, é nas cidades que se constrói o amor dos amores, a Política!

Na ocasião, uma das propostas do evento foi a realização de um Congresso Internacional nos diferentes continentes, a cada espaço de dois anos, na perspectiva de compartilhar aprendizados e desafios no espírito do movimento de fraternidade. Em 2021 o congresso será realizado no continente Latino-Americano-Caribenho e o Brasil será seu anfitrião.

Neste tempo, o tema da cogovernança emerge fortemente diante da complexidade do ato de governar, pois há questões, interesses e poderes que se relacionam entre si. Ao mesmo tempo é possível perceber o crescimento da consciência de que o melhor modo de governar é quando se compreende que a gestão coletiva carrega a visão comum sobre a cidade e, implicitamente,

¹ **Edivaldo José Bortoleto**, Graduação em Filosofia/PUC/Campinas, Mestrado em Filosofia da Educação/UNIMEP, Doutorado em Comunicação e Semiótica/PUC/SP, Doutorado em Educação/UNIMEP, Pós-Doutorando em Filosofia/PUC/SP. Professor do Departamento de Educação, Política e Sociedade do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo – Vitória – Espírito Santo. E-mail: ejbortolo@gmail.com

² **Tereza Mitsue Horibe**, Graduação em Enfermagem/Uniararas/SP, Mestrado em Enfermagem da Universidade de São Paulo. Membro da Rede Saúde Diálogo Cultura. E-mail: terezahoribe@gmail.com

a “corresponsabilidade” das instituições. Uma cidadania ativa implica uma rede única de sujeitos e de bens relacionados.

No II Congresso Internacional, o tema **Cogovernança como processo de construção de fraternidade na política, a partir das cidades** propõe-se a contribuir com o fortalecimento da democracia na América Latina, discutindo a organização, a participação e o cuidado a partir das cidades. Por isto, desafia a sociedade a uma reflexão sobre a prática num processo contínuo de participação e corresponsabilidade entre os diversos sujeitos, nas suas diferentes funções, com o intuito de pensar e sustentar uma cidade que acolhe, cuida e oferece uma vida digna para todas as pessoas.

Em razão destas preocupações, os objetivos do evento são criar um espaço propício para a reflexão e a prática relativamente ao compromisso social nas cidades, a partir das estruturas, possibilidades e desafios que elas oferecem, colocando o foco na cogovernança para defender, fortalecer e consolidar a vida política e democrática em todos os espaços da convivência humana. Para tanto, a ideia é discutir processos participativos, estimulando o diálogo e a cooperação, de forma que se criem instrumentos e linguagens que apontem para a formulação de políticas públicas efetivas.

Neste sentido, o relato de experiências e de *cases* que demonstram tentativas de alcance dos propósitos mencionados são sempre muito bem vindos, e podem servir de inspiração e caminho para outras comunidades adaptarem suas práticas, e também como possibilidade de diálogo entre os diversos grupos. Este é o foco do texto em curso, relatando a experiência do grupo de focolarinos e de voluntários do Brasil com um trabalho na região da Amazônia.

Entre os muitos eixos temáticos propostos pela organização do Congresso o relato, este artigo, inscreve-se no item 7) *Participação*, porque insere a experiência na categoria do compromisso social de diversos grupos com as comunidades tradicionais de Óbidos, na Amazônia.

O Projeto Amazônia nasceu em 2005 com membros do Movimento dos Focolares de todo o Brasil, visando responder às demandas concretas e aos apelos da CNBB – *Conferência Nacional dos Bispos do Brasil* – no tocante à grave situação da Região Amazônica, inclusive e, principalmente, à carência de assistência espiritual devido à imensa vastidão dessa região. Nestas circunstâncias, a questão da espiritualidade vem permeada pelos elementos de pobreza e desprovimento das comunidades tradicionais acrescida, naturalmente, das questões culturais exemplificadas pelas representações indígenas que, por si só, já são imensamente diversas, ricas e, de forma geral, pouco valorizadas pelos que se aproximam com a intenção de ajudar.

A ideia do compromisso social está diretamente vinculada ao mandamento de Jesus que nos impele ao cuidado e zelo com o próximo. Olhar para o outro em busca do Jesus Abandonado é uma entre tantas outras maneiras de vivenciar a experiência com o Cristo da fé que não nos paralisa; ao contrário, nos dinamiza e energiza para o trabalho e a Missão. Mas que, também, manda amar respeitando a vida do outro, suas práticas e manifestações sociais, culturais e religiosas.

O tema da cogovernança, discutido neste texto sob o subtítulo *Sabor das origens*, está ancorado em três elementos que lhe servem de fundamentação: primeiro as fontes bíblicas que justificam a discussão na perspectiva de sua ética fundante, ou seja, o “amar o outro como a si mesmo” passa pelo reconhecimento da existência do outro e pela importância dada a ele no conjunto da vida em sociedade. O segundo suporte vem dos documentos da Igreja e do Movimento, sua compreensão sobre a importância do diálogo entre as pessoas, e seu constante apontamento para o cuidado com a existência de todos. Os documentos são fonte inesgotável de compreensão sobre as *compreensões* que as lideranças institucionais tiveram, ao longo dos últimos séculos, sobre a questão da cogovernança e do convívio das pessoas nas cidades.

No Brasil temos o privilégio de contar com um teórico de renome internacional que conseguiu com sua obra, como poucos, contribuir para uma visão humanista do papel do cristão na sociedade. Paulo Freire foi um filósofo que, ao lado de sua vida acadêmica construída na Universidade de Pernambuco, desenvolveu em paralelo uma vida de prática política engajada no cotidiano da cidade. Foi secretário da educação de Recife nos anos sessenta do século XX, e na prática desta função entrou em contato com a falta de alfabetização dos trabalhadores. Esta, entre outras experiências, impulsionou seus estudos sobre o tema, o que mais tarde, com a contribuição de muitos outros estudiosos, especialmente pedagogos, transformou-se em seu método de alfabetização reconhecido em todo o mundo. No campo da filosofia e da antropologia, suas ideias são, neste artigo, o terceiro elemento de nossa ancoragem.

2 O SABOR DAS ORIGENS

A Obra de Maria emerge no coração da guerra enquanto construção do Carisma da Unidade em meio aos escombros das cidades e das gentes vitimadas. Assim, faz todo sentido a realização do II Congresso Internacional – como também foi o primeiro – tomar por tema a **Cogovernança como processo de construção de fraternidade na política, a partir das cidades** com o propósito de contribuir com o fortalecimento da democracia na América Latina e Caribe. Desde as complexas cidades cuja formação, diferente das da Europa, que tiveram uma

Idade Média, - as cidades europeias foram inventadas no horizonte da medievalidade - até a América Latina Caribenha, que nasce sem uma Idade Média, mas já nasce moderna no próprio processo de formação da modernidade ocidental, e que vive e experimenta a expressão máxima da complexidade pois, nas grandes cidades, riqueza e opulência se estabelecem em antinomias com a miséria e a privação dos bens fundamentais à produção e à reprodução da vida e da existência. Ora, é deste horizonte que Paulo Freire ganha dimensão de mundialidade, porque seu pensamento subsume a causa dos pobres mais pobres vitimados por um sistema que se impõe no continente, principalmente, o latino-americano-caribenho desde o processo de invasão-colonização-dominação.

Falar do sabor das origens, então, requer tomar o tema da Governança como processo de construção da fraternidade na política a partir das cidades, e considerar pelo menos três origens: o sabor da origem mesma do processo de formação do continente latino-americano-caribenho; o sabor da origem mesma do Movimento dos Focolares; e, o sabor da origem dos fundamentos que possibilitarão o paradigma à própria Cogovernança enquanto forma de fraternidade política.

O sabor da origem do continente latino-americano-caribenho. É um imperativo ter uma visão do que é o continente americano, principalmente, o continente latino-americano-caribenho. Este continente em sua proto-história já era habitado por uma diversidade de etnias com suas respectivas línguas, religiões, saberes, costumes, organização social, formação desde tribos a complexas cidades. Tais etnias ao entrarem em contato com o europeu foram sendo dizimadas em toda sua complexidade cultural, - tão elevada quando a do europeu que aqui chegou, mas que não teve um trato fraterno na política com as diferenças -. Os mais de quinhentos anos de América Latina Caribenha já portam uma sobrecarga temporal, portanto, antes mesmo da chegada europeia e depois também. As cidades que foram sendo construídas e erigidas obedeceram à geografia do Novo Mundo, daí, serem cidades irregulares, construídas às margens dos rios, no encontro e na mistura de todas as etnias que foram se mesclando, povos originários, europeus, africanos e, mais tardes, europeus de outras regiões e asiáticos. Assim, o Novo Mundo, num processo tenso e de violência, foi sendo amalgamado, misturado, fusionado. Olhar para as cidades latino-americanas-caribenhas é olhar para um tempo que guarda os sabores das origens, portanto, e principalmente, em sua arquitetura barroca. A América Latina Caribenha é barroca enquanto culturas fusionadas e tensionadas. As cidades guardam em seus signos o que significou e vem significando este continente que é dinâmico, veloz, onde as misturas étnicas estão em curso. É inegável que a antinomia da opulência para alguns e da

ausência para a grande maioria se reflete nas condições econômicas, sanitárias, educacionais, culturais e de acessos aos bens mais fundamentais para se garantir a produção e a reprodução da própria vida, da própria existência com sua dignidade e seus sonhos. Esta é a razão pela qual este vasto continente também será o lugar das lutas libertárias como forma de enfrentamento às lógicas da violência e da dominação. As cidades constituem-se nos palcos das grandes manifestações de movimentos insurretos desde os tempos mais antigos e que ainda estão em curso nos tempos atuais. Abarcar a América Latina Caribenha supõe uma teoria elevada e complexa para se ler e compreender este ambiente altamente complexo onde arcaísmo e modernidade pervivem simultaneamente. Ainda aqui, as cidades latino-americanas-caribenhas constituem-se em exemplo máximo desta convivência de ambivalências. Ler este continente com lentes eurocêntricas é reduzi-lo em sua magnitude, beleza, valor e em suas vicissitudes, portanto. Assim, não se pode deixar cair no olvido Frei Bartolomé de Las Casas que por primeiro denunciou a destruição do paraíso do Novo Mundo e por primeiro reconheceu que o Índio tem alma e, que segundo Enrique Dussel, é quem inaugura a modernidade latino-americana-caribenha do ponto de vista do pensamento; Sór Juana Inês de La Cruz e Antonio Vieira que formularam o Novo Mundo barroco e, mais à frente, José Lezama-Lima, formulando o Barroco enquanto nosso contra-ponto à dominação europeia em sua forma Neo-Barroca; José Maria Arguedas que compreendeu a América Latina Caribenha em seus rios profundos culturalmente falando; Oswald de Andrade, Mario de Andrade, Anita Malfatti, Victor Brecheret, Menotti Del Picchia, Heitor Villa-Lobos, Tarsila do Amaral, Monteiro Lobato que na Semana de Arte Moderna inauguram um outro paradigma de acesso à cultura brasileira; Ariano Suassuna, que nas pegadas de Sílvio Romero e Gilberto Freyre formulou, talvez, a síntese estética mais acabada entre a cultura popular e a cultura erudita enquanto expressão da cultura brasileira; Anísio Teixeira e Paulo Freire que formularam uma concepção de educação enquanto formação de uma cultura para todos. Assim, cada região, cada país constitutivo deste imenso complexo que é a América Latina Caribenha teve e continua tendo, em suas diversas temporalidades demarcadas, os seus pensadores nas respectivas áreas de saberes e de conhecimentos, que tentaram traduzi-la em sua imensidão de possibilidades.

O sabor da origem da Obra de Maria. Chiara Lubich foi um gênio da mística e da espiritualidade no século passado e que segue sendo nos dias atuais. Ela e suas primeiras companheiras, desde os escombros e dos tempos obscuros produzidos pelas duas guerras europeias, mais europeias que mundiais, principalmente, a segunda guerra, encontraram um caminho em meio às cidades destruídas: *o caminho da Unidade!* Tal como diz João: *Eu lhes*

dei a glória que me deste para que sejam um, como nós somos um: Eu neles e tu em mim, para que seja perfeitos na unidade e para que o mundo reconheça que me enviaste e os amaste como amaste a mim. (17, 22-23). Jesus diz estas palavras às vésperas de sua paixão e morte. Chiara e as primeiras companheiras reconhecem o *caminho da Unidade em Jesus abandonado* em meio à destruição, destruição da cidade, da cultura, da existência, dos valores, dos fundamentos. Diz o Salmista: *Se os fundamentos estão destruídos que pode o justo fazer?* (Salmo 11-10, 3). Chiara e as primeiras companheiras souberam adentrar a espessura da realidade para além da destruição e da barbárie e contemplar na *noite escura da cultura* a possibilidade real da reconstrução do mundo destruído: *a Unidade! Eis o Ideal.* Assim, “neste âmbito, o termo ‘Ideal’ se refere a todas as ideias que, acreditamos, foram sugeridas pelo Espírito Santo para a fundação e a vida de nossa Obra. Dizem respeito tanto à sua espiritualidade quanto à sua estrutura”. (LUBICH, 2016, 15). A Obra de Maria, no sabor de sua origem, em meio a *Jesus abandonado*, inaugurou uma obra ímpar de um laicato antes mesmo disto ser explicitado no Concílio Vaticano II, principalmente, em sua Constituição Pastoral *Gaudium et Spes - A Igreja no Mundo de Hoje*. Aqui reside o gênio de Chiara, pois antecipou o movimento do laicato *avant la lettre* ao Concílio Vaticano II, tal qual, John Wesley em seus *Sermões* já havia, em uma sobrecarga de tempo maior desde o século XVIII, antecipado no Metodismo que também nasceu enquanto um Movimento na Igreja Anglicana, muitas teses do Concílio Vaticano II, inclusive, a pastoral aos mais pobres e o diálogo entre as diferentes tradições religiosas. Diz Wesley no Sermão *O Espírito Católico*: Consideremos a questão proposta por Jeú a Jonadabe: “Porventura tens tu o coração reto, como o meu o é com teu coração?” “Se assim é, dá-me a tua mão”, ame toda a humanidade, teus inimigos, os inimigos de Deus, os estranhos, com um irmão em Cristo. Podemos aprender o que seja o espírito católico”. (...).

E como se dá o caminho da Unidade?

“O apostolado típico do Movimento dos Focolares se apoia na vida do Evangelho”, tal como desejou Chiara Lubich. E ela prossegue dizendo:

O que devemos fazer é *amar a Deus*.

A Ele, todo o nosso ser, o nosso tempo, o nosso trabalho, o nosso amor, o nosso intelecto.

Para traduzir isto, é obrigatório derramar a atenção, e os cuidados, e o amor inclusive sobre as

criaturas.

Mas devemos fazer isso por Ele, para *continuar* a amá-lo.

Nós devemos fazer isso por Ele, pra continuar a amar a Ele. (2016, 90).

O Movimento dos Focolares, porque uma Espiritualidade coletiva e comunitária, irradia e inunda o mundo da cultura. Assim, o Movimento realiza no seio das diferentes culturas uma prática *intercultural* enquanto uma *interculturização*. Isto porque desde o Ideal, onde o Espírito Santo age e atua, há um entranhamento da presença viva de Deus em todas as culturas sem estabelecer nenhuma hierarquia entre elas no tocante a ser uma cultura superior ou uma cultura inferior. Ora, porque Deus se faz incarnado nas culturas, pode se compreender que cada cultura é já à imagem e semelhança de Deus. Assim, “o Concílio Vaticano II reafirmou que, em todos os povos, em todas as culturas, existe a presença viva do amor de Deus e da verdade, ‘sementes’ do Verbo, que o próprio Verbo encarnado quer levar à plena maturação”. (2016, 106). Esta compreensão que vem desde a Patrística e perpassa toda a evolução da teologia, principalmente, desde Justino, Padre grego do século II que em sua *Apologia* afirma que Jesus Cristo em sendo o *Lógos*, possibilita que todas as pessoas e, portanto, todas as culturas, participem Dele. (REALE - ANTISERI, 2003). Ora, toda a natureza e toda a cultura em sentido plural e, todas as pessoas, participam e são habitadas pelas ‘sementes’ do Verbo, do *Lógos*, da Palavra criadora e procriadora. Pode-se afirmar, então, que o Movimento é e quer ser esta “memória viva coletiva e espiritual” do Amor criador e procriador. Assim, todas as dimensões constitutivas da cultura interessam ao Movimento, razão esta pela qual Chiara iniciou a Escola Abba: “A nossa Obra é uma escola, uma fonte de doutrina, de doutrina ‘nova’ que nasce na Igreja”. (2016, 403). O sabor da origem da Obra de Maria é então a própria Trindade que se manifesta nas pessoas do Pai, do Filho e do Espírito Santo. Este Deus trinitário - a tradição wesleyana chama de Deus Triúnico - está, pode-se assim dizer, desde sempre impregnada na natureza, nas culturas, nas pessoas. Pode-se dizer, então que:

Isso significa, explica Chiara, que a cultura de cada um de nós não deve ser um obstáculo na relação com o outro; significa conduzir as próprias culturas à sua raiz, que é Deus nelas, Deus, em quem encontramos a força para superá-las na unidade. Uma unidade que não é eliminação das diferenças, mas elevação das mesmas para serem expressão da riqueza infinita que é Deus. Uma unidade que pode, então, ser ‘cultura das culturas’. (16, 106).

O sabor da origem dos fundamentos que possibilitará o paradigma à própria Cogovernança enquanto forma de fraternidade política. “A doutrina que a Escola Abba elabora articula-se em reflexões teológicas, filosóficas e das outras áreas do saber”. (2016, 407). Chiara em seu gênio conjuntamente com as primeiras focolarinas formulou uma fonte de doutrina “nova” que nasce na Igreja, portanto, que nasce do tesouro que contém coisas novas e velhas. “Entendestes todas essas coisas?” Responderam-lhe: “Sim”. Então lhes disse: “Por isso, todo escriba que se tornou discípulo do Reino dos Céus é semelhante ao proprietário que do seu

tesouro tira coisas novas e velha”. (MATEUS, 13, 51-52). Ora, o Concílio Vaticano II foi um evento de tamanha magnitude e significação que os seus frutos e efeitos seguem ainda hoje. A metade do século passado foi marcado por dois momentos fundamentais, a realização do Concílio Vaticano II entre 1962 e 1965 e, a realização da Conferência mundial do Conselho Ecumênico das Igrejas que teve lugar em Genebra em 1966. Se no século XVI no contexto da Reforma Religiosa a modernidade ocidental experimentou a segunda cisão da cristandade, no século XX, os ânimos são outros, a perspectiva é a do diálogo, agora, com o mundo contemporâneo saído dos escombros de duas guerras europeias e, cujo contexto foi o da guerra fria e do armamento nuclear das potências ocidentais e orientais. Estes dois momentos não podem ser lidos em separados, pois, o que está em jogo agora, em todos os sentidos e em todas as dimensões é o próprio diálogo. “A Conferência mundial do Conselho Ecumênico das Igreja, celebradas em Genebra em 1966, representou para as Igreja do ramo não Católico Romano, o que a *Gaudium et Spes* representou para a Católica Romana. Os documentos da Conferência, assim, como os estudos dos peritos representam uma variação decisiva no que se pode chamar “ética social do Conselho ecumênico das Igrejas”. (VIDAL, 1979, 69). O conjunto do Concílio Vaticano II, constituído por Constituições, Decretos e Declarações, carrega em seu tesouro coisas novas e velhas, pois foi um Concílio doutrinal, pastoral e ecumênico. O Concílio Vaticano II, se despidendo de uma linguagem mais julgadora do passado agora comporta uma linguagem mais compreensiva em relação ao mundo contemporâneo, às ciências, às tecnologias, às tradições cristãs outras e às outras tradições religiosas não cristãs. Sentir, querer, entender, desejar, amar e agir com a Igreja significa agora sentir, querer, entender, desejar, amar e agir com o Vaticano II. Em suas Constituições Dogmáticas e Constituições Pastorais, têm-se uma arquitetura que se apresenta como parte dos fundamentos *que possibilitará o paradigma à própria Cogovernança enquanto forma de fraternidade política*. O Concílio Vaticano II - principalmente sua Constituição Pastoral *Gaudium et Spes* - é já o paradigma - que tem o sabor da origem - para se construir a própria Cogovernança e que está em sintonia com a Obra de Maria que é uma escola de doutrina “nova” porque gerada no seio da Igreja pelo Espírito Santo. O Proêmio da *Gaudium et Spes* é uma das páginas mais bela da respectiva Constituição Pastoral:

As alegrias e as esperanças, as tristezas e as angústias dos homens de hoje, sobretudo dos pobres e de todos os que sofrem, são também as alegrias e as esperanças, as tristezas e as angústias dos discípulos de Cristo. Não se encontra nada verdadeiramente humano que não lhes ressoe no coração. Com efeito, a sua comunidade se constitui de homens que, reunidos em Cristo, são dirigidos pelo Espírito Santo, na sua peregrinação para o Reino do Pai. Eles aceitaram a mensagem

da salvação que deve ser proposta a todos. Portanto, a comunidade cristã se sente verdadeiramente solidária com o gênero humano e com sua história. (2019, 144).

Mas, o fruto mais decisivo do Concílio Vaticano II deu-se na América Latina Caribenha. Marciano Vidal diz que “a Segunda Conferência do Episcopado latino americano realizada em Medellín (1968), é, ao lado da *Gaudium et Spes*, um acontecimento decisivo para a formulação da ética social cristã”. (1979, 69). Seguindo ainda com Marciano Vidal em sua *Teologia Pública e o Concílio Vaticano II: Um “novo modo” de ser cristão no mundo*, diz, a partir de Yves Congar, que o Concílio foi um Concílio dos teólogos. Assim:

Em seu Diário Y. Congar chegou a fazer a afirmação de que o Vaticano II ‘era um concílio dos teólogos’, pois nunca se viu tantos teólogos reunidos. Pôde-se contemplar ali a geopolítica da teologia mundial daquele momento: ‘A insistência francesa na missão, a seriedade alemã nas fundamentações dogmáticas, o despertar bíblico dos norte-americanos, a pneumatologia – pouco escutada – dos orientais, e já, então, as preocupações sociais e evangélicas dos latino-americanos (que depois interpretariam profeticamente o Concílio em Medellín, em 1968). (2014, 281).

O sabor da origem do continente latino-americano-caribenho desde Frei Bartolomé de Las Casas às realizações das Conferências do Episcopado Latino Americano - CELAM (**Rio**, 1955; **Medellín**, 1968; **Puebla**, 1979; **Santo Domingo**, 1992; **Aparecida**, 2007) subsumiu na *opção preferencial pelos pobres em seu potencial evangelizador* a via de acesso ao Reino de Deus. Isto é decisivo, porque profético, para se pensar a **Cogovernança como processo de construção de fraternidade na política, a partir das cidades**, preocupações estas sociais e evangélicas, pois não é possível pensar a cidade e sua cogovernança sem os pobres mais pobres do mundo, vítimas do sistema, principalmente, na América Latina Caribenha, África e Ásia sem uma perspectiva libertadora. Assim, o sabor das origens, enquanto o sabor da origem mesma do processo de formação do continente latino-americano-caribenho; o sabor da origem mesma do Movimento dos Focolares; e, o sabor da origem dos fundamentos que possibilitará o paradigma à própria Cogovernança enquanto forma de fraternidade política se encontram em uma unidade ontológica, lógica, epistemológica, ética, estética, política e econômica, todos aspectos da vocação dos membros da Obra de Maria que “é o Amor vivo na dimensão do Corpo Místico. Isto se dá, tanto pessoalmente quanto comunitariamente” (2016, 15) e possibilita construir a governança como processo de construção de fraternidade na política das cidades, enquanto, cidade das cidades, continuando a longa tradição de Santo Agostino na *De Civitate Dei* – Cidade de Deus e Cidade dos Homens, estes dois amores e, em sintonia com a expressão mais madura até o momento do Concílio Vaticano II conjuntamente com os Documentos do CELAM, que é a Carta Encíclica *Fratelli Tutti* – Sobre a Fraternidade e a Amizade Social do Papa Francisco.

3 O SABOR DO HUMANISMO PEDAGÓGICO

A expressão de Paulo Freire “Ninguém educa ninguém, ninguém se educa a si mesmo, os homens se educam entre si, mediatizados pelo mundo”. (FREIRE, 1981, p.79) oferece-nos a possibilidade de pensar o ato de viver em sociedade como um ato substancialmente educativo e, ao mesmo tempo, definitivamente socializador. Ou seja: não há sobrevivência humana que esteja afastada do convívio com o outro que, na prática educa a si mesmo e nos educa, socializa a si e nos socializa também. E a mediação, que produz este processo mútuo, é o mundo e a realidade com todas as circunstâncias que os constituem. Assim não há vida, na expressão absoluta do termo, sem inserção em sociedade. Nós, humanos, somos constituídos de e pela cultura. E dela e nela emergem e se formatam nossos princípios e significados. A cultura se apresenta em forma de valores, saberes, memórias, construções e compreensões sobre a realidade, como racionalidades matriciais e intelectuais dos povos e das sociedades.

Na perspectiva do autor, tão importante quanto entender o processo civilizatório como elemento socializador e a vida humana como ato de cultura, é compreender o conceito de conscientização e o seu papel fundamental no desenvolvimento da postura crítica das pessoas. A conscientização é o processo de construção da consciência crítica, que nos possibilita compreender as formas de aproximação com o mundo, tendo consciência sobre tal. Segundo FREIRE (1980, p. 27) “Quanto mais conscientização, mais se ‘des-vela’ a realidade, mais se penetra na essência fenomênica do objeto, frente ao qual nos encontramos para analisá-lo”.

Assim, todo o processo educativo do ser humano, desde sua formação inicial, alfabetização até os campos específicos de conhecimento passa pela cultura e pelo reconhecimento do sujeito que conhece, e que faz sua leitura do mundo. Neste sentido, porque passa pela cultura, a educação é política, no sentido de que ajuda a decidir a vida na pólis, na cidade, ajuda a discutir a vida, o mundo que todos querem e isto implica em reconhecer as pessoas como sujeitos de direitos. Vejamos o que nos diz Paulo Freire:

Sempre que tenho discutido a questão da alfabetização, tenho afirmado que é impossível pensar-se na leitura da palavra sem reconhecer que ela é precedida pela leitura do mundo. Daí que a alfabetização, enquanto aprendizado da leitura escrita, da palavra, implique a leitura do mundo. Por isso é preciso primeiro constatar esta coisa óbvia: que o bicho gente, muito antes de desenhar e fazer a palavra escrita, falou, disse a palavra e, muito antes de escrever, “leu” o mundo dele, “leu” a realidade dele. Talvez pudesse dizer que muito antes de escrever a palavra, ele “escreveu” o mundo, isto é, transformou o mundo sobre o qual falou para, depois, escrever o falado. De maneira que todo processo de alfabetização, para mim, tem que compreender e constatar este fato histórico e social... (...). (FREIRE, 2001, pág. 136).

Neste sentido, quando falamos em cogovernança das cidades, tema deste evento, e nos interesses de todos os atores sociais que se apresentam *a priori*, com a mesma força de

representatividade social, precisamos eleger um critério para organizar as prioridades. Na perspectiva da antropologia apontada por Paulo Freire, é impossível fugir do humanismo que emerge de suas palavras quando diz que o “bicho gente” lê o mundo, fala sobre ele e depois escreve sobre o que fala. Ou seja: a prioridade nasce da leitura do mundo feita pelo ser humano. E, claro, isto envolve compreender o mundo e agir para torná-lo melhor.

Mas as ações de compromisso social são todas possíveis a partir da compreensão de cada um de nós, humanos, sobre nosso lugar no mundo e na sociedade. Novamente precisamos nos valer do conceito bastante trabalhado na obra do autor que é a *conscientização*. Diz ele (STRECK *et ali*, 2016, pág. 88):

A conscientização, compreendida como processo de criticização das relações consciência-mundo, é condição para a assunção do comprometimento humano diante do contexto histórico-social. No processo de conhecimento, o homem ou a mulher tendem a se comprometer com a realidade, sendo esta uma possibilidade que está relacionada à práxis humana. É através da conscientização que os sujeitos assumem seu compromisso histórico no processo de fazer e refazer o mundo, dentro de possibilidades concretas, fazendo e refazendo também a si mesmos.

A experiência de interferência na realidade presente no Projeto Amazônia e vivenciada pelas diversas equipes de focolarinos e de pessoas voluntárias que se sucederam no trabalho às inúmeras populações atendidas pela iniciativa desde 2005 demonstram, de forma clara e inequívoca, o alto índice de consciência crítica sobre a realidade que tanto as pessoas isoladamente quanto as comunidades possuem e buscam desenvolver.

4 O SABOR DA EXPERIÊNCIA DO PROJETO AMAZÔNICO

O Projeto Amazônia vem sendo realizado nas cidades deste enorme território brasileiro que é a Amazônia e desde o seu começo, três grandes objetivos vêm sendo perseguidos: realizar o Projeto sempre em lugares diferentes para alcançar diferentes comunidades, tentar construir relações com os outros setores das comunidades, como prefeituras, ONGs e outros, e estimular as comunidades a manterem o trabalho após a finalização do Projeto.

O Projeto tem se constituído numa experiência rica e abrangente e a cada ano tem se dimensionado mais com a inclusão de muitos grupos representativos das forças sociais: estudantes dos mais diversos níveis escolares, profissionais liberais como médicos, dentistas e outros, universitários dos mais diversos cursos como Enfermagem, Farmácia, Medicina, Pedagogia, Educação Física e outros. A participação de todos estes atores sociais tem um excelente valor em si mesmo, mas em especial, são condutores de diálogos com seus pares, o que auxilia no envolvimento de outros parceiros e colaboradores.

Em 2020, no artigo “Amazônia em chamas: a tensão entre o cuidado e o desamor” publicado na revista Caminhos de Diálogo, cujo objetivo era relacionar a experiência do Projeto realizado em Óbidos, em 2019, com os documentos que alinham ao Vaticano II, um pequeno trecho resume um pouco do trabalho realizado. Vejamos:

As visitas à população são sempre a principal ação do Projeto e esta prática se torna oportunidade para ir ao encontro de Jesus presente no próximo; a ênfase não é tanto para levar coisas materiais para as pessoas, mas para levar Jesus, levar a Sua palavra. Os participantes são hospedados pelas famílias da cidade, o que possibilita a realização do Projeto que não dispõe de nenhum fundo para o pagamento de despesas. Anualmente, o Projeto tem sido realizado em diferentes cidades comunidades ribeirinhas e quilombolas da região, e muitas pessoas – membros ou não do Movimento Focolares – participaram do Projeto e vivem o amor evangélico, encontrando “*renovação interior*”, “*união com Deus*”, “*alegria por ter amado as pessoas*”, “*grande paz interior que nasce da doação*”, nas palavras dos participantes. E esses frutos do Espírito refletem também nas pessoas das comunidades visitadas: vida espiritual renovada, restabelecimento do diálogo e união de famílias, resoluções de processos e renovação da esperança pessoal e da comunidade. (BORTOLETO *et ali*, 2020. Pág. 14)

Responder ao chamado para o serviço em condições muito simples, deslocar-se por conta própria dos mais diversos lugares para um estado distante, utilizar os dias de férias para trabalhar para o próximo, hospedar-se em acomodações simples, pedir ajuda financeira entre familiares e amigos para o deslocamento e viagens, enfim, dispor-se para o outro, este é o espírito que tem norteado os participantes do Projeto Amazônia.

Mas o outro lado da moeda é tão importante quanto este de despojamento e disponibilidade: conhecer novas realidades, compreender a imensidão de nosso país, descobrir a importância de doar parte do seu tempo para ajudar aos que necessitam, construir as relações das diferentes áreas de saber representadas pelos universitários que participam do Projeto e com isso envolver instituições de ensino superior, públicas e privadas, tendo a chance de, a partir destas iniciativas de extensão, criar oportunidades de pesquisa e de produção de conhecimento. Além disso, auxiliar a criar a importância do evento junto às comunidades, e com isto chamar a atenção para a proposta do trabalho, envolvendo lideranças da própria comunidade, torna a decisão de participar ainda mais consistente. Os participantes aprendem a organizar os processos de gestão das atividades, saem de sua zona de conforto e encaram os desafios do novo, enfrentam as situações difíceis de não ter muitos recursos, fazem mediações de conflitos, resolvem problemas, avançam nas relações com as prefeituras e órgãos instituídos, fazem enfrentamentos, propõem mudanças, enfim, aprendem a lidar com as possibilidades e com as impossibilidades. Este é o pano de fundo do Projeto que, neste texto, aponta para uma excelente preparação para a cogovernança.

Há muitos relatos sobre a experiência de participação no Projeto em suas diversas versões desde a sua criação em 2005, escritos pelos participantes. Ler os depoimentos, na linguagem própria a cada um, é uma forma de ilustrar e enriquecer esta narrativa. Para preservar sua privacidade, são aqui chamados de *participantes*.

Participante 1 – O estilo de evangelização do Movimento - baseado na comunhão e no slogan “primeiro viver e depois falar”, além do testemunho comunitário (“disso reconhecerão que sois meus discípulos, se vos amardes uns aos outros”) – é muito bem visto pelos Bispos, sendo considerado de grande benefício para a Amazônia por causa da sua diversidade cultural e religiosa e da sua necessidade sempre maior de leigos empenhados. Nas duas primeiras edições (2005 e 2006) estivemos em comunidades das dioceses de Rio Branco/AC, Porto Velho/RO, Guajará Mirim/RO e Ji-Paraná/RO. Na edição 2007, além das comunidades dos anos precedentes foram acrescentadas outras nas dioceses de Santarém/PA e Bragança/PA. Ao longo dos anos foram nascendo outras possibilidades em outros Estados e comunidades. Um dos critérios para escolha de comunidades é que ali já exista um grupinho do Focolare que possa garantir a continuidade das ações ao longo de todo o ano.

Participante 2 - Eu e ... acompanhados por uma professora da cidade e seu filho, fomos para um acampamento dos sem-terra. Tudo foi muito forte ali. Nossa caminhada até o acampamento foi na escuridão, onde não enxergávamos o chão que pisávamos e o céu brilhava por cima de nós com uma quantidade de estrelas que só fui descobrir que existiam naquele momento. Dentro do acampamento fomos acolhidos por uma família e ali aconteceu o meu encontro com aquela realidade tão sofrida e de tanta opressão. Foi também um forte encontro com o Cristo Abandonado. Levaram-nos para o local onde faziam suas assembleias e realizavam seus cultos, lugar de decisões e de esperança. E ali, à luz de uma lamparina, escutamos sobre a dura realidade que eles viviam ali, partilhamos também a nossa realidade e falamos sobre a Arte de Amar.

Participante 3 - Fomos recebidos em Barreirinha com festa e rojões. O povo do Movimento que por lá vivia foi muito receptivo e acolhedor, cada um se organizou em uma casa e nos preparamos para a programação da semana – visitas às famílias duas horas na manhã e duas na tarde, dinâmica do dado do amor nas escolas municipais, encontro de casais durante a noite logo após a missa, Workshop da Escola Civitas em uma escola de ensino médio e gincana com os adolescentes.

Participante 4 - Nós éramos 4 missionários que ficamos todo o período. Nos fins de semana vinham outros missionários das áreas de saúde e jurídica. Assim que chegamos fomos saudar dom Francisco, que abriu as portas ao Projeto Amazônia, pedindo para que esta experiência tenha uma continuidade. Fomos acolhidos pelos padres verbitas, e hospedados com grande amor nas casas das famílias da comunidade “Santa Isabel da Hungria”, e iniciamos nossa missão visitando as famílias.

Participante 5 - Foram várias as atividades desenvolvidas, desde visitas domiciliares, momentos com os vários grupos da Paróquia como as crianças, jovens e adultos/famílias, Oficinas de higiene e escovação com as crianças, entrevista na rádio local... e muita escuta das dores e alegrias das pessoas que, em meio às dificuldades, continuam acreditando no amor de Deus.

Participante 6 - Uma visita que me marcou muito foi com os índios sateré-maué que estavam ocupando a área da nova conquista, um bairro recente fruto de uma ocupação da população dos “interiores” (caboclos e índios que estavam em uma situação de pobreza extrema e viviam do extrativismo nas terras ao redor). A família era composta pelo pai, pela mãe e por 10 ou 11 filhos e 3 netos. As filhas mais jovens não falavam português, apenas o idioma indígena, e a situação era muito complicada. Os pais não tinham renda alguma além do Bolsa Família e uma pequena produção no roçado da terra indígena. Estavam na área urbana para a educação dos filhos (condição para o Bolsa Família), mas não conseguiam comprar alimentos mais pesados além de farinha com feijão que as filhas dividiam entre si. A mãe era catequista na área indígena e ganhava uma bolsa de 200 reais mensalmente para distribuir alimentos para todas as dezenas de crianças da catequese. A filha mais velha tinha já dois filhos, um de

cada pai diferente, ambos sumiram do mapa e não ajudavam em nada. A segunda filha tinha acabado de dar a luz a uma criança.

Participante 7 - Embarcaram para Óbidos os 32 participantes, dos quais 13 eram jovens estudantes que estavam dispostos a começar a missão, conscientes de que se dedicariam totalmente ao próximo. O Projeto durou nove dias. A equipe era formada por profissionais de diferentes especialidades, como professores, uma médica, uma advogada e outros que atuaram em quatro comunidades. Foram visitadas 133 casas; na saúde bucal 325 crianças foram atendidas; na clínica móvel foram feitos 90 atendimentos e efetuados 322 procedimentos. A médica, com a ajuda de uma enfermeira, fez 494 atendimentos familiares. A advogada conversou com 46 pessoas e deu instrução sobre diversas situações. Nas palestras das nutricionistas foram atendidas 118 pessoas.

Por trás destes depoimentos e de toda a discussão teórica está, naturalmente, o profundo desejo da Igreja em realizar a sua missão, tornando-se partícipe da sociedade e da cultura em que está inserida. Também relendo um pequeno texto do artigo sobre a Amazônia já mencionado, vale citar:

No Capítulo IV, artigo 127 da *Instrumentum laboris*, preparatório ao Sínodo da Amazônia, está presente a necessidade de a Igreja encarnar-se nas culturas amazônicas que possuem um elevado sentido de comunidade, igualdade e solidariedade, e que os povos originários possuem uma rica tradição de organização social, na qual a autoridade é rotativa e dotada de um profundo sentido de serviço, o que é uma excelente contribuição autóctone que reforça os ideais focolarinos. No mesmo documento, no capítulo VIII, art. 145, a afirmativa é veemente quando diz que ser Igreja na Amazônia de maneira realista significa levantar profeticamente o problema do poder, porque nesta região o povo não tem possibilidade de fazer valer seus direitos face às grandes corporações econômicas e instituições políticas. (BORTOLETO *et ali*, 2020, pág. 16).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para concluir, precisamos voltar à estrutura que norteou a escrita deste artigo e sentir os sabores mencionados, entre os quais muitos deles merecem ser retomados a título de síntese.

O primeiro, de que não há como tratar deste tema sem percorrer o *caminho das origens geográficas e históricas de nosso continente latino-americano-caribenho* e atentar para todas as nuances que caracterizam pensar a ação da Igreja neste espaço, historicamente demarcado pelas práticas eclesiológicas que todos conhecemos e que mereceriam ser mais profundamente estudadas e compreendidas. Além disso, olhar para toda a *proposta de Chiara Lubich* e compreender que ela, em meio à guerra foi capaz de ouvir a inspiração do Espírito e produzir uma obra que avança em seu movimento de entender a realidade e buscar inserir-se nela, é estabelecer um parâmetro que orienta e direciona os passos do Movimento. Mais para a frente dessa compreensão, entender que a *fraternidade política* presente em Chiara é paradigma para orientar as *questões de cogovernança*, tema deste evento, é fator fundamental para a existência

da paz e harmonia das cidades no presente século e, quiçá, poderá ser responsável pela manutenção da Esperança no mundo.

Segundo, reconhecer que no Brasil temos um teórico da filosofia capaz de produzir e sistematizar um tipo de *humanismo* que traz consigo os *valores do cristianismo* mais puro, sem contudo identificar-se oficialmente como cristão, mas capaz de fazer ecoar tanto no coração de cada cristão, pessoalmente, quanto no conjunto da sociedade civil que aspira por soluções humanas e capazes de garantir dignidade e bem comum a todos, e poder nomear este intelectual - Paulo Freire - como alguém que sempre produziu coletivamente sua visão de mundo e seu engajamento pedagógico e antropológico, auxilia na estruturação do pensamento da sociedade que busca soluções para seus problemas.

Terceiro, e não menos importante, relatar *sobre, e sentir o sabor do Projeto Amazônia* é como anunciar um esforço sério de trabalho coletivo e engajado nas reais necessidades do país. É como dizer sim aos apelos constantes da realidade que se impõe a seus dirigentes e gestores e que busca formas de solucionar os dramas das cidades: falta de moradias, dificuldades de atendimento à saúde, problemas com a estrutura escolar, desemprego, dramas familiares, migrações, movimentos sociais e tantos outros.

A partir da experiência do Projeto, provavelmente o mais difícil de alcançar tem sido a manutenção do trabalho após o Projeto, justamente em função da dificuldade para manter a rede de parcerias que dá sustentação ao trabalho. Em outras palavras, sem a garantia da cogovernança, as iniciativas tendem a não se perpetuar junto às comunidades, pois os interesses dos municípios são muitas vezes difusos e ou frágeis e eleitoreiros. Na perspectiva da *cogovernança*, tema deste artigo, seria necessário investigar mais para poder precisar sobre a questão das lideranças locais ou da falta delas, ou de pouco preparo das mesmas, ou se é falta de diálogo entre as diversas instâncias das instituições, ou ainda de interesses não convergentes nas cidades, ou das estruturas de manutenção do poder não representativas dos interesses das comunidades, ou de verbas públicas direcionadas para a participação e manutenção dos projetos para as comunidades, ou... Como a vida é dinâmica, vale seguir fazendo o trabalho, porque ele é fundamental para todos, mas vale também seguir perguntando pelo seu sentido para todos os participantes e para toda a comunidade, porque é destas perguntas que surgem as respostas que justificam a manutenção do trabalho.

REFERÊNCIAS

BÍBLIA DE JERUSALÉM. Nova edição, revista e ampliada. São Paulo: Editora Paulus, 2004.

BORTOLETO, Edivaldo José. ROSA, Eustáquio, FREITAS, Margarida, MENEGHETTI, Rosa Gitana Krob e HORIBE, Tereza Mitsue. Amazônia em chamas: a tensão entre o cuidado e o desamor. In: Revista Caminhos de Diálogo. Curitiba, ano 8, no. 12, jan/jun.2020. Págs. 9-19. ISSN 2595-8208 19.

FRANCISCO, Papa. Carta Encíclica *Fratelli Tutti* – Sobre a Fraternidade e a Amizade Social. São Paulo: Edições Paulinas, 2020.

FREIRE, Paulo. Conscientização: teoria e prática da libertação: uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. São Paulo: Cortez, 1980.

FREIRE, Paulo. Pedagogia do Oprimido. 9ª. ed., Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra. 1981.

FREIRE, Paulo. Pedagogia dos sonhos possíveis. Ana Maria Araújo Freire/organizadora. São Paulo. Edit. UNESP. 2001.

KLOPPENBURG, Frei Boaventura e VIER, Frei Frederico. Compêndio do Vaticano II – Constituições, Decretos, Declarações. 31ª. Edição. Petrópolis-RJ: Editora Vozes.

LUBICH, Chiara. Como um Arco-Íris: Aspectos concretos da vida do Movimento dos Focolares. Vargem Grande Paulista - SP: Editora Cidade Nova, 2016.

REALE, Dário e ANTISERI, Dario. História da Filosofia: Patrística e Escolástica. São Paulo: Editora Paulo, 2003.

STRECK, Danilo R., REDIN, Euclides e ZITKOSKI, Jaime José (orgs.). Dicionário Paulo Freire. 3ª. ed. - Belo Horizonte: Autêntica Editora. 2016.

VIDAL, Marciano. Moral de Atitudes – Volume 3 – Moral Social. Aparecida-SP: Editora Santuário, 1979.

VIDAL, Marciano. Teologia Pública e o Concílio Vaticano II: Um “novo modo” de ser cristão no mundo. Aparecida-SP: Editora Santuário, 2014.

WESLEY, John. O Espírito Católico.

Em: http://www.monergismo.com/textos/amor/catolico_wesley.htm - Belo Horizonte: Autêntica Editora. 2016.

LA APUESTA POR LA MULTICULTURALIDAD, LAS MUJERES Y LA COMUNIDAD: EL CASO DEL MUNICIPIO DE ALMAGUER, CAUCA, COLOMBIA

Nelson Javier Vásquez Torres¹

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.193-210>

Sumario: 1 Introducción; 2 El contexto; 2.1 El departamento del Cauca; 2.2 El sistema de gobierno clientelista/asistencialista; 2.3 La singularización, las amenazas globalizadoras y la territorialización estatizadora; 2.4 El municipio de Almaguer; 3 Los procesos; 3.1 PROCAMINA (Proceso Campesino e Indígena de Almaguer); 3.2 AMURACI (Asociación de Mujeres Almaguereñas Campesinas e Indígenas); 4 Consideraciones Finales; Referencias.

1 INTRODUCCIÓN

En el presente artículo se expone el caso de Almaguer en el Departamento del Cauca, sur de Colombia en que la unión de comunidades de base, más allá de los partidos políticos y de los grupos étnicos, ha logrado gobernar el municipio durante tres períodos sucesivos, lo ha hecho con énfasis en el trabajo colectivo y una fuerte participación de organizaciones comunitarias y entre esas, una muy especial, la Asociación de Mujeres Almaguereñas Campesinas e Indígenas-AMURACI; para reconocer la novedad de los procesos se aborda el contexto del país, del departamento y del municipio. Se realiza un análisis de la participación política y se indican las oportunidades del surgimiento de iniciativas multiculturales de este tipo.

Se divide el artículo en 5 secciones con sus respectivas subdivisiones: introduciendo la problemática del clientelismo/asistencialismo, se hace un resumen de la problemática intercultural y se reitera la necesidad de reconocer la especificidad de la política y la gobernanza. La exposición de las iniciativas se basa en las entrevistas con líderes de ellas y en la observación directiva en campo debido a que existe muy poca información bibliográfica sobre ellos.

¹ Administrador Público. Ha sido docente universitario, asesor de procesos comunitarios, consultor y directivo en entidades públicas. Actualmente es Subsecretario Corporativo del Hábitat de Bogotá e integrante del MPPU. E-mail: nelsonjvt@gmail.com

En la cima de la cordillera de los Andes, al sur del Departamento del Cauca, se encuentra el macizo colombiano, una particular formación montañosa y de páramos en que nace los ríos que surte el 70% del agua dulce de Colombia, los ríos Magdalena, Cauca, Caquetá, Putumayo y Patía, uno de los municipios de esta subregión del Departamento del Cauca es el Municipio de Almaguer.

Almaguer ha comenzado a mutar su organización gubernamental gracias a la influencia de procesos comunitarios que han logrado procesos de unidad más allá de las tradicionales lógicas partidistas del sistema político y han ejercido la Administración de manera colaborativa con organizaciones de base priorizando las acciones colectivas. Esta influencia resulta sumamente interesante debido a que la historia y el territorio caucanos han vivido diversos conflictos entre sus comunidades rurales, o actores sociales: campesinos, indígenas y comunidades negras, que han competido y, en diversas ocasiones, batallado, por la tenencia y gobernabilidad² de la tierra.

En el departamento existe una relación muy compleja entre los diversos actores sociales que habitan su territorio, al igual que una cruda relación entre la población y sus gobernantes. Estas pugnas pueden considerarse un evento transversal a la historia del caucano, del contexto colombiano³. Por ello resulta de interés leer los procesos nacientes en Almaguer como una novedosa manera de administración pública y para la planeación y ejecución de políticas.

Los programas ejecutados por PROCAMINA⁴ y AMURACI⁵ se convierten en una experiencia que permite pensar la gobernanza más allá de los centros urbanos; más allá de los núcleos poblacionales de la ruralidad; en contra de las estructuras de gobierno rígidas clientelistas e individualista; permite pensar en la organización política desde la diferencia, más allá de las rigideces identitarias que terminan atomizando a los actores sociales de mayor

² Siguiendo a Motta (2021) se mantiene una distinción, entre política (gestión de la vida en común), estado (conjunto de instituciones social y moralmente aceptadas, que representan el modelo al que aspira una sociedad, ejerciendo un control sobre un territorio, sus recursos y habitantes) y gobierno (prácticas socialmente aceptadas que se establecen, a partir del estado, para mantener el control sobre un territorio, sus recursos y habitantes, no requieren ser aceptadas moralmente); sin embargo, se utilizarán indistintamente los términos gobierno, gobernanza y en algunos momentos gobernabilidad. Sobre los múltiples problemas acerca de estos términos puede consultarse “Dilemas analíticos en el estudio de la Gobernanza de los Sistemas de Educación en América Latina”, charla del profesor González-Ledezma, M., dada en 2017 y disponible en Youtube.

³ A pesar de que “[...]La Constitución de 1991 definió como eje central profundizar en una política de descentralización administrativa que, junto con la privatización del sector público y la apertura económica, ha jugado un papel fundamental en el nuevo ordenamiento territorial. Su propuesta está basada en la construcción y consolidación de un nuevo orden sin mediaciones, descentralizado y eficiente, guiado por el mercado” (DUARTE, 2018, p. 396).

⁴ Sigla de “Proceso Campesino e Indígena de Almaguer”

⁵ Sigla de “Asociación de Mujeres Almaguereñas Campesinas e Indígenas”

relevancia y romper la posibilidad de construir alternativas de participación política comunitaria.

Este artículo, a partir de analizar el contexto y los conceptos que definen el sistema político caucano y almaguereño, se presenta la revisión de los procesos concretos señalados para identificar las novedades en las prácticas políticas y sociales que se están gestando.

2 EL CONTEXTO

2.1 El departamento del Cauca

La situación específica del cauca es similar a la de muchas otras zonas del país⁶, que son anuladas por una centralización excesiva de los órganos estatales y la alianza (o sucesiva apropiación) del aparato estatal con sujetos, grupos y organizaciones locales específicos y privilegiados⁷.

El ordenamiento jurídico que si bien hace visible la diversidad étnica del país y reconoce derechos particulares, produce indirectamente el aumento de los conflictos interétnicos⁸, muy especialmente en el Departamento del Cauca⁹, posiblemente por la mirada atomizada y unitaria de los sujetos y los territorios. Desafortunadamente la división rígida entre campesinos, indígenas y afrodescendientes y sus territorios respectivos termina por lo general desarticulando luchas y organizaciones comunes.

Estas luchas internas por los recursos (como tierras de cultivo) sumadas a la presencia de diversos agentes armados, cultivos asociados al narcotráfico (coca, marihuana y amapola), minería ilegal, corrupción administrativa y otras formas de economías ilícitas, han logrado minar la cohesión de las comunidades del Cauca. Lo que ha derivado en un aumento de la desconfianza que tienen los habitantes hacia los entes burocráticos y gubernamentales.

Si bien, es cierto que, la problemática social es similar en diversas regiones del departamento y del país, es necesario recordar que estos conflictos terminan expresándose con claras

⁶ El libro “¿Por qué los matan?” de Ariel Ávila (2020), muestra una radiografía apropiada.

⁷ Estos sujetos en algunos departamentos pertenecen a, o son, familias de cierto dominio tradicional y, por ende, económico, que incluso se han visto relacionados con las economías ilegales de su territorio (“Clanes Políticos que gobiernan en Colombia: corrupción electoral y poder local” por Revista Semana, dirigido por Ariel Avila, disponible en Youtube).

⁸ DUARTE, 2018, p.400: “[...]Como anotan Zambrano (2007), Laurent (2007a) y Chaves (2012), la particularidad colombiana consiste en que, luego del pacto constitucional del 91, las políticas de inserción y acceso a derechos solamente han involucrado a las minorías autoadscritas a las lógicas multiculturales, mientras que la mayoría, que no se define bajo criterios étnicos, es pobremente incluida en las ventajas y prerrogativas estatales. Esto ha producido una poderosa dinámica de reetnización para acceder a las ciudadanía multiculturales[...]”

⁹ Según el DANE- Departamento Nacional de Estadísticas- el 55% de los 1.464.000 habitantes del Cauca son mestizos, el 23% afrocolombianos y el 22% indígenas.

particularidades, dependiendo de los territorios y poblaciones involucradas en ellos. Las ordenanzas de la Constitución de 1991¹⁰, terminan territorializando el país de acuerdo con unas categorías específicas, las cuales son utilizadas a conveniencia de unos habitantes y terminan afectando a otros, a largo plazo¹¹.

Estos antecedentes permiten afirmar que la pluralidad de los habitantes caucanos ha resistido, en mayor o menor medida, la multiculturalidad complaciente¹², y más bien han logrado permanecer debido a las relaciones conflictivas, que han derivado en un reafirmamiento o generación de sus identidades étnicas.¹³

Además, desde la década de los 80, las economías ilegales han resultado particularmente rentables en el Cauca¹⁴ gracias a la orografía del departamento, su posición estratégica, su situación social, económica, política y de gobernanza; rentabilidad que ha producido una imagen específica a nivel intra y extradepartamental;

¹⁰ El proyecto de gobierno nacional, de carácter multicultural, puede ser interpretado de la siguiente manera: “[...]La estrategia de descentralización fue implementada por el Estado a partir de cuatro frentes de trabajo: (1) una apertura política que se desarrolló a través de la elección de los cuerpos colegiados municipales (desde 1986) y departamentales; (2) una autonomía fiscal que permitió a las organizaciones territoriales decidir sobre la consecución y distribución de recursos en un marco de participación popular; (3) la transferencia de competencias del Congreso hacia los cuerpos de representación popular para que puedan participar en la administración y seguimiento a los recursos y decisiones públicas; y (4) una planificación económica y social, en la cual juegan un papel importante niveles intermedios como los departamentos, cuya función es la de articular el desarrollo de los municipios y de las entidades espaciales como los resguardos, con el conjunto de la nación[...]” (DUARTE, 2018, p. 395).

¹¹ “[...] el multiculturalismo se ha venido convirtiendo en un sustento ideológico, donde la diferencia cultural divide poblaciones y privilegia la emergencia de fronteras étnicas amparadas en nuevas divergencias sociales, por encima de las históricas coincidencias interculturales (Losonczy 2006)” (DUARTE, 2018, p. 404)

¹² DUARTE expresa algunos de los demonios del “multiculturalismo” internacional “[...] [en su versión liberal]el multiculturalismo es una doctrina política que busca el reconocimiento y la preservación de la diferencia social en términos étnicos o diferenciales. Dicho reconocimiento fue diseñado para un contexto norteamericano o europeo, donde era necesario generar una estrategia estatal para atender poblaciones migrantes o minorías que difícilmente podrían acceder al reconocimiento de sus particularidades culturales[...]”(DUARTE, 2018, p. 396-397) y del multiculturalismo colombiano, tal cual se ha desarrollado hasta ahora: *ibidem*, p. 401.

¹³ Un caso muy relevante es el del campesinado mestizo (DUARTE, 2018, pp. 405-407) que no fue reconocido originalmente en la constitución de 1991, era concebido como el conjunto de la población rural; sin embargo, una vez se definen ciertos grupos étnicos con una representación específica y unos derechos específicos, las personas que no son reconocidas como parte de esas identidades étnicas, aunque conviven con ellas en el territorio, terminan encontrándose en desventaja respecto a la expansión de los grupos étnicos amparados constitucionalmente.

¹⁴ Por ejemplo, en el cultivo de coca, se pasa de 5.908,00 hectáreas (ha) en todo el departamento, en 2010, a 16.543,83 ha en 2020, este aumento alarmante no se debe únicamente a la escala temporal, de hecho, en 2015 se calculaban 8.660,10 ha sembradas, que aumentan desde 2016, 12.595,44ha, en adelante. (Observatorio de drogas Colombia- ODC, 2020), lo más preocupante es que este aumento sostenido parece replicarse en cuanto a minería ilegal, que en 2019 constituía el 68% de la explotación de oro en el departamento (Contraloría General de la República, 2021).

En 2019, Cauca era el tercer departamento con mayor “pobreza monetaria”¹⁵ del país¹⁶, situación que sumada al panorama anteriormente descrito contribuye al predominio de las prácticas violentas e ilícitas sobre el territorio departamental¹⁷. Según INDEPAZ¹⁸ el Departamento del Cauca ha ocupado en los años 2020 y 2021 el primer lugar en número de masacres cometidas con 40 y 12, respectivamente; también según la misma fuente es el segundo departamento con mayor número de líderes sociales asesinados en el país. El papel que tiene el imaginario¹⁹ que ha venido constituyéndose a lo largo del (aún inconcluso) proceso de integración nacional²⁰ termina permeando a los ciudadanos, pobladores y gobernantes (políticos) lo cual deriva en que las imágenes y el relato se vayan asentando históricamente, por lo que indirectamente los indicadores terminan contribuyendo a la estigmatización del departamento.²¹

El proceso de imaginación y formación de un imaginario (régimen de poder) es histórico, social, político y subjetivo²²; y ha tenido terribles efectos en medio de las crueles condiciones que han confrontado a los caucanos²³, ya que su posición geográfica es estratégica y lo ha convertido en un eterno campo de batalla, que cuándo no está sometido al dominio de los grupos

¹⁵ Una medida de pobreza “indirecta”, que “[...]se construye a partir de la medición del ingreso per cápita corriente de la unidad de gasto, el ingreso corriente de la unidad de gasto dividido por el total de integrantes de la misma; y se compara con el costo monetario de adquirir una canasta de alimentos, en el caso de la pobreza monetaria extrema o indigencia, o con el costo monetario de adquirir una canasta de bienes alimentarios y no alimentarios mínimos para la subsistencia, en el caso de la pobreza monetaria[...].” (DANE, 2019, p. 2)

¹⁶ *Ibidem*, p. 4, teniendo una línea de pobreza de \$265.940.

¹⁷ Ávila, 2020, p 293

¹⁸ <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>

¹⁹ Se diría, con CASTRO-GÓMEZ que muestra “[...]la relativa independencia de este mundo simbólicamente contraído frente a la estructura real del capitalismo industrial en el país. [...] Sin embargo, este contraste entre sueño y realidad no equivale simplemente al binomio falsedad / verdad, puesto que el “sueño” de los imaginarios sí produjo “efectos de verdad” en los individuos interpelados por ellos [...]” (CASTRO-GÓMEZ; 2008, p. 16)

²⁰ Como resalta Arias en CASTRO-GÓMEZ, 2008, p. 20 “[...] la nación emergió como una forma de “civilizar” y normalizar las poblaciones, bajo los criterios del capitalismo industrial y de la constitución de un orden social burgués. Además, es importante resaltar que la creación e incorporación de sentimientos de pertenencia, identificación y unificación de los nacionales, posibilitó el ejercicio de gobierno del estado como forma de dominación política particular [...]”

²¹ Un efecto que parece inevitable como indeseable, es necesario realizar investigaciones que describan la situación de los departamentos, estas descripciones inevitablemente terminan evaluadas y se convierten en atractores de valoraciones específicas.

²² A pesar de los equívocos que podrían presentarse al confundir la imagen e imaginario de CASTRO-GÓMEZ y Restrepo, con nuestras referencias a imaginario, imaginación y relato estamos pensando en la formación de regímenes de poder (como conjunto de imágenes: verbales o mentales; añadiendo la importantísima dimensión imaginativa) que “[...] no sólo atraviesan los cuerpos y las mentes en orden de hacerlos más dóciles para la acumulación del capital, sino que también hacen de las poblaciones un objeto de las prácticas de gubernamentalidad que pueden ser funcionales a nivel geopolítico. En este sentido, podríamos decir que una anatomo-política de los cuerpos, una noo-política de los deseos, una bio-política de las poblaciones y una geopolítica de las naciones son las cuatro tecnologías de poder que han operado articuladamente en la historia de las sociedades moderno/coloniales.” (Castro-Gómez y Restrepo, 2008, p.23)

²³ Pero, obviamente, no únicamente ellos, ya que Colombia presenta unos niveles de desigualdad enormes y podemos afirmar, sin temor a errar con nuestra interpretación, que los lugares privilegiados solamente encubren aquellas áreas desprotegidas o violentadas por el aparato institucional hegemónico (gobierno)

al “margen de la ley”, está gobernado por un sistema clientelista,²⁴ el cual se perpetua y mantiene mediante la biopolitización.²⁵

2.2 El sistema de gobierno Clientelista/asistencialista

Este sistema clientelista/asistencialista es particularmente perverso, pues sofoca las regiones en las cuales se encuentra, interrumpiendo y desviando los recursos asignados “por” el estado para conseguir el “desarrollo” de las mismas; y es un modelo que se replica en ciertas áreas de los territorios “privilegiados”: ciudades o municipios “centrales”, de tal manera que se puede considerar un aspecto endémico de la gobernanza colombiana.

Es muy importante no reducir este sofocamiento a su enorme impacto económico, que deriva en impactos sociales (culturales y políticos), también debe comprenderse como impacto social directo, ya que limita la pluralización de la propia región mediante dimensiones no económicas: el supuestamente difícil acceso vial a la región, el mantenimiento de la inseguridad y el genuino desconocimiento de la misma conllevan un desincentivamiento para que se establezcan organizaciones nuevas, con papeles sociales definidos (oenegés, universidades, empresas, clínicas entre otros). Es decir, este sofocamiento clientelar deriva en el encubrimiento de su “víctima” tras la imagen del peligro, la violencia y el crimen

Es importante recalcar que un territorio sometido a la desigualdad y por ende a la pobreza, es más vulnerable a la violencia.

Todo el proceso de gobierno clientelar/asistencialista descrito conlleva un progresivo divorcio entre los gobernados (beneficiados o no) y los gobernadores, que podemos evidenciar en la pérdida de confianza y credibilidad que sufren las instituciones estatales actualmente²⁶.

Este divorcio produce una censura que fractura aún más el inconcluso proyecto de integración nacional y dificulta más la gobernanza del territorio nacional. Específicamente para

²⁴ Cuando hablamos de clientelismo, consideramos que “Se caracteriza por la apropiación privada de recursos oficiales con fines políticos. Esta característica central se ejerce por medio de una vasta red de relaciones sociales de tipo clientelas que cumple el papel articulador del sistema político. Lo que articula, entonces, el clientelismo es la manera como se ponen en funcionamiento las directrices que regulan las relaciones políticas de la sociedad, es decir, el régimen político.”(Leal & Dávila, 2009, p.53); aunque entendemos por “fines políticos”, “fines de gobernabilidad o gobierno” (ya que la política excede las instituciones gubernamentales y sus aparatos/dispositivos de poder)

²⁵ Ya que termina acaparando las posibilidades de supervivencia (bios) de los pobladores, a través del asistencialismo, sustentando a una cantidad importante de los habitantes del territorio que en agradecimiento, o para mantener sus condiciones, terminan apoyando a sus sustentadores. Por ejemplo: “[..] Las contradicciones y evaluaciones deficitarias en los subsistemas productivos, educativos y de salud denotan que el sistema de gobierno Misak, en contravía de lo esperado en el modelo multicultural, es dependiente de los recursos y las lógicas de planificación estatales” (DUARTE, 2018, p. 402)

²⁶ Para mayor información sobre la confiabilidad en las instituciones a nivel nacional puede consultarse el informe Edelman Trust Barometer: Colombia (2021): en un índice de 1 a 100, en que mayor puntuación implica mayor confiabilidad, pasamos de puntuar 53 en 2020, a puntuar 48 en 2021.

Cauca, conlleva una desconfianza hacia las entidades estatales locales, la cual se combina con la presión de grupos armados y los diversos problemas regionales, que se agudizan por el dominio clientelar, produciendo una singularización o atomización grupal de los diversos actores sociales, quienes terminan rivalizando entre sí, dirimiendo sus conflictos fuera del aparato gubernamental e indirectamente, mediante la despolitización de los procesos de comunes, perpetuando las maquinarias de gobierno tradicionales²⁷ (que en algunas ocasiones no temen acudir a la violencia ilegal para suprimir a sus detractores), al desentenderse del ejercicio gubernamental.

2.3 La singularización, las amenazas globalizadoras y la territorialización estatizadora

El fenómeno de singularización grupal puede expresarse en que la autonomía política y organizativa de diversos actores sociales y étnicos,²⁸ presentes en el departamento los lleva a buscar mantener delimitados y diferenciados sus propios procesos identitarios²⁹, las cuales además, toman forma con la rivalidad por el mantenimiento del territorio; adicionalmente, los procesos de desarraigo, desplazamiento, persecución, etnocidio o epistemicidio -que son pan de cada día- tienen consecuencias en la formación de su autopercepción.

Este fenómeno de singularización grupal (es decir de la atomización étnico-comunitaria) parece directamente relacionado con el ordenamiento territorial “desigual” pues, como hemos indicado anteriormente, el reconocimiento de unos actores sociales como identidades étnicas excluye la configuración de una vida y organización conjunta en los territorios. Permitiendo la producción de políticas, desde las capitales, ajenas a la realidad local. Pues despliega estrategias de cooptación mediante la construcción imaginaria de un espacio abstracto: geométrico, matemático, visual y masculinizado/machista, que termina inscribiéndose sobre el territorio, los sujetos y su gobernanza .

²⁷ p. 403”[...]Uno de los retos más importantes del multiculturalismo colombiano tiene que ver con los ordenamientos territoriales que dicho sistema soporta. Los traslapes de las diversas territorialidades que el multiculturalismo operativo concilia en lo jurídico se expresan en conflictos territoriales que superponen intereses étnicos, ambientales y productivos[...]

²⁸ Es muy relevante la observación de DUARTE, p. 401”[...] El multiculturalismo operativo colombiano se caracteriza por dos procesos paralelos: por un lado, la particular introducción de derechos diferenciales que han radicalizado la segmentación de las poblaciones rurales bajo criterios étnicos y culturales (indígenas, afrodescendientes y campesinos-mestizos); por otra parte, dichos derechos encuentran su correlato en la estructuración institucional de un Estado que funcionará pragmáticamente bajo las exigencias de la apertura económica y de la disciplina fiscal del decálogo neoliberal latinoamericano de los noventa[...]

²⁹ Se coincide con el diagnóstico de DUARTE, 2018, p. 396: ”[...]El resultado político de la descentralización es contradictorio. Por una parte, ha generado un sistema político más pluralista pero también más atomizado. “Tal es el sentido de la ganancia en representatividad facilitada por la descentralización. El pluralismo acrecienta la ingobernabilidad, mientras no existan los acuerdos básicos sobre el modelo de desarrollo, de Estado y de sistema político que deben imperar” (Restrepo, 2004)[...]”

La anteriormente citada planificación del espacio no es ejecutada únicamente por los entes estatales. Se debe reconocer que existen “amenazas globalizadas” que tipifican el territorio como un solo ente, o un espacio abstracto; explotándolo en su totalidad, desentendiéndose de su sustentabilidad, e imitando la naturaleza territorializadora del estado (territorialización estatal) y parte de sus funciones institucionales; estas amenazas no parecen ser conjurables mediante el ejercicio de la desnuda resistencia grupuscular³⁰ o de la mera singularización de cada grupo, o identidad étnica y social.

Los ejercicios singulares, o los grupusculares, resultan insuficientes ante estas amenazas porque la territorialización estatizadora conlleva un reordenamiento de diversas capas de la vida a la vez. Por las cuales terminan afectados los aspectos más básicos de la subsistencia de los actores sociales; además, estas amenazas generalmente son organizaciones, o grupos,³¹ de carácter multidepartamental, cuando no internacional, que no miden su agencia dentro de un marco orgánico³² de sustentabilidad; por lo cual, las acciones de estas organizaciones derivan en un acaparamiento de la gobernación y las definición de formas de vidas correctas, que deriva en extorsión biopolítica, pues la mano de obra local debe trabajar para vivir, en “su” tierra, ahora dominada por sus “empleadores”.

Sin embargo, la territorialización estatizadora no se reduce al mimetismo estatal de estas amenazas: el clientelismo se reproduce gracias al aumento de los proyectos estatales, por lo que la territorialización estatizadora es un proceso irreductible a los actores para-estatales, tal cual resultan irreductibles las amenazas globalizadoras a estos últimos. Así entendiendo el panorama y las políticas de vida en juego, es donde entra el cauca, el macizo y sobre todo Almaguer y sus habitantes:

2.4 El municipio de Almaguer

La fundación de Almaguer data del 19 de agosto de 1555, pero solo hasta el siglo XVIII se constituyó en municipio, es conocido como el “Corazón del Macizo Colombiano” y se ubica al sureste del Departamento del Cauca, limitando con los municipios de La Vega (norte), San Sebastián (Oriente), Bolívar (occidente) y Sucre (noroeste).

Su territorio es de 320 Km, pertenece a la Cuenca Hidrográfica del Río Patía, al ecosistema estratégico del Macizo Colombiano y a la Eco Región Estratégica Sur andina, su población de

³⁰ Teniendo en cuenta las observaciones de Guattari en “Introducción a la psicoterapia institucional”, especialmente las de los apartados “II. ¿Qué es un grupo?” y “III. La institución” (Guattari, 1972, p. 56- 69)

³¹ criminales o no consideradas de esa manera.

³² Es decir, un marco que cumpla con ciertas funciones contextualmente calibradas

acuerdo con el DANE es de 21.243 habitantes, de los cuales 1.608 se ubican en la cabecera municipal y 19.635 en zona rural, distribuida de la siguiente forma: Resguardo de Caquiona, Corregimientos de la Herradura, Llaucanas, La Honda, El Tablón, Saují, La Tarabita e Higueras. La población Almaguereña se reconoce como mayoritariamente campesina e indígena y a lo largo de la historia se ha enfrentado a la presencia los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley, tales como: ELN, FARC, AUC, BACRIM, entre otros. A las economías ilícitas, a la mala gobernanza y a la desconexión con los entes estatales.

Si bien como otras poblaciones multiculturales del Cauca en su historia las comunidades han tenido luchas internas y discordias, la misma realidad y vivencias han generado unas propuestas innovadoras que se presentan como una alternativa y oportunidad de ruptura a la singularización, las amenazas globalizadoras y la territorialización estatizadora tradicional colombiana.

3 LOS PROCESOS:

Para poder presentar los procesos de PROCAMINA Y AMURACI y sus aportes. Queremos rescatar tres observaciones respecto al poder que derivan de los análisis de Foucault³³:

1. La dominación no es igual al poder
2. El poder es sus mecanismos de realización (el poder no se encuentra fuera de las prácticas con las cuales se realiza su existencia)³⁴
3. No hay ningún ámbito “intersubjetivo”³⁵ ajeno a las relaciones de poder (o al poder, si atendemos a la observación número 2)

Adicionalmente, se insiste en que la política no puede reducirse a la participación en la coloquialmente llamada “política”, es decir, la gestión de recursos públicos, la creación de leyes y la participación en eventos específicos a nombre de una nación. La política, análogamente al

³³ Retomamos estos análisis de los acercamientos de CASTRO-GÓMEZ a la obra foucaultiana, respecto al giro del 78: “[...] después de 1978 Foucault ya no verá las relaciones de poder como marcadas únicamente por la dominación, sino también como “un juego de acciones sobre acciones” (Foucault, 2001: 253). Es decir que para el último Foucault una cosa son las relaciones de poder y otra muy distinta son los estados de dominación. La diferencia básica es que, por tratarse de un “juego de acciones sobre acciones”, las relaciones de poder son reversibles, mientras que en los estados de dominación no impera el juego de libertades sino el ejercicio de la violencia (ibid.: 87)” (CASTRO-GÓMEZ, 2015, p. 23)

³⁴ FOUCAULT, 2006, p. 16: “[...] éste [el poder] no es justamente una sustancia, un fluido, algo que mana de esto o de aquello, sino un conjunto de mecanismos y procedimientos cuyos papel o función y tema, aun cuando no lo logren, consisten precisamente en asegurar el poder. Es un conjunto de procedimientos y en ese sentido, y sólo en ese sentido, podríamos entender que el análisis de los mecanismos de poder pone en marcha algo susceptible de definirse como una teoría del poder[...]

³⁵ ibidem: “[...] estos [mecanismos de poder] son una parte intrínseca de todas esas relaciones, son de una manera circular su efecto y su causa,.

caso del poder con la dominación, excede los límites del gobierno (o gobernanza)³⁶, es decir, de la “política” desde las miradas Estatal.

Debido a que la acción que gestiona, o regula, la convivencia entre individuos no depende únicamente de las legislaciones, como es bien sabido, ni se reduce al acato o desacato de las leyes; de hecho, existen diversos ejemplos de comportamientos políticos que terminan siendo reterritorializados por el estado y colocados bajo la luz de los derechos o la sombra de los crímenes. También, se acude a los términos Reterritorialización y Desterritorialización que acuñó Guattari-Deleuze³⁷ para enfatizar la importancia del territorio.

3.1 PROCAMINA (Proceso Campesino e Indígena de Almaguer)

“Los alcaldes siempre habían sido de la cabecera, eso hacía que ellos siempre manejaban los recursos más enfocados a la cabecera -haciendo, dañando y volviendo a construir otra vez- al campo no se le metía, entonces con esta organización logramos tomarnos la alcaldía para que los alcaldes le pusieran atención al campo y claro, también a la cabecera”.

“Antes del proceso y organizaciones sociales, se había colocado a unas personas [...] que uno decía no pues este es el que puede y este es el que tales y en eso se cometido el error, que no se puede echar atrás [...] pero ahora decimos: nosotros lo podemos hacer uniéndonos.”

Entrevista con Pablo Samboní, líder de PROCAMINA, trabajo campo 2021.³⁸

El movimiento social de Almaguer comenzó con algunos pocos líderes en los 90’s con las movilizaciones (campesinos, indígenas, negros) y la unión en las protestas que se presentaban por la inconformidad histórica de la población. La articulación en el macizo y el Cauca, al principio se presentaba como un frente ante el gobierno y el Estado en la búsqueda de obras civiles como el aumento de cobertura vial y de electricidad, objetivos que se lograron en cierta manera para la época. Sin embargo, esta articulación no desemboca inmediatamente en nuevas propuestas de participación en el gobierno.

³⁶ (MOTTA, 2021).

³⁷ Para revisar la noción de territorio de este autor, puede acudir a DELEUZE; GUATTARI, 1985, pp. 151-160, o YOUNG; GENOSKO; WATSON, 2013, “Territory; territorialization“ pp. 306-312.

³⁸ Entrevista realizada en febrero de 2021 y sea la oportunidad de agradecer a Danna Valentina Vásquez Villa por el apoyo para la realización del presente artículo.

De hecho, estas nuevas propuestas de participación nacen hacia el 2003, momento en que los líderes sociales de los corregimientos más grandes: Almaguer, La Herradura y Caquiona, comienzan a forjar la idea de no reclamar a un estado o votar por candidatos de turno, sino buscar ganar, ser gobierno. Así, para estos años, intentan establecer una alianza que compita en las elecciones para la alcaldía municipal, históricamente controlada por los poderes tradicionales de la región.

Proceso que tomó muchos años de construcción de la confianza entre las veredas, a las cuales se fue uniendo cada vez más la comunidad. Y si bien, la alcaldía siempre fue el objetivo principal, se fue logrando de a pocas posiciones como las del concejo municipal. Como mencionan líderes de PROCAMINA, sin lugar a dudas, el proceso tuvo sus retos, al inicio la alianza se vio truncada por intrigas entre las diversas comunidades, aun desconfianzas entre las intenciones o las divisiones étnicas campesino-indígena, derivando en la ruptura del pacto verbal que tenían al momento de apoyar candidaturas. Pero a pesar de esta situación, el trabajo, el trato común y el descontento con los jefes de gobierno municipal, terminó articulando los intereses de ambas comunidades y llevando el fortalecimiento de la alianza entre los corregimientos.

La iniciativa de PROCAMINA se basa en una alianza inter-veredal (originalmente iniciada por los corregimientos de La Herradura, Caquiona, El tablón y La Honda), multicultural (indígenas y campesinos mestizos), basada en la unión por la problemática común más que por afinidades políticas, evitando el clientelismo y la malversación de recursos dedicados a realización de obras. Este largo proceso campesino e indígena en Almaguer es un innovador reflejo del camino amplio organizativo que se lleva en el macizo colombiano. Muchos de sus integrantes fundadores tenían experiencia trabajando con otros procesos organizativos con Juntas de Acción Comunal y CIMA³⁹. Esta formación previa se considera como fortalecimiento y establecimiento de unas bases sólidas para la organización, bases que a partir del crecimiento de PROCAMINA han ido evolucionando y repensándose por el aumento de participantes entusiastas.

En el 2007, se logra la primera victoria con el ingreso del movimiento al consejo municipal y finalmente, después de todo el proceso, en el 2011 se logra la alcaldía, se mantienen mayorías en alcaldía y concejo en las elecciones de 2015 y 2019, lo cual puede ser indicador de la aceptación ciudadana a las formas de gobierno colaborativo y comunitario observadas. La consolidación de PROCAMINA se presenta como la posibilidad de la apertura de las

³⁹ Sigla del Comité de Integración del Macizo Colombiano.

estructuras burocráticas tradicionales desde el antídoto de la “cogobernanza”; que se funda en un tipo de organización política fluida, multicultural y participativa, que termina promoviendo una a distribución representativa de la participación política de la comunidad para alcanzar objetivos colectivos de proyectos sociales.

Esta democracia participativa tiene base en la organización de asambleas, para cada corregimiento, que discuten y deciden acerca del futuro de sus territorios; asambleas que eligen un cierto número de representantes rotativos y no reelegibles, que enfocan sus preocupaciones en mejorar la situación y necesidades de los respectivos lugares de vivienda, con el compromiso de mantener un apoyo fortalecido que consiga velar por los intereses de los corregimientos recogidos, al exponer sus respectivas decisiones en la consejería de PROCAMINA, compuesta por representantes de cada corregimiento.

Este proceso logra exorcizar el problema de los interminables contratos para proyectos sin finalidades reales y la centralización en la cabecera municipal llevada por muchas alcaldías anteriores, que fueron ejemplo de una realidad de administración pública y gobernanza que es común nivel nacional colombiano.

Además de innovaciones tales como decisiones tomadas en asambleas, rotación territorial en la selección de candidatos y voceros (cada 4 años el candidato debe pertenecer a un territorio diferente al de los años anteriores), la prohibición de la reelección en la aspiración a la alcaldía, con los cual se garantiza la renovación en los liderazgos, existen dos características adicionales fundamentales en el gobierno colaborativo que han implementado los alcaldes electos por PROCAMINA.

Énfasis en la contratación con organizaciones sociales, para citar el ejemplo más cercano, en la actual administración del alcalde indígena Inty Chikanqana, existen proyectos en ejecución colaborativa con las siguientes organizaciones comunitarias: AMURACI, ASOJUNTAS (realización de mingas para arreglo de vías), Cabildo Yanakona (proyectos culturales y sociales), ALMAPICOLA (apicultura), APAGICMA (ganadería).

Fuerte promoción del trabajo colectivo, el trabajo comunitario, mediante la realización de mingas para arreglos de obras públicas y proyectos sociales y trueques (intercambios en especie) para la comercialización de productos agrícolas y artesanales. De hecho, la candidatura del actual alcalde se decidió en el marco de un trueque en que participaron más de 5 mil personas de los diferentes corregimientos y del casco urbano de Almaguer.

Pero lograr la alcaldía y mantener el poder ha representado un alto costo para PROCAMINA, en el proceso electoral de 2015 algunos líderes fueron asesinados, entre ellos el comandante del cuerpo de bomberos, el hijo de un concejal y el secretario del concejo municipal; en las

elecciones de 2019, ante la candidatura de un indígena a la alcaldía, un candidato ha hecho campaña prometiendo que no va a permitir que los corregimientos campesinos se vuelvan resguardos indígenas y acusando a los Yanakonas de querer cambiar la sede de la alcaldía, prohibir el cultivo de la hoja de coca y pretender aplicar la jurisdicción indígena a población campesina, llamando abiertamente al enfrentamiento entre campesinos e indígenas.

3. 2 AMURACI (Asociación de Mujeres Almaguereñas Campesinas e Indígenas)

Desde AMURACI muchas mujeres hemos tenido esa valentía de decir y decidir qué necesitamos, cómo nos organizamos, cómo estamos en este momento organizadas y se ha dinamizado en el tema, ya no nos da miedo hablar [...] yo doy gracias, porque todas estamos en esa valentía de podernos comunicar y estar presente en la comunidad. Alfany Córdoba, lideresa de PROCAMINA, en entrevista febrero 24 de 2021⁴⁰.

AMURACI se gesta como un proyecto paralelo a PROCAMINA. Como sus líderes lo mencionan, nace por una necesidad de reconocimiento y participación política femenina, ante una voz de la mujer difuminada en un contexto ampliamente monopolizado por los hombres. En el año 2015 con el proceso de apoyo a la votación para alcaldía. Un grupo de seis mujeres, indígenas y campesinas y este sello de multiculturalidad es relevante, pertenecientes a las veredas de Almaguer, comenzaron el proceso con el deseo de fortalecer la igualdad de oportunidad de llegar a: “puestos de elección popular y sacar la idea de que somos de relleno”

Si bien el proyecto inicia desde esta mirada, poco a poco se va ampliando hacia una reflexión femenina de las necesidades propias y las de la comunidad buscando el desarrollo de proyectos independientes y acordes a las necesidades de sus integrantes. Las integrantes, retoman la idea de gobierno colaborativo multicultural, desde las que partieron para construir un organismo femenino, con una composición política amplia, en las que, según los proyectos en marcha, se eligen un cierto número de representantes organizándose en pequeños grupos por corregimientos.

Esta forma de organización se basa en la fluidez y relevos de liderazgo tanto en los gestores titulares (representante legal, vicepresidenta, la tesorera, fiscal y secretaria) y las líderes veredales. Generando un organismo político con intereses específicamente femeninos, que

⁴⁰ Entrevista realizada en el Municipio de Almaguer por Luz Dary Ayala García quien, para ser justo, aportó de manera significativa en la concepción y realización del presente artículo, a ella, siempre, mi inmenso agradecimiento.

modificó sus formas organizativas, que pasaron a la cooperación y la conformación de una unidad de acción

A pesar de la diversidad de sus posiciones internas, el frente, ha adquirido una presencia política relevante por su apelo a la unidad en torno a principios concretos para el mejoramiento de la vida cotidiana y la independencia de la mujer, un ejemplo de ello es la construcción de la Chagra: que es el cultivo comunitario de alimentos de pan coger para la soberanía alimentaria, la promoción de la minga o los proyectos culturales como las artesanías y la chirimía.

De esta manera el proceso de AMURACI ha contribuido a el reconocimiento del derecho femenino a la participación política a nivel local. Una muestra de ello es que desde su constitución durante dos años consecutivos en el resguardo indígena de Caquiona -que tiene cerca de 5 mil habitantes- sólo mujeres se pudieron presentar para ejercer el primer cargo administrativo, el de gobernador.

AMURACI, conformada en la actualidad por 695 mujeres, 375 indígenas y 320 campesinas, es hoy referente de contribución, colaborativa, al desarrollo municipal, no sólo ha logrado la participación en el Concejo Municipal, para no ir más lejos, ejecuta en este momento los siguientes proyectos con alcaldía de Almaguer y con la Gobernación del Cauca:

1. Proyecto “CONTRIBUCIÓN AL FOMENTO DE UN MODELO PRODUCTIVO Y SOSTENIBLE DE SEGURIDAD ALIMENTARIA PARA LAS FAMILIAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD DEL MUNICIPIO DE ALMAGUER CAUCA”, donde participaron 119 mujeres de la asociación AMURACI, el presupuesto por cada huerta es de \$ 132.000.000 para un total de \$ 15.708.000.
2. Proyecto con Naciones Unidas en el cual implementaron Huertas de seguridad alimentaria y siembras hortofrutícolas, se benefician 300 mujeres de la asociación AMURACI.
3. Proyecto “FORTALECIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD EN EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA”, mediante la implementación de los proyectos productivos. Se benefician 25 mujeres de la asociación AMURACI, con un presupuesto de \$ 6.000.000.
4. Proyecto “SENA EMPRENDE RURAL”, se benefician 25 mujeres de la asociación AMURACI, en la implementación de un galpón de gallinas ponedoras, por un valor de \$ 7.000.000.
5. Proyecto “IMPLEMENTACIÓN DEL CULTIVO DE LULO COMO ALTERNATIVA PRODUCTIVA DEL MUNICIPIO”, se benefician 30 mujeres de la asociación AMURACI, con la implementación de una hectárea, por un valor de \$ 7.500.000.

6. Proyecto “COCINAS ECOEFICIENTE”, se benefician 100 mujeres de la asociación AMURACI, por un valor \$ 80.000.000.
7. Proyecto de “SEGUNDA ETAPA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE HUERTAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA”, Se beneficiarán 60 mujeres de la asociación AMURACI, por un valor de \$ 12.000.000.
8. Proyecto de “TRANSFORMACIÓN AGROINDUSTRIAL A LOS ALIMENTOS OBTENIDOS DE LAS HUERTAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA”, se beneficiarán 450 mujeres de la asociación AMURACI, por un valor de \$ 38.000.000.

4 CONSIDERACIONES FINALES:

El liderazgo no puede ser asistencialismo, debe valorar, así como valora lo tangible, lo intangible. Entrevista con Pablo Samboní, líder de PROCAMINA, trabajo campo 2021.

Como se ha expuesto, los conflictos territoriales por razones étnicas, económicas y políticas han crecido con virulencia en las últimas décadas en el Departamento del Cauca, a la par que se agudiza la desigualdad y aumenta la pobreza.

En este contexto procesos políticos y sociales que enfatizen la unidad, la paz, la concordia antes que la división, que busquen volver a prácticas ancestrales de trabajo comunitario, que implementen novedosas prácticas que rompan el tradicional esquema clientelista, se constituyen en una alternativa para proteger la vida, para proteger la naturaleza, para cuidar los recursos públicos y para renovar la fe de las personas en las instituciones democráticas.

Desde la mirada relacional se puede decir que si algo caracterizó al departamento del Cauca es su historia intercultural. Las relaciones entre comunidades indígenas, comunidades negras, campesinas y hasta urbanas, relaciones entre saberes o culturas diferentes está presente en el Cauca posiblemente desde la época colonial. En esta medida las propuestas de AMURACI Y PROCAMINA son intento de retomar lo común y volver a construir desde la unión.

Ambas asociaciones son reflejo de un proceso de amplio de trabajo, que nace del cansancio de lo mismo, logrando utilizar la figura de la unitaria de alcaldía para organizar una manera conjunta, colaborativa, autónoma, integrativa y multicultural de gobierno.

Existen diversos ámbitos en los que se puede reconocer la novedad del “multiculturalismo” logrado por PROCAMINA y AMURACI, uno de los principales es conseguir remendar la división esquizofrénica entre política y gobierno. Donde la política se desborda de la idea rígida estatal de: leyes, instituciones y sujetos individuales que practican la “profesión de gobernar” para presentarse como un lugar rico y fértil de construir en conjunto las maneras en las que se desea vivir en comunidad y la organización de proyectos de vida conjunta. Una realidad, que a

diferencia de la división y despolitización tradicional de las comunidades étnicas y los ciudadanos como “individuos”, requiere la participación planeación, organización y ejecución de políticas activa en conjunto, de los sujetos que integran una comunidad.

E ahí la riqueza de estos procesos, no es solo el hecho de romper los moldes preestablecidos por la nación colombiana de cómo hacer política, gobierno y administración pública, sino además la socialización del conocimiento gobernar y la construcción de subjetivación política más allá de solo una identidad por la comunidad en la que se vive. Es la posibilidad de integrar de nuevo la posibilidad de vivir en un mismo territorio campesinos, indígenas, mujeres, hombres y construir bajo las necesidades y los intereses comunes.

El relevo de liderazgos en la alcaldía y en las mismas asociaciones no gubernamentales, rompen la idea de un sujeto y unos pocos con la “profesión de gobernar” y obliga a las comunidades a casi forzosamente y hundir sus raíces en los íntimos procesos de organización y participación que gestionan la cotidianidad de los sujetos y su territorio. Integrándose en la toma de decisiones de los proyectos y gestiones que se necesitan llevar. Una participación activa que no sea meramente posibilitada o solicitada por el gobierno estatal. Esto hace de Almaguer y su comunidad una oportunidad para observar la toma en manos propias de la promoción de los derechos de la mujer, de las comunidades étnicas y campesinas gestionados desde las ideas, los intereses, la multiculturalidad y la cogobernanza de la misma comunidad.

Sin embargo, como en todo proceso organizativo, no dejan de existir dificultades y retos, se teme que regresen los asesinatos, se plantea la urgente necesidad de un relevo generacional ante la apatía de los jóvenes pero a la vez experiencias de unidad comienzan a verse en otros municipios del Departamento, en algunos casos lideradas por quienes lo hicieron en Almaguer.

REFERENCIAS

BUITRAGO, Francisco; Dávila, Andrés. **Clientelismo: el sistema político y su expresión regional**. Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes. 2010.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago. Capítulo 1. Análisis de la gubernamentalidad en **Historia de la gubernamentalidad I: Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault** (Vol. 2). Siglo del hombre editores. 2015. p 16-39

CASTRO-GÓMEZ, Santiago; RESTREPO, Ernesto. Introducción en **Genealogías de la colombianidad: formaciones discursivas y tecnologías de gobierno en los siglos XIX y XX**. Pontificia Universidad Javeriana. 2008. p. 10-41

Contraloría General de la República **Alerta de la Contraloría: Zonas con mayor presencia de minería ilegal de oro tienen alto número de cultivos ilícitos y baja explotación de títulos mineros**. 2021. Disponible en https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa-2021/-/asset_publisher/9IOzephPkrRW/content/alerta-de-la-contraloria-zonas-con-mayor-presencia-de-mineria-ilegal-de-oro-tienen-alto-numero-de-cultivos-ilicitos-y-baja-explotacion-de-titulos-mine Accedido en 24 jul. 2021

Departamento Nacional de Estadística s- DANE. Boletín Técnico Pobreza Monetaria Departamental. 2019. Disponible en:

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Boletin-pobreza-monetaria-dptos_2019.pdf Accedido en 24 jul. 2021

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Fèlix. **El Anti Edipo: capitalismo y esquizofrenia**. Paidós Ibérica. 1985. p. 151-160

DUARTE, Carlos. Conclusiones en **Hacia una antropología del Estado colombiano: descentralización y gubernamentalidad multicultural**. Pontificia Universidad Javeriana Cali, Instituto de Estudios Interculturales, Línea de Investigación en Desarrollo Rural y Ordenamiento Territorial. 2018. p. 395- 412.

Edelman Trust Barometer: Colombia. 2021. Disponible en https://www.edelman.lat/sites/g/files/aatuss296/files/2021-04/ESP_Deck_Trust_2021_0.pdf Accedido en 27 jul. 2021

FOUCAULT, Michel. Clase 11 de enero de 1978 en **Seguridad, territorio, población**, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006. p. 15- 44

GUATTARI, Fèlix. Introducción a la psicoterapia institucional en **Psicoanálisis y transversalidad: crítica psicoanalítica de las instituciones**". 1976. p 56- 69.

HIGUERA, Nelsy; HOLGUIN, Ana. **Mecanismos de control social de grupos armados organizados al margen de la ley y estrategias de afrontamiento colectivo de víctimas en el Municipio de Almaguer–Cauca**. 2020

MOLINA, Rubén. **Más allá de las dinámicas económicas del cultivo de la coca: reproducción social campesina y reconfiguración del territorio en el municipio de Almaguer–Cauca, Colombia**. Quito, Ecuador: Flacso. 2018

MOTTA, Elizabeth. Entre el tire y el afloje. Organización social y subjetivación política en **Las huellas del carbón: transformaciones de vida de Roche y Tabaco en el sur de la guajira por la territorialización del proyecto minero el cerrejón**. Tesis de grado Universidad Externado de Colombia. En prensa. 2021

Observatorio de drogas Colombia- ODC Consulta base de datos sobre **Cultivos ilícitos en Cauca, 2010-2020**. 2020. Disponible en <http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/cultivos-ilicitos/departamento-municipio> Accedido en 24 jul. 2021

ROPELATO, Daniela. La calidad de la política. **NEWS ES**. 2021. Disponible en <http://www.mppu.org/es/la-calidad-de-la-politica/> Accedido en 27 Jul 2021

RINCÓN, John. Diversos y comunes: Elementos constitutivos del conflicto entre comunidades indígenas, campesinas y afrocolombianas en el departamento del Cauca. **Análisis Político** n.65. 2009. p. 55

“Dilemas analíticos en el estudio de la Gobernanza de los Sistemas de Educación en América Latina” dictada por González-Ledezma, M., en IISUE UNAM oficial. 2017.

Disponible en

https://www.youtube.com/watch?v=Tgsje7Sa43E&t=636s&ab_channel=IISUEUNAMoficial

Accedido en 27 jul. 2021

“Clanes Políticos que gobiernan en Colombia: corrupción electoral y poder local” dirigido por Ariel Ávila, en Revista Semana. 2019. Disponible en

https://www.youtube.com/watch?v=yEoBAWIBnbQ&ab_channel=RevistaSemana

Accedido en 24 jul. 2021

YOUNG, Ernest; GENOSKO, Gary; WATSON, Janell. Territory; Territorialization en **The deleuze and guattari dictionary**. A&C Black 2013. p. 306-312

A CONTRIBUIÇÃO DA FRATERNIDADE ENQUANTO FUNDAMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Murilo Oliveira Barbosa¹

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.211-229>

Sumário: 1 Introdução; 2 Um olhar sobre as origens do Estado Democrático Participativo no Ocidente; 2.1 Uma análise sobre o duplo aspecto do princípio italiano da subsidiariedade e o desafio central da democracia participativa; 2.2 O Estado Democrático Participativo e os métodos de corresponsabilidade cidadã na evolução do constitucionalismo latino-americano; 3 O resgate histórico-jurídico do valor da fraternidade e sua relação com a organização político-social; 3.1 A organização social contemporânea e a lei universal da fraternidade; 4 A contribuição da fraternidade como novo paradigma de democracia participativa: uma análise à luz da Constituição Federal de 1988; 4.1 Um rol dos mecanismos coparticipativos presentes na Constituição Federal de 1988; 4.2 Obstáculos e soluções para o aumento da eficácia da democracia participativa brasileira; 5 Considerações finais; Referências.

1 INTRODUÇÃO

A fraternidade é elemento essencial para a análise da evolução da democracia e dos mecanismos de participação popular no Ocidente cristão. O presente artigo vem relembra-la enquanto aspecto civilizatório e indicá-la como norteador das escolhas jurídicas da Constituição Federal de 1988 que permitiram a consolidação da soberania popular enquanto fonte precípua do poder.

Como reforça Caio Tácito (*apud* 1998, p.01); “todo grupo social, mesmo primitivo e embrionário, exerce funções de administração pois a disciplina da vida comum, as necessidades essenciais de defesa e manutenção da coletividade conduzem a um processo administrativo”. Contudo, o que variou bastante ao longo da história da humanidade foi o modelo estrutural que coordena esse processo e as pessoas ou núcleos de pessoas que efetivamente concretizaram essas funções através de regras e escolhas tendentes a afetar todo o grupo.

¹ Advogado e Pós-graduado em Direito do Trabalho e Previdenciário pela Escola Superior de Negócios/ESUP-FGV. MBA em Direito Público e em Finanças e Controladoria pela Faculdade Legale/SP. E-mail: murilobjuris@gmail.com

Para percorrer essa transformação, analisa-se a evolução ocidental da democracia em três partes. Primeiramente como modelo político administrativo embrionário surgido após a decadência dos Estados absolutos que concentravam no Estado um poder social consuetudinário e irrestrito. Em seguida, cita-se a evolução dos direitos humanos voltados para a emancipação e bem-estar do indivíduo diante de um Estado limitado por um conjunto de regras que tendem a uma contínua coparticipação e transparência perante a população à qual se dirige. Cita-se, portanto, mecanismos de países europeus e latino-americanos que implementaram a chamada democracia participativa.

Posteriormente, é feito um resgate histórico e político da fraternidade e sua posterior evolução no cenário jurídico contemporâneo. Para isso, se inicia uma definição conceitual de amizade política e social nas filosofias clássicas grega e romana e as semelhanças de seu discernimento prático nesses modelos civilizatórios com a noção científica contemporânea de fraternidade.

Depois, se atravessa o desenvolvimento da prática fraterna incondicional com raízes profundas nos ensinamentos cristãos para enfim entender a atual concepção jurídica do princípio universal da fraternidade.

Por fim, aborda-se a contribuição jurídica do Estado fraternal preceituado na Magna Carta vigente como fundamento de mecanismos de democracia participativa; perpassando os obstáculos para a efetivação de tais mecanismos e possíveis soluções.

2 UM OLHAR SOBRE AS ORIGENS DO ESTADO DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVO NO OCIDENTE

Enquanto nos Estados absolutos a Administração era a pessoa do Rei, que não se submetia a regras e condições limitativas de nenhuma ordem; o liberalismo político e as revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII – em especial a francesa, a inglesa e a norte americana – trouxeram não só limitações mas também juridicidade ao Estado.

Ocorre que no plano desse Estado Liberal (*apud* TÁCITO, 2005, p.134), a atuação governamental e o direito administrativo eram de tal forma limitados que se restringiam a uma “abstenção do Estado de agir contra o indivíduo e da garantia unilateral dada pelo Estado de que o povo teria direito à vida, à liberdade e ao voto” –momento em que se destacavam nas leis nacionais os chamados “direitos públicos de primeira geração”.

Posteriormente, as Constituições europeias do término do século XX aditaram direitos públicos de segunda geração. Embora esses fossem obrigações de prestação positiva que exigiam uma ação em prol do interesse público– especialmente nas áreas de segurança

nacional, de saúde e educação; foram aplicados, basicamente, segundo o modelo anterior de prestação estatal unilateral. Em alguns casos (v.g, nos contratos administrativos); a Administração até hoje goza de superioridade contratual legalmente assegurada (*apud* TÁCITO, 2005).

Por outro lado, a democracia como objetivo jurídico-fundamental dos Estados contemporâneos, significa participação, medida pela igualdade de direitos e de oportunidades propiciada àqueles que serão diretamente afetados pelas decisões político-deliberativas nacionais. E é nesse processo moderno e pós-positivista (*apud* AZEVEDO,2007,p.58); “que a soberania estatal dá lugar à soberania popular, que a democracia representativa precisa ser complementada pela democracia participativa”.

O anterior Estado monológico e o ordenamento jurídico que o embasava se tornam incompatíveis com a recente concepção de soberania popular (*apud* AZEVEDO,2007,p.57). A democracia relacional de nossos dias não tolera que o Estado interprete sozinho o que consiste os reais interesses públicos integrantes do bem comum de seus “administrados”. Como diz Fabiana de Menezes (1997, p. 169), essa expressão “se torna ainda mais obsoleta quando reportada aos modernos cidadãos ativos e atualmente elevados à categoria de parceiros, cada vez mais equidistantes da máquina pública”.

Diante de tamanha transformação, a tradicional representação se mostra insuficiente para o sustento da cidadania ativa. O Estado depende da participação direta do povo como colaborador da cogestão pública ou cogovernança², de modo a tornar legítima a filtragem das demandas sociais que embasarão suas decisões administrativas.

2.1 Uma análise sobre o duplo aspecto do princípio italiano da subsidiariedade e o desafio central da democracia participativa

O diálogo social entre a Administração e o corpo social necessita de um vital e urgente renovamento, a ponto de dinamizar e aprofundar as bases para a concretização do bem comum. É mister atingir a relação fundamental estabelecida entre eleito e eleitores e

² A cogestão pública ou cogovernança é, de modo simplificado, a contribuição direta e articulada (em rede) por parte dos cidadãos. Neste contexto, a rede representa o processo mais eficaz para agregar as diversidades e, conseqüentemente, para responder com um olhar mais rico à complexidade real que nos caracteriza enquanto sociedade. O diálogo entre diferentes sujeitos pode recompor o tecido da cidade, porque incrementa o capital social, melhora as escolhas públicas e as torna mais eficazes. (Extraído do texto do ‘Pacto para uma Nova Governança’ realizado entre 17 e 19 de janeiro de 2019 em Castel Gandolfo, Roma-IT – Conferência Internacional do departamento político da Associação Internacional New Humanity – órgão não governamental com status consultivo geral no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas [ECOSOC] e parceira da UNESCO).

aprofundá-la por meio de métodos participativos e diálogos sociais de maior conteúdo e duração.

Dentro desses métodos participativos, a cientista política italiana Daniela Ropelato (*apud* BAGGIO, 2008, ps. 94-95) destaca o espaço favorecido aos princípios da subsidiariedade horizontal –trazendo o exemplo do Art. 118 da Nova Constituição Italiana– e da subsidiariedade vertical em seu país³.

Este dispositivo de direito alienígena estabelece que as instituições devem apoiar iniciativas autônomas dos cidadãos que visem desenvolver atividades de interesse geral, sejam elas praticadas individualmente ou através de associações. O que põe em relevo o fato dos particulares poderem agir em prol do bem comum, com legitimidade e autonomia, sem esperar que a administração pública os autorize ou lhes peça que o façam. Antes, as informações e decisões iam somente das administrações para os cidadãos. Agora, com a inversão do fluxo de poder, os administrados possuem um poder específico de iniciativa (*apud* BAGGIO, 2008).

Por outro lado, o mesmo ordenamento constitucional, herdando e desenvolvendo um dos pontos fundamentais da doutrina social cristã no que concerne a correta distribuição das funções governamentais entre os diversos níveis institucionais; procura identificar onde as decisões (de âmbito nacional, regional ou local) seriam adotadas o mais próximo e o mais eficazmente possível no diz respeito ao interesse do cidadão. Isto não só mediante o critério da proximidade geográfica entre a instituição e o indivíduo, mas também diante da capacidade de cada nível governamental de satisfazer o interesse geral (*apud* BAGGIO, 2008).

Evidencie-se ainda, *obter dictum*, que o próprio artigo 3B do Tratado de Maastricht (Holanda), firmado pelos países membros da União Europeia em fevereiro de 1992, acolheu o elemento de subsidiariedade vertical como princípio geral de direito comunitário (EUROPARL, ONLINE).

Ainda na relação eleito-eleitor, a dificuldade central na evolução da democracia participativa é a forte tendência seletiva e excludente de uma governança que agrega interesses mas se limita a reforçar os benefícios àqueles diferentes sujeitos ou grupos que

³ Do ponto de vista da organização dos entes estatais, a **subsidiariedade** está associada à descentralização, ao fundamentar uma distribuição de competências **horizontais** em que os órgãos superiores apoiam mas não interferem nas decisões de grupos sociais de ordem inferior. Assim como competências **verticais**, em que cada nível local e regionalizado de governo se encarrega das questões que surgem e afetam diretamente seu território.

ajudaram a eleger e consolidá-la no poder – os chamados *stakeholders*⁴ (ROPELATO, 2008, p. 98).

O Estado se torna um mero canal de satisfação de vantagens particulares para se retroalimentar. Ainda que esse processo possa consolidar a identidade e valorizar as competências desses *stakeholders*; a distribuição final de privilégios ou benfeitorias a esses grupos restritos formaliza a concepção de um Estado meramente paternalista, enfraquece a coesão e aumenta a fragmentação social (*apud* ROPELATO, 2008).

É decerto fácil pensar essa espécie de intervenção direta do Estado como um valor positivo, uma expressão de solidariedade. No entanto, essa suposta expressão é extremamente tênue e não ajuda no desenvolvimento integral de cada pessoa humana, uma vez que a isola e não reflete sua verdadeira identidade, aquela alicerçada na relação social com o diferente de si.

A esse mesmo respeito, o filósofo Mounier (*apud* BAGGIO, 2008, ps. 117-118) aduz que a identidade humana está constitutivamente inserida no “sistema estruturado e solidário das relações sociais, interagindo com um *ethos* (ambiente de hábitos ou crenças) que precede o indivíduo e socializa-o”. Antes do indivíduo, existe necessariamente uma comunidade, um tecido de relacionamentos e um quadro mais robusto de solidariedade que beneficia e sustenta o próprio indivíduo, permitindo seu desenvolvimento.

No *ethos* de interdependência fraterna, há uma correlação inseparável entre direitos e deveres, liberdade e solidariedade e o homem vislumbra uma visão comum da humanidade que o impele a incluir entre suas opções de vida não só o próprio bem mas o bem comum. Desse modo, o tecido de solidariedade da qual cada um extrai sua identidade, sua seiva vital não é danificado nem cai numa espiral de contínuo desvirtuamento e desagregação.

Destaca-se enfim a necessidade de valorização das formas estruturadas de sociedade, organizações intermediárias que estendem seus braços a realidades que o Estado-instituição não consegue chegar (institutos de voluntariado, organizações sem fins lucrativos, associações, famílias, entre outras). Essas estruturas desenvolvem uma atividade que concorre para o progresso material e espiritual da sociedade.

Atuando como interlocutores de um Estado-corpo social, os intermediários concretizam a exigência horizontal da subsidiariedade, dado que as partes do corpo assumem seus membros por si mesmas e se confiam a tarefa de “regular dentro delas mesmas as

⁴ ‘Stakeholders’ é um termo **público estratégico** e descreve **todas as pessoas ou "grupos de interesse" que são impactados pelas** ações de um empreendimento, projeto, empresa ou negócio. Em inglês *stake* significa “interesse, participação, risco” e *holder* significa “aquele que possui”.

decisões de interesse geral” (Trecho do Parecer 1440 de 28 de abril de 2003 - Conselho de Estado Italiano *apud* PIZZOLATO, 2008, pg. 123).

2.2 O Estado Democrático Participativo e os métodos de corresponsabilidade cidadã na evolução do constitucionalismo latino-americano

Na América Latina, como apregoa José J.G. CANOTILHO (*apud* MACHADO, 2016,p.60) o processo ocorreu através de “vários constitucionalismos”. Foi um movimento desenvolvido em fases ou ciclos sempre associados à garantia dos direitos humanos fundamentais e uma teoria estruturada ideologicamente que delimitava a organização político-social de toda uma comunidade. No limiar do século XXI, o constitucionalismo latino-americano pode ser chamado de “plurinacional ou transformador, se preocupando sobretudo com os direitos de participação” (*apud* MACHADO,2016, ps. 61-62).

Em muitos países, a Magna Carta vigente resulta da decisão de uma assembleia constituinte, posteriormente subordinada à aprovação textual em referendo popular. As Constituições (*apud* MACHADO, 2016) dão destaques diferentes a depender da realidade histórico-cultural de cada nação.

A preocupação com o direito de “autodeterminação” e “gestão do bem-viver” traduzem o cerne de expressões sul ameríndias como “sumak kawsay” presentes no Artigo 275 da Magna Carta equatoriana (2008) ou “teko kavi” redigida na carta boliviana (2009). Evidencia-se então a representação de povos nativos na figura do legislador nacional e abertura do Estado aos interesses e necessidades das populações originárias. A Constituição da Colômbia em 1991, por sua vez, foi pioneira na criação de métodos participativos; dentre eles o mandato imperativo – artigo 259- e o instituto revocatório capaz de alterar mandatos em andamento em alguns cargos. As Constituições da Venezuela (“Poder Ciudadano” – artigos 273 a 291); e os mecanismos de controle social nos artigos 241 e 242 da Constituição boliviana, bem como 95 a 216 da Lei Maior equatoriana, abriram espaço para a intervenção pluricultural e pluriregional de seus povos como verdadeiros agentes políticos.

E essa intervenção social enquanto corresponsabilidade cidadã, embora de modo mais tímido que os seus vizinhos, também é fomentada na Magna carta brasileira de 1988 através do espírito da soberania popular preconizada em seu artigo 1º e os mecanismos participativos diretos e indiretos que dele derivam.

Como desenvolve o Ministro emérito do STF, Dr. Carlos Ayres Britto (*apud* MENDES,2016,p.107), já é possível identificar em nosso solo elementos de uma “democracia

fraternal” – terceira dimensão conceitual do humanismo e objetivo da própria República federativa(Artigo 3º, I, CF/88).

No entanto, essa relação intrínseca entre democracia e fraternidade no atual contexto político brasileiro será melhor explicitada no último capítulo.

3 O RESGATE HISTÓRICO-JURÍDICO DO VALOR DA FRATERNIDADE E SUA RELAÇÃO COM A ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-SOCIAL

A fraternidade, enquanto ideia filosófica, não é algo recente. Vem se desenvolvendo ao longo de séculos e tendo influência na maneira como o homem se organiza e efetivamente atua em sociedade. As filosofias clássicas grega e romana, embora não a registrando expressamente, tinham termos que apresentavam alguma semelhança. Sua aplicação mais aprofundada, no entanto, tem raízes mais profundas na cultura cristã.

Pablo Ramírez, por exemplo, resgata a “teleia philía” na ética aristotélica que era o conceito de uma “amizade política perfeita entre homens bons” (*apud* RIVAS, 2011, p. 291). Amizade que caminhava na mútua confiança em prol de fins comuns e a unidade dos cidadãos, uma vez que o bem maior e imprescindível era o Estado-polis (RIVAS, 2011). No entanto, uma vez que seleciona a existência de “homens bons”; Aristóteles (2003, p.180) afirmava que “ninguém poderia viver a *philia* com muitas pessoas ao mesmo tempo”. Alguns séculos depois, Cícero – orador e estadista romano (*apud* ORTEGA, 2002, p.52), vai traduzir o filósofo helênico com a expressão latina “vera amicitia”, que compreendia um “consenso de todas as coisas divinas e humanas com a benevolência e a afeição [caridade]”.

De fato, fatores determinantes na perspectiva que a Antiguidade tinha da fraternidade em se valor primitivo eram os laços de sangue ou funcionais, a masculinidade, os privilégios advindos da cidadania e da militarização. A associação entre amigos gregos, por exemplo, chamada “heteria”, reunia homens que tinham direito de voto numa relação política militar, uma possível “fraternidade de armas” (*apud* ORTEGA, 2002, ps. 22-23).

Até mesmo a sociedade dita “fraterna” decorrente da Revolução Francesa tinha sua divisão interna e, como o próprio deputado Robespierre (*apud* MACHADO, 2014, p.19) elucida, “discriminava cidadãos ativos (aqueles capazes de pagar um censo) e passivos (pobres) no oferecimento dos direitos civis e na aspiração a um regime de benefícios comuns”. O próprio Jean Jacques Rousseau (*apud* BAGGIO, 2008, p.40) determinava que “a fraternidade só poderia ser praticada no âmbito do próprio Estado e entre os concidadãos”.

É, sobretudo, a tradição cristã a romper com esses caracteres seletivos de consanguinidade ou amizade, uma vez que suas escrituras indicam a comunhão fraterna com

Jesus Cristo apenas diante do seguimento e da obediência aos mandamentos divinos. O ponto de partida de uma humanidade renovada em plena unidade, como elucidada nos textos evangélicos (Mt 23,8-9), passa a ser a filiação de todos ao mesmo Pai e a atestação de tal fato depende do ‘sentir-se responsável pelo outro’ e não dos vínculos carnis. É, pois, nesse ínterim, que a fraternidade cristã passa a comportar laços mais amplos e tendencialmente universais.

Vivendo o cristianismo; nacionais e estrangeiros, homens e mulheres, livres e escravos eram igualmente concidadãos (Ef 2,19) e assim, afirma Giuseppe Savagnone (2009, p.203), a fraternidade transcende da esfera privada para a pública e se torna fundamento de uma nova face das relações sociais humanas.

Para além da Idade Média, as relações sociais humanas tiveram enorme desgaste na Era Moderna e um retorno às práticas segmentadas de fraternidade pré-cristãs. Muito devido os horrores de duas guerras globais e o colapsar de fases do sistema democrático que colocavam muita ênfase apenas em aspectos liberais, patrióticos ou mesmo político-econômicos.

Ademais, como remonta o historiador Norberto Bobbio (*apud* MENDES, 2016, p.104) a realidade fática dos governos totalitários ou populistas que emergiram no século XX demonstrava autoritarismo, agigantamento estatal, abuso de poder, ou seja, uma enorme discrepância entre o “ideal” e a “prática”.

Logo após, a comunidade global finalmente se convence que a dignidade humana só seria verdadeiramente respeitada se os direitos fossem complementados pelos esquecidos deveres dos seres humanos, uns para com os outros. É, inclusive, o conteúdo do artigo XXIX, item I da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “toda pessoa tem deveres para com a comunidade, em que o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível” (*apud* MACHADO, 2014,p.145).

Contudo, cita Filippo Pizzolato (*apud* MACHADO, 2014, p.222), o espaço fraterno identifica a responsabilidade como um dever jurídico ativo e não simples faculdade ou ação voluntária espontânea. A responsabilidade passa a ir além do cânon liberal de “não prejudicar os outros” para um mandato bem mais vinculativo: “faça o bem ao outro(porque é também o seu)”.

Ao contrário dos princípios naturais de liberdade e igualdade, explica Fábio Konder Comparato (*apud* MACHADO,2014, p.129); “no plano da fraternidade não é cada um que reivindica o que lhe é próprio mas todos que são responsáveis por defender o que lhes é comum”. Nesse ínterim, lição de Antônio Maria BAGGIO (2008, p.54), alerta para a

fraternidade como princípio regulador dos outros dois direitos fundamentais da citada tríade. Ora, “se vivida fraternalmente, a liberdade não se torna arbítrio do mais forte nem a igualdade em igualitarismo opressor e degenerado”.

Mais do que isso, no âmbito conceitual da fraternidade, elucida Cunha Júnior (*apud* MACHADO, 2014, p. 130), o interesse comum que liga todas as pessoas é a própria preservação do grupo. Por conta disso, a efetividade do princípio da fraternidade não pode ser medida apenas com níveis de satisfação popular momentâneos, mas se volta, especialmente, para o bem-estar das gerações futuras.

Nesse modo integrado e intergeracional; a fraternidade ultrapassou fronteiras para a garantia legal de direitos universais dela derivados.

A destacar: as Constituições portuguesa e italiana (*apud* MACHADO, 2014) que incluem em seus textos expressamente a paz, a segurança em todas as áreas da vida humana, a compreensão mútua, o respeito às diferenças (Artigos 63 e 71 da primeira e Artigos 2º e 41 da segunda); o meio ambiente equilibrado (Artigo 66 da primeira) e até mesmo o dever de todo cidadão de exercer, segundo suas possibilidades, uma atividade ou função que contribua para o progresso material e espiritual da sociedade (Artigo 4º da segunda).

3.1 A organização social contemporânea e a lei universal da fraternidade

Os avanços no consentimento das nações ao redor do globo acerca da existência de direitos endereçados a toda a raça humana, apontam para um desenvolvimento cultural e espiritual da espécie humana. O homem não teria ao longo dos milênios, segundo Tobias Barreto (*apud* MACHADO, 2014, p.97), chegado a esse estágio, “se não fosse uma substituição da selvageria do homem natural pela nobreza do homem social”.

Nesse esforço de consentimento, é mister “que os Estados usem de todas as fontes culturais que sobreviveram à prova do tempo de uma maneira moderada, pois é nelas que se abastece a consciência normativa secular e a solidariedade dos cidadãos” (HABERMAS *et* RATZINGER *apud* MACHADO, 2014, ps. 92-93).

Uma vez que a separação entre a ordem político-temporal e a ordem sociocultural atingiu e atualizou também os princípios que regem o Direito (*apud* MACHADO, 2014, p. 92); “a fraternidade é transposta definitivamente da categoria filosófica e religiosa para a categoria jus-normativa”. E tem, nos direitos humanos concretizáveis de modo multidimensional, o centro de gravidade do sistema fático-axiológico do universo jurídico vigente e o onipresente paradigma hermenêutico de qualquer regra, positivada ou não (*apud* SAYEG; BALERA, 2011, ps. 110-111).

A partir do centro de gravidade desse sistema de direitos humanos; a fraternidade emerge não mais entendida como parte integrante de um modelo segmentado, mas, nas palavras de Hegel (*apud* REALE, 1972, p.200), como “o espírito objetivo do planeta” expressado no Estado de Direito que respeita e integra a pluralidade de aspirações dos povos do século XXI.

Não somos seres isolados, pondera adiante o jus-normativismo – teoria científica que melhor definiu o novo conceito fraternal (*apud* SAYEG;BALERA,2011,p.101) – pois todos nos encontramos conectados a um elemento comum. A relação de cooperação e regras de governo entre os indivíduos interdependentes ligados por um mesmo território é uma “escola de vida” necessária e até mesmo congênita ao modelo de relação social e biológica da humanidade. Entendida agora como lei holística e universal; o princípio jurídico da fraternidade se torna a base legal é ética da integração comunitária mundial.

4 A CONTRIBUIÇÃO DA FRATERNIDADE COMO NOVO PARADIGMA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: UMA ANÁLISE À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O regime político brasileiro, já acentuava José Afonso da Silva (*apud* MACHADO, 2016, ps. 63-64) “não é historicamente tão participativo como sugere o sentido contemporâneo da expressão”. Salvo períodos excepcionalmente ditatoriais; estamos acostumados a deixar as decisões políticas para os delegados escolhidos nacionalmente mediante sufrágio, numa matriz exclusivamente representativa que remonta séculos (participação popular exclusivamente indireta que vigorou desde a Constituição republicana de 1891/Artigo 28).

Como reação contrária, Dr. Carlos Ayres Britto desenvolve a ideia de “democracia fraternal” (*apud* MENDES, 2016, p.107) como uma resposta à imperfeição do que tinha sido por séculos o procedimento político-eleitoral e a substância da democracia. Essa nova etapa do processo democrático caracteriza-se por um forte humanismo e a substituição da mentalidade de associação meramente mecânica (própria das sociedades capitalistas modernas) por uma mentalidade organicista de pertencimento, uma comunidade cujos vínculos humanos se baseiam no afeto e no respeito à dignidade inerente a todo ser humano (*apud* MENDES, 2016, p.109).

Esse novo modelo fraterno e orgânico de democracia referenciado por Ayres Britto (*apud* MACHADO, 2016, p. 70), fundamenta-se na construção de uma *sociedade livre, justa e solidária* – objetivo crucial da República (Art. 3º,I). Prova do intuito de construção dessa

nova sociedade pode ser encontrado no próprio preâmbulo constitucional, onde já se delinea a importância da fraternidade como resposta coletiva (parágrafo iniciado com a expressão [Nós...]) na busca pela efetividade dos valores supremos da República.

Com lastro na hermenêutica do mestre José Afonso da Silva (*apud* MACHADO, 2014, p.212), verifica-se no texto preambular, jurídica e filosoficamente, “uma delegação ao Estado para a implementação de políticas públicas fraternais”. Já aos cidadãos, direciona a possibilidade de um comportamento ativo baseado na contribuição social possível por cada indivíduo na promoção do proto-valor da integração comunitária⁵, na solução pacífica de conflitos e na abstenção de atitudes preconceituosas (cf. referências jurisprudenciais e textuais presentes no preâmbulo da CF/88).

Ora. A fraternidade como política pública é um elemento essencial e humanizador em uma democracia; pois promove um laço de responsabilidade compartilhada que trafega de modo crescente do reconhecimento das diferenças até a concreta redução das desigualdades sociais (*apud* TAVARES;MACHADO, 2019, p. 13).

No que tange às políticas de **ações afirmativas e assistenciais**, o texto da Lei Maior é pródigo no fomento de medidas a serem positivadas nos campos administrativo e legislativo dos diferentes entes federados – aplicação da subsidiariedade vertical supra explanada entre os níveis de governo (Art. 1º, V; 3º, IV; 23 e 24, *caput* e 204, I) – que respondam aos anseios de integração e dignidade cívico-moral de diversos grupos presentes em nosso microcosmo multicultural, especialmente os mais vulneráveis como os negros, os índios (Art. 231), as mulheres, os portadores de deficiência física (5º, I; Art. 7º, XXXI; 23, II; 24,XIV e 37, XVIII), bem como as crianças (203, II).

4.1 Um rol dos mecanismos coparticipativos presentes na Constituição Federal de 1988

É cediço que o espírito da soberania popular brasileira se encontra no povo como fonte única e primária do poder (Art.1º, CF). Portanto, como modelo participativo, a Constituição Cidadã de 1988 convoca a sociedade civil a se tornar protagonista da gestão pública mudando o cenário histórico de acomodação diante de uma mera eleição periódica de mandatários. Afinal, o exercício da democracia participativa vai muito além do voto universal.

⁵Esse valor também foi usado pelo Ministro emérito do STF Dr.Carlos Ayres Brito como valor tendente a garantir a autodeterminação democrática dos interesses sociais e culturais dos povos indígenas no território demarcado ‘Raposa Serra do Sol’ em Roraima. Íntegra da decisão disponível em : <<https://especiais.socioambiental.org/inst/esp/raposa/index2a9a.html?q=node/308>>.

Adiante se explicitam o teor de alguns dispositivos constitucionais originários ou provenientes de emendas (*apud* MACHADO, 2016, p. 67-69) que **autorizam a colaboração e mediação dos cidadãos na fiscalização e execução de serviços públicos e/ou atividades de cunho social**, *in verbis*:

- a) Aplicação da mediação extrajudicial como forma de resolução pacífica de conflitos jurisdicionais (decorrência da ideia do preâmbulo e Art.4º, VII da CF/88) entre três partes equidistantes – mediador de confiança das partes e dois polos de interesse – dispensada a intervenção hierárquica do Estado-juiz (*acréscimo do autor*);
- b) Autorização para que qualquer cidadão ingresse mediante ação judicial popular (Art. 5º, LXXIII) propondo a anulação de ato administrativo lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico cultural; (...)
- e) Controle social das contas públicas municipais e autorização para exame e questionamento pelo contribuinte (Art. 31, §3º);
- f) Direito de participação dos usuários de serviços públicos podendo notificar reclamações acerca de sua prestação e representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função pública; bem como ter acesso, salvo algumas exceções, a quaisquer registros administrativos e atos de governo (Art. 37, §3º); (...)
- i) Participação da comunidade na gestão regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde (Art. 198, III);
- j) Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas públicas de assistência social e no controle de tais ações em todos os níveis de governo (Art. 204, II);
- k) Determinação da participação popular e da gestão democrática como princípios e diretrizes básicas do ensino público (Art. 206, VI); (...)
- n) Participação de representantes da sociedade civil no Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo nacional de Combate e Erradicação da Pobreza e na gestão do Fundo Estadual e Municipal de mesmo intuito (Art. 79 e 82, ADCT)

Tais mandamentos (*apud* TAVARES ; MACHADO; 2019, p. 13) expressam “a fundamental contribuição dos jurisdicionados sobre a administração de um Estado que almeje atingir o estágio fraternal”. De fato, **não existe democracia sem participação popular; não existe liberdade, sem igualdade de condições entre os grupos em interação no âmbito público e privado do pacto social** e não é possível falar em **reconhecimento das diferenças sem o laço social da fraternidade** que propicia a liberdade de escolha, especialmente entre os menos favorecidos.

Ainda sobre a liberdade de escolha em seu espectro mais alargado, a Magna Carta introduziu três mecanismos políticos de exercício democrático direto no mesmo comando legal (Art. 14). A saber: o plebiscito, o referendo e o projeto de lei de iniciativa popular.

A Lei nº 9.709/98 é quem regula os institutos e os diferencia em seus artigos 2º e 13º (*ipsis litteris*):

Art. 2o Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1o O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2o O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Tais institutos podem favorecer, sobretudo, o protagonismo social nas decisões do poder público competente que envolvam questões de interesse e ampla repercussão pública. Contudo, é mister a coerência e parcimônia na utilização desses mecanismos político-jurídicos; especialmente aqueles que exigem uma prévia convocação dos representantes legitimamente eleitos. De tal modo, as consultas populares não se tornarão meros instrumentos de “engenharia” e manipulação social⁶.

Como exemplos mais emblemáticos da democracia direta brasileira em sua correta utilização; citem-se alguns casos históricos. Inicialmente, o notável plebiscito de 21 de abril de 1993 (previsão decorrente da Emenda Constitucional nº 02/1992), realizado após a redemocratização do país, onde os eleitores votaram *in abstracto* a favor da atual forma republicana de governo e do sistema presidencialista em detrimento da proposta ideológica alternativa de um modelo monárquico-parlamentarista.

Logo após, destaca-se o famigerado referendo de 23 de outubro de 2005 acerca da proibição ou não da comercialização de armas de fogo e munições com base em fato jurídico anterior que impedia tal comercialização (Art. 35 da Lei nº 10.826/2003). Nessa oportunidade, o citado artigo – cuja normatividade era de eficácia contida – foi rejeitado pela maioria da população.

Por fim, a Lei Complementar nº 135/10 (“Ficha Limpa”) é fruto de um projeto de iniciativa popular idealizado por um conjunto de juristas capitaneados por Márlon Jacinto

⁶ O plebiscito, uma das modalidades do exercício de democracia direta em sistemas representativos é, desde os tempos da República Romana, método preferido de manipuladores da vontade popular, não por amor à democracia, mas pelos seguintes benefícios: facilidades de manipulação dos resultados; avaliação de questões já definidas em tempo anterior à votação; modo útil de ‘desviar a atenção’ de outros focos de conflito e consequente fomento de ‘pressão popular’ para tomada de decisões supostamente democráticas mas claramente ilegítimas e abusivas. Exemplos históricos: o plebiscito alemão de 1934 que, com 90% dos votos, concedeu a Hitler poderes absolutistas ou o de 1936 que aprovou a militarização da margem oeste do Rio Reno anteriormente vedada pelo Tratado de Versalhes, com a ‘chancela’ de 98,8% dos eleitores e o referendo constitucional de 2009 que aprovou, por maioria absoluta, a reeleição ‘ilimitada’ a todos os ocupantes de cargos populares no país e abriu caminho para a consolidação da ditadura chavista. (Informações extraídas da matéria “O plebiscito e a arte de iludir”, 1 nov 2014, disponível em < <https://veja.abril.com.br/politica/o-plebiscito-e-a-arte-de-iludir/>> e do livro ‘A Constituição viva: poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa’ de Adriano Sant’Ana Pedra, 3ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 193).

Reis e que contou com o apoio *ex lege* de mais de 1,6 milhões de eleitores subscritos. Foi aprovada no Congresso Nacional em maio de 2010 e posteriormente sancionada pelo Poder Executivo em junho do mesmo ano. A lei tratou de acrescentar mais uma hipótese, dentro dos termos da Lei Complementar nº 64/90, de inelegibilidade temporária para cargos legislativos.

4.2 Obstáculos e soluções para o aumento da eficácia da democracia participativa brasileira

Não obstante a evolução normativa e os mecanismos democráticos supracitados; obstáculos políticos e sociais ainda impedem a eficácia plena da democracia semidireta⁷ brasileira. O maior deles, dada sua capilaridade e impacto durante toda a história da democracia brasileira, pode ser atribuído ao chamado “clientelismo eleitoral” – representado na relação *Estado-stakeholders* melhor explanada no primeiro capítulo.

Ensina o cientista político Matheus Müller (2020, p. 151) que o clientelismo foi inicialmente entendido apenas como a troca comercial do voto em período objetivamente eleitoral a candidato que concorra em cargo de representação política; seja pela oferta de benefícios obtidos com recursos públicos (cargos administrativos, redução de impostos, tratamento médico, etc.); seja com recursos financeiros do próprio candidato. Tipificada como crime pelo artigo 299 do Código Eleitoral desde meados de 1960; políticos e eleitores readaptaram suas relações para tentar “escapar” do cenário legal.

Em seguida, acrescentou-se a esse tipo ‘puro’ de corrupção “fatores assimétricos que não ocorrem apenas no período eleitoral” (*apud* MÜLLER, 2020, ps. 151-152,155), como:

(...) laços afetivo-setoriais (promoção e oferta publicitária ostensiva a determinadas pautas identitárias); aparelhamento ideológico de órgãos públicos ou conveniados de modo a gerar ‘grupos de pressão partidária’ distribuídos em cargos institucionais estratégicos; acesso diferenciado e mais célere a serviços básicos como transporte e saúde como compensação pelo apoio de determinada zona de eleitores) e de interdependência (corte ou mera redução na segurança pública ofertada em zonas populacionais que tendam a interromper seu apoio a representante em atual controle da máquina pública; ameaça de corte de programas assistenciais em caso de não eleição de determinada coligação partidária), dentre outras previsões.

Seja como for, o clientelismo nada mais é que uma injustiça distributiva capaz de desvirtuar a soberania popular. Não cria um déficit representativo mas submete a presumida autonomia de qualquer eleitor a interesses egoístas de candidatos eleitos por meios espúrios. Dados estatísticos realizados pelo Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP/ESEB) em parceria com a Universidade de Michigan e a ONG Transparência Brasil (*apud* MÜLLER,

⁷ Uma democracia semidireta é um regime em que existe a combinação de representação política com formas de democracia direta (BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. “A cidadania ativa – Referendo, Plebiscito e iniciativa popular”. São Paulo. Ed. Ática, 1991, p.129).

2020,ps. 173-174) comprovam um “aproximado risco percentual de oferta clientelista entre eleitores de diferentes faixas censitárias, etárias, sexo, qualificação técnica e portes populacionais de seus respectivos municípios”.

Outro entrave à efetivação da cidadania ativa é o baixo interesse sociocultural do homem contemporâneo em assuntos relacionados à coletividade. A sociedade hodierna vive um chamado ‘ensimesmamento autocêntrico’ que “direciona os indivíduos apenas para a satisfação de seus anseios privados, não ‘sobrando tempo’ para discutir questões de cunho geral e democrático” (SILVA, 2017, ONLINE). O “homem contemporâneo”, parcamente instruído, influenciado por manipuladores da vontade popular e sujeito a conglomerados midiáticos e consumeristas que lhe determinam a ‘pauta do dia’ “está preocupado apenas em prover as suas necessidades materiais imediatas e a de seus dependentes” (*apud* SILVA, 2017, ONLINE).

Em última análise, a simples constatação das vulnerabilidades e deficiências técnicas na atividade legislativa parlamentar (pouco expostas na avaliação do nível democrático nacional) também corroboram o risco de alienação do homem contemporâneo supra descrito. Comparando o nível de eficácia e neutralidade da iniciativa popular legiferante com o processo deliberativo interno dos legisladores eleitos; a cientista política Maria Victória complementa (1996, ps. 105,107) (*in verbis*):

[...] os parlamentares não são, necessariamente, mais competentes para o trato de questões que exigem conhecimento específico e aprofundado; (2) os parlamentares não são, necessariamente, menos vulneráveis à pressão dos grupos de interesse, dos ‘mais organizados’; (3) a relação entre a atividade legislativa e os grupos de pressão não é mais democrática no meio parlamentar do que por via da participação popular, pois no Congresso os lobbies permanecem invisíveis, enquanto, no outro caso, os grupos organizados são publicamente identificados” [...] “Ora, é o caso de se perguntar: se as paixões são ‘inevitáveis’ na natureza humana, por que não estariam também presentes – e ameaçadoras – nas eleições de candidatos e nas disputas internas nos partidos, no Legislativo e no Executivo? [...] As paixões públicas serão sempre, em qualquer processo de consulta, menos perversas do que as paixões secretas, escondidas nos gabinetes, nos lobbies, nas negociações.

Dada o ponto atual desse trabalho, já é possível afirmar-se a clara ilegitimidade de qualquer democracia dita fraternal que reduza a participação real do povo nas deliberações públicas, a pluralidade ideológica, a autonomia cidadã e, por fim, a própria abrangência da democracia participativa.

Ao lado do Estado e da aplicação sistêmica das competências legislativo-administrativas que a Constituição lhe reserva; se encontram iniciativas populares que devem ser melhor incentivadas. Dentre elas, o voluntariado individual em atendimento a demandas sociais; o plano ‘orçamento participativo’ como aplicação da democracia direta na

administração das contas públicas ou mesmo a “atuação dialógica e regionalizada do terceiro setor” [particularmente ONG’s] na representação de grupos vulneráveis com interesses internos diversificados e conflitantes (*apud* MENDES, 2016,p.108).

Outros passos para uma plenitude do envolvimento social comunitário devem centrar o papel da família, através de “um diálogo amplo e maior divisão de tarefas entre pais e filhos, a igualdade do casal no dever de prover a casa e educar os filhos e o amparo dos pais na velhice pela prole” (*apud* MENDES, 2016).

Mesmo no campo empresarial, afirma o Ministro emérito do Supremo Tribunal Federal (STF) Dr. Ayres Britto (*apud* MENDES, 2016, p.109) que “é possível avançar no estágio sociofraternal, garantindo a todos os colaboradores o máximo de suas potencialidades”. Essa realidade foi bem sintetizada pelo mestre Bobbio(2000), in verbis:

As empresas deveriam garantir uma maior participação de seus empregados na gestão própria da organização, além de estimular um ambiente de trabalho livre de preconceitos de gênero, raça ou opção sexual em que todos privilegiam não apenas uma maior produtividade numérica, mas também uma maior qualidade de vida e de trabalho.

Tais exemplos concretos demonstram como a sociedade civil organizada pode e deve participar da solução dos dilemas sociais de modo “horizontalizado” e sem a intervenção governamental direta. Isso porque uma exclusiva característica da fraternidade, coaduna Filippo Pizzolato (*apud* BAGGIO, 2008, p.113), é ser uma elevada “forma de solidariedade que se realiza entre iguais, entre elementos que se colocam no mesmo plano por se reconhecerem como membros de uma mesma família humana”.

Entretanto, assumindo falhas subjetivas explícitas do sistema democrático acima delineadas, sua correção não tem como integral solução o mero aumento dos mecanismos participativos. É preciso trabalhar um antídoto das já citadas chagas da assimetria de poder, da indiferença e desagregação do corpo social com a qual não é possível estabelecer um bem comum da sociedade.

Tal antídoto recai antes de mais nada, como aponta BAGGIO (2009, p.89), no robustecimento de uma ética compartilhada que leve os homens a aumentar a comunicação cotidiana entre seus subsistemas fragmentados (étnicos, religiosos, culturais ou de categoria sócio familiar). Esses subsistemas, mesmo vivendo em relativa proximidade geográfica nas metrópoles urbanas, “tendem a codificar uma linguagem própria, a criar uma ética própria, a comunicar-se apenas em seu interior” (p.105).

Diante disso, as mesmas “éticas” – ditas parciais ou privadas como contraposição à dimensão universal do conjunto de hábitos e crenças de interdependência fraterna (*ethos*

apresentado pelo filósofo Mounier no primeiro capítulo) – ; assumem valores de referência (como a busca do bem pela afirmação da opinião coletiva ‘X’ ou a rejeição ao mal pela ação ‘Y’) e excluem (ou se põem em conflito aberto) com outros valores, que diferentes grupos utilizam de modo igual e contrário. Tudo para atingir a ideia subjetiva do que é o bem e do que é o mal como resultado da convenção do próprio grupo ou da decisão arbitrária de um sujeito individual (*apud* BAGGIO, 2009, p. 107).

No Brasil, como em outras partes do mundo ocidental, o fenômeno de fechamento dos subsistemas acarreta (*apud* BAGGIO, 2009):

uma relação cooperativa superficial denominada “associação de comunidades” que interagem do ponto de vista econômico e concordam com o ‘mínimo jurídico’, isto é, a observância de algumas leis necessárias para conviver mas não conseguem envolver-se em uma dimensão intracultural de desenvolvimento da alteridade, a ponto de tornarem-se “comunidade de comunidades”.

De fato, a harmonia da participação democrática exige que cada pessoa expresse sua opinião (ainda que conflite com a opinião majoritária eventual), sem perder sua identidade, tantas vezes radicalmente diferente da do ‘outro’ mas sempre indispensável para a composição de uma identidade comunitária (BAGGIO, 2009, p.99). A propósito, a formação de uma identidade comunitária origina-se de uma educação transformadora. Educação aqui descrita não enquanto carga técnico-disciplinar mas como contínuo aprendizado em vista da relação dinâmica e frutífera indivíduo-mundo.

Nesse diapasão, observa-se o nível fraterno de uma sociedade pela consciência democrática e a complementariedade dos elementos que a compõem posto que, uma pessoa deve entender não ser um nó isolado mas o tecido como um todo em torno desse nó. De fato, a totalidade do real molda até mesmo a personalidade da parte enquanto indivíduo. A educação deveria então ser capaz de construir redes de interação empática entre interesses e necessidades divergentes, de modo que o tecido relacional que de fato nos humaniza não se desintegre e as soluções para os conflitos sociais sejam resolvidas desde sua origem.

A educação é um direito humano básico e quando é fraterna, se desenvolve em duas vertentes. No plano social, desenvolve a personalidade humana e orienta-a para a tolerância e a amizade entre os indivíduos - elemento imprescindível para a própria manutenção da paz entre os povos (Artigo XXVI da Declaração Universal dos Direitos Humanos). Sob a perspectiva do indivíduo, se torna instrumento eficaz para conscientizá-lo acerca de sua participação irrevogável e irrenunciável nas decisões que afetam a comunidade com a qual se relaciona. É, pois, dever essencial para o seu livre-desenvolvimento e uma extensão do direito

de participar livremente da vida cultural da comunidade, de ser parte do progresso humanocientífico local, assim como, fruir de seus benefícios.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, resta evidente a fraternidade e a democracia como faces interdependentes de uma mesma realidade poliédrica brasileira que, por intermédio dos dispositivos constitucionais da Constituição de 1998, procura aprimorar os meios capazes de garantir a cidadania plena e ativa de seus eleitores. Na prática, a fraternidade, em sua plena aplicação, diversifica instrumentos que permitem uma democracia efetivamente participativa e se baseia, sobretudo, no fundamento da dialogicidade.

Todavia é modelo que exige, enfim, esforços conjuntos entre o Estado enquanto governança subsidiária e os administrados enquanto sujeitos de direitos políticos capazes de decidir *in prima persona* os temas de ordem pública que afetam diretamente sua existência. Por fim, uma democrática participação popular, exige a construção de pontes entre as diversas comunidades interdependentes existentes dentro de um mesmo povo. Desse modo, as decisões majoritárias serão gestadas a partir de um processo de busca do bem comum que leva em conta os diferentes e legítimos interesses dos subsistemas de nossa sociedade.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. São Paulo. Martin Claret, 2003.

AZEVEDO, Eder Marques de.. *Gestão pública participativa: a dinâmica democrática dos conselhos gestores*. Belo Horizonte, 2007.

BAGGIO, Antonio Maria. *A ideia da fraternidade em duas revoluções: Paris 1789 e Haiti 1791 – Pistas de pesquisa para uma compreensão da fraternidade como categoria política*. In: *O princípio esquecido/1*. São Paulo: Cidade Nova, 2008.

BAGGIO, Antonio Maria. *A inteligência fraterna. Democracia e participação na era dos fragmentos*. *O princípio esquecido/2*. Vargem Grande Paulista, SP: Cidade Nova, 2009.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 7ª. edição. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

EUROPEAN PARLIAMENT. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>>. Acesso em 29.01.2021.

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara *et al.* *A garantia constitucional da fraternidade: constitucionalismo fraternal*. 272f. Dissertação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. *Fraternidade e Democracia: considerações sobre os mecanismos da participação popular e fraterna na Carta Constitucional do Brasil de 1988*. In: *O Direito Público no século XXI – o que a fraternidade tem a dizer*. PPGD da UFSC, Ed. Insular, Florianópolis, 2016.

MENDES, GIULLIANO CAÇULA. *As transformações da democracia: de sua origem na Atenas clássica ao estágio da democracia fraternal*. *Revista Espaço Acadêmico*, ISSN:1519.6186, nº180, mai/2016.

MÜLLER, Matheus. *Por que ainda falamos de clientelismo no Brasil?*. *Revista Debates*, v. 14, n. 3, p. 150-176, 2020.

ORTEGA, Francisco, *Genealogias da Amizade*, São Paulo, Iluminuras, 2002.

PIZZOLATO, Filippo. *Fraternità nell'ordinamento giuridico italiano. O princípio esquecido/1*. São Paulo: Cidade Nova, p. 111-126, 2008.

RIVAS, Pablo Ramirez. *Amistad, pólis e reconocimiento: la decisión de la fraternidade*. In : *Fraternidad y conflicto – Enfoques, debates y perspectivas*. Buenos Aires: Ciudad Nueva, 2011.

ROPELATO, Daniela. *Note su Partecipazione e Società. O princípio esquecido/1*. São Paulo: Cidade Nova, ps. 85-109, 2008.

SAVAGNONE, Giuseppe. *Fraternidade e comunicação, com especial referência à comunicação jornalística. O princípio esquecido/2*. Vargem Grande Paulista,(SP): Cidade Nova, p. 195-248, 2009.

SAYEG, Ricardo Hasson e BALERA, Wagner. *Capitalismo Humanista: Filosofia Humanista de Direito Econômico*. Petrópolis: KBR, 2011.

SILVA, Ildete Regina Vale da *et al.* *A fraternidade como um valor que o direito pode e deve (re) construir: uma abordagem à luz dos direitos humanos e dos direitos fundamentais*. 152 f. Dissertação. Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2009.

SILVA, Rodrigo Monteiro da. *Iniciativa popular e democracia participativa: entraves à construção de uma cidadania ativa*. *Revista Jus Navigandi*. Teresina, ano 22, n. 5272, 7 dez. 2017.

TÁCITO, Caio. *Perspectivas do Direito Administrativo no próximo milênio*. *Revista de direito administrativo*, v. 212, p. 1-6, 1998.

TÁCITO, Caio. *Direito administrativo participativo*. *Revista de direito administrativo*, v. 242, p. 133-138, 2005.

TAVARES, Thiago Passos; MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. *Constitucionalismo fraternal e direitos humanos: a importância do laço social da fraternidade no exercício da democracia representativa*. *Rev. brasileira de Filosofia do Direito*. Goiânia, v. 5, n. 1, jan/jun. 2019.

CAPÍTULO IV

**POLÍTICAS
PÚBLICAS E
TRANSPARÊNCIA
(DAS AÇÕES E
DECISÕES)**

**UM OLHAR FRATERO NA APLICAÇÃO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS:
JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO PACIFICADORA SOCIAL E
INSTRUMENTALIZADORA DA COGOVERNANÇA**

Antônio Leonardo Amorim¹

Josiane Rose Petry Veronese²

DOI : <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.231-248>

Sumário: 1 Introdução; 2 Justiça restaurativa; 3 Justiça restaurativa em medidas socioeducativas; 4 Fraternidade nos conflitos Sociais; 4.1 Um olhar fraterno para a justiça restaurativa: método alternativo pacificador social e instrumentalizador da cogovernança; 5 Considerações finais; Referências.

1 INTRODUÇÃO

As relações sociais na atualidade ainda são ressentidas por períodos absolutistas do passado, sentimentos pessoais motivados por aqueles que apostam no conflito e na desunião nacional têm sido suficientes para que nossa sociedade não consiga se organizar estrategicamente no modelo fraterno e social.

Quando se fala em aplicação de medidas socioeducativas, o clamor social é pela diminuição da maioria penal e, conseqüentemente, aplicação de sanções penais mais severas aos menores de idade. Precisamos romper com o passado responsável pela objetificação (coisificação) das crianças e dos adolescentes e buscarmos novos mecanismos que possam humanizar a aplicação do direito, em especial, a sua relação com o Direito Penal.

¹ Mestre em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Membro do IBCCRIM, Professor no Curso de Direito da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), Unidade de Ituiutaba/MG. E-mail: antonio.amorim@uemg.br

² Professora Titular da disciplina Direito da Criança e do Adolescente da Universidade Federal de Santa Catarina, na graduação e nos Programas de Mestrado e Doutorado em Direito. Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pós-doutorado na Faculdade de Serviço Social da PUC/RS e em Direito na UnB. Coordenadora do Núcleo de Pesquisa Direito e Fraternidade e do Nejusca, ambos do Centro de Ciências Jurídicas/UFSC. E-mail: jpetryve@uol.com.br

O Conselho Nacional de Justiça inseriu, no Brasil, possibilidade da realização de medidas alternativas ao cárcere, como é o caso da justiça restaurativa. O mesmo incentivo se encontra tanto no Estatuto da Criança e do Adolescente quanto na Lei no Sinase, instrumentos legais, responsáveis pela aplicação de medidas socioeducativas a adolescentes.

Esse trabalho científico objetiva discutir a possibilidade da aplicação da justiça restaurativa em medidas socioeducativas, com olhar fraterno para essa relação, já que estamos falando de pessoas em desenvolvimento, além de ser instrumentalizador da cogovernança.

Diante desses paradigmas apresentados, indaga-se: é possível a fraternidade como orientadora da aplicação da justiça restaurativa em medidas socioeducativas ser instrumentalizadora da cogovernança? A resposta a esse problema de pesquisa se dará a partir do método hipotético dedutivo, da pesquisa bibliográfica sobre fraternidade, medidas socioeducativas, justiça restaurativa e cogovernança, com levantamento de dados qualitativos em fontes oficiais sobre o número de adolescentes cumprindo medidas socioeducativas no Brasil.

Na primeira seção, será tratado o tema da justiça restaurativa, apresentando o seu conceito, aplicabilidade e normatividade que a regulamenta no Brasil. Na segunda seção, passa-se a fundamentar a construção legal e teórica sobre a possibilidade de aplicação da justiça restaurativa nas medidas socioeducativas. Na terceira seção, será desenvolvido o tema fraternidade, apresentando um breve conceito histórico do seu surgimento, função na sociedade, estabelecendo diálogos conceituais e, por fim, relacionando a fraternidade com a justiça restaurativa em medidas socioeducativas. Na quarta seção, apresenta-se resposta ao problema de pesquisa formulado, que tem como pressuposto a demonstração da influência da fraternidade na justiça restaurativa em medidas socioeducativas como meio de instrumentalizar a organização social pautada na cogovernança.

2 JUSTIÇA RESTAURATIVA

É preciso rever o modelo de sistema de justiça criminal que está sendo utilizado no Brasil. Os dados de encarcerados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em colaboração com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), dão conta de que, no Brasil, no ano de 2019, tínhamos 748.009 (setecentos e quarenta e oito mil e nove) adultos encarcerados, de outro lado, no ano de 2017, eram 26.109 (vinte e seis mil cento e nove) adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa no meio fechado (FBSP, 2020).

Nosso modelo de justiça criminal tem apostado no cárcere como solução equivocada da pacificação social pois, retirar o desviante do convívio social não tem resolvido o problema da criminalidade, pelo contrário, inserir pessoas no sistema carcerário ou no cumprimento de medida socioeducativa em meio fechado tem sido responsável pelos altos índices de reincidência delitiva, no caso dos adultos e de práticas reiteradas, no caso dos adolescentes, resultado da incapacidade de reinserção do apenado na sociedade (GÓES, 2015).

Para Fernando Tourinho Neto (2021, p. 281) a nossa sociedade e os nossos representantes do legislativo, executivo e judiciário “só entende como sanção: a cadeia. Esquece o legislador que o Direito Penal é a *ultima ratio*, um ramo do direito fragmentário dos demais, e só deve ser chamado quanto todos os outros ramos do direito fracassaram”. Nesse sentido, a proposta dessa discussão crítica é analisar alternativas ao cárcere, que possam humanizar a aplicação do direito.

É preciso pensar alternativas ao cárcere, nesse sentido, tem-se diversas escolas da criminologia que buscam uma compreensão diferenciada e alternativas para a promoção da pacificação social, exemplo disso, a criminologia crítica na perspectiva de Alessandro Baratta (2011), que tem como principal função a análise fenomenológica do crime a partir da classe, raça e gênero, traz propostas de que as políticas criminais para serem implementadas precisam passar pela compreensão desses recortes metodológicos.

Acreditar que o cárcere possa resolver os problemas sociais, responsáveis por assolar a sociedade pós-moderna e complexa é utópico, por isso, alternativas precisam ser repensadas, mas estas devem respeitar os direitos humanos e garantias fundamentais, já que a pena “não alcança situações diversas, nas quais, em tese, poder-se-ia dar melhor atenção à vítima, tentar a recuperação do acusado e, ao final, buscar a harmonia social” (ALMEIDA; BRUYN JÚNIOR, 2021, p. 293).

A justiça restaurativa é uma alternativa ao cárcere, as suas medidas são essenciais para que não ocorra o aumento do estigma e preconceito contra aquele que pratica o crime. Nesse sentido, é preciso compreender como o processo de implementação da justiça restaurativa tem se dado socialmente. A esse respeito Daniel Achutti (2016) acentua que a justiça restaurativa é considerada um movimento social global, o qual se apresenta com muitas diversidades e que tem como principal objetivo a transformação da sociedade contemporânea com relação ao delito e possível resposta a esse comportamento delituoso.

Vale ressaltar, que estamos em um período de Estado democrático de direito no Brasil, em que, ainda que pessoas de representação social “preguem” a volta para o período de recessão

de direitos e garantias fundamentais, não é esse o caminho que os direitos humanos tem capitaneado, pelo contrário, é no sentido de promover, socialmente, em nível global e nacional, a transformação das sociedades, para que possam compreender o desvio como um fato social, possível de ser corrigido por alternativas ao cárcere.

As normas penais convergem para um movimento social que é capaz de demonizar, perverter e excluir determinadas pessoas do convívio social. Saímos de um contexto histórico (Escola Positivista) em que o desvio era compreendido como fato social, para que então o desviante fosse rotulado como criminoso, o que autorizava sua eliminação (BATISTA, 2011). Quando se observa esse fator social em diálogo com a prática de atos infracionais por crianças e adolescentes, é necessário rever todos esses conceitos, para que o direito não os trate como objeto, como fez no Código de Menores (LIMA; POLI; SÃO JOSÉ, 2017).

A ideia formada para a aplicação da pena é uma sanção normalizadora, que se constrói a partir de diversos fenômenos sociais. Michel Foucault explica que somos organizados por um sistema em que a sanção e a busca por ela é instrumento de manutenção de poder, além de dominar corpos dóceis (os que serão encarcerados), serve “a título de punição, toda uma série de processos sutis, que vão do castigo físico e leve a privação de ligeiras e a pequenas humilhações” (FOUCAULT, 2014, p. 175).

Com a justiça restaurativa é possível pensar alternativas que não sejam, necessariamente, a exclusão do convívio social de pessoas, mas sim de compreender esse sujeito, assim como proporcionar à vítima que seja escutada pelo Estado, assim, “aos poucos, vai-se tomando consciência que o réu não é um inimigo e sim um irmão que caiu em erro” (TOURINHO NETO, 2021, p. 281), todos nós estamos sujeitos a cair em erro e, isso não pode tornar ninguém melhor no convívio social.

É preciso entender o que é justiça restaurativa, dentro do seu conceito. Na perspectiva de Howard Zehr (2018, p. 183), “justiça restaurativa é um processo através do qual todas as partes interessadas em um crime específico se reúnem para solucionar coletivamente como lidar com o resultado do crime e suas implicações para o futuro”.

A proposição da justiça restaurativa é a de solucionar os conflitos sociais coletivamente, para isso, os envolvidos no conflito social são os principais responsáveis por aceitarem e promoverem a solução desse conflito de modo restaurativo, deixando de lado o desejo de que o mal praticado seja pago com o mal como resposta.

Para Howard Zehr (2008, p. 192):

[...] o primeiro passo na justiça restaurativa é atender às necessidades imediatas, especialmente as da vítima. Depois disso a justiça restaurativa deveria buscar identificar necessidades e obrigações mais amplas. Para tanto o processo deverá, na medida do possível, colocar o poder e a responsabilidade nas mãos dos diretamente envolvidos: a vítima e o ofensor.

A vítima e autor da prática dos fatos têm papel fundamental na construção do procedimento da justiça restaurativa, no entanto, outros atores são importantes, como a participação de um terceiro facilitador, que, aceito pelas partes, promove a aproximação e, com técnicas, auxilia a partes a compreenderem o fenômeno social que as envolve, além da participação da comunidade.

O que se busca com a justiça restaurativa é reestabelecer o tecido social rompido. Como o cárcere não consegue fazer isso, esse procedimento aposta no reestabelecimento das relações sociais. Zehr (20178 p. 54) entende que:

Justiça restaurativa é uma abordagem que visa promover justiça e que envolve, tanto quanto possível, todos aqueles que tem interesse numa ofensa ou dano específico, num processo que coletivamente identifica e trata os danos, necessidades e obrigações decorrentes da ofensa, a fim de restabelecer as pessoas e endireitar as coisas na medida do possível.

Pensar em um modelo de procedimento de justiça restaurativa não é objeto desse estudo, já que vários pesquisadores do tema, como Zehr e Achutti, apontam que não se busca a construção de um conceito para a justiça restaurativa, o que poderia ser suficiente para engessar o modo como deve ocorrer o procedimento, que é complexo e precisa ser analisado casuisticamente.

Além disso, com a implementação do procedimento da justiça restaurativa, não se esvaziará, necessariamente, das mãos do Estado a organização e proteção social, pelo contrário, “esta estrutura não retira poder do Estado, mas determina que a percepção das pessoas sobre os seus casos deve ser levada em consideração, ainda que a opção seja pela manutenção da acusação e a condenação do acusado” (ACHUTTI, 2016, p. 179).

A Organização das Nações Unidas (ONU), na Resolução n. 2002/2012, trouxe o reconhecimento da justiça restaurativa como pacificador social de conflitos em matéria penal, incentivando os Estados membros a implementar o procedimento (item 2³), além de enfatizar que “a justiça restaurativa evolui como uma resposta ao crime que respeita a dignidade e a igualdade das pessoas, constrói o entendimento e promove harmonia social mediante a restauração das vítimas, ofensores e comunidades” (ONU, 2002, p. 2).

³ 2. Encoraja os Estados Membros a inspirar-se nos princípios básicos para programas de justiça restaurativa em matéria criminal no desenvolvimento e implementação de programas de justiça restaurativa na área criminal;

No Brasil, alguns projetos idealizados pelo judiciário, regulamentados por resoluções e orientados pela Organização das Nações Unidas – ONU passaram a dispor sobre a justiça restaurativa. Exemplo disso, o art. 1º da Resolução n. 225, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2016, p. 3), que dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa e a sua função social como pacificadora de conflitos, dispõe que:

[...] como um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência, e por meio do qual os conflitos que geram dano, concreto ou abstrato, são solucionados [...]

Essa disposição do CNJ sobre a política nacional adotada para o enfrentamento dos conflitos sociais pela justiça restaurativa, demonstra a preocupação do judiciário, precursor nesse projeto, de estabelecer métodos e técnicas para que seja possível realizar as atividades restaurativas em matéria penal.

Observam Almeida e Bruyn Júnior (2021, p. 301) que “o escopo da justiça restaurativa é verificar as bases do relacionamento interpessoal entre vítima e criminoso e propiciar reflexões em todas as pessoas direta ou indiretamente afetadas pela conduta delituosa, sobre seus sentimentos, suas necessidades e as razões do fato”, sendo possível que, a depender do procedimento, ocorra a “reparação do dano e, se possível, a restauração do vínculo” (ALMEIDA; BRUYN JÚNIOR, 2021, p. 301).

O autor do delito precisa compreender o seu erro e se colocar diante de uma situação que possa promover a restauração do tecido social rompido, para isso, é necessário que aceite o procedimento da justiça restaurativa e compreenda que a conduta praticada viola as normas que regulam o convívio social. A aceitação do procedimento também é elemento essencial para a vítima, que precisa, expressamente, concordar com a realização do procedimento e, compreender que a solução pacífica é a melhor alternativa, que precisa deixar de lado o sentimento de vingança.

Para Veloso e Carvalho (2021, p. 316), a compreensão da prática do ato como um erro cometido, é essencial para que se tenha reparação:

Restaurativo o enfoque encontra-se na solução do problema, nas responsabilidades e obrigações, com perspectivas no futuro. Há possibilidades de arrependimento e perdão, do envolvimento direto dos participantes, da vítima e do ofensor serem partes essenciais tanto do problema quanto da solução e verifica-se a responsabilização do ofensor, no sentido de reparar o dano causado e compreender a recuperação de sua ação perante a vítima, a família, a comunidade e a sociedade em geral.

Compreender o erro e poder restaurar as relações, inclusive com possível reparação, é medida preferível ao enfrentamento do encarceramento do sujeito, ainda que muitas das relações possam ser restabelecidas sem que haja, necessariamente, a ocorrência da reparação

do dano da vítima em pecúnia, já que, em muitos casos, a reparação pode ser muito além da patrimonial, que, inclusive, não pode ser obstáculo de aplicação da justiça restaurativa para os que não possuem condições de reparação financeira, sob pena da justiça restaurativa funcionar como um instrumento de criminalização dos pobres (WACQUANT, 2003).

3 JUSTIÇA RESTAURATIVA EM MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

A justiça restaurativa surge muito antes do reconhecimento judicial pelo CNJ na Resolução n. 225/2016. Veloso e Carvalho (2021, p. 315) apresentam que, em outros países, já se aplica a justiça restaurativa nos procedimentos que envolvam adolescente, ao mencionarem que “marcante, porém, é a adesão em 1988 da Nova Zelândia ao paradigma da Justiça Restaurativa com a sua incorporação no programa de justiça penal juvenil, que também contribui a cultura dos Moaris, aborígenes neozelandeses, em termos de participação familiar no resgate dos jovens infratores”. Moaris é uma comunidade nativa da Nova Zelândia responsável por implementar um modelo de justiça restaurativa, que se utiliza de rituais para confrontar o fato ocorrido, com a vítima e agressor, familiares, comunidade e autoridades comunitárias, que fosse suficiente a promover a integração do agressor e reflexão com relação ao fato praticado (ZEHR, 2018).

Desde 2005, o Estado do Rio Grande do Sul tem sido responsável por implementar o projeto denominado Promovendo Práticas Restaurativas no Sistema de Justiça Brasileiro (PNUD/Ministério da Justiça) nos processos judiciais da 3ª Vara da Infância e da Juventude do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. A UNESCO/Criança Esperança em 2007, com o projeto Justiça para o Século 21 contribuiu para que fosse possível o atendimento por técnicos capacitados a adolescentes autores de atos infracionais.

Antes de discutir sobre a possibilidade da aplicação da justiça restaurativa em atos infracionais, importante consignar que, não se objetiva com a possibilidade da aplicação da justiça restaurativa em decorrência da prática de atos infracionais por adolescentes, que se “torne penalizáveis as frações mais tênues da conduta, e de dar uma função punitiva aos elementos aparentemente indiferentes do aparelho disciplinar: levando ao extremo, que tudo possa servir para punir a mínima coisa” (FOUCAULT, 2014, p. 175).

Com isso, não pode ser vista a justiça restaurativa como aquela responsável por dar respostas à sociedade que o sistema de justiça não tem dado, pelo contrário, deve ser um procedimento capaz de humanizar as relações judiciais e não de alargar o poder punitivo do Estado.

A Lei n. 12.594/2012 (Sinase) traz a previsão no seu art. 35, II e III⁴, de que são princípios orientadores na aplicação das medidas socioeducativas a “prioridade de práticas ou medidas restaurativas” e a “excepcionalidade da intervenção judicial” (BRASIL, 2012), logo, não se verifica a existência de impedimentos para a aplicação do procedimento da justiça restaurativa em medidas socioeducativas, pelo contrário, deve ser uma política implementada pelo Estado.

A busca por medidas alternativas à intervenção judicial, já estava prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990) que, no art. 112, ao dispor sobre as medidas socioeducativas, acentua que deve a autoridade competente proporcionar ao adolescente a compreensão do ato que praticou e a reprovação da conduta praticada (I – advertência), que repare o dano causado (II – obrigação de reparar o dano; III – prestação de serviços à comunidade), os demais incisos, trazem condições mais gravosas aos adolescentes no cumprimento de medidas socioeducativas, devendo ser excepcional sua aplicação⁵.

O que estabelece, tanto o art. 112, do Estatuto da Criança e do Adolescente, quanto os artigos 1º, 2º e 35, da Lei do Sinase é no sentido de que, quando se tratar de relações que envolvem atos infracionais e aplicação de medidas socioeducativas a adolescentes, deve-se primar pela compreensão da conduta praticada, a reprovação dessa conduta, bem como a sua reparação. Estamos falando de pessoas em desenvolvimento e, por essa razão, a repressão como internação em estabelecimento educacional, está longe de ser uma promessa restaurativa e responsável pela promoção de reinserção social do adolescente na sociedade.

Estabelecendo o paradigma permissivo da realização do procedimento da justiça restaurativa em casos de medidas socioeducativas, insta consignar que, boas práticas de sua realização, obedecendo os critérios principiológicos e metodológicos, bem como levando em consideração que o adolescente submetido ao procedimento é pessoa em desenvolvimento e, que, em nenhuma hipótese, a justiça restaurativa deve servir para que ocorra a sua culpabilização, nem mesmo cause prejuízos psicológicos.

⁴ Art. 35. A execução das medidas socioeducativas reger-se-á pelos seguintes princípios: (...) II - excepcionalidade da intervenção judicial e da imposição de medidas, favorecendo-se meios de autocomposição de conflitos; III - prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas;

⁵ Essa ideia sobre as medidas socioeducativa terem relação com a justiça restaurativa, na perspectiva do art. 112, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990) e sua relação com a Doutrina da Proteção Integral está melhor desenvolvida no artigo: VERONESE, Josiane Rose Petry; ZANETTE, Sandra Muriel. A justiça restaurativa no juizado da infância e juventude e a Lei do Sinase. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/a-justica-restaurativa-no-juizado-da-infancia-e-juventude-e-a-lei-do-sinase>. Acesso em: 01 jun. 2021.

Boas práticas da justiça restaurativa envolvendo adolescentes que estão cumprindo medidas socioeducativas têm sido divulgadas. Em pesquisa desenvolvida por Veloso e Carvalho (2021, p. 325), que comentam a experiência da 2ª Vara da Infância e Juventude em São Luís-MA e o procedimento da justiça restaurativa na aplicação de medidas socioeducativas, apontam que:

As práticas restaurativas desenvolvidas fundamentam-se na visão de Justiça Criminal Participativa, em que as partes afetadas pelo ato infracional (ofensor, vítima e comunidade) exercem papéis significativos no processo judicial, na compreensão de que o delito é um dano gerado a pessoas e comunidades e necessita de reparação, no entendimento de que a responsabilidade pela restauração tem uma dimensão social e precisar ser compartilhada coletivamente com direcionamento para o futuro, na concepção de que a reparação e a restauração exigem a atenção às necessidades da vítima e do ofensor, devendo este último compreender o impacto de sua ação e a importância de consertar as consequências danosas da sua conduta e pela perspectiva de que a Justiça é realizada por meio de ações colaborativas e inclusivas e avaliada pelos resultados alcançados.

O procedimento aplicado adequadamente é instrumento que não pactua com a não responsabilização, pelo contrário, promove a responsabilização socioeducativa ou estatutária⁶, pois o adolescente poderá compreender, a partir da sua conduta, quais os valores sociais violados pela prática desse ato.

A justiça restaurativa poderá promover, a depender do caso, a dignidade das partes envolvidas (adolescente e vítima), que estava afetada pela prática da conduta pelo adolescente, além de fortalecer sentimentos fraternos na sociedade.

4 FRATERNIDADE NOS CONFLITOS SOCIAIS

A fraternidade tem seu registro na Revolução Francesa de 1789, ainda que em outros momentos da história da humanidade possa ser verificada a sua disposição. O tripé formado pelo “*liberté, égalité et fraternité*” são responsáveis por propor a interpretação do direito, a sua aplicação e a implementação de políticas públicas de modo a humanizar as relações sociais. Nesse tópico, as discussões serão dedicadas ao princípio da fraternidade e sua relação com medidas socioeducativas, justiça restaurativa e cogovernança.

Antonio Maria Baggio (2020) aponta que o surgimento do trítico da Revolução Francesa de 1789 tem relação com a religião hebraica e acabou se tornando o centro da vida cristã. O início da fraternidade esteve relacionado a um plano individual e eclesial, porém, com

⁶ Nesse sentido cf. VERONSE, Josiane Rose Petry. **Direito penal Juvenil e responsabilização estatutária: elementos aproximativos e/ou distanciadores?** – o que diz a Lei do Sinase – a inimputabilidade penal em debate. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

o passar do tempo, influenciado pelo plano da civilidade, acabou por se tornar fundamento da sociedade e pertence a vida prática nos países democráticos (BAGGIO, 2020).

Geralda Magella de Faria e Olga Maria Boschi Aguiar (2020, p. 79) acentuam que “vamos encontrar a fraternidade desde a origem das primeiras civilizações, a qual segue na história da saga humana, vindo instalar-se nas diversas tradições, religiosas, originárias ou secularizadas ou ainda, segundo expressão cultural, firma-se também nas artes [...]”. Estabelecendo esse paradigma de surgimento da fraternidade, que precisa estar registrado para demonstrar o fundamento histórico que representa a construção teórica, como princípio garantido em instrumentos internacionais e na Constituição Federal de 1988.

A Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, estabelece em seu artigo 1º, que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade”. Quando se menciona que a fraternidade terá sua implementação orientada pelo espírito fraterno, demonstra as boas relações que a Declaração tem com as origens que remontam o surgimento do princípio da fraternidade.

O documento internacional de maior repercussão mundial é responsável por positivar em seu 1º artigo a fraternidade como instrumento orientador das relações sociais, orientando que todos os Estados signatários desse documento, implementem em sua sociedade a fraternidade, como forma de agir, consciência e relação entre uns e outros. Em princípio, parece que essa relação é orientação para a sociedade, no entanto, é importante consignar que a fraternidade está também para o Estado, que ao ratificar a Declaração Universal de Direitos Humanos se compromete a implementar nos seus órgãos, ter sua ação, orientada pela fraternidade.

Não basta apenas que nós, como sociedade, tenhamos nossas ações pautadas na fraternidade, é imperioso, também, que o Estado crie leis, implemente políticas públicas e trate a sociedade de modo orientado pela e para a fraternidade, conforme orienta a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948.

Na Constituição Federal de 1988, a fraternidade está inserida em dois momentos, inicialmente consta no preâmbulo o mandamento constitucional, que fundamentou a criação da referida Carta, ao mencionar que se espera da sociedade brasileira e das instituições que o próprio documento dispõe, que tenham suas ações pautadas na “justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e

comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias” (BRASIL, 1988).

No art. 3º, inc. I, da Constituição Federal de 1988, a fraternidade é desenvolvida como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, quando menciona que são objetivos fundamentais dessa República são “construir uma sociedade livre, justa e solidária”. Nessa disposição, que relaciona liberdade, justiça e solidariedade, é possível extrair o mandamento da fraternidade, como um vetor orientativo da atuação do Estado, que tem como objetivo a construção democrática da República Federativa do Brasil e de uma sociedade solidária, em que toda população terá suas ações orientadas por esse mandamento, assim como as suas ações estão pautadas nesses mesmos fundamentos (liberdade, justiça e solidariedade = fraternidade).

Geralda Magella de Faria e Olga Maria Boschi Aguiar (2020, p. 81), na construção do conceito de fraternidade na perspectiva de Chiara Lubich, acentuam que:

O ideal lubichiano corresponde a uma modelização que contempla o fornecimento das bases de uma formulação de fraternidade teórica aplicada sob o viés de sua prática. Pode-se dizer que ela não se ocupou somente de formular teorias compromissadas com valores sociais, econômicos, jurídicos, porém, voltou-se para o propósito da vocação humana, para os aspectos da interioridade e da consciência humana, traçando uma linha direta que vai do coração humano aos aspectos de sua espiritualidade.

A fraternidade pode ser considerada como um modo de vida do ser humano, que terá suas ações direcionadas ao convívio social em plenitude, observando o outro como um irmão. É o que dispõe Barzotto (2018, p. 79):

A fraternidade é o modo próprio dos seres humanos viverem humanamente. Não há alternativas à fraternidade. Ao negar ao outro o reconhecimento de membro da família humana (irmão), nega-se a própria pertença à humanidade. A fraternidade é a expressão moral da verdade antropológica de que a vida plenamente humana é a vida com os outros e para os outros.

Conceituar fraternidade é entender que o seu direcionamento está relacionado ao agir, seja do ser humano ou do Estado, que tem como pressuposto o olhar para o próximo como pertencente as mesmas condições de humanidade, respeitar sua diferença e não negar sua existência. Por isso, “o conceito de fraternidade traz em si a potencialidade da plena cidadania entre os seres humanos, quando se reconhecem como iguais, irmãos, fraternos, que fazem parte de uma mesma família” (ANDRADE, ANDRADE, 2020, p. 236).

Mais que isso, fraternidade pode ser compreendida como sendo a palavra que “contém na sua essência o sentido de corresponsabilidade, de interdependência e gera relacionamentos autênticos que possibilitam a concretização do bem comum, de sentir-se partícipe da grande família humana” (ANDRADE, ANDRADE, 2020, p. 239).

O agir fraterno está fundamentado na pedagogia do reconhecimento, em que a sociedade se reconhece como fraterna e, o Estado tem suas ações orientadas pela fraternidade social. Quando o ponto em debate é nosso sistema de justiça criminal, a necessidade de um olhar fraterno é mais que necessário.

Esse modelo de justiça criminal que tem encarcerado muitas pessoas e não tem resolvido o problema da criminalidade, não se demonstra alinhado à fraternidade, pois aposta na exclusão e na eliminação das pessoas. Com relação aos adolescentes que respondem por ato infracional e estão cumprindo ou na iminência de cumprir medida socioeducativa, pela sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, a fraternidade precisa ser inserida nesse debate como norteadora do uso da norma.

Por isso, é necessário desenvolver um procedimento de justiça restaurativa em medidas socioeducativas, que seja suficiente na compreensão da situação peculiar do adolescente e que tenha como principal objetivo a humanização das relações de aplicação de medida socioeducativa.

Reynaldo Fonseca (2019, p. 148-149) destaca o alcance sociojurídico da justiça restaurativa, como sendo a efetivação da fraternidade, ao comentar que:

[...] é um método de solução de conflitos e também medida a viabilizar o acesso à ordem jurídica justa, complementando o papel do sistema jurisdicional. A partir da Resolução 2002/12 do Conselho Econômico e Social da ONU, a metodologia se consolidou no Brasil como uma das portas de acesso à justiça em seu tipo amplo. O trabalho, o estudo, a arte, a música, etc. devem servir para compensar a pena do preso, viabilizando, assim, a progressão da pena e o cumprimento da pena.

A prisão, para os adultos, deve ser a última das possibilidades de resolução de um conflito social, deve ser usada apenas quando se esgotou todas as possibilidades de restauração do tecido social rompido. Quando se trata de adolescentes que estão com sua liberdade e garantias individuais restringidas, sob as modalidades da internação e da semiliberdade, é mais que necessário aplicar no cumprimento das medidas socioeducativas a justiça restaurativa.

O princípio da fraternidade nas relações judiciais tem sido aplicado pelas Cortes Superiores no Brasil, exemplo disso, o Ministro do STJ Reynaldo Fonseca no HC 56252/SC ao constatar a flagrante ilegalidade da prisão pelo magistrado singular, declinou a necessidade de um olhar fraterno nas relações do sistema de justiça criminal:

Ainda sobre o tema, é preciso recordar: a) O princípio da fraternidade é uma categoria jurídica e não pertence apenas às religiões ou à moral. Sua redescoberta apresenta-se como um fator de fundamental importância, tendo em vista a complexidade dos problemas sociais, jurídicos e estruturais ainda hoje enfrentados pelas democracias. A fraternidade não exclui o direito e vice-versa, mesmo porque a fraternidade enquanto valor vem sendo proclamada por diversas Constituições modernas, ao lado de outros historicamente consagrados como a igualdade e liberdade; b) O princípio da

fraternidade é um macro princípio dos Direitos Humanos e passa a ter uma nova leitura prática, diante do constitucionalismo fraternal prometido na CF/88 (preâmbulo e art. 3º); c) O princípio da fraternidade é possível de ser concretizado também no âmbito penal, através da chamada Justiça restaurativa, do respeito aos direitos humanos e da humanização do próprio direito penal e correspondente processo penal. A Lei n. 13.257/2016 decorre desse resgate constitucional.

A fraternidade, como princípio orientador das relações sociais tem incidência recorrente em matéria criminal, por ser garantidor de direitos humanos e humanizador da aplicação do direito. A justiça restaurativa, como instrumento alternativo ao poder punitivo do Estado, promove relações humanas, por proporcionar que aquele que pratica a conduta desviada, por compreender a conduta praticada e ser responsabilizado de modo adequado.

As relações sociais movidas pela fraternidade, estão intrinsecamente ligadas com a cogovernança, como instrumentos de construção social, com objetivo de construir democraticamente as relações sociais, como se verificará no próximo tópico.

4.1 Um olhar fraterno para a justiça restaurativa nas medidas socioeducativas: método alternativo pacificador social e instrumentalizador da cogovernança

A mudança do sistema de justiça criminal que aposta no encarceramento, será conquistada apoiada pela sociedade, que movida pelo sentimento de que a resolução pacífica de suas controversas é medida humana, perceberá que a justiça restaurativa orientada pela fraternidade é justa e adequada que aguardar a ação do Estado.

Luciana Faisca Nahas (2019, p. 124), ao apresentar críticas sobre a dogmática exagerada e, a pouca utilização da fraternidade nas relações jurídicas, acentua que “o mundo do direito é um mundo adulto, um mundo do poder. Desde a formação das normas jurídicas, até o seu estudo, compreensão, interpretação, e por fim, aplicação, a lógica utilizada é a do mundo racional e técnico”. Apoiados no posicionamento de Luciana Faisca, não é o “mundo” do direito que se orienta pela aplicação das normas aos adultos, de modo técnico ou racional que desejamos, pelo contrário, pauta-se a necessidade de um olhar fraterno para todas as relações sociais e, em especial, orientadora das relações jurídicas, quando se usa o direito nas medidas socioeducativas. Deve o Estado ter suas ações pautadas na compreensão de que o adolescente é pessoa em desenvolvimento e precisa compreender o que fez de errado para que possa mudar sua ação no futuro.

Por isso, utilizamos o paradigma categoria jurídica da fraternidade, como orientador da aplicação da justiça restaurativa. Nesse sentido, Andrade e Andrade (2020, p. 245) acentuam que “o conceito de fraternidade traz em si a potencialidade da plena cidadania entre os seres humanos, quando se reconhecem como iguais, irmãos, fraternos, que fazem parte de uma

mesma família”, além disso, tendo em vista que na justiça restaurativa se tem a participação da comunidade, na construção do reestabelecimento do tecido social rompido, que se aproxima muito dos objetivos da cogovernança, tem como pressuposto de organização social a responsabilidade mútua, desempenhada entre os gestores públicos e sociedade.

Alguns poderiam questionar qual a possível ou possíveis relações entre justiça restaurativa e cogovernança. Além das questões conceituais já levantadas que formam o nosso argumento de que diante do crime, não podemos passivamente aceitarmos que diante do crime, a resposta e irrefutável seria o castigo. Nesse cenário poderíamos recordar a instigante obra de Fiódor Dostoiévski – “Crime e Castigo”, que traz a história de um assassino em sua angustiante busca de justificativas de um ser, preso as suas próprias armadilhas e insatisfações, de modo que parece-nos imprescindível nos atentarmos que a cogovernança traz em seu âmago o conceito de corresponsabilidade.

Advogamos a tese de que a justiça restaurativa traz essa concepção: todos somos responsáveis pelos dissabores sociais que, no caso sob análise, os crimes e os atos infracionais provocam esta compreensão, ou seja, um chamamento à corresponsabilidade. A cogovernança, pois, incide neste espinhoso tema.

Compreender nossas relações sociais orientadas pela fraternidade, para Andrade e Andrade (2020, p. 245) serve:

Para garantir um ambiente de Paz que contraponha as crises vividas pelo ser humano na atualidade, a fraternidade não pode ser vista apenas como um sentimento, mas um princípio norteador das relações humanas onde o bem comum perpassa na vivência, no agir de cada indivíduo e tenha como fim o bem-estar da coletividade.

Garantir um ambiente de paz social é um dos objetivos da cogovernança, que busca organizar a sociedade de modo que seja possível a colaboração de todos, na preparação da organização do Estado, seja a comunidade em geral, como também os gestores públicos. A justiça restaurativa promove esse ambiente de paz social desejado e, orientada pela fraternidade, será suficiente para que os atos infracionais praticados pelos adolescentes sejam corrigidos de modo que não voltem a ocorrer no futuro.

Mais que isso, no modelo organizacional da justiça restaurativa em que se tem a participação dos envolvidos no fato, da sociedade e de um facilitador, será esse procedimento responsável por inserir na sociedade a mudança na perspectiva do ato infracional, bem como sobre a mentalidade de que os desviantes precisam pagar pelas suas ações com penas corporais.

Para a construção de uma sociedade mais justa, humana e fraterna, é essencial que seja a justiça restaurativa em medidas socioeducativas incentivada pelo Estado, com ampla participação da sociedade, objetivando a integração dessa no papel de auxiliar o que desviou na

prática delitiva a não voltar a praticar essa conduta e, que seja construído socialmente novos entendimentos sobre o crime.

Nesse sentido, o olhar fraterno pode ser suficiente a dar novos paradigmas para o sistema de justiça criminal brasileiro e auxiliar a justiça restaurativa nas medidas socioeducativas, cumprindo efetivamente com seus objetivos, auxiliando o adolescente autor do ato infracional a compreender sua conduta, compensar a vítima e, apoiado pela comunidade, não retornar a prática de outras condutas infracionais.

Para Antônio Baggio (2020, p. 19) “a fraternidade é um interruptor que acende ou apaga a possibilidade de dar vida à uma comunidade, que seja familiar, econômica ou política: é a condição fundante da vida associada”. Essa posição de Baggio é fundamental na construção da justiça restaurativa em medidas socioeducativas, já que apenas com a humanização dos procedimentos é que será possível construirmos uma sociedade mais justa, fraterna e humana.

Além disso, é com o olhar fraterno na justiça restaurativa no âmbito das medidas socioeducativas, que será possível estruturar a cogovernança, como modo de organização social, para isso, a coletividade precisa compreender o processo de mudança social estabelecido pela justiça restaurativa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A justiça restaurativa é uma alternativa ao enfrentamento do encarceramento (para os adultos) e a restrições de liberdade do adolescente (internação e semiliberdade) pelo Estado, por proporcionar, seja ao infrator maior de idade, seja ao adolescente autor de ato infracional, a conciliação com a vítima, a reparação do dano, bem como o reestabelecimento do tecido social rompido.

Quando estamos diante da justiça restaurativa em medidas socioeducativas é preciso, inicialmente, estabelecer um diálogo social para a construção desse procedimento. A cogovernança tem como pressuposto a organização social, pautada na participação da sociedade e dos agentes do Estado em um prol comum, pode se instrumentalizar com o uso da justiça restaurativa em medidas socioeducativas.

A justiça restaurativa que, dentro de sua organização, tem a participação de um terceiro facilitador, do Estado representado na figura do juiz como corregedor do procedimento, da sociedade como auxiliares da pacificação do conflito social e intérprete das relações, promove a construção da cogovernança.

Nesse sentido, quando a proposta é alternativa à medida de internação do adolescente, com o uso da justiça restaurativa, tem-se que a sua utilização, além de ser instrumento de

promoção da humanização do processo, é também suficiente para promover a construção de uma sociedade fraterna, igual, solidária com paradigmas da cogovernança.

Além disso, a fraternidade como princípio orientador, previsto na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 e na Constituição Federal de 1988, deve servir como norteador orientativo que determinará o procedimento da justiça restaurativa e promoverá, como política pública, a busca pelo procedimento da justiça restaurativa em medidas socioeducativas ao invés da aplicação da medida de internação, visto que o Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como a Lei do Sinase, dispõem sobre a essencialidade de que a pacificação do conflito seja aplicado em medidas socioeducativas.

Pelo fato de que a medida socioeducativa é aplicada a adolescentes que praticaram atos infracionais, com isso, são pessoas em desenvolvimento, preferir medidas humanizadoras e fraternas da aplicação da lei deve ser a busca constante do Estado, para que nossa sociedade consiga se emancipar socialmente e alcançar novos paradigmas, que serão suficientes para a instrumentalização da cogovernança.

REFERÊNCIAS

ACHUTTI. Daniel. **Justiça restaurativa e abolicionismo penal**: contribuições para um novo modelo de administração de conflitos no Brasil. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

ANDRADE. Fernando Gomes de. ANDRADE. Ana Paula Cavalcante Luna de. A Relevância do Princípio da Fraternidade em Tempos de Crise. VERONESE. Josiane Rose Petry. MACHADO. Carlos Augusto Alcântara. POZOLLI. Lafayette. Org. **Pandemia, Direito e Fraternidade: um mundo novo nascerá**. Caruaru: Asces-Unitas, 2020. p. 234-245.

ALMEIDA. Daldice Maria Santana de. BRUYN JÚNIOR. Herbert Cornelio Pieter de. A Justiça Restaurativa como Derivação do Princípio da Fraternidade. José de Ribamar. Org. **Direitos humanos e fraternidade**: estudos em homenagem ao ministro Reynaldo Soares da Fonseca. São Luís: ESMA M: EDUFMA, 2021. p. 291-306.

BAGGIO. Antonio Maria. O desafio da fraternidade. In: OLIVEIRA. Olga Maria Bosch de. ROSSETTO. Geralda Magella de Faria (organizadoras). **Direito e fraternidade humana**: temas contemporâneos. Porto Alegre: Simplíssimo, 2020. p. 13-25.

BARATTA. Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do Direito Penal**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2011.

BARZOTTO. Luis Fernando. Fraternidade: uma aproximação conceitual. In: MACHADO, Carlos Augusto Alcântara; JABORANDY, Clara Cardoso Machado; BARZOTTO, Luciane Cardoso (organizadores.). **Direito e fraternidade**: em busca de concretização. Aracaju: EDUNIT, p. 79-89, 2018.

BATISTA. Vera Malaguti. **Introdução crítica à criminologia brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 de out. 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 10 de abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. **Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm. Acesso em: 19 abr. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 56.252 de Santa Catarina** – Distrito Federal. Relator Min. Reynaldo Soares da Fonseca. Pesquisa de Jurisprudência. Acórdão julgado em 21 de setembro de 2019. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/webstj/Processo/justica/jurisprudencia.asp?valor=202001438067>. Acesso em: 02 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Resolução 225, de 31 de maio de 2016**. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atosnormativos?documento=2289>. Acesso em: 15 mai. 2021.

FOUCAULT. Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramallete. 42.ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

FONSECA. Reynaldo Soares da. FONSECA. Rafael Campos Soares da. O direito fundamental à cultura no Brasil: realidade, financiamento e desafios. In: VERONESE. Josiane Rose Petry; FONSECA. Reynaldo Soares da. (organizadores). **Literatura, direito e fraternidade**. Florianópolis: EMais, 2019. p. 31-58.

FONSECA. Reynaldo Soares da. **O princípio constitucional da fraternidade: seu resgate pelo sistema de justiça**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

FÓRUM Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020**. São Paulo, 2020.

GÓES. Luciano. A “Tradução” do Paradigma Etiológico de Criminologia no Brasil: Um Diálogo entre Cesare Lombroso e Nina Rodrigues da Perspectiva Centro-Margem. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2015, 242 p.

LIMA. Renata Mantovani de; POLI. Leonardo Macedo; SÃO JOSÉ. Fernanda. A evolução histórica dos direitos da criança e do adolescente: da insignificância jurídica e social ao reconhecimento de direitos e garantias individuais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas (online)**. Brasília, v. 7, nº2, 2017, p. 313-329.

NAHAS. Luciana Faisca. A escuta especializada: um não a violência, um sim a fraternidade – o papel da literatura. In: VERONESE. Josiane Rose Petry; FONSECA. Reynaldo Soares da.(organizadores). **Literatura, direito e fraternidade**. Florianópolis: EMais, 2019. p. 121-134.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Conselho Econômico e Social. Resolução n° 2002/12. Princípios básicos do uso de programas de justiça restaurativa em questões criminais. 24 de julho de 2002. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prisonreform/projects/UN_Standards_and_Norms_CPCJ_-_Portuguese1.pdf. Acesso em: 19 abr. 2021.

ROSSETO. Geralda Magella de Faria; OLIVEIRA. Olga Maria Boschi Aguiar de Oliveira. Fraternidade e seus desafios voltados à sustentabilidade: as novas tarefas na civilização teórica. In: OLIVEIRA. Olga Maria Bosch de; ROSSETTO. Geralda Magella de Faria (organizadoras). **Direito e fraternidade humana: temas contemporâneos**. Porto Alegre: Simplíssimo, 2020. p. 74-108.

TOURINHO NETO. Fernando. O direito penal, a fraternidade e a solidariedade. In: SOBRINHO. José de Ribamar et all (organizadores). **Direitos humanos e fraternidade: estudos em homenagem ao ministro Reynaldo Soares da Fonseca**. São Luís: ESMA M: EDUFMA, 2021. p. 275-290.

VELOSO. Roberto Carvalho. CARVALHO. Tereza Cristina Soares da Fonseca. A Justiça Restaurativa na 2ª Vara da Infância e Juventude em São Luís-MA: um horizonte que sinaliza novos caminhos. José de Ribamar. Org. **Direitos Humanos e Fraternidade: estudos em homenagem ao ministro Reynaldo Soares da Fonseca**. São Luís: ESMAM: EDUFMA, 2021. p. 307-334.

VERONSE, Josiane Rose Petry. **Direito penal Juvenil e responsabilização estatutária: elementos aproximativos e/ou distanciadores? – o que diz a Lei do Sinase – a inimputabilidade penal em debate**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

VERONESE, Josiane Rose Petry; ZANETTE, Sandra Muriel. A justiça restaurativa no juizado da infância e juventude e a Lei do Sinase. Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/leitura/a-justica-restaurativa-no-juizado-da-infancia-e-juventude-e-a-lei-do-sinase>. Acesso em: 01 jun. 2021.

WACQUANT. Loic. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: F. Bastos, 2001, Renavan, 2003.

ZEHR. H. **Trocando as lentes: justiça restaurativa para o nosso tempo**. 3. ed. São Paulo: Palas Athena, 2018.

A PROTEÇÃO INTEGRAL À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE: UMA VISÃO A PARTIR DO PRINCÍPIO DA FRATERNIDADE

Cristiano Coelho Pires¹

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.249-264>

Sumário: 1 Introdução; 2 Proteção à criança e ao adolescente com absoluta prioridade; 3 Direito da Criança e do Adolescente: um novo agir político; 3.1 O Conselho Tutelar; 3.2 As entidades de Atendimento; 4 Considerações finais; Referências.

1 INTRODUÇÃO

Em 20 de novembro de 1989, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas aprovou, por unanimidade, a Convenção dos Direitos da Criança. De acordo com a UNICEF² é o documento de Direitos Humanos mais aceito da História, tendo sido ratificado por 196 países.

A redação desse documento foi confiada a um grupo composto por representantes dos 43 países que compunham a Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU). Porém, não se excluía a possibilidade de que representantes de outros países participassem dos trabalhos como observadores.

A Convenção foi assinada pela quase totalidade dos países do mundo, com exclusão da Palestina e do Sudão do Sul, cujo status jurídico não foi unanimemente reconhecido no âmbito internacional. Até 2015, Somália e Estados Unidos, que haviam assinado a Convenção sobre os Direitos da Criança, não a haviam ratificado. Em 2015, também a Somália ratificou a convenção; por isso, no momento em que se escreve este texto, os Estados Unidos são o único país do mundo que ainda não procedeu à plena aplicação, em seu próprio ordenamento jurídico. (BARBARO, 2019, p. 98)

Não obstante, o processo que leva à formulação da Convenção é fruto de uma reflexão ao longo do século acerca da importância do desenvolvimento orgânico do indivíduo, desde a tenra idade³:

¹ Oficial Judiciário - Comissário da Infância e da Juventude no Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Especialista em Direito Público pelo Damásio Educacional. Mestrando em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

² Disponível em [HTTPS://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca](https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca), acesso em 02 de maio de 2021. E-mail: cristianocoelho.adv@gmail.com

³ Afinal, no final do século XIX e início do século XX era bastante comum o trabalho das crianças em situações precárias e de elevado risco

O próprio desenvolvimento orgânico está condicionado à relação de cuidado: observemos que um recém-nascido que recebe determinadas calorias, mas não é acalentado nem acariciado ou não tem um contato contínuo com adultos não cresce em peso e em suas funções intelectivas (síndrome de carência afetiva, tristemente conhecida nos últimos anos). Sólidos estudos científicos nos confirmam que as crianças, para desenvolverem-se em seu pleno potencial humano e social, precisam de muito mais que uma simples condição de não privação calórica. No entanto, se por um lado se está intuitivamente de acordo que uma criança tem direito a alimento, higiene, cuidados médicos, conhecimento da identidade de seus pais, liberdade de religião, ausência de discriminação racial, etc, por outro lado nem sempre são claras as tipologias de atenção, sem as quais as crianças não podem crescer, aprender a amadurecer. Os cuidados úteis para determinar a plena realização do potencial de seu desenvolvimento farão parte, com pleno direito, das “necessidades irrenunciáveis da criança”, que ninguém tem o direito de ignorar. (ARIGLIANI, 2019, p.16)

É certo que a referida convenção aprovada na ONU busca lançar luz sobre as necessidades irrenunciáveis das crianças, “reconhecendo que a criança, para o pleno e harmonioso desenvolvimento de sua personalidade, deve crescer no seio da família, em um ambiente de felicidade, amor e compreensão”. (ONU, 1989)

A aprovação da Convenção no principal organismo multilateral mundial foi resultado de um processo histórico-normativo que se inicia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, considerado o marco fundacional dos Direitos Humanos modernos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada em 10 de dezembro de 1948, em seu Artigo 1º afirma “*Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade*”. Mas o que seria esse conceito metafísico “*espírito de fraternidade*”?

Há uma dificuldade evidente de se definir esse conceito, por se tratar de uma construção ao longo do tempo e incluir mais atitudes mentais e certos modos de agir, que dependem do valor que damos à pessoa humana, de como consideramos o outro (BAGGIO, 2008; LUBICH, 2008; RAWLS, 2016). Contudo, se pode partir de algumas certezas. A primeira delas é que a Fraternidade, etimologicamente, significa “*ver o outro como irmão*” (*frater*, em latim, significa irmão) e assim se opõe ao conceito de Indiferença ao outro. Nesse entendimento, pode-se analisar a chamada Regra de Ouro de Platão “*não faça ao outro aquilo que não gostaria que fosse feito a você*”, ou atualizá-la a partir do que teria sido dito por Jesus Cristo e está narrado no livro de Mateus, capítulo 7 e versículo 12b “*tudo, portanto, quanto desejais que os outros vos façam, fazei-o, vós também, a eles*”.

Portanto, a Fraternidade se materializa na ajuda desinteressada ao próximo, em fazer algo que o ajude a alcançar sua plena dignidade humana, a se ver como sujeito de direitos e a ajudá-lo na busca da Felicidade.

Assim, é importante perceber que o Princípio da Fraternidade, antes de se materializar como categoria política na Revolução Francesa e, como categoria jurídica, intensamente no

século XX, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e, particularmente no Brasil com a Constituição de 1988 e o surgimento do Estado Fraternal (termo cunhado por Carlos Ayres Britto), surge como categoria filosófica.

Claro, ao longo da história do Ocidente, profundamente influenciado pela cultura cristã, certa linguagem de fraternidade está continuamente presente, com uma vasta gama de nuances quanto aos conteúdos do conceito: tanto o significado teologicamente “forte” de fraternidade “em Cristo” quanto a uma miríade de manifestações práticas, que vão da simples esmola ao dever da hospitalidade e à fraternidade monástica – que pressupõe a convivência e a comunhão de bens –, chegando a complexas obras de solidariedade social – as quais, especialmente nas Idades Média e Moderna, precedem os atuais sistemas do bem-estar social. (BAGGIO, 2008, p.7)

Em um trabalho, feito com o apoio da UNESCO e conduzido com a ajuda do Institut de la Langue Française, de Nancy, Gerald Antoine (1989) percebeu que “solidariedade” e “participação” são variações de fraternidade. E afirmou que pelo fato do conceito de fraternidade ter raízes cristãs, há certo impedimento para ele ser um sinal plenamente reconhecido.

Não obstante, as produções acadêmicas, bem como os ordenamentos jurídicos vão demonstrando que é lógico e coerente o emprego da Fraternidade como categoria jurídica.

E é propriamente o Princípio da Fraternidade que serve de instrumento para a remodelação total da política pública de proteção à Criança e ao Adolescente no Brasil.

2 PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE COM ABSOLUTA PRIORIDADE

A Constituição Federal de 1988 definiu em seu art. 227 que:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Essa é a redação original do texto constitucional. Em 2010, com a Emenda 65, o texto foi alterado para incluir também os jovens, compreendidos entre 18 e 30 anos. Não obstante, nosso objeto de estudo são os menores de 18 anos, por isso utilizaremos a redação original - também para ajudar a entender o contexto histórico da época.

A positivação do artigo 227 na Constituição Federal foi resultado de um trabalho de organização da sociedade civil, sobretudo através do Fórum Nacional de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, que se mobilizaram intensamente no período da Constituinte.

Para se apresentar um artigo que concretizasse a proteção à criança e ao adolescente, respondendo aos anseios da sociedade civil, formou-se a Comissão Nacional Criança e

Constituinte (CNCC). Participaram da CNCC integrantes de vários ministérios – Educação, Esportes, Saúde, Previdência Nacional e Assistência Social, Cultura Justiça e Trabalho – e da sociedade civil – como a Pastoral da Criança (CNBB), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), a Organização Mundial para a Educação Pré-Escolas (OMEP), a Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP), a Federação Nacional de Jornalistas (Fenaj), a Frente Nacional da Criança, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, e o Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua (MNMMR).

Todo esse engajamento levou à aprovação do art. 227 com os termos citados. Após a promulgação da Constituição Federal do Brasil, tivemos no âmbito internacional a já mencionada aprovação da Convenção dos Direitos da Criança, ratificada pelo Brasil em 02 de setembro de 1990, através do Decreto 99.710 e, no âmbito nacional, a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (lei 8069/1990) em 13 de julho de 1990.

É essa lei que introduziu um novo *modus operandi* para proteger as crianças e adolescentes à luz da Fraternidade.

3 DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UM NOVO AGIR POLÍTICO

A Convenção dos Direitos da Criança, em seu artigo 1º dispõe que “*considera-se como criança todo ser humano com menos de 18 anos de idade, salvo quando, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioria seja alcançada antes.*”

Essa classificação é importante para demonstrar que o principal documento normativo brasileiro, o Estatuto da criança e do Adolescente, que define criança como todo ser humano com até 12 anos de idade incompletos e adolescente todo ser humano com 12 anos de idade completos até 18 anos incompletos, está em sintonia com a Convenção, isto é, ambos tem como objeto de proteção os indivíduos com menos de 18 anos.

Partindo dessa premissa, o Estatuto da Criança e do Adolescente modifica totalmente o olhar do Estado para os menores de 18 anos.

Antes da aprovação do art. 227 da Constituição Federal, da ratificação da Convenção dos Direitos da Criança e do Estatuto da Criança e do Adolescente preponderava no direito menorista brasileiro a Doutrina da Situação Irregular. Para essa doutrina, os menores apenas são sujeitos de direito ou merecem a consideração judicial quando se encontrarem em uma determinada situação, caracterizada como "irregular", e assim definida em lei.

Em contrapartida, surge a Doutrina da Proteção Integral, que se distingue da anterior por olhar para todas as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

Em suma, o ordenamento jurídico cindia a coletividade de crianças e adolescentes em dois grupos distintos, os menores em situação regular e os menores em situação irregular, para usar a terminologia empregada no Código de Menores brasileiro de 1979. E ao fazê-lo não reconhecia a incidência do princípio da igualdade à esfera das relações jurídicas envolvendo crianças e adolescentes. Hoje não. Se o Direito se funda num sistema de garantias dos direitos fundamentais das pessoas, e no tocante a crianças e adolescentes um sistema especial de proteção, as pessoas (entre elas crianças e adolescentes) necessariamente têm um mesmo status jurídico: aquele que decorre dos artigos 227, 228, e 226 da CF e se cristalizou, na lei ordinária, no Estatuto da Criança e do Adolescente. Não há mais uma dualidade no ordenamento jurídico envolvendo a coletividade crianças e adolescentes ou a categoria crianças e adolescentes: a categoria é uma e detentora do mesmo conjunto de direitos fundamentais; o que não impede, nem impediu, o ordenamento de reconhecer situações jurídicas específicas e criar instrumentos para o tratamento delas, como aliás, ocorre em qualquer ramo do direito (MACHADO, 2003, p. 146).

Assim, o Estado brasileiro passa a ser orientado, pelo arcabouço jurídico-normativo a agir para proteger todas as crianças e adolescentes. Essa determinação criou uma série de normas e estruturas dentro do Estado brasileiro, orientadas para um agir fraterno e descentralizado, tendo em vista que os órgãos públicos que surgem e/ou se reestruturam, tais como o Conselho Tutelar e as Instituições de Acolhimento passam a ser geridas em âmbito local, nas cidades.

A título ilustrativo da realidade brasileira das crianças e adolescentes quando da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, trazemos um trecho do Jornal da Constituinte n. 46, meio de comunicação usado para informar à sociedade sobre os avanços na Assembleia Nacional Constituinte, de maio de 1988:

Imagine cinco bombas de Hiroshima lançadas, a cada ano, sobre o Brasil, ou 400 mil mortos: essa é a soma de nossas crianças, entre zero e quatro anos de idade, que morrem, anualmente, por falta de condições mínimas de sobrevivência. Infelizmente, a dramaticidade da situação não pára somente nos altos índices da mortalidade infantil.

Os números são mais eloquentes do que as palavras: 67 milhões de crianças e adolescentes carentes, dos quais 45 milhões em condições subumanas de vida, isto é, subalimentadas, subassistidos sanitariamente, subabrigados, subempregados, etc. Doze milhões de abandonados, sendo que 7 milhões vivendo nas ruas, sem quaisquer laços de família, de sociedade, de ninguém e de nada. Dos também 7 milhões de portadores de deficiências físicas, apenas cerca de 90 mil recebem alguma assistência. Dez milhões fora da escola (de 100 crianças que iniciam os estudos, apenas 8 concluem o 1º grau). Meninas de 8 e 9 anos de idade prostituídas, aproximadamente 3 milhões. Crianças de 5 e 6 anos exploradas acintosamente no trabalho do campo: são boias-frias que trabalham como adultos, mas recebem como menores. Há 15 milhões de jovens e meninos em estado grave de subnutrição. Isso explica porque 80% dos rapazes convocados para o serviço militar são dispensados por falta de condições físicas. Junte-se a essas dolorosas estatísticas o confinamento ilegal, as violências, a indiferença, o ódio, toda sorte de doenças da pobreza e o extermínio pelo simples fato de serem crianças abandonadas. O que o Brasil está esperando do seu futuro? (VALDIRA, 1988, p. 8)

É esse o cenário alcançado com a Doutrina da Situação Regular associada a falta de políticas públicas específicas para as crianças e adolescentes.

A Doutrina da Proteção Integral tem a árdua tarefa de mitigar esses problemas, à luz da Fraternidade. O mesmo Jornal ainda acrescenta, em referência à descentralização de políticas públicas para as crianças e adolescentes:

A municipalização do atendimento à criança e ao adolescente é outra reivindicação de pessoas, entidades e especialistas envolvidos com o problema, por saber, que aí, no município, é que ela se encontra e é aí que, pelo menos, ela começa a existir. No município também o cidadão que pode olhar para ela está mais perto, pode fiscalizar o seu atendimento, denunciar as irregularidades, tornando-se assim uma espécie de ponte entre a sociedade e o governo. Na opinião de estudiosos do assunto e de batalhadores por uma mudança do dramático quadro, as formas de atendimento à criança carente são distorcidas, cruéis, ou quando muito, são totalmente ineficientes ou ineficazes. Urge uma mudança. Radical, imediata. (VALDIRA, 1988, p. 9)

Assim, sai da mobilização da sociedade civil na Assembleia Nacional Constituinte a proposta de descentralização de política pública que se concretizará com a Lei 8069/1990 e com as seguintes diretrizes:

Art. 88 São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;

VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei;

VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

VIII - especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil;

IX - formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersetorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral;

X - realização e divulgação de pesquisas sobre desenvolvimento infantil e sobre prevenção da violência.

Essas diretrizes da política de atendimento são muito relevantes, pois, com a municipalização do atendimento, vão representar um movimento de aproximação dos diversos profissionais de uma mesma localidade, com suas competências específicas e técnicas, incluindo, ainda, no planejamento a comunidade, os familiares e o próprio sujeito de direitos criança ou adolescente.

Entende-se, com a Doutrina da proteção integral, que só se chega a uma estratégia eficaz para fomentar o desenvolvimento da criança e do adolescente com agir fraterno, em que todos são chamados a dar sua contribuição, sem que haja uma verdade *a priori* que se imponha de cima para baixo. Um exemplo são as chamadas audiências concentradas, realizadas nas Varas da Infância e da Juventude.

Essa audiência, regulamentada pelo Provimento nº 32 de 2013 do Conselho Nacional de Justiça, é realizada semestralmente, preferencialmente nos meses de abril e outubro, e reúne o magistrado, o escrivão da Vara, equipe interdisciplinar atuante perante à Vara da Infância e da Juventude (como psicólogos e assistentes sociais), Ministério Público, Defensoria Pública e todos os órgãos municipais com atribuições afeitas à Infância e Juventude (conselho tutelar, entidade de atendimento e sua equipe interdisciplinar, secretaria municipal de assistência social, secretaria municipal de saúde, secretaria municipal de trabalho/emprego, secretaria municipal de habitação). Com a atribuição de analisar, individualmente, a situação de cada criança ou adolescente acolhido institucionalmente e inscrito no Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos (CNCA) essa audiência concentrada confecciona ata de audiência individualizada para cada acolhido ou grupo de irmãos no processo próprio, com assinatura dos presentes e as medidas tomadas. Ainda, é recomendável a participação na audiência dos pais ou parentes do acolhido que com eles mantenham vínculos de afinidade e afetividade.

Na verdade, a política pública de proteger à criança e o adolescente é concretizada caso a caso, pois em determinada circunstância, pode haver uma violência física ou psicológica muito grave e, nesse caso, será melhor a destituição do poder familiar e colocar o menor em instituição de acolhimento ou família acolhedora, temporariamente, até que se inicie o processo de guarda e adoção e o coloque em família substituta. Em outras circunstâncias, será aplicado em benefício do menor uma medida de proteção, que implicará em uma obrigação aos pais ou responsáveis, como por exemplo, quando a direção do colégio atesta a inassiduidade do menor e solicita ao conselho tutelar que oficie o Ministério Público, que, por sua vez, ingressa com ação para aplicação de medida de proteção junto à Vara da Infância e da Juventude. Em outro caso, a política pública de proteção ao menor será observada na atuação de fiscalização realizada pelo Comissariado da Infância e da Juventude em uma festa com venda de bebida

alcoólica, proibido para menores de dezoito anos. Ainda, pode haver um caso de uma adolescente gestante que não deseja criar seu filho recém-nascido e pensa em abandoná-lo em segredo. Nesse caso, a presença fraterna do profissional de proteção à criança e ao adolescente pode socorrer esses dois sujeitos em vulnerabilidade, acolhendo a decisão da adolescente, desde que representada por um responsável, e realizando o procedimento chamado de entrega legal, permitindo que o recém-nascido seja encaminhado para instituição de acolhimento ou família acolhedora e, posteriormente, para uma família cadastrada no Sistema Nacional de Adoção (SNA). Enfim, são várias as possibilidades. Mas todas elas estão permeadas pela necessidade do agir fraterno.

Tendo exemplificado e apontado a diversidade de atuação na seara da proteção integral, e para esmiuçar a nova política pública, analisaremos a instituição do Conselho Tutelar e das entidades de atendimento como exemplos da inovação advinda com a Doutrina da Proteção Integral.

3.1 O Conselho Tutelar

Positivado no Título V da Lei 8069/1990, o conceito, estrutura e funções do Conselho Tutelar estão definidos entre os artigos 131 e 140 da referida lei. Ele é um órgão municipal, permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. O Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe que em cada município ou região administrativa - no caso do Distrito Federal - haverá pelo menos 1 Conselho Tutelar, composto de 05 membros eleitos para um mandato de 04 anos pelo voto direto e facultativo da população local, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial. De acordo com levantamento da Secretaria de Direitos Humanos, em 2015, havia 5.956 conselhos tutelares instalados em 5.559 municípios⁴.

Os conselheiros tutelares, considerados prestadores de serviço público relevante, tem ainda assegurados, através de lei municipal, remuneração e direitos, tais como, gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de 1/3 (um terço) do valor da remuneração mensal, cobertura previdenciária, licença-maternidade ou licença-paternidade, gratificação natalina, recursos necessários à atuação do Conselheiro e formação continuada.

Assim, as funções do Conselheiro tutelar são todas as que se relacionam com à proteção à criança e ao adolescente, destacando-se entre suas atribuições o atendimento às

⁴ Disponível em [HTTPS://www.childhood.org.br/conquistas-do-eca-criacao-do-conselho-tutelar](https://www.childhood.org.br/conquistas-do-eca-criacao-do-conselho-tutelar), acesso em 02 de maio de 2021

crianças e adolescentes sempre que os seus direitos forem ameaçados ou violados por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável e em razão de sua conduta. Observada uma dessas hipóteses, o conselheiro atua em estrita cooperação com outros órgãos públicos, tais como a Secretaria Municipal de Direitos Humanos, o Ministério Público e o Poder Judiciário, levando, pela autoridade competente, à aplicação das seguintes medidas, previstas no artigo 101:

Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;

II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;

III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;

IV - inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente;

V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;

VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;

VII - acolhimento institucional;

VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar;

IX - colocação em família substituta.

Também a eles é atribuída a função de atender e aconselhar os pais e responsáveis, demonstrando que o Conselho Tutelar não atua em oposição aos pais ou responsáveis ou como órgão persecutório destes, como muitas famílias sem orientação acabam acreditando. Na verdade, o Conselho Tutelar tem como norte o diálogo e presença constante no bairro, a fim de conhecer a realidade e proteger as crianças e adolescentes, adotando a Teoria da Vitimização, em que muitas vezes só há a vítima que é a criança ou adolescente, sem colocar no polo oposto os pais como réus. Os pais, muitas vezes, precisam ser orientados de que sua ação ou omissão para com seu filho configura violação dos seus direitos. É o caso, por exemplo, quando um pai deixa de matricular o filho em estabelecimento de ensino ou quando deixa que ele permaneça na rua desacompanhado por muitas horas.

Cumprido ressaltar que as atribuições do conselheiro são limitadas e, em alguns casos será necessária a intervenção do poder Judiciário, a despeito de aplicações de medidas administrativas e/ou acompanhamento pelo Conselho Tutelar.

É o caso do julgado abaixo, que havia sido extinto em primeira instância por alegação de ausência do interesse processual, sem enfrentar a questão da violação dos direitos dos menores. Em segunda instância, a sentença foi revertida pelos desembargadores, que

determinaram que o processo voltasse à origem para ser julgado e afirmou a correção do Ministério Público ao buscar a ação judicial para proteger os menores, bem como a necessidade da medida de proteção ser enfrentada no mérito pelo magistrado:

Tratam os autos de apelação interposta contra a sentença de ordem 3, proferida pelo MM. Juiz do Juizado da Infância e da Juventude da Comarca de Vespasiano, no procedimento de aplicação de medidas protetivas instaurado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em defesa dos então menores G.O.S., J.O.S., L.O.S., E.V.O.S., E.O.S.

A r. sentença julgou extinto o processo, sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC, em virtude da ausência de interesse processual do Ministério Público. Diário do Judiciário Eletrônico/TJMG Administrativo Disponibilização: 26 de maio de 2021 Publicação: 27 de maio de 2021 dje.tjmg.jus.br Edição nº: 98/2021 Página 46 de 54

Inconformado, o órgão ministerial apresenta apelação à ordem 5, pretendendo a reforma da sentença ao argumento de que é necessária a intervenção judicial, uma vez que o Conselho Tutelar já vem aplicando medidas de proteção desde 2010, sem que isso tenha impedido a crescente degradação da situação do menor. Ademais, dispõe que, nos termos do art. 141, caput, do ECA, o acesso à justiça é direito de toda criança ou adolescente, pugnando, pois, pela cassação da sentença e retorno dos autos à origem para regular prosseguimento.

(...) Ao meu sentir, é patente a necessidade do órgão ministerial de recorrer ao Judiciário para ver satisfeita sua pretensão, notadamente em virtude da vasta comprovação nos autos, de que as medidas administrativas vêm sendo tomadas há mais de 10 anos sem qualquer êxito. Cumpre registrar que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso XXXV, consagra o princípio do direito de ação, segundo o qual todos têm acesso ao Poder Judiciário para postular tutela jurisdicional de um direito individual, coletivo ou difuso. E mais, o inciso XXXIV, alínea a, do citado preceptivo legal também assegura a todos o direito de petição aos poderes públicos em defesa do direito ou contra ilegalidade ou abuso de poder, nada havendo de limitação ou condicionamento na norma para o alcance do fim nela colimado. Ademais, o acesso à justiça é garantido, também, no Estatuto da Criança e do Adolescente: “Art. 141. É garantido o acesso de toda criança ou adolescente à Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, por qualquer de seus órgãos.” (DJE TJMG, publicado em 27 de maio de 2021, p. 45 a 47)

Assim, deve-se observar que o acesso à Justiça se insere na Doutrina da Proteção Integral à Criança e ao Adolescente, servindo os órgãos do Poder Judiciário como instrumentos para combater as violações que o Conselho Tutelar não é capaz de fazer cessar.

Não obstante, ainda, é comum que o conselheiro tutelar seja o primeiro a ser chamado quando um vizinho verifica uma situação de negligência, violência, abandono ou maus tratos de pais com um menor de idade. Também é o conselho tutelar acionado frequentemente por diretores de escola quando se verifica um excesso no número de faltas do educando ou pelos profissionais de um hospital, quando verificam o desejo de uma puérpera de entregar seu filho para adoção.

É a partir da atuação do conselheiro tutelar, documentada em ofícios ao Ministério Público ou diretamente ao Poder Judiciário, que se inicia um processo de retirada da criança ou adolescente de uma situação de violação dos seus direitos, que vai ser continuado com o

acompanhamento do Poder Judiciário, na vara da Infância e da Juventude. Ainda, durante o trâmite de muitos processos, será o conselheiro tutelar solicitado à cooperar com informações, visitas domiciliares e outros elementos probatórios verificados *in loco* para auxiliar o magistrado na tomada de uma decisão. Muitas vezes é comum ter uma manifestação do conselheiro tutelar apontando para uma violência grave à criança ou adolescente, cometida dentro de casa, como abusos sexuais que vai ser posteriormente referendada por um estudo psicossocial, conduzido por assistente social e psicóloga do Poder Judiciário, denotando uma cooperação importante entre esses órgãos.

Assim, cabe ao conselheiro se pautar pela fraternidade, pois investido no cargo público através do exercício de cidadania da eleição, representa um órgão autônomo, não jurisdicional e descentralizado, que não busca, *per se*, réus, mas sim proteger as vítimas crianças e adolescentes, com absoluta prioridade.

3.2 As entidades de Atendimento

Positivadas dentro do Título I da Parte especial do Estatuto da Criança e do Adolescente, as entidades de atendimento possuem vasta atribuição, desde a orientação e apoio sócio familiar, passando pelo acolhimento institucional até as medidas socioeducativas aplicadas após o cometimento de ato infracional. São atribuições bem distintas, pois, a despeito de estarem todas as atribuições sob a incidência da Doutrina da Proteção integral, as entidades de atendimento que se inserem no sistema socioeducativo, isto é, em que há a aplicação de sentença para cumprimento de medida socioeducativa após o cometimento de ato infracional carregam mais vícios estatais do antigo Código de Menores brasileiro de 1979. Estabelecida essa diferença, queremos nos deter, primeiramente, na análise das entidades de atendimento que desenvolvem programa de acolhimento institucional.

As entidades de atendimento de acolhimento institucional devem adotar os princípios contidos no Artigo 92 da Lei 8069/1990, quais sejam: preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar; integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa; atendimento personalizado e em pequenos grupos; desenvolvimento de atividades em regime de co-educação; não desmembramento de grupo de irmãos; evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados; participação na vida da comunidade local; preparação gradativa para o desligamento; participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

Esses princípios evidenciam a característica do acolhimento institucional como última medida para assegurar a proteção à criança ou adolescente que está em situação de risco, bem como a brevidade e transitoriedade da medida⁵. Tanto que a cada seis meses, os técnicos dessas entidades devem apresentar novo Plano de atendimento da criança/adolescente abrigado, sempre na perspectiva de reinserir o mesmo em sua família natural, ampliada ou buscar uma família substituta, através da adoção. Além do mais, destaca-se a atuação da equipe multidisciplinar da instituição para assegurar, por exemplo, um desenvolvimento sadio do acolhido, primando pelo afeto, como aponta o art. 92, §7º:

Quando se tratar de criança de 0 (zero) a 3 (três) anos em acolhimento institucional, dar-se-á especial atenção à atuação de educadores de referência estáveis e qualitativamente significativos, às rotinas específicas e ao atendimento das necessidades básicas, incluindo as de afeto como prioritárias.

Nessa atuação da equipe multidisciplinar encontra-se, mais uma vez, a aplicação do princípio da Fraternidade, pois configura-se como um trabalho coletivo em prol de um cidadão que teve os seus direitos ameaçados e encontrava-se em uma situação de risco. É um trabalho tão sério que exige a comunicação de tudo à autoridade judiciária e ao Ministério Público, que atuam nessa força-tarefa para alcançar a proteção integral à luz da Fraternidade. Por exemplo, caso excepcional e de urgência, de acolhimento institucional sem prévia determinação da autoridade competente exige a comunicação do fato em até 24 (vinte e quatro) horas ao Juiz da Infância e da Juventude, sob pena de responsabilidade.

Assim, a equipe multidisciplinar da instituição de acolhimento, imediatamente após o acolhimento da criança ou do adolescente, elaborará um plano individual de atendimento, visando à reintegração familiar, ressalvada a existência de ordem escrita e fundamentada em contrário de autoridade judiciária competente, caso em que também deverá contemplar sua colocação em família substituta, observadas as regras e princípios do estatuto da Criança e do Adolescente.

Esse plano individual pode ter a participação de pedagogo, psicólogo, assistente social e técnico jurídico, de forma que será elaborado sob a responsabilidade da equipe técnica do respectivo programa de atendimento e levará em consideração a opinião da criança ou do adolescente e a oitiva dos pais ou do responsável.

Ainda, constarão do plano individual, os resultados da avaliação interdisciplinar; os compromissos assumidos pelos pais ou responsável; e a previsão das atividades a serem

⁵ Art. 101, § 1º do Estatuto da Criança e do adolescente afirma que “O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade”

desenvolvidas com a criança ou com o adolescente acolhido e seus pais ou responsável, com vista na reintegração familiar ou, caso seja esta vedada por expressa e fundamentada determinação judicial, as providências a serem tomadas para sua colocação em família substituta, sob direta supervisão da autoridade judiciária.

A responsabilidade é imensa por se lidar com sujeitos que tem todos os eixos de sua vida em formação, além da agravada situação de riscos e violências pretéritas, não raras das vezes, cometidas pelos próprios genitores. Assim, é importante o trabalho conjunto com a família de origem, nos casos em que não houve destituição do poder familiar, de forma a possibilitar o retorno à família e/ou colocação na família extensa. Destarte, também nesse eixo é importante o princípio da municipalização do atendimento, de forma à realizar o acolhimento institucional no local mais próximo à residência dos pais ou do responsável e, como parte do processo de reintegração familiar, sempre que identificada a necessidade, a família de origem será incluída em programas oficiais de orientação, de apoio e de promoção social, sendo facilitado e estimulado o contato com a criança ou com o adolescente acolhido.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caminho que levou o Brasil a adotar a Proteção Integral às crianças e adolescentes como política pública foi um caminho de mobilização e participação cívica no processo da Assembleia Nacional Constituinte, em que se fez escolhas políticas. GIORDANI (1948, p. 48) afirma que “*o esforço da política deveria ser um esforço da caridade e, portanto, uma pressão para superar as divisões de partes e classes internamente, de raças e línguas externamente*” de forma que entrar no terreno político é “*lançar a alma num desafio arriscado pela saúde dos irmãos, para servir os mais desafortunados*”. Quem pode ser mais desafortunado do que aquele pequenino privado de ter uma família? Quem mais desafortunado do que aquele violentado em sua própria casa por um genitor ou guardião que só devia dar amor? Quem mais desafortunado do que aquele que sente o ódio no próprio corpo, agredido e maltratado somente por existir? As crianças e os adolescentes são a eterna e constante prioridade, a urgência de todas as horas. Nas palavras da poetisa chilena e Nobel de Literatura de 1945, Gabriela Mistral:

Muchas de las cosas
que nosotros necesitamos
pueden esperar, los niños no pueden,
ahora es el momento,
sus huesos están en formación,
su sangre también lo está
y sus sentidos

se están desarrollando,
 a él nosotros no podemos contestarle
 mañana,
 su nombre es hoy⁶

Assim, com um avanço gradativo, chegou-se, no Brasil, a um modelo que vigora à luz do Princípio da Fraternidade e congrega os diferentes setores profissionais com competência sobre a infância e adolescência numa atuação descentralizada, municipalizada, intersetorial e com senso de urgência. Pois a importância da existência da fraternidade na formulação da política pública também está na prioridade que se confere ao caso, antagonizando com a indiferença. O agir fraterno propriamente antagoniza com o agir indiferente, em que não há alteridade. Afinal, como bem afirmou o papa Francisco (2019) “*todos temos o dever de acolher, com generosidade, os menores e as pessoas vulneráveis e criar para eles um ambiente seguro, atendendo de maneira prioritária aos seus interesses*”.

REFERÊNCIAS

- ANTOINE, Gerald. *Liberté, égalité, fraternité ou Les fluctuations d'une devise*. Ed. Unesco, 1989
- ARIGLIANI, Raffaele. *As crianças: necessidades e direitos*. In.: Proteger a infância Ed. Cidade Nova. São Paulo: 2019
- BAGGIO, Antonio Maria. *A redescoberta da fraternidade na época do “terceiro 1789”*. In BAGGIO, Antonio Maria (org.). *O princípio esquecido/1: fraternidade na reflexão atual das ciências*. São Paulo: Cidade Nova, 2008.
- _____. *Fraternidade e reflexão politológica contemporânea*. In BAGGIO, Antonio Maria (org.). *O princípio esquecido/2: Exigências, recursos e definições da fraternidade na política*. São Paulo: Cidade Nova, 2009.
- BARBARO, Sérgio. *A aplicação sobre a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança no mundo: uma visão comparativa* In.: Proteger a infância Ed. Cidade Nova. São Paulo: 2019
- BARROSO, Luís Roberto. *Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, 2001
- BAUMAN, Zigmunt. *A Sociedade Individualizada*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BAUMAN, Zigmunt. *Estranhos a nossa porta*. Rio de Janeiro: Zahar: 2017

⁶ Muitas das coisas de que necessitamos podem esperar. A criança não pode. Agora é o momento em que seus ossos estão se formando, seu sangue também o está e seus sentidos estão se desenvolvendo. A ela não podemos responder “amanhã”. Seu nome é hoje. (traduzido livremente por mim)

BÍBLIA. Vários autores. CNBB, 2019.

BLAU, Judith e MONCADA, Alberto. *Justice in the United States: human rights and the US Constitution*. Nova York: Rowman & Littlefield, 2006.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 29ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BOWLBY, John. *Formação e rompimento dos laços afetivos*. Martins Fontes, 2015.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 29ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRITTO, Carlos Ayres. *Teoria da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

_____. *O humanismo como categoria constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FRANCISCO. *Carta Apostólica sob a forma de Motu proprio*. Roma, 26 de março de 2019

GIORDANI, Igino. *Disumanesimo*, Morcelliana, 1948, pp. 48-49, Ed. Città Nuova.

LUBICH, Chiara, 2008. *Mensagem ao I Congresso Nacional sobre o tema “Direito e Fraternidade”*. (Mariápolis Ginetta 25-27 jan). Disponível em: <<http://groups.google.com/group/comunhao-e-direito/files?hl=pt-BR>>. Acesso em 17 ago 2019

_____. *O Grito*. 3. ed. São Paulo: Cidade Nova, 2001

MACHADO, Carlos Augusto Alcantara. *A fraternidade como categoria constitucional: considerações a partir do compromisso preambular da carta magna do brasil de 1988*. In: *Cidadania, Participação política e Fraternidade*, 2014.

_____, Carlos Augusto Alcântara. *A fraternidade como categoria jurídico-constitucional*. *Revista do Ministério Público do Estado de Sergipe*, ano XVIII, n. 22, 2008.

_____. *A fraternidade como categoria jurídico-constitucional*. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, Ano 7, n. 26, jul/set de 2009.

_____. *A fraternidade como categoria constitucional*. In SOUZA, C. A. M. & CAVALCANTI, T. N. *Princípios Humanistas Constitucionais: Reflexões sobre o humanismo do século XXI*. São Paulo: Letras Jurídicas – Cidade Nova, 2010.

_____. *O Preâmbulo da Constituição do Brasil de 1988: fonte do compromisso estatal para a edificação de uma sociedade fraternal*. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte: Fórum, ano 10, n. 36, jan/mar de, 2012.

_____. *Fraternidade no Direito: Proposta de reflexão*. *Revista Jurídica Consulex*, ano XVI, n. 373, 01 ago de 2012.

_____. *A fraternidade e o direito constitucional brasileiro*: Anotações sobre a incidência e a aplicabilidade do princípio/valor fraternidade no direito constitucional brasileiro a partir da sua referência no preâmbulo da Constituição Federal de 1988. In. PIERRE, Luiz Antonio de Araújo... [et alii.] (organizadores). *Fraternidade como categoria jurídica*. Vargem Grande Paulista, SP: Editora Cidade Nova, 2013.

MACHADO, Marta de Toledo. *A proteção constitucional de Crianças e Adolescentes e os Direitos Humanos*, 1ª edição, Barueri – SP, Manole, 2003

MARITAIN, Jacques. *Humanismo Integral – uma visão nova da ordem cristã*. Tradução: Afranio Coutinho. São Paulo : Companhia Editora Nacional, 1945.

PIRES, CRISTIANO. *O Princípio da Fraternidade como modo de agir no Estado Social de Direito*. EDUCAÇÃO, DIREITO E FRATERNIDADE – Temas teórico-conceituais. IEDF, 2021

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

VALDIRA, Maria. *Proteção às crianças no país do futuro*. *Jornal da Constituinte* n. 46 (09 a 15 de maio de 1988). Disponível em [HTTPS://www.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/Jornal%20da%20Constituinte](https://www.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/Jornal%20da%20Constituinte)

A CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA “NA MÃO CERTA” NO ENFRENTAMENTO DA EXPLORAÇÃO SEXUAL COMERCIAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NAS RODOVIAS BRASILEIRAS A PARTIR DO PRINCÍPIO DA FRATERNIDADE

Rafael Bueno da Rosa Moreira¹

Amanda Geisler Aires Bispar²

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.265-278>

Sumário: 1 Introdução; 2 A exploração sexual comercial de crianças e adolescentes nas rodovias brasileiras; 3 O princípio da fraternidade como instrumento de base para a articulação do Sistema de Garantia de Direitos com entidades da sociedade civil; 4 O papel do Programa "Na Mão Certa" no enfrentamento da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes nas rodovias brasileiras; 5 Considerações finais; Referências.

1 INTRODUÇÃO

A exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, ao mesmo tempo em que é classificada nacional e internacionalmente como uma das piores formas de trabalho infantil, também é uma forma de violência sexual, sendo causada por complexos motivos e trazendo consequências perversas para o desenvolvimento humano. O enfrentamento a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes é um dos desafios relacionados a proteção de direitos de crianças e adolescentes no Brasil. A fim de que haja adequada construção de políticas públicas e um avanço cíclico, é de suma importância o prévio planejamento visando as necessidades locais, tendo em vista as características e complexidades de cada região, sendo na esfera municipal que se dá a execução de ações estratégicas de erradicação e prevenção da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes.

¹ Pós-doutor, Doutor e Mestre em Direito pela UNISC, Professor do Curso de Direito da URCAMP/Bagé, coordenador do Grupo de Pesquisas sobre Direitos Humanos e Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes (GEDIHCA/ URCAMP) e integrante Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens (GRUPECA/UNISC). Coordenador do Projeto de Pesquisa Direito, Inovação e Novas Tecnologias da URCAMP. E-mail: rafaelbmoreira2@yahoo.com.br

² Acadêmica do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário da Região da Campanha – URCAMP/Bagé. Integrante do Grupo de Pesquisas sobre Direitos Humanos e Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes (GEDIHCA/ URCAMP) e voluntária de Iniciação Científica do Programa Institucional de Iniciação Científica – PIIC da URCAMP. E-mail: amandabispar@gmail.com

Para o desenvolvimento da pesquisa, a delimitação da investigação está estruturada na identificação e reconhecimento do papel do Programa “Na Mão Certa” no enfrentamento da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes que ocorre nas rodovias brasileiras, tendo por base o princípio da fraternidade.

O objetivo geral busca analisar o princípio da fraternidade como base para que as entidades não governamentais contribuam com o desenvolvimento das políticas públicas de erradicação da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes nos municípios: uma análise a partir das experiências do Programa "Na Mão Certa". Com tal finalidade, propôs-se como objetivos específicos contextualizar a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes nas rodovias brasileiras, verificar o princípio da fraternidade como instrumento de base para a articulação do Sistema de Garantia de Direitos com entidades da sociedade civil e expor as experiências do Programa "Na Mão Certa" no enfrentamento da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes nas rodovias brasileiras.

A abordagem sobre o tema se justifica em decorrência da necessidade de aperfeiçoamento das estratégias de enfrentamento da exploração sexual comercial, em vista que tal atividade viola direitos humanos e fundamentais de crianças e adolescentes, implica diretamente na condição de exclusão social e de pobreza em relação a crianças e adolescentes exploradas sexualmente de forma comercial e gera diversas consequências negativas para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes.

Como problema de pesquisa, questiona-se: como o princípio da fraternidade pode orientar entidades não governamentais a contribuírem com o desenvolvimento de políticas públicas de erradicação da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes nos municípios?

Como hipótese inicial da corrente pesquisa, tem-se que a fraternidade legitima e intensifica o próprio estado democrático, sendo um princípio que ressalta a sociedade participativa e interdependente, no reconhecimento pessoal e do outro, como valores sociais. As políticas públicas que são pensadas, constituídas e implementadas neste contexto e com tal compreensão fraterna, permitem melhor efetividade e maiores organizações, em vista de propósitos pré-estabelecidos. A erradicação da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, em especial nas rodovias brasileiras, depende de um esforço de todos os responsáveis: governo, iniciativa privada e sociedade civil organizada, para mobilizar e envolver nesta ação um número cada vez maior de empresas, entidades representativas e organizações da sociedade civil.

O método de abordagem é dedutivo, onde se partiu de análises das premissas gerais sobre o tema e foi sendo especificado mediante construção teórica do estudo. O método de procedimento é monográfico. Utiliza-se da técnica de pesquisa bibliográfica, utilizando-se do embasamento da pesquisa em livros, teses, dissertações e artigos científicos.

2 A EXPLORAÇÃO SEXUAL COMERCIAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NAS RODOVIAS BRASILEIRAS

A exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, atividade classificada como uma das piores formas de trabalho infantil, é uma forma de violência sexual que pressupõe uma relação de mercantilização, no qual o contato ou a relação sexual são frutos de uma contraprestação, seja ela financeira, de oferta de bens, ou até mesmo de promessas e ameaças, consistindo na oferta de toda atividade sexual ou pornográfica realizada por crianças e adolescentes, ou seja, qualquer pessoa com idade inferior a 18 anos (MOREIRA, 2020, p. 68).

A exploração sexual comercial de crianças e adolescentes é definida como uma relação de mercantilização (exploração/dominação) e abuso (poder) do corpo de crianças e adolescentes (oferta) por exploradores sexuais (mercadores), organizados em redes de comercialização local e global (mercado) ou por pais, ou responsáveis, e por consumidores de serviços sexuais pagos (demanda). (LEAL; LEAL, 2005, p. 21-22)

Uma das formas mais extremas de violação dos direitos humanos, a exploração sexual comercial de crianças é realidade vivenciada em muitos países, de maneira mais acentuada naqueles onde há exclusão socioeconômica decorrente dos altos índices de pobreza, desigualdade social, discriminação de gênero, abuso de drogas e álcool, deslocamento, migração, conflitos armados, desastres naturais, normas sociais prejudiciais e tolerância social. Tal exploração de pessoas segue a lógica do mercado, em que uma criança ou adolescente que tem negadas as condições econômicas mínimas para a sua subsistência no ambiente intrafamiliar, vai ser sexualmente explorada pelo detentor do capital, sendo uma forma de exploração que é considerada “perversa, desprotegida e degradante” (THOMÉ, 2009, p. 17).

A exploração sexual comercial traz consequências negativas para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes e é uma atividade causada por diversos motivos, ocasionando a violação de direitos fundamentais. As causas para tal atividade residem em fatores econômicos, culturais e na insuficiência das estratégias e ações de políticas públicas para o enfrentamento do trabalho infantil. As causas econômicas são as relacionadas com a pobreza, a extrema pobreza, a globalização, o ciclo intergeracional da pobreza, a desigualdade social e a exclusão social. As culturais são as relacionadas aos mitos em torno da infância que promulgam discursos em torno do trabalho infantil como algo positivo para o desenvolvimento da pessoa

humana, bem como a cultura adultocêntrica e de coisificação da infância. A insuficiência das estratégias e ações de políticas públicas para o enfrentamento do trabalho infantil, por sua vez, ocorre em decorrência da falta de estrutura e capacitação para o desenvolvimento de políticas públicas, assim como o não acesso à educação, à assistência social e à saúde (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2015, p. 75-86).

Ocorrendo recorrentemente por razão de privação de direitos básicos inerentes ao desenvolvimento humano e a falta de alternativas devido à situação de pobreza e extrema pobreza, a exploração sexual comercial possui por características vitimar as crianças e adolescentes que estão nos espaços de exclusão econômica e social nos municípios. Pela situação de negação ou privação de direitos em que se encontram, sendo, para muitos, a única possibilidade de busca pela subsistência/sobrevivência, crianças e adolescentes acabam por ser levadas à exploração sexual comercial e tem suas oportunidades descartadas pela situação de pobreza, extrema pobreza e de exclusão social em que se encontram, numa lógica de desigualdade e inferioridade, em que o explorador sexual possui o poder originário da sua condição social, etária e demais circunstâncias que acabam por ser utilizadas para discriminar a infância (SOUSA, 2008, p. 49).

O Mapa da Violência contra Crianças e Adolescentes no Brasil, utilizando dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação – SINAN do Ministério da Saúde, quantificou o número de atendimentos por violência no Sistema Único de Saúde – SUS no ano de 2011, quando da realização da notificação compulsória pelas equipes de saúde, expressando que, no Brasil, a violência sexual é uma das modalidades de violação de direitos mais frequente contra crianças e adolescentes, perdendo apenas para a violência física (WAISELFISZ, 2012, p. 67).

Verifica-se por estudo que crianças e adolescentes são recorrentemente sexualmente exploradas de forma comercial quando do mercado do sexo, podendo ocorrer de duas até quatro atividades por dia e uma média de dezoito atos por semana. A exploração sexual comercial de crianças e adolescentes está determinada por um contexto de perversidades que é fruto de distintos fatores, levando à coisificação de sujeitos de direitos em uma competição com natureza econômica, em que é violado o processo peculiar de desenvolvimento da infância (MUJICA; CAVAGNOUD, 2011, p. 103-106).

A exploração sexual comercial como uma modalidade de trabalho infantil causa prejuízos para o desenvolvimento humano na atual sociedade que se baseia no consumo. Sobre o ponto de vista econômico, a exploração sexual comercial exclui socialmente e perpetua o ciclo intergeracional da pobreza, havendo a manutenção da situação de pobreza ou de extrema

pobreza familiar quando a criança ou o adolescente que foi explorado chegar à vida adulta. Em relação a saúde humana, gera consequências para o desenvolvimento físico e psicológico, além do risco de doenças e gravidez prematura. Na perspectiva educacional, causa prejuízos em relação ao desenvolvimento intelectual e evasão escolar. Em vista da competitividade do mercado capitalista globalizado, sempre que houver mais prematuramente a exploração de atividades laborais abaixo das idades mínimas permitidas, piores serão as oportunidades na vida futura (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2015, p. 89-95).

Em vista da constante circulação de mercadorias realizadas por caminhões e da grande malha viária do país, as rodovias brasileiras são pontos recorrentes para a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes. Os principais pontos vulneráveis a tais explorações vêm sendo mapeados recorrentemente num trabalho realizado pela Polícia Rodoviária Federal, em conjunto com a Organização Internacional do Trabalho, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, a Organização Não Governamental *Childhood* Brasil e o setor privado. Nesse projeto, a Polícia Rodoviária Federal tem agido na fiscalização desses pontos, contribuindo para o enfrentamento ao problema (BRASIL: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; *et al.*, 2018).

A identificação das práticas de exploração sexual comercial de crianças e adolescentes nas rodovias federais brasileiras levam a pesquisas sobre o perfil do agressor. O Programa na Mão Certa vem realizando pesquisas de identificação do perfil do caminhoneiro brasileiro e sua vinculação com a exploração sexual comercial a partir de equipe de pesquisadores. Apontou-se a porcentagem de motoristas que, durante a entrevista, afirmaram ter realizado atos sexuais com crianças e adolescentes, sendo: 36,8% em 2005; 17,9% em 2010; 4,3% - caminhoneiros de empresas - e 12,7% - caminhoneiros autônomos – em 2015. Salienta-se que a rotatividade rodoviária é inerente a atividade de caminhoneiros, visto que os caminhões são o meio de transporte principal de produtos do país, havendo demanda de permanente circulação. Assim, o âmbito das rodovias possui grande incidência de exploração sexual comercial (CERQUEIRA-SANTOS, 2015, p. 17).

Como perfil, em 2015, foi verificada como média de idade: 42,58 anos sobre a pesquisa com caminhoneiros aleatórios e 44,3 anos sobre a pesquisa com caminhoneiros de empresa. No mesmo ano, a maior parte dos entrevistados possuíam ensino fundamental incompleto 33,4%. O grau de escolaridade fundamental incompleto ficou empatado com o ensino médio completo, com o percentual idêntico de 33,4%. A maioria dos entrevistados era casada, acima de 60%, possuía filhos 87,1% e média de renda familiar R\$ 3.589,73. Importa salientar que se trata de uma profissão que possui acesso financeiro ao capital, exercida em sua

maioria por pessoas que possuem o poder instituído social e culturalmente ao adulto do sexo masculino e especialmente por chefes de família (CERQUEIRA-SANTOS, 2015, p. 8-11).

No 8º levantamento do MAPEAR - Mapeamento dos Pontos Vulneráveis à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, realizado no biênio 2019/2020, foram levantados 3.651 pontos vulneráveis a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes nas rodovias federais. Em que pese um aumento de 47% em relação ao total de pontos do biênio anterior (2.487), a Polícia Rodoviária Federal identificou uma redução do número de pontos críticos. Tal redução tem se apresentado como uma tendência desde o mapeamento de 2009 quando se estabeleceu a qualificação dos pontos por níveis de criticidade. Foram levantados um total de 470 pontos críticos, 0,4% a menos em relação ao biênio passado e 50,8% a menos em relação ao ano de 2009. Vale ressaltar que os pontos críticos são os pontos que reúnem maiores fatores de vulnerabilidade em uma rodovia federal. O trabalho preventivo e repressivo realizado pela Polícia Rodoviária Federal ao longo dos últimos 10 anos contribuiu para tendência constante de redução destes pontos (BRASIL: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; *et al.*, 2020).

Constata-se mais uma vez que os pontos vulneráveis se encontram principalmente em áreas urbanas, totalizando 60,5% dos casos. Assim como nos levantamentos passados, este indicador demonstra que as áreas urbanas trazem maior facilidade no acesso de crianças e adolescentes, desmistificando a ideia de que o crime tem sua incidência em locais afastados e de difícil acesso. Outrossim, os postos de combustíveis são os logradouros mais vulneráveis nas rodovias federais representando 44% (1.607) do total de pontos (BRASIL: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; *et al.*, 2020).

Desde 2003 até o presente, a Polícia Rodoviária Federal resgatou 4.876 crianças e adolescentes. Da mesma forma, quando passou a desenvolver e contabilizar as ações preventivas e repressivas em 2017, 51.355 pessoas foram alcançadas, sendo estas consideradas potenciais disseminadoras das orientações dadas pela Polícia Rodoviária Federal no enfrentamento a exploração sexual de crianças e adolescentes (BRASIL: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; *et al.*, 2020).

3 O PRINCÍPIO DA FRATERNIDADE COMO INSTRUMENTO DE BASE PARA A ARTICULAÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS COM ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL

A fraternidade é condição indispensável na relação com o outro. O princípio da fraternidade aborda uma responsabilidade existente de uns para com os demais, o que vincularia

uns aos outros de forma recíproca. O conceito de fraternidade traz em si a potencialidade da plena cidadania entre os seres humanos, contendo na sua essência o sentido de corresponsabilidade, de interdependência e gerando relacionamentos autênticos que possibilitam a concretização do bem comum, de sentir-se partícipe de uma grande família (LIMA; VERONESE, 2011, p. 130).

A fraternidade se apresenta para demonstrar a importância do ser fraterno, do perceber-se irmão, próximo e responsável, conduzindo a participação e cooperação política e social, sendo na sociabilidade humana que se constrói a percepção mais específica do outro e da coletividade, em que o ser humano aprende o valor da felicidade, da fraternidade e inclusive da importância da participação social e democrática (VERONESE, 2015, p. 29).

Desta maneira, já é possível se afirmar que uma sociedade se torna fraterna quando participa e integra o texto constitucional com seus valores. Isto faz com que se tenha, concretamente, um fomento a uma sociedade fraterna, como objetiva o preâmbulo da Constituição, já que esta possuiria o *status* máximo previsto no ordenamento (VERONESE, 2015, p. 34).

A sociedade fraterna frente aos problemas sociais é a que coopera, não por mero assistencialismo, mas por convicções e identificações próprias e coletivas. A norma constitucional, liberdade e igualdade, cidadania e dignidade humana, interagem e se fortalecem na fraternidade, ressaltando a sociedade participativa e interdependente (CUSTÓDIO; ZARO, 2020, p. 115).

A concretização dos direitos sociais de crianças e adolescentes, bem como o seu aperfeiçoamento, pode ser implementado a partir de um compromisso do Estado com a sociedade civil. As mudanças estruturais, políticas, sociais e econômicas afetaram as relações e as práticas sociais, o que incentivou a participação da sociedade civil. Essa sociedade civil atua para concretizar os direitos, tornando-se importante o sistema próprio e particular para a sua efetivação. No cenário latino-americano, os segmentos da sociedade civil e movimentos sociais passaram a assumir papéis centrais nos processos de redemocratização e proliferaram iniciativas políticas nas diversas esferas da vida social (COSTA; SILVA; BONAN, 2011). Há um estímulo para a capacidade de “atuação cidadã com os quais se relaciona diretamente, exigindo a atuação diferenciada das organizações e instituições sociais” (VERONESE; CUSTÓDIO, 2007, p. 111).

As ações realizadas nas rodovias federais brasileiras devem ser estruturadas para que sejam realizadas continuamente nas rodovias estaduais, pois se percebe que é uma prática exploratória costumeira dentro de tais localidades, bem como as ações desenvolvidas pela Polícia Rodoviária Federal devem estar articuladas ao Sistema de Garantia de Direitos da

Criança e do Adolescente, assim como com a Rede de Atendimento, pois o resgate e a identificação dos pontos que devem ser fiscalizados é o primeiro passo para a erradicação da exploração sexual comercial e para o reestabelecimento de direitos (MOREIRA, 2020, p. 228).

O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente conta com a participação do Poder Público e da comunidade. A operacionalização das atividades dos órgãos que compõem o sistema, deve primar pela realidade local, a partir da municipalização do atendimento de forma integrada e compartilhada, primando-se pela cooperação entre os atores envolvidos. Assim, as políticas públicas necessitam ser planejadas e executadas tendo por base a realidade local e com colaboração mútua, o que irá potencializar a obtenção de êxito devido a adequada formulação dos fluxos das ações (LIMA; VERONESE, 2017, p. 568-569).

O objetivo central do Sistema de Garantia de Direitos é a efetivação da proteção jurídica nacional e internacional dos direitos da criança e do adolescente, por meio dos seus três níveis de atuação, respectivamente, atendimento, proteção e justiça. No que diz respeito ao enfrentamento de violações de direitos de crianças e adolescentes, é a estruturação de base concreta por meio do planejamento de estratégias de ações de acordo com a realidade municipal que possibilitará a execução dos órgãos do sistema atuando conjuntamente com a rede de atendimento, havendo uma articulação intersetorial em prol da proteção integral (LIMA; VERONESE, 2017, p. 568-569).

No contexto sistêmico, cada instituição executora de políticas públicas possui competências pactuadas em relação ao enfrentamento da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, que estão acordadas com o que foi estabelecido no planejamento e está previsto na legislação em vigor. Nesse sentido, as ações de políticas públicas ocorrem essencialmente nos órgãos pertencentes ou articulados ao Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, em seus três níveis de atuação (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2018, p. 308-309).

O 1º nível de políticas públicas é o de atendimento de direitos de crianças e adolescentes, que possui o seu planejamento como responsabilidade dos Conselhos dos Direitos de Crianças e Adolescentes, órgão que está constituído na esfera nacional, estadual, municipal e distrital, possuindo a participação conjunta de entes governamentais e representações da sociedade civil. O 2º nível de políticas públicas é o de proteção, que é aquele que possui atribuições na perspectiva protetiva no Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente, atuando quando da ocorrência de práticas de ameaça ou violação de direitos. As políticas de proteção não se confundem com as políticas de justiça. O 3º nível político é o de justiça, desenvolvendo-se pelo Sistema de Justiça e visa responsabilizar as violações dos

direitos de crianças e adolescentes decorrentes da exploração sexual comercial, assim como de garantir e defender direitos inerentes à infância no viés individual, coletivo ou difuso, ocorrendo pela atuação do Ministério Público, Defensoria Pública e do Poder Judiciário (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2018, p. 308-309).

Dessa forma, no Direito da Criança e do Adolescente, para promover e efetivar os direitos da infância sob uma perspectiva de atuação de trabalho em rede e cooperação múltiplas entre os diversos atores sociais envolvidos, os órgãos atuam de forma integrada e articulada, evidenciando-se assim a fraternidade. Portanto, as organizações não governamentais e a sociedade civil possuem papel importante como agentes nas comunidades, promovendo a politização e mobilização para aprimorar os serviços por meio de uma articulação com os atores do sistema de garantia de direitos, que atuam de forma fraterna por meio da responsabilidade compartilhada da família, da sociedade e do Estado.

4 O PAPEL DO PROGRAMA "NA MÃO CERTA" NO ENFRENTAMENTO DA EXPLORAÇÃO SEXUAL COMERCIAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NAS RODOVIAS BRASILEIRAS

O Programa Na Mão Certa, lançado em 2006, tem como objetivo a sensibilização dos motoristas de caminhão para que atuem como agentes de proteção dos direitos de crianças e adolescentes. A missão é levar o setor privado a atuar no enfrentamento da exploração sexual de crianças e adolescentes nas rodovias brasileiras no âmbito da responsabilidade social empresarial e das diretrizes de sustentabilidade. Por meio da assinatura do Pacto Empresarial contra Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Rodovias Brasileiras, o Programa já mobilizou mais de 2.000 empresas e entidades empresariais (BRASIL: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; *et al.*, 2020).

Em 2009, a Childhood Brasil firmou um Acordo de Cooperação Técnica com a Polícia Rodoviária Federal no qual o Programa e as empresas participantes puderam cooperar no processo de revisão e qualificação da metodologia do mapeamento de pontos vulneráveis à exploração sexual de crianças e adolescentes. Desde então, a organização vem trabalhando junto com a Polícia Rodoviária Federal no sentido de qualificar o mapeamento, disseminar os resultados, capacitar os policiais na causa e promover atuação intersetorial. Assim, o Programa Na Mão Certa também promove o diálogo e a atuação intersetorial para prevenção e enfrentamento da exploração sexual de crianças e adolescentes (BRASIL: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; *et al.*, 2020).

As ações da Polícia Rodoviária Federal na identificação da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes nas rodovias federais brasileiras registrou um total de: 3.651 pontos vulneráveis relatados no período 2019-2020; 2.487 pontos relatados no período 2017-2018; 1.969 pontos relatados no período 2013-2014; 1.776 pontos relatados no período 2011-2012; 1.820 pontos relatados no período 2009-2010, 1.819 pontos relatados no período 2007-2008 (BRASIL: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; *et al.*, 2020, p. 10; BRASIL: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; *et al.*, 2018, p. 35; BRASIL: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; *et al.*, 2012, p. 30; BRASIL: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; *et al.*, 2018, p. 15).

Salienta-se indicadores expressivos que evidenciam que a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes nas rodovias federais do Brasil vem numa constante. Em relação aos pontos vulneráveis à exploração sexual comercial, foi identificada a tendência de aumento, sendo relatado maior número de pontos nos anos 2019-2020, demonstrando que as práticas continuam com potencialidade de ser costumeira em decorrência dos riscos localizados. Contudo, ainda que o número total de pontos vulneráveis tenha aumentado neste biênio, houve uma diminuição considerável dos pontos críticos que trazem maior risco de ocorrência a exploração sexual de crianças e adolescentes. Desde o levantamento realizado no biênio 2009/2010, a redução foi de aproximadamente 50,8% e de 0,4% em comparação ao último biênio. Todavia, mais do que verificar o número total de pontos vulneráveis é imprescindível a análise da criticidade. A diminuição do número de pontos críticos não significa que a exploração esteja diminuindo. Em alguns casos, sim, mas em grande parte dos casos existe uma migração desses pontos para locais não fiscalizados pela Polícia Rodoviária Federal, dificultando com isso o enfrentamento (BRASIL: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; *et al.*, 2020, p. 23-24).

Para o planejamento de ações estratégicas de políticas públicas, em vista das divisões estruturais oriundas de condições socioeconômicas, que impõe a distinção territorial a pessoas e famílias em situação de pobreza e exclusão social, a compreensão do espaço de cada município é requisito basilar. Evidencia-se uma demanda de direcionamento de ações estratégicas de políticas públicas para modificar tais situações, tendo em vista que, em regra, nesses espaços, estão as crianças e adolescentes em situação de exploração sexual comercial (MOREIRA, 2020, p. 217).

As políticas públicas devem ser compreendidas como instrumentos fundamentais para a concretização de direitos humanos e fundamentais de crianças e adolescentes. Todavia, a

realização só se torna viável quando há investimento estatal ou prestações positivas por parte do Estado, para que se possibilite a crianças e adolescentes o desenvolvimento integral enquanto sujeito titular de direitos (LIMA; VERONESE, 2017, p. 562).

Para que ocorra a diminuição da exploração de crianças e adolescentes em práticas de trabalho infantil, incluindo-se aqui a exploração sexual comercial, faz-se necessária a sistematização intersetorial de políticas públicas, de modo que as ações não sejam realizadas de forma pontual por alguns órgãos isoladamente. Dessa forma, as ações devem ser integradas e com fluxos de processos previamente determinados, possibilitando a consolidação das estratégias e ações pré-determinadas (CUSTÓDIO; VERONESE, 2013, 163-166). Ainda, o acesso democrático à formulação de políticas públicas garante a participação crítica de forma ativa, assim como consolida a instrumentalização de fiscalização e controle comunitário das ações públicas, fazendo-se fundamental a participação popular na estruturação estratégica do enfrentamento de todas as formas de exploração de crianças e adolescentes (MOREIRA, 2020, p. 171).

O princípio da participação popular na construção das políticas públicas prevê ação articulada entre sociedade civil e Estado, com a atuação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, como órgãos paritários e controladores das ações em todos os níveis. Este princípio visa estabelecer formas de participação ativa e crítica na formulação das políticas públicas, garantindo instrumentos de fiscalização e controle, amparando as exigências da sociedade quanto à efetivação das políticas com qualidade e em quantidade adequadas. (CUSTÓDIO, 2009, p. 37)

Dessa forma, é importante ressaltar que a exploração sexual de crianças e adolescentes nas rodovias deve ser analisada como um fenômeno multifatorial. A conjunção de características propicia a ocorrência de diversas práticas ilícitas, entre elas, a exploração sexual de crianças e adolescentes. As políticas públicas de enfrentamento ao problema devem priorizar as áreas ou trechos com predominância de pontos críticos e de alto risco. A integração do poder público local com os representantes da sociedade civil organizada e do setor privado, para planejar ações de prevenção e enfrentamento, tem no mapeamento dos pontos vulneráveis uma valiosa ferramenta para o Programa Na Mão Certa, trazendo inteligência e otimizando resultados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o desenvolvimento da pesquisa, pode-se confirmar a hipótese inicial apresentada, que expôs que a fraternidade legítima e intensifica o próprio estado democrático, sendo um princípio que ressalta a sociedade participativa e interdependente, no reconhecimento pessoal e do outro, como valores sociais. Pode-se afirmar que as políticas públicas são pensadas,

constituídas e implementadas neste contexto e com tal compreensão fraterna, permitem melhor efetividade e maiores organizações, em vista de propósitos pré-estabelecidos. A erradicação da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, em especial nas rodovias brasileiras, depende de um esforço de todos os responsáveis: governo, iniciativa privada e sociedade civil organizada, para mobilizar e envolver nesta ação um número cada vez maior de empresas, entidades representativas e organizações da sociedade civil.

Assim, verificou-se no primeiro capítulo que em vista da constante circulação de mercadorias realizadas por caminhões e da grande malha viária do país, as rodovias brasileiras são pontos recorrentes para a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes. Tal exploração está determinada por um contexto de perversidades que é fruto de distintos fatores e que violam o processo peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Observou-se no segundo capítulo que a fraternidade é condição indispensável na relação com o outro. A sociedade fraterna frente aos problemas sociais é a que coopera, não por mero assistencialismo, mas por convicções e identificações próprias e coletivas. No Direito da Criança e do Adolescente, os órgãos atuam de forma integrada e articulada para promover e efetivar os direitos da infância sob uma perspectiva de atuação de trabalho em rede e cooperação múltiplas entre os diversos atores sociais envolvidos, evidenciando-se assim a fraternidade. Dessa forma, demonstra-se que não só o aperfeiçoamento, mas a concretização dos direitos sociais de crianças e adolescentes pode ser implementado a partir de um compromisso do Estado com a sociedade civil.

Por último, destacou-se no terceiro capítulo que a integração do poder público local com os representantes da sociedade civil organizada e do setor privado, para planejar ações de prevenção e enfrentamento, tem no mapeamento dos pontos vulneráveis uma valiosa ferramenta para o Programa Na Mão Certa, trazendo contribuições significativas e otimizando resultados.

REFERÊNCIAS

BRASIL: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; et al. **Mapeamento dos Pontos Vulneráveis à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Rodovias Federais Brasileiras: 2019-2020**. Brasil: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; et al., 2020.

BRASIL: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; et al. **Mapeamento dos Pontos Vulneráveis à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Rodovias Federais Brasileiras: 2017-2018**. Brasil: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; et al., 2018.

BRASIL: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; et al. **Mapeamento dos Pontos Vulneráveis à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Rodovias Federais Brasileiras: 2013-2014**. Brasil: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; et al., 2014.

BRASIL: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; et al. **Mapeamento dos Pontos Vulneráveis à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Rodovias Federais Brasileiras: 2011-2012**. Brasil: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; et al., 2012.

BRASIL: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; et al. **Mapeamento dos Pontos Vulneráveis à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Rodovias Federais Brasileiras: 2009-2010**. Brasil: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; et al., 2010.

BRASIL: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; et al. **Mapeamento dos Pontos Vulneráveis à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Rodovias Federais Brasileiras: 2007-2008**. Brasil: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; et al., 2008.

CERQUEIRA-SANTOS, Elder (coordenador da pesquisa). **O perfil do caminhoneiro brasileiro**. Brasil: Childhood, 2015.

COSTA, Ana Maria Aranha Magalhães; SILVA, Kátia Silveira da; BONAN; Cláudia. Organizações não governamentais na área da saúde da criança. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 7, jul. 2011. Disponível em: <http://ref.scielo.org/pjt6zy>. Acesso em: 04 jul. 2021.

CUSTÓDIO, André Viana. **Direito da criança e do adolescente**. UNESC, 2009.

CUSTÓDIO, André Viana; ZARO, Jadir. As organizações religiosas e o princípio da fraternidade: valores em vista da maior efetivação da proteção integral da criança e do adolescente em tempos e pós-pandemia. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; MACHADO, Carlos Augusto Alcântara; POZZOLI, Lafayette (organizadores). **Pandemia, Direito e Fraternidade: um mundo novo nascerá**. Caruaru: Editora ASCES, 2020.

CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Trabalho Infantil Doméstico**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CUSTÓDIO, André Viana; MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa. Estratégias Municipais para o Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes. In: XXVII Encontro Nacional do CONPEDI, 27, 2018, Salvador. **Anais eletrônicos**. Salvador: UFBA, 2018.

CUSTÓDIO, André Viana; MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa. **Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes: Reflexões Contemporâneas no Contexto do Brasil, da Argentina e do Uruguai**. Curitiba: Multideia, 2015.

LEAL, Maria Lúcia Pinto; LEAL, Maria de Fátima Pinto. **Estudo Analítico do Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes (Período**

1996-2004) - Relatório Final. Rio de Janeiro: VIOLES/SER/UnB; Save the Children. Suécia, 2005.

LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os Direitos da Criança e do Adolescente: a necessária efetivação dos direitos fundamentais.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. Política Pública para a Criança e o Adolescente no Brasil: uma trajetória de avanços e desafios. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (organizadora). **Direito da Criança e do Adolescente: Novo curso – novos temas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa. **As estratégias e ações de políticas públicas para a erradicação da exploração sexual comercial nos municípios brasileiros no contexto jurídico e político da teoria da proteção integral dos direitos da criança e do adolescente.** 2020. 291 f. Tese (Doutorado em Direito), Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade de Santa Cruz do Sul - Unisc, Santa Cruz do Sul, 2020.

MUJICA, Jaris; CAVAGNOUD, Robin. Mecanismos de explotación sexual de niñas y adolescentes en los alrededores del puerto fluvial de Pucallpa. **Anthropologica del Departamento de Ciencias Sociales**, San Miguel – Perú, v. 29, n. 29, p. 91-110, dec. 2011.

SOUSA, Deliane Macedo Farias de. **Sexo não é brincadeira: O sentido de infância para adolescentes inseridas na exploração sexual comercial.** 2008. 176 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia), Departamento de Psicologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2008.

THOMÉ, Luciana Dutra. **Exploração Sexual e Trabalho: Um estudo de fatores de risco e proteção com adolescentes e jovens.** 2009. 145 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia), Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

VERONESE, Josiane Rose Petry; CUSTÓDIO, André Viana. **Trabalho infantil: a negação do ser criança e adolescente no Brasil.** Florianópolis: OAB editora, 2007.

VERONESE, Eduardo Rafael Petry. **Um conceito de fraternidade para o direito.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2012: Crianças e Adolescentes do Brasil.** Rio de Janeiro: Cebela, 2012.

**A FRATERNIDADE COMO CONTRIBUTO NA TRANSPARÊNCIA
GOVERNAMENTAL: ESTUDO DE CASO SOBRE A APLICAÇÃO DA LEI DE
ACESSO À INFORMAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE RIBEIRÃO
PRETO, SP, BRASIL**

Luiz Eugenio Scarpino Jr.¹

Maiara Carlos Melara²

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.279-295>

Sumário: 1 Introdução; 2 A importância do acesso à informação pública na sociedade fraterna; 3 A construção e evolução da Lei de Acesso à Informação no Brasil; 4 Aplicação prática da Lei de Acesso à Informação na Região Metropolitana de Ribeirão Preto/SP; 5 Considerações finais; Referências.

1 INTRODUÇÃO

A cidadania, para seu amplo exercício, pressupõe a prática dos cidadãos no contexto da sua realidade jurídico-política.

A participação social é requisito indispensável e intrínseco nas sociedades democráticas e mecanismos garantidores da informação.

A fraternidade não revela um termo relevante apenas para a teologia, filosofia, sociologia, ciências políticas ou antropologia. As práticas fraternas traduzem ações que transbordam o campo de condutas eticamente esperadas e encontram ressonância também nas ciências jurídicas. Já é corrente que a fraternidade se insere como parâmetro normativo³ enquanto macroprincípio dos direitos humanos (JABORANDY; MACHADO, 2019) prescritos na Constituição Federal.

¹ Doutorando e Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania (Universidade de Ribeirão Preto). Doutorando em Cultura da Unidade com direcionamento em sociologia da comunicação pelo Instituto Universitario Sophia, Itália. Pós graduado “lato sensu” em Gerente de Cidade (Fundação Armando Álvares Penteado); Direito Eleitoral (Universidade do Sul de Santa Catarina) e Gestão Jurídica de Empresas (UNESP). Professor. Advogado. E-mail: lscarpino@unaerp.br

² Pós graduada em Direito Público Aplicado (Escola Brasileira de Direito). Bacharela em Ciência Jurídicas e Sociais (Universidade de Ribeirão Preto). Advogada. E-mail: maiaramelara@hotmail.com

³ Estudos da fraternidade do direito reconhecem a importância do tema, com eco na doutrina e igualmente na prática dos Tribunais, inclusive Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça.

Assim, a fraternidade e a solidariedade são caminhos principiológicos que buscam a construção de relações intersubjetivamente consideradas (cidadãos x cidadãos) , mas também pelas vias institucionais (em termos de deveres intrínsecos de quem exerça funções de Poder.

Os poderes constituídos denotam deveres recíprocos com os cidadãos no atingimento das finalidades ultimadas dentro do sistema democraticamente estabelecido.

A publicidade é uma condição direito/dever da Administração Pública e dos administrados. É dever enquanto permitir os administrados tenham ciência e também perfaz o atendimento das formalidades exigidas, muitas delas como condição de validade dos atos administrativos.

A transparência enquanto subprincípio da publicidade reforça o caráter teleológico da conduta de dar publicidade, não como um mero mecanismo formalístico, mas para melhorar as ferramentas de controle.

O controle da Administração Pública e dos atos governamentais atraí a atuação dos órgãos incumbidos institucionalmente (seja de controle interno, como Controladorias, seja no controle externo, como Ministério Público) quanto dos cidadãos, isoladamente, em redes ou por meio de aparatos representativos da sociedade civil.

Dar transparência dos atos governamentais confere condição de aproximar -e aprimorar – o controle, a participação político-cidadã e, assim, permitir maior interferências, seja no plano de denúncias, correções ou de mero aprimoramentos.

Como disse Chiara LUBICH (2013) a propósito da fraternidade no horizonte das cidades:

A cidade, assim, não é governada do alto, mas é erguida de baixo, e a política assume a função de pedúnculo que sustenta o florescer das iniciativas pensadas pelos cidadãos ou junto com eles; torna-se um serviço verdadeiro, unificando para o bem comum os esforços de todos.

A pedra de toque deste estudo seria considerar a fraternidade como um dos princípios ativados para promoção da transparência dos atos governamentais. Neste contexto, mediante seguimento do Grupo de Pesquisa “Direitos Coletivos e sua Tutela” no âmbito da Universidade de Ribeirão Preto, procurou-se avaliar o grau de efetividade da Lei de Acesso à Informação em portais da transparência no âmbito da Região Metropolitana de Ribeirão Preto, no estado de São Paulo, do Brasil. O trabalho reflete uma parte das pesquisas, do qual procurou-se compreendê-la sob a ótica da enunciação da fraternidade a partir da abordagem emulada pelos autores.

2 A IMPORTÂNCIA DO ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NA SOCIEDADE FRATERNA

O princípio da fraternidade é previsto na Constituição Federal de 1988, de forma explícita em seu preâmbulo, e implícita em artigo 3º, I, ao se referir à construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

O preâmbulo da Constituição trata diretamente da fraternidade, como valor supremo a ser buscado pela sociedade brasileira. Para Ana Paula de Barcellos e Luís Roberto Barroso (2013), a juridicidade dos preceitos trazidos no preâmbulo devem ser invocados com outros princípios constitucionais, em uma hermenêutica sistêmica, aclarando-se o seu sentido no todo, no conteúdo e não apenas isoladamente.

O Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Reynaldo Soares da Fonseca (2020), da análise de tal princípio, o caracteriza enquanto macrop princípio com multiplicidade de vertentes.

Tal previsão constitucional a fim de estabelecer valores segundo os quais deverão se organizar a coletividade, trouxe a definição da sociedade enquanto fraterna não somente para servir como orientação para as normas, mas também buscando a efetividade de tal declaração. Assim, mais importante do que definir sociedade fraterna, é analisar quais mecanismos legais e práticos estão sendo implantados para sua efetividade.

Uma das facetas deste princípio é aplicação enquanto garantidora de um estado democrático fraterno. Fonseca (2020) afirma neste sentido: “ressalte-se, a propósito, que uma sociedade fraterna não se limita a ações distributivas (plano econômico). Trata-se de uma sociedade sem preconceitos e pluralista, que busca a integração comunitária verdadeira, ultrapassando a inclusão social.”

Assim, em uma sociedade fraterna, espera-se que a participação popular seja constante, já que “quem diz democracia diz, do mesmo passo, máxima presença de povo no governo, porque sem participação popular, a democracia é quimera, é utopia, é ilusão, é retórica” (BONAVIDES, 2008). Nesse sentido, o livre acesso a informações públicas e por consequente uma grande participação popular, pilares da democracia, são também imprescindíveis em uma sociedade fraterna. Tal direito fundamental de acesso às informações públicas é regulado pela Lei nº 12.527, sancionada em 18 de novembro de 2011, que será a base deste estudo.

A Lei 12.527/11, ficou conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), e trouxe como objetivo a regulamentação do direito de acesso à informações públicas, que encontrava previsão na Constituição Federal no artigo 5º, inciso XXXIII, bem como no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216. Apesar da Carta Magna já prever o acesso à informação, como

mencionado, a Lei de Acesso a Informação não se exaure em regulamentar tais preceitos fundamentais, pelo contrário, prevê mecanismos para a obtenção de acesso, estabelecimento de condutas ilícitas e suas formas de responsabilização, bem como regulamentações a respeito de informações a serem disponibilizadas de prontidão por órgãos públicos.

Decorrente de um crescente impulso social que buscou ética e moralidade na administração do patrimônio público, a Lei de Acesso à Informação conta com mecanismos de acesso, tanto *online*, quanto presenciais, que propiciariam à população a oportunidade de acompanhar os feitos da administração pública, a proteção dos recursos públicos e conseqüentemente, o conhecimento das ações realizadas pelo seu representante eleito, características básicas e essenciais de um Estado Democrático de Direito. Desta forma, é um importante instrumento para a consolidação de uma democracia participativa no país, e de uma sociedade fraternal.

Interessante notar que o direito de acesso à informação, que foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro em decorrência de grande pressão nacional -que se deu em razão da preocupação em positivizar extenso rol de direitos e garantias fundamentais após fim de período de ditadura militar-, mas também internacional, com documentos de grande relevância que já o estabeleciam a muito tempo, são sempre acompanhados da menção do princípio da fraternidade.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (NAÇÕES UNIDAS, 1948), que traz em seu corpo no artigo 19 “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.

Referida Declaração de 1948 menciona-a expressamente em seu artigo 1º quando orienta o agir dos seres humanos, de forma que sigam “uns aos outros com espírito de fraternidade”.

Sendo um princípio revelador de direitos fundamentais brindado num dos principais, senão um dos mais simbólicos tratados sobre direitos fundamentais, deve-se considerar que o princípio da fraternidade é guindado como de cariz constitucional, nos termos do art. 5º, §2º da Constituição Federal, caso assim não fosse bastante a admissão através da jericidade do preâmbulo ou da implicitude do art. 3º, I.

Revelando-se pois, a fraternidade como um vetor orientativo robusto para guiar a sociedade, a transparência de atos governamentais e dos atos públicos deve servir para amalgamar as obrigações dos agentes públicos, das necessidades de *accountability* dos cidadãos

para permitir um ambiente em que todos sejam pertencidos, afinal, a [boa] informação é a chave para permear a formação e pertencimento sociais.

3 A CONSTRUÇÃO E EVOLUÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

Regulamentações a respeito do acesso a informações e documentos públicos foram inicialmente restritivas no Brasil. Enquanto Brasil Império, vigorava uma cultura de burocracia e autoritarismo; sem muitas regulações específicas a respeito, o sigilo reinava livre, conforme definem os estudos da época. Célia Costa (COSTA, 2000, p. 4), a respeito desta época, afirma que Portugal, buscando assegurar os empreendimentos mercantilistas da metrópole, trabalhava com uma política de ‘sigilo oficial’ no Brasil, com forte viés burocrático, política esta que acabou sendo herdada pelo Estado brasileiro que viria a se constituir.

Com o fim do Império, e após a proclamação da república em novembro de 1889, não houveram mudanças significativas. A cultura do sigilo, fortemente enraizada durante o período de Império se manteve presente: “Durante o Brasil República o panorama legal/burocrático para o cidadão brasileiro acessar a informação pública não mudou muito. Os arquivos continuaram sendo a face oculta das instituições públicas do país.” (SOLCI, 2019, p. 5)

De maneira geral, poucas normas foram editadas com o intuito de regular a utilização de documentos e informações públicas, e as poucas que foram elaboradas tinham o intuito de estabelecer mecanismos de resguardo do público informações consideradas inapropriadas a serem disponibilizadas para conhecimento geral. Nesse sentido, menciona-se o Decreto nº 1.081, de 3 de setembro de 1936 (BRASIL, 1936), publicado por Getúlio Vargas, onde previa a classificação das informações e documentos públicos em função de seu grau de sigilo, e o seu consequente afastamento do acesso à população.

Posteriormente o Decreto nº 27.583, de 14 de dezembro de 1949 (BRASIL, 1949), do Presidente Eurico G. Dutra, nomeado como ‘Regulamento para a Salvaguardas das Informações que interessam à Segurança Nacional’, muito mais elaborado que decreto de 1936, trazia em seu corpo, entre outras definições, níveis de sigilo, responsabilização por divulgação e regras a respeito da destruição de informações consideradas sigilosas. Tal decreto, foi alterado meses depois pelo Decreto n.º 27.930, de 27 de março de 1950 (BRASIL, 1950). Com apenas três artigos, este definiria que a partir dali, de forma sucinta, todo documento e matéria, ainda que não considerado diretamente de interesse à segurança nacional, estaria sujeito a sigilo, regulação e destruição por poder do Estado.

Em suma, após a proclamação da república, o que se visualizou foram a publicação se legislações sequencialmente mais impeditivas de acesso a documentos e informações públicas por seus cidadãos.

Anos depois, em 1964, o Brasil entraria em período de Ditadura Militar, período no qual, mais uma vez, as legislações a respeito da regulação do direito de acesso a informações, e de outros direitos fundamentais, seriam proibitivas. Neste período, menciona-se como exemplo, o Decreto nº 79.099, de 6 de janeiro de 1977 (BRASIL, 1977), publicado pelo presidente a época Ernesto Geisel. Este decreto mais uma vez aprovaria o ‘Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos’, de uma maneira mais elaborada que seu semelhante, prevendo mais discricionariedade e burocracia no manejo das informações e documentos públicos. Mais tarde tal decreto passou a ser conhecido como ‘Decreto Geisel’, por demonstrar procedimentos e padrões típicos da administração pública no período de ditadura militar no país.

Em contramão ao que acontecia no Brasil, documentos de relevância internacional já previam a muito o direito de acesso à informação, como Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (FRANÇA, 1789) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (NAÇÕES UNIDAS, 1948); acreditava-se, portanto, que haveria um aumento dos debates e, conseqüentemente, da promulgação de leis sobre tal tema. Entretanto, diversos países passavam por tubulosos anos de ditaduras cíveis e militares, o que direciona a legislação dos países de forma contrária à pretendida pela Organização das Nações Unidas. Em decorrência da ausência de amparo legal em vários países a esse respeito, diversas lides foram – e continuam sendo – levadas às grandes cortes internacionais de Direitos Humanos, que se tornaram essenciais para a disseminação do acesso à informação pública pelo mundo.

Com o fim do período de regime militar brasileiro, e o início do processo de redemocratização em 1985, havia grande expectativa e preocupação -e pressão internacional- para que direitos fundamentais fossem positivados constitucionalmente. Fruto disso, em 05 de outubro de 1988, houve a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988) que viria a ser conhecida como ‘Constituição Cidadã’, em razão de seu rol de garantias e direitos fundamentais.

Ainda assim, por mais de uma década e meia após a promulgação da Constituição Federal, não houve significativa mudança na regulamentação do direito de acesso à informação pública no Brasil; pois embora houvesse prescrição de tal direito, carecia de maior concreção dos mecanismos previstos legalmente para alcançá-lo. Maior pressão internacional começou a atingir o país para que a efetiva regulamentação do direito ocorresse. Em decorrência de tais

pressões, houve a promulgação da Lei 11.111 de 5 de maio de 2005 (BRASIL, 2005), que tinha como objetivo direto a regulamentação da parte final do disposto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal. Esta lei, que contava apenas com oito artigos, trazia previsões vagas a respeito de sigilo e acessos a informações e não previa mecanismos que possibilitassem o acesso.

Em 31 de janeiro de 2006, houve a promulgação do Decreto 5.687 (BRASIL, 2006), que ratificou o decidido na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção em outubro de 2003, tendo o Brasil se comprometido a adotar medidas para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive publicando informações e simplificando procedimentos para facilitar o acesso público às autoridades encarregadas da adoção de decisões.

É então, que a Lei nº 12.527 (BRASIL, 2011), de 8 de novembro de 2011, conhecida como ‘Lei de Acesso à Informação’ é promulgada. Esta lei gera uma inovação no ordenamento jurídico brasileiro pois além de estabelecer uma significativa mudança na positivação do direito de acesso à informação pública, estabelece mecanismos claros para a realização do acesso.

Neste sentido, dissertam SCARPINO e SILVEIRA (2014):

O processo de transparência dos atos públicos sofre um enforcement da pressão social, que redundam em leis como a LAI, a ponto de que, no futuro, não seja necessário buscar as informações mediante requerimentos, solicitação de cópias ou deslocamento à sede física do órgão governamental, elas estarão todas disponíveis nos portais- locais estes que hospedarão de fato o mundo governamental ao alcance de um clique, o e-government, tanto palco de prestação de serviços públicos virtuais, bem como de rápida e acessível consulta, e quiçá, palco de discussões virtuais, audiências públicas, recebimento e processamento de sugestões, coleta de melhorias.

Procedimento para exercício da transparência passiva - pedido, resposta, recursos e reclamações à órgãos públicos -, processo para classificação e desclassificação, e categorias de nível de sigilo de informações foram estabelecidos. Além disso, determinações a respeito de transparência ativa, consistente na que deve ser realizada pelo órgão de maneira espontânea, e responsabilização de agentes, caso haja descumprimento, também foram regulados, entre outros detalhes.

A Lei de Acesso à Informação já sofreu alterações. Foi regulada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 (BRASIL, 2012). Posteriormente, foram publicados os Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019) e o Decreto nº 9.716, de 26 de fevereiro de 2019 (BRASIL, 2019), que efetuaram alterações no mencionado Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Pontua-se também, a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 que recentemente provocou alterações na Lei de Acesso a Informações, sob o viés de buscar maior eficiência pública. Tais normas são por alguns identificadas como arranhões na efetivação do direito de acesso à

informação, e por outros, identificados apenas como estabelecadores de diretrizes práticas para a execução de tal direito.

4 APLICAÇÃO PRÁTICA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE RIBEIRÃO PRETO/SP

Do estudo da lei 12.527/11, verifica-se que houve, entre as inovações trazidas com o intuito de garantir a eficácia prática do direito de acesso a informação, a previsão de obrigação aos entes públicos da criação de um sítio eletrônico para a divulgação de informações a respeito de sua administração.

Objetiva-se identificar se “tais procedimentos favorecem o exercício da cidadania, em uma expressão ativa, cobrando os atos de seus governantes, pressionando por políticas, questionando gastos injustificados, notadamente, no estreito controle e verificação da prescrição da moralidade administrativa” (SCARPINO; SILVEIRA, 2014).

Segundo a Lei de Acesso à Informação, devem estar disponíveis para acesso público informações como as competências e estrutura organizacional do ente; endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros e registros de despesas; informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; além de respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.

É previsto também em lei a obrigatoriedade de estarem disponíveis nos sítios a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; a garantia de autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso; a indicação de local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; a adoção de medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência; bem como a criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para atender e orientar a população.

Para atestar se o previsto em lei realmente ultrapassou a mera previsão legal e se aplicou concretamente, procedeu-se a uma pesquisa com o escopo de estabelecer a efetividade do acesso às informações públicas, através de pesquisa prática e coleta de dados.

Para atingir o objetivo proposto, criou-se uma tabela-modelo, seguindo as informações mínimas estabelecidas pela Lei de Acesso a Informação, que deveriam constar nos sítios eletrônicos criados por municípios de uma região escolhida como base de estudo.

A tabela-modelo criada foi aplicada por três vezes em cada município, no decorrer dos anos de 2018 e 2019, em diferentes datas, para se garantir que nenhuma cidade fosse prejudicada por problemas eventuais, como falhas técnicas em seus *sites*, e para que haja uma maior confiança nos dados coletados. Após as três aplicações, foi elaborada a tabela final⁴, com as informações de cada uma das cidades, conforme a amostra abaixo:

Tabela 1 - Tabela-modelo com resultado da aplicação na cidade de Altinópolis-SP⁵

Questionário		Observações
1) Quanto a estrutura organizacional:		
1.1) Competências	SIM	
1.2) Legislação aplicável	SIM	
1.3) Principais cargos e seus ocupantes	SIM	
2) Quanto a programas, projetos, ações, obras e atividades:		
2.1) Indicação da unidade responsável	SIM	
2.2) Principais metas e resultados	SIM	
2.3) Indicadores de resultado e impacto	SIM	
3) Quanto a repasses ou transferências de recursos financeiros:		
3.1) Valor do empenho	SIM	
3.2) Valor da liquidação	SIM	
3.3) Valor do pagamento	SIM	
3.4) Favorecido	SIM	
4) Quanto aos relatórios :		
4.1) Relatório da Execução Orçamentária (RRO)	PARCIALMENTE	Link existente mas sem informação
4.2) Relatório da Gestão Fiscal (RGF)	PARCIALMENTE	Link existente mas sem informação
5) Quanto a licitações realizadas e em andamento:		
5.1) Editais, anexos e resultados	PARCIALMENTE	Presente apenas o edital.
5.2) Data, valor e objeto.	PARCIALMENTE	Presente apenas o edital.
5.3) Contratos firmados	PARCIALMENTE	Presente apenas o edital.
5.4) Aditamentos/re-ratificações	PARCIALMENTE	Presente apenas o edital.
5.5) Notas de empenho emitidas	PARCIALMENTE	Presente apenas o edital.
6) Quanto a remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo:		
6.1) Posto/função/emprego público	SIM	
6.2) Graduação	SIM	
6.3) Auxílios	SIM	
6.4) Ajuda de custo e quaisquer outras vantagens pecuniárias	SIM	
7) Quanto a pedido de acesso à informação de forma física/pelo correio (SIC – Serviço de Informação ao Cidadão – Físico):		
7.1) Formulário disponível	SIM	
7.2) Horário de atendimento presencial	NÃO	
8) Instruções que permitam ao requerente comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade. (SIC – Serviço de Informação ao Cidadão – Digital).	NÃO	
9) Exigência de itens de identificação do requerente para solicitação por meio do E-SIC, que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação.	NÃO	
10) Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade	NÃO	
11) Banner na página inicial/Barra de identidade do Governo federal, contendo ferramenta de redirecionamento de página para o Portal Brasil e para o sítio principal sobre a Lei no 12.527, de 2011.	SIM	
12) Ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.	SIM	
13) Possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos.	SIM	
14) Garantias da autenticidade/integridade das informações disponíveis para acesso.	NÃO	
15) Linguagem acessível a público geral.	NÃO	
16) Acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.	NÃO	

Fonte: (MELARA, 2019)

Para aplicação da pesquisa, escolheu-se como base a Região Metropolitana de Ribeirão Preto/SP, que engloba as cidades de Ribeirão Preto, Altinópolis, Santo Antônio da Alegria,

⁴ A totalidade das tabelas, bem como a tabela 1, podem ser obtidas da consulta em: MELARA, Maiara C. **Lei de Acesso à Informação: Um estudo de caso sobre a efetividade na região metropolitana de Ribeirão Preto/SP**. Orientador Prof. Me. Luiz Eugênio Scarpino Júnior. Novembro/2019. 95 folhas. (Graduação) – Direito, Faculdade de Direito “Laudo de Camargo”, Universidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto. 2019.

⁵ Informações consultadas em <https://www.altinopolis.sp.gov.br/>.

Serrana, Brodowski, Batatais, Dumont, Guariba, Guatapar, Jardinópolis, Orlândia, Santa Rita do Passa-Quatro, São Simão, Cravinhos, Luiz Antônio, Pradópolis, Sertãozinho, Pitangueiras, Jaboticabal, Monte Alto, Barrinha, Serra Azul, Sales de Oliveira, Morro Agudo, Cassia dos Coqueiros, Cajuru, Mococa, Pontal, Santa Cruz da Esperança, Santa Rosa do Viterbo, Tambaú, Taquaral, Nuporanga e Taiuva.

Entre os resultados obtidos da pesquisa nos sítios disponibilizados pela prefeitura de cada uma das cidades mencionadas encontrou-se grande disparidade. Note-se a diferença dos dados obtidos nas consultas efetuadas nos sítios referentes as cidades de Guariba, com maioria de dados encontrados disponíveis para consulta, Serrana, de maneira contrária com pouca atenção ao previsto na Lei de Acesso  Informação, e Sales de Oliveira, que como a grande maioria dos sítios, apresentava alguns itens disponíveis e outros não.

Tabela 2 – Tabela comparativa com resultado na aplicação nas cidades de Guariba, Sales de Oliveira e Serrana.⁶

Questionário	Guariba	Sales de Oliveira	Serrana
1) Quanto a estrutura organizacional:			
1.1) Competências	SIM	NÃO	SIM
1.2) Legislação aplicável	SIM	NÃO	NÃO
1.3) Principais cargos e seus ocupantes	SIM	SIM	NÃO
2) Quanto a programas, projetos, ações, obras e atividades:			
2.1) Indicação da unidade responsável	SIM	SIM	NÃO
2.2) Principais metas e resultados	SIM	NÃO	NÃO
2.3) Indicadores de resultado e impacto	NÃO	NÃO	NÃO
3) Quanto a repasses ou transferências de recursos financeiros:			
3.1) Valor do empenho	SIM	NÃO	NÃO
3.2) Valor da liquidação	SIM	NÃO	NÃO
3.3) Valor do pagamento	SIM	SIM	NÃO
3.4) Favorecido	SIM	SIM	NÃO
4) Quanto aos relatórios :			
4.1) Relatório da Execução Orçamentária (RRO)	SIM	NÃO	NÃO
4.2) Relatório da Gestão Fiscal (RGF)	SIM	NÃO	NÃO
5) Quanto a licitações realizadas e em andamento:			
5.1) Editais, anexos e resultados	SIM	SIM	NÃO
5.2) Data, valor e objeto.	SIM	SIM	NÃO
5.3) Contratos firmados	SIM	PARCIALMENTE	NÃO
5.4) Aditamentos/re-ratificações	SIM	SIM	NÃO
5.5) Notas de empenho emitidas	NÃO	NÃO	NÃO
6) Quanto a remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo:			
6.1) Posto/função/emprego público	SIM	SIM	NÃO
6.2) Graduação	NÃO	NÃO	NÃO
6.3) Auxílios	SIM	NÃO	NÃO
6.4) Ajuda de custo e quaisquer outras vantagens pecuniárias	SIM	NÃO	NÃO
7) Quanto a pedido de acesso  informação de forma física/pelo correio (SIC – Serviço de Informação ao Cidadão – Físico):			
7.1) Formulário disponível	SIM	NÃO	NÃO
7.2) Horário de atendimento presencial	SIM	SIM	NÃO
8) Instruções que permitam ao requerente comunicar-se, por via eletrônica ou telefnica, com o órgão ou entidade. (SIC – Serviço de Informação ao Cidadão – Digital).	SIM	SIM	NÃO
9) Exigência de itens de identificação do requerente para solicitação por meio do E-SIC, que dificultem ou impossibilitem o acesso  informação.	NÃO	NÃO	NÃO
10) Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade	SIM	SIM	NÃO
11) Banner na página inicial/Barra de identidade do Governo federal, contendo ferramenta de redirecionamento de página para o Portal Brasil e para o sítio principal sobre a Lei no 12.527, de 2011.	SIM	NÃO	NÃO
12) Ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso  informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.	SIM	SIM	NÃO
13) Possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos.	SIM	SIM	NÃO
14) Garantias da autenticidade/integridade das informações disponíveis para acesso.	SIM	NÃO	NÃO
15) Linguagem acessível a público geral.	SIM	SIM	NÃO
16) Acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.	SIM	SIM	NÃO

Fonte: Elaborada pela co-autora Melara.

⁶ Informações consultadas em <https://www.guariba.sp.gov.br/>, <https://www.salesoliveira.sp.gov.br/> e <http://www.serrana.sp.gov.br/>.

Da análise dos dados obtidos dos sítios eletrônicos das trinta e quatro cidades da região-base, os resultados podem ser sintetizados segundo a seguinte tabela:

Tabela 3 – Tabela com resumo da aplicação nas trinta e quatro cidades da região-base.

1) Quanto a estrutura organizacional:	
1.1) Competências	Presente em 19 sítios.
1.2) Legislação aplicável	Presente em 27 sítios.
1.3) Principais cargos e seus ocupantes	Presente em 27 sítios.
2) Quanto a programas, projetos, ações, obras e atividades:	
2.1) Indicação da unidade responsável	Presente em 22 sítios.
2.2) Principais metas e resultados	Presente em 14 sítios.
2.3) Indicadores de resultado e impacto	Presente em 14 sítios.
3) Quanto a repasses ou transferências de recursos financeiros:	
3.1) Valor do empenho	Presente em 23 sítios, parcialmente presente em mais 1.
3.2) Valor da liquidação	Presente em 21 sítios.
3.3) Valor do pagamento	Presente em 26 sítios.
3.4) Favorecido	Presente em 27 sítios.
4) Quanto aos relatórios :	
4.1) Relatório da Execução Orçamentária (RRO)	Presente em 20 sítios, parcialmente presente em mais 4.
4.2) Relatório da Gestão Fiscal (RGF)	Presente em 21 sítios, parcialmente presente em mais 4.
5) Quanto a licitações realizadas e em andamento:	
5.1) Editais, anexos e resultados	Presente em 24 sítios, parcialmente presente em mais 4.
5.2) Data, valor e objeto.	Presente em 24 sítios, parcialmente presente em mais 4.
5.3) Contratos firmados	Presente em 25 sítios, parcialmente presente em mais 4.
5.4) Aditamentos/re-ratificações	Presente em 8 sítios, parcialmente presente em mais 3.
5.5) Notas de empenho emitidas	Presente em 10 sítios, parcialmente presente em mais 3.
6) Quanto a remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo:	
6.1) Posto/função/emprego público	Presente em 24 sítios.
6.2) Graduação	Presente em 4 sítios.
6.3) Auxílios	Presente em 5 sítios.
6.4) Ajuda de custo e quaisquer outras vantagens pecuniárias	Presente em 4 sítios, parcialmente presente em mais 1.
7) Quanto a pedido de acesso à informação de forma física/pelo correio (SIC – Serviço de Informação ao Cidadão – Físico):	
7.1) Formulário disponível	Presente em 23 sítios.
7.2) Horário de atendimento presencial	Presente em 23 sítios.
8) Instruções que permitam ao requerente comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade. (SIC – Serviço de Informação ao Cidadão – Digital).	Presente em 28 sítios.
9) Exigência de itens de identificação do requerente para solicitação por meio do E-SIC, que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação.	Ausente em 22 sítios.
10) Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade	Presente em 18 sítios, parcialmente presente em mais 1.
11) Banner na página inicial/Barra de identidade do Governo federal, contendo ferramenta de redirecionamento de página para o Portal Brasil e para o sítio principal sobre a Lei no 12.527, de 2011.	Presente em 13 sítios, parcialmente presente em mais 3.
12) Ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.	Presente em 26 sítios.
13) Possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos.	Presente em 14 sítios.
14) Garantias da autenticidade/integridade das informações disponíveis para acesso.	Presente em 17 sítios.
15) Linguagem acessível a público geral.	Presente em 27 sítios.
16) Acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.	Presente em 8 sítios.

Fonte: Elaborada pela co-autora Melara.

Da análise das informações obtidas como resultado, notou-se primeiramente que nenhuma das trinta e quatro cidades da região pesquisada possuem a totalidade dos itens que deveriam estar disponíveis para acesso de seus cidadãos. Portanto, com exceção de oito municípios que não possuem a obrigação legal⁷, todas as cidades da Região Metropolitana não cumpriram totalmente suas obrigações legais e não garantem o acesso a todas as informações conforme determina a Lei 12.527/11.

⁷ Em razão de não possuírem a população de dez mil habitantes oficialmente na data de início do estudo, conforme artigo 8º da Lei de Acesso à Informação.

Por outro lado, verificou-se que quase a totalidade dos municípios da região analisada disponibilizaram mecanismos para que os cidadãos efetuassem pedidos e obtivessem as informações que não encontraram prontamente disponibilizadas. Pontue-se que não se encontram disponíveis pelos sítios todas as formas de realização de pedidos determinadas pela Lei de Acesso à Informação, assinalando que as cidades, de alguma das formas, aceitam pedidos. Somente novas pesquisas podem demonstrar a eficácia desta forma de acesso a dados.

Verificou-se também que, de forma quase total, os municípios disponibilizam as informações determinadas por lei sem garantir que a informação consiga ser entendida pelo cidadão que a recebe. Ainda que os sítios se encontrem escritos em linguagem acessível a maior parte da população, conforme se verifica no item 15 da tabela acima, os documentos como editais e relatórios, onde de fato se encontram as informações relevantes, não se encontram em linguagem acessível. De forma majoritária, ocorre a disponibilização de informações contábeis, administrativas e jurídicas com termos específicos de cada área, que dificultam ou até mesmo impossibilitam a compreensão dos dados por parte da maioria da população. É uma clara incongruência ao que determinam os princípios norteadores do direito de acesso à informação.

Nesse sentido, de forma bastante negativa, houve destaque do item de número quatro, consistente na disponibilização do Relatório de Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal. Tais relatórios, que possuem grandes fatias das informações que deveriam ser disponibilizadas a respeito da utilização das verbas públicas, não estavam disponíveis na maior parte dos municípios; e nos que estavam disponíveis a sua compreensão era quase impossível devido a terminologia totalmente técnica e a ausência de identificação da origem das verbas e dados ali disponibilizados.

Foi possível notar, ainda, da análise do item 16, que não há preocupação por parte dos municípios no tocante a acessibilidade de pessoas com deficiência. A maioria dos sites não possuem, por exemplo, mecanismos de adaptação a daltônicos e pessoal com problemas de visão que necessitam aumento no tamanho dos dados.

Quando da análise do item 6, que trata a respeito da disponibilização de informações referentes a ocupantes de cargos públicos, verifica-se que 24 dos 34 sítios disponibilizam informações referentes ao posto/função/emprego público desenvolvido, uma taxa de 70,5 por cento, o que poderia dar a impressão de que há dados suficientes disponibilizados. Entretanto, quando analisado se informações importantes como a graduação dos ocupantes destes cargos e auxílios, ajudas de custos e quaisquer outras vantagens pecuniárias recebidas se encontram disponíveis, verificamos que apenas 4/5 municípios dos 34 disponibilizam esse tipo de

informações, uma taxa por sua vez de 13,2 por cento. Nota-se, portanto, uma seleção das informações a serem disponibilizadas.

Outro item que merece ser destacado é o referente a possibilidade de gravação das informações em diferentes formatos eletrônicos. Tal previsão legal buscaria possibilitar que o cidadão, com cópia dessas informações, procura-se verificar sua autenticidade junto a outros entes ou se utiliza-se destas cópias, por exemplo, em um processo administrativo ou judicial. Infelizmente, nem metade dos sítios eletrônicos analisados oferecem essa possibilidade, segundo determina a Lei de Acesso a Informação.

Por fim, ao decorrer da pesquisa foi possível constatar que, de modo geral, os municípios não disponibilizam de maneira organizada e acessível as informações. Localizar um dado no sítio demanda de vários minutos até horas de dedicação. Um cidadão, com seus afazeres diários, muito provavelmente teria que deixar de buscar a informação pela dificuldade excessiva de obtê-la.

Também nesta linha, a Lei 12.527/11 determina que estejam junto às informações garantias de autenticidade/integridade das informações disponíveis para acesso. Os *sites* que as possuem disponibilizam garantias de autenticidade apenas como menções a data e local de publicação do edital mencionado, o que despenderia de nova busca em novos locais para a tal verificação.

Além disso, muitos *sites* apresentam problemas técnicos de disponibilização. Durante a pesquisa verificou-se que não raramente os sítios eletrônicos apresentam problemas de manutenção, erro de carregamento, links quebrados, informações indisponíveis, ou simplesmente, se encontravam “fora do ar”.

Em suma, da análise das informações obtidas como resultados e de alguns apontamentos aqui efetuados, constata-se que foi encontrada grande disparidade entre os sítios eletrônicos disponibilizados entre os municípios da região analisada, sendo que nenhum cumpriu integralmente o determinado em lei.

É possível concluir que um cidadão, ao tentar realizar o acesso às informações públicas que deveriam se encontrar disponibilizadas encontrará dificuldades que irão do acesso aos *sites* que possuem problemas técnicos, dificuldade de localização das informações, até dados incompletos e com pouca ou nenhuma garantia de autenticidade e dificuldade para obtenção de cópias destas informações.

Além disso, de forma quase total, nenhum município se preocupou em garantir o entendimento das informações disponibilizadas; demonstrando que a criação dos sites se deu

meramente por imposição legal, sem que tenha ocorrido uma mudança e conscientização cultural dos administradores públicos e da população de modo geral.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aplicação do princípio da fraternidade na sociedade, que pode se dar de inúmeras maneiras, foi aqui analisada através de uma visualização conjunta a sua atuação com direito do acesso a informações públicas, pois como verificado, uma verdadeira sociedade fraterna é aquela onde seus cidadãos obtém acesso aos dados e informações a respeito da administração pública e realizam uma democracia participativa.

A Lei de Acesso à Informação, que regulamenta o direito constitucional de acesso, por qualquer cidadão, às informações produzidas e armazenadas pelo governo brasileiro, tem fulcro nos artigos 5, inciso XXXIII, e 216, parágrafo 2º, da Constituição Federal.

Esta lei positiva direitos que, se concretizados, impulsionam uma série de movimentos, como os de combate à corrupção que ocorrem nos tempos atuais, além de permitir uma maior participação popular na administração pública, características de uma sociedade fraterna e de uma democracia participativa.

Entretanto, mesmo estando em vigor há quase dez anos, e, mesmo contendo expressa e detalhadamente itens obrigatórios de divulgação ao público por meio de sítios *online*, pouco se encontra realmente divulgado aos cidadãos brasileiros, contrariando a lei 12.527/11, que trouxe, em seus artigos 6º e 7º, a previsão legal de que cabe as entidades do poder público gerir, bem como orientar e garantir o acesso e a proteção das informações quando necessário; e no artigo 8º, que prevê quais as informações mínimas devem se encontrar disponibilizadas de prontidão para os cidadãos.

Conforme verificado em pesquisa realizada, onde houve análise de todas as informações que deveriam estar disponíveis em cada um dos sítios eletrônicos da região metropolitana de Ribeirão Preto/SP, a eficácia prática da Lei 12.527/11, é baixa. Diversas incongruências com a Lei de Acesso a Informação foram localizadas, além de diversos problemas que impediriam o verdadeiro acesso a dados e informações públicas pela população.

Enfim, a Lei de Acesso à Informação trouxe uma importante efetivação de um direito fundamental, o direito de acesso à informação. Tal norma, importante para proporcionar o fomento da participação popular na administração pública, ainda não tem ocorrido de forma real no cotidiano dos cidadãos da região analisada, contrariando toda a busca de uma democracia fraterna, inclusive e ainda mais participativa.

Pelo atual estado, esperasse que práticas mais responsivas, inclusive advindas de participação cidadã, possa colaborar no aprimoramento da eficácia da legislação.

A prevalência de conteúdos legislados demanda a coparticipação, em que todos os atores possam sentir-se pertencidos pelas decisões e abrangidos nos atos que tenham interesse público.

A fraternidade constrói-se mediante ações efetivas que não sejam outorgadas dos poderes constituídos, senão como densificação da vontade cidadã como *enforcement* natural e ético do cotidiano da gestão pública tal qual como concreção da transparência.

A transparência imbrica-se como pressuposto para institucionalização naturalizada da fraternidade nas relações Estado-cidadão-Estado.

Observa-se que a adoção de práticas que possam incluir o cidadão como integrante - e não mero espectador – das decisões públicas, através do compartilhamento das informações públicas nos respectivos portais, implica em corresponsabilizar a toda a sociedade no monitoramento, acompanhamento e avaliação das políticas públicas.

Empoderando-se institucionalmente de ferramentas que garantam a transparência, a cidadania se faz abraçada pelo sistema normativo, de forma a trazer um senso natural de co-governança. A fraternidade – o sair de si rumo ao outro – deve ser naturalizada como parte de se viver em sociedade.

Com este estudo, buscou-se ilustrar a avaliação sobre a eficácia do instrumento legal posto para fins de transparência e que, se bem acompanhado, monitorado e cobrado, poderá aprimorar o funcionamento da coisa pública – para tornar os assuntos do Estado mais próximos do cidadão em geral, permeando um senso de autorresponsabilidade na gestão.

REFERÊNCIAS

BAGGIO, Antonio Maria. **O princípio esquecido: fraternidade na reflexão atual das ciências.** Vol. 01 São Paulo: Cidade Nova, 2008.

_____, Antonio Maria (2013) "**The Forgotten Principle: Fraternity in Its Public Dimension,**" *Claritas: Journal of Dialogue and Culture*: Vol. 2: No. 2, Article 8. Available at: <https://docs.lib.purdue.edu/claritas/vol2/iss2/8>.

BARCELLOS, Ana Paula; BARROSO, Luís Roberto. Comentários ao preâmbulo. In CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar; SARLET, Ingo W; STRECK, Lenio L. (Coords). **Comentários à Constituição do Brasil**, São Paulo, Saraiva/Almedina. 2013, p. 105-107.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

COSTA, Célia. **O Arquivo Público do Império: o legado absolutista na construção da nacionalidade.** Estudos Históricos, Rio de Janeiro, vol. 14, n. 26, 2000, p.217-231.

Disponível

em:<http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/arquivologia/recdida/arquivopublicodoimperio.pdf>

Acesso em: 3 maio 2021

FRANÇA. (1789) Assembleia Nacional Constituinte da França. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.** Disponível em: Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 | Conseil constitutionnel (conseil-constitutionnel.fr) Acesso em: 08 mai. 2021.

FONSECA, Reynaldo Soares da. **O princípio jurídico da fraternidade na jurisprudência do STF e do STJ.** EASJUR, [s. l.], 30 abr. 2020. Disponível em:

<http://escola.defensoria.df.gov.br/easjur/files/posts/25.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2021.

JABORANDY, Clara Cardoso Machado. **A Fraternidade no Direito Constitucional Brasileiro: um instrumento para proteção de direitos fundamentais transindividuais.** 204 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

JABORANDY, Clara Cardoso Machado; MACHADO, Carlos Augusto Alcântara;

FONSECA, Reynaldo Soares da. **A (In)Completo da Teoria dos Direitos Fundamentais Sociais: A compreensão dos direitos e deveres fundamentais a partir do princípio esquecido da fraternidade.** Revista Pensamento Jurídico, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 235-258, jul./dez. 2019.

LIMA, Márcia H.T. de Figueiredo; CORDEIRO, Helena C. D.; GOMES, Claudiana A. S.

Antecedentes e perspectivas do Direito à Informação no Brasil: a Lei de Acesso à Informação como marco divisor. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões. Disponível em https://www.ufmg.br/proex/cpinfo/cidadania/?page_id=32&page=2.

LUBICH, Chiara. A fraternidade no horizonte da cidade, Discurso sobre o Movimento Político pela Unidade à Câmara Municipal de Trento, Itália, em 8/6/2001, Abba, S. Paulo, vol. VI, n. 3., 2003.

MELARA, Maiara C. **Lei de Acesso à Informação: Um estudo de caso sobre a efetividade na região metropolitana de Ribeirão Preto/SP.** Orientador Prof. M.E Luiz Eugênio Scarpino Júnior. Novembro/2019. 95 folhas. (Graduação) – Direito, Faculdade de Direito “Laudo de Camargo”, Universidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. (1948) **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em:<<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2020.

PEREIRA, Tiago Rodrigues, SAYEG, Ricardo, NEVES, Luciane Sabbatine. **A sociedade Fraterna e o Princípio da Fraternidade**. Revista Jurídica Unicuritiba. Curitiba.V.05, n.62, p.28-55, V. Especial Dezembro. 2020. Disponível em:
<https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/viewFile/4842/371373002>.

SCARPINO JUNIOR, L. E.; SILVEIRA, S. S. . A EFETIVAÇÃO DO EXERCÍCIO DE CIDADANIA NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. In: Jonathan Barros Vita; Marcos Augusto Maliska. (Org.). Direitos fundamentais e democracia II. 1ed.Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. , p. 323-339, Disponível em
<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=efaf8fe94a274cae>.

SOLCI, L. H. C. (2019). **Acesso à informação pública no Brasil: do Império à República**. ÁGORA: Arquivologia Em Debate, 30(60), 75–100. Recuperado de
<https://agora.emnuvens.com.br/ra/article/view/823>. Acesso em 03 maio 2021.

CAPÍTULO V

**DESIGUALDADE
SOCIAL**

A PANDEMIA DO COVID-19 E A REPERCUSSÃO SOBRE O DIREITO À EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES REFUGIADOS: UM CONVITE À APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA FRATERNIDADE

Iranalha Carvalho de Souza¹

Veronica Verissimo Lopes²

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.297-309>

Sumário: 1 Introdução; 2 O fenômeno da pandemia do novo coronavírus no contexto da infância e juventude; 3 A pandemia e a violação do direito educacional de crianças e adolescentes refugiados; 4 Fragmentos de fraternidade em vista da garantia do acesso à educação por crianças e adolescentes refugiados; 5 Considerações finais; Referências.

1 INTRODUÇÃO

A propagação do Covid-19 provocou uma intensa mudança global que afetou toda a estrutura social. Se anteriormente a esse período, a sociedade já enfrentava diversos problemas com as guerras, a destruição ambiental, a desigualdade econômica, os deslocamentos populacionais, dentre outras inúmeras adversidades, a pandemia do novo Coronavírus veio para potencializar todos esses males e gerar novos danos ao tecido social.

Nesse sentido, os povos refugiados, que já encontravam muitos obstáculos em suas trajetórias na busca por um lugar seguro para viver, se viram sem saída com o fechamento das fronteiras pelos países, devido à necessidade do isolamento social essencial ao controle da proliferação do vírus. Do mesmo modo, àqueles que já haviam fixado moradia em outras regiões também se depararam com grandes desafios de acesso a serviços básicos de saúde, segurança, assistência e educação.

Dentro desse contexto, enfatiza-se as consequências causadas especialmente às crianças e adolescentes refugiadas no que se refere ao acesso à educação escolar, tendo em vista que este

¹ Bacharela em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ); Pós-Graduada em L.L.M. em Mediação, Gestão e Resolução de Conflitos pela Escola Superior de Advocacia (ESA-MG), Pós-graduada em Direito e Processo Civil pela Escola Superior da Advocacia (ESA-PB). E-mail: iranalhac@gmail.com

² Bacharela em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e Pós-graduada em Direito Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público da Paraíba (FESMIP). E-mail: veripbjp@gmail.com

grupo vem sofrendo sérios danos em decorrência da pandemia. É fato que não apenas os refugiados estão sendo afetados por essa problemática, uma vez que milhões de crianças estão distantes do espaço educacional (físico e/ou tecnológico) desde o início do isolamento social.

De acordo com um estudo realizado pelo Fundo das Nações Unidas pela Infância (UNICEF) e publicado em março de 2021, cerca de 168 milhões de crianças e adolescentes em idade escolar estão fora das escolas há mais de um ano devido ao seu fechamento, com ênfase na região da América Latina e do Caribe (UNICEF, 2021). Ainda, o mesmo estudo identificou que, pelo menos, um em cada três estudantes no mundo não conseguiu acessar o ensino a distância enquanto as escolas estavam fechadas.

Quando se explora a situação dos refugiados, o panorama se agrava, em virtude dos desafios adicionais enfrentados por esse grupo vulnerável, para o acesso escolar, como a xenofobia, a dificuldade de adaptação e aprendizado da língua local, a falta de equipamentos tecnológicos para aulas virtuais, acrescentando ainda a situação dos próprios educadores que nem sempre possuem uma formação e estrutura adequadas para atender as demandas desse público.

Desse modo, esse cenário revela uma clara violação a direitos humanos básicos da infância e da juventude, especialmente o direito à educação, fundamental ao desenvolvimento humano, social e econômico de um povo. Nesse caminho, o presente estudo pretende responder ao seguinte problema: em que medida a pandemia do Covid-19 afetou o direito educacional de crianças e adolescentes refugiados?

O método de investigação escolhido será o dedutivo, com o objetivo de analisar os principais efeitos sobre o direito à educação da infância e juventude refugiados no contexto pandêmico. Ainda, o caminho metodológico partirá de uma análise monográfica, com técnicas de pesquisa bibliográfica, documental, explorando a legislação internacional, a doutrina e materiais relativos à temática, buscando aprofundar a situação de vulnerabilidade a qual este grupo está exposta e extrair um sinal de esperança por meio da aplicação do princípio da fraternidade.

2 O FENÔMENO DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS NO CONTEXTO DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

Decretada oficialmente pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como pandemia em 11 de março de 2020, o novo Coronavírus anunciava uma assustadora época de incertezas para toda a humanidade e colocava em xeque a dignidade de cada pessoa ao expor à saúde humana a uma doença até então desconhecida pela ciência. O caos estava instaurado! O que preservar?

Quem preservar? O que é prioridade? Quem é prioridade? Perecer pela doença ou pelo desemprego?

Esses e outros foram e são questionamentos constantes realizados no âmbito dos hospitais, entre as famílias, na esfera governamental, uma vez que, embora pudesse se constatar a necessidade de agir em coletividade para conter os avanços do vírus, também se fazia presente a preocupação com as inclinações individuais de categorias e grupos, em vista da satisfação dos interesses específicos.

É fato que qualquer pessoa está suscetível a contrair o Covid-19, dado que ele não escolhe cor, raça, gênero, espaço físico ou religião, inclusive, “no Ocidente, atingiu primeiramente os países mais ricos e, nesses, as pessoas que tiveram acesso a outros países que, via de regra, são as mais favorecidas” (ABRAHÃO, 2020, p.1), motivo pelo qual pôs em relevo a vulnerabilidade de toda a humanidade.

Todavia, embora o vírus possa ser democrático, a pandemia não é (LIMA, 2020), pois esta, a longo prazo, evidenciou a desigualdade estrutural que permeia a maior parte da população e reforçou o “Estado de Coisas Inconstitucional, [em razão] da violação generalizada de direitos fundamentais em relação à dignidade, à vida, à saúde, à integridade física e psíquica dos cidadãos brasileiros, considerada a condução da saúde pública durante a pandemia Covid-19”, conforme assinalado pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio, no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 822/2021 (BRASIL, 2021, p.21)

Isso se manifesta, sobretudo, quando se analisa o tratamento precário dispensado pelo Estado na efetivação de direitos dos mais necessitados, a exemplo dos idosos, negros, pobres, das mulheres, indígenas, quilombolas e, conforme o objeto de estudo, das crianças e adolescentes. Não obstante esse grupo tenha sido o menos afetado em termos de mortalidade e acometimento da doença, ele sofreu danos colaterais que podem impactar negativamente a presente e futura geração.

Conforme a diretora executiva do UNICEF, Henrietta Fore (UNICEF, 2021, p.1), “um ano após o início da pandemia de Covid-19, o progresso retrocedeu em praticamente todos os principais indicadores relacionados à infância”, tais como o aumento da pobreza infantil, déficit na escolaridade, aumento dos casamentos infantis, saúde mental e física, desnutrição e falta de acesso à infraestrutura sanitária necessária à prevenção do vírus.

Desse modo, percebe-se a necessidade de discutir meios para assegurar a proteção da população infantoadolescente, pois, conforme afirma Patto (2013, p.17) “Quem mais precisa ser defendido é quem não é capaz de se defender por si próprio. É nesses casos que vale a

advertência evangélica sobre o amor ao ‘mais pequeno dos meus irmãos’”, despertando para o dever de proteção à vida humana desse grupo vulnerável.

3 A PANDEMIA E A VIOLAÇÃO DO DIREITO EDUCACIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES REFUGIADOS

A circulação de pessoas entre regiões existe desde os primórdios da história humana, mas a internacionalização do instituto do refúgio, como é conhecido hoje, ganha relevo em meio aos grandes conflitos mundiais do século XX. Inicialmente, tem-se os prejuízos causados no contexto da Primeira Guerra Mundial, que levou muitos europeus à condição de refugiados.

Posteriormente, a história se repete, com a instauração da Segunda Guerra Mundial, gerando um intenso fluxo migratório de pessoas que buscavam fugir da destruição provocada pelo conflito armado. Desde então, a humanidade não foi mais a mesma, uma vez que se fazia urgente e necessária a estruturação da política internacional para o acolhimento dos novos povos nos diferentes países.

Continuamente, surgiram conflitos de todos os gêneros, que continuam a estimular a evasão de muitos indivíduos ao redor do globo, podendo mencionar a guerra civil da Síria, as crises na África Subsaariana, na Venezuela, no Haiti, dentre outras, que constantemente afetam milhões de pessoas.

Após essa breve análise histórica, é necessário compreender o que exatamente constitui o instituto do refúgio, fazendo as devidas diferenciações em relação à migração. No que se refere ao primeiro, trata-se de um conceito que vem sendo construído e adaptado ao longo das épocas, mas de acordo com o Alto Comissariado das Nações para os Refugiados (ACNUR, 2020,p.1), refugiado:

São pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados.

Conforme analisado, trata-se de uma ação que envolve fatores alheios à vontade humana, visto que comumente os refugiados não desejam sair de seu país de origem, mas são forçados a tanto por razões que não conseguem controlar, como as mencionadas acima. É justamente nesse ponto, a voluntariedade, que está a distinção em relação aos migrantes (imigrantes e emigrantes), porque estes, via de regra, se deslocam de seus países espontaneamente, seja em busca de melhor qualidade de vida, por motivos de estudo, para reunião familiar ou por outras razões. É relevante fazer tal diferenciação, visto que para cada grupo há várias particularidades no que se refere à proteção jurídica nacional e internacional.

Outrossim, é pertinente mencionar a legislação que confere tutela aos refugiados. Em nível internacional, os principais instrumentos jurídicos são a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados e a Declaração de Cartagena, de 1984. No que concerne ao arcabouço normativo brasileiro, pode-se mencionar a Constituição Federal de 1988, o Estatuto dos Refugiados (Lei n. 9.474/1997), cabendo acrescentar a Lei n. 13.445/2017 e a Lei n. 13.684/2018, ambas referentes à proteção dos migrantes.

Atualmente, cerca de metade da população mundial de refugiados é composta por crianças menores de dezoito anos (FERREIRA, 2020, p.1). Esse dado desperta preocupação nos diversos órgãos de proteção da infância, uma vez que põe em questão qual tem sido o tratamento concedido em termos de tutela dos infantoadolescentes pelos Estados e sociedade civil.

É verdade que há muito tempo as crianças deixaram de ser vistas como objeto das ações humanas e assumiram a condição de sujeitos de direitos protagonistas da construção de um mundo renovado. A evidência disso é que a Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças (CDC) é o instrumento de direitos humanos mais aceito dos últimos tempos, sendo ratificada por 196 países, entre eles, o Brasil.

A partir da referida convenção, emerge a Doutrina da Proteção Integral, cujo cerne é a concessão de uma proteção especial à infância e adolescência. Nesse sentido, assevera Veronese (2019, p. 21, grifo nosso):

A Doutrina da Proteção Integral reconhece os direitos das crianças e adolescentes, compreendendo-os como sujeitos de direitos, sujeitos humanos em processo de desenvolvimentos, construtores, portanto, de um protagonismo, que se opõe a ideia civilista da “capacidade/incapacidade”. Ao situá-los como sujeitos, redimensiona conceitos tradicionais, em uma necessária crítica ao adultocentrismo, que menorizava e coisificava a infância.

Diante do exposto, constata-se a relevância dessa doutrina para a criação de uma nova perspectiva em relação ao tratamento que a humanidade dispensava até então a essas pessoas. No entanto, é necessário evoluir em muitos aspectos, pois ainda há uma grande maculação dos direitos infantojuvenis.

Do ponto de vista das crianças e adolescentes refugiados, há uma alta exposição da vida humana a qual esse grupo se submete, visto que durante o decurso dos deslocamentos poderá haver as mais variadas espécies de inseguranças provocadas pelo tráfico, violência (física, sexual, psicológica), exploração, abusos, dentre outros.

Ademais, quando situados nos países de abrigo, é complexa a integração, adaptação e acolhimento na realidade local, sobretudo devido à ausência de condições dignas relativas a

direitos sociais básicos. Os desafios se exprimem de diversos modos, com a dificuldade de empregabilidade pelas famílias; instalações residenciais deficitárias, sem acesso a saneamento básico; a morosidade com a regulamentação interna; as barreiras linguísticas; os obstáculos para o acesso à tecnologia, além da “intolerância, xenofobia, agressão, tensões e conflitos nacionais e étnicos” (UNESCO, 2019, p.7).

Todos esses entraves refletem negativamente no acesso educacional de crianças e adolescentes. De acordo com a ACNUR, uma criança refugiada tem duas vezes mais chances de estar fora das escolas do que uma criança não refugiada (ACNUR, 2020). Além disso, dados divulgados pelo documento de Proteção do Direito à Educação dos Refugiados, elaborado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) apontam que em torno de 47% de crianças refugiadas não foram matriculadas na educação primária, bem como 84% dos adolescentes refugiados entre quinze a dezessete anos, não compareceram a educação secundária em 2016 (UNESCO, 2019).

Com a pandemia, a previsão é que esse número aumente. Ainda, se não forem tomadas as devidas medidas para a inserção de crianças e adolescentes refugiados no espaço educacional, há riscos de elas não poderem retornar mais para as escolas (ACNUR, 2020). Atualmente, um dos maiores desafios é com o ensino à distância, potencializado pela ausência de aparelhos eletrônicos, dados móveis e dificuldade com a língua. Acrescente-se a essa conjuntura, a condição a qual milhares de meninas em situação de refúgio se encontram.

Isso porque se o acesso à educação para elas já era deficitário antes da pandemia, a situação piorou de forma drástica. “Ao analisar os dados do ACNUR sobre matrícula escolar, o Fundo Malala estimou que metade de todas as meninas refugiadas na escola não retornará quando as salas de aula forem reabertas em setembro” (ACNUR, p.5, tradução nossa), motivo pelo qual essa realidade desvela também um problema de desigualdade de gênero, visto que longe das escolas, as mesmas são mais propensas à contração de casamentos infantis, gravidez precoce e violência doméstica, e dificilmente conseguirão se profissionalizar e adquirir independência financeira.

Em virtude das violações mencionadas acima, tem-se a desobediência a inúmeros dispositivos normativos internacionais de tutela do direito à educação, visto que este encontra-se regulamentado no artigo 26 (1), (2) e (3) da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), artigo 28 da CDC e nos seus correlatos, artigo 22 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados e demais legislações pertinentes ao tema.

No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, a garantia do direito fundamental à educação está prevista no Art. 205 e se estende também aos povos refugiados no Brasil. Nesse

caminho, o Conselho Nacional de Educação aprovou a resolução n. 1º/2020, para assegurar o “direito de matrícula de crianças e adolescentes migrantes refugiados, apátridas e solicitantes de refúgio no sistema público de ensino brasileiro” (BRASIL, 2020).

Por todo o exposto, percebe-se o extenso arcabouço normativo de proteção da infância, que garante o acesso à educação. Mas não basta apenas criar leis e mais leis, é necessário traçar os meios para efetivá-las. Bobbio (2002, p.17, grifo nosso), em A Era Dos Direitos, assinala:

O problema grave de nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não era mais o de fundamentá-los, e sim o de protegê-los [...] Com efeito, o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.

Desse modo, identifica-se que falta uma atitude propositiva, permeada pelo espírito de fraternidade na atuação política, social e jurídica, para desenvolver caminhos concretos de efetivação dos direitos fundamentais da pessoa humana. Assim, não basta que os países ratifiquem os tratados internacionais de proteção da infância ou desenvolvam legislações nacionais avançadas, mas é imprescindível honrar com os seus compromissos, uma vez que o que está em risco é a vida de milhares de crianças em situação de vulnerabilidade.

Ademais, sem esse comprometimento, não será possível alcançar os dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) propostos pela Agenda 2030, fundamentalmente o objetivo nº 4, que propõe “Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” (AGENDA 2030, 2021, p.1). Tal realidade é um imperativo que deve ser assumido por todos.

4 FRAGMENTOS DE FRATERNIDADE EM VISTA DA GARANTIA DO ACESSO À EDUCAÇÃO POR CRIANÇAS E ADOLESCENTES REFUGIADOS

Não obstante os caminhos para o acesso à educação pela população infantoadolescente pareçam complexos e distantes, sobretudo nessa época pandêmica, é possível vislumbrar raios de esperança manifestados pelo sentimento de fraternidade que estimula famílias, comunidades e Governos a agirem em função do bem comum da infância.

Isso se dá porque acontecimentos como a pandemia do novo Coronavírus não demonstram apenas o lado obscuro das pessoas, mas revelam também a beleza que nasce a partir do reconhecimento do outro enquanto ser humano e da identificação fraterna. Nessa

dimensão, discorre o Papa Francisco no documento (Encíclica *Fratelli Tutti*)³ sobre a Fraternidade e a Amizade Social (2020, p.9):

É verdade que uma tragédia global como a pandemia do Covid-19 despertou, por algum tempo, a consciência de sermos uma comunidade mundial que viaja no mesmo barco, onde o mal de um prejudica a todos. Recordamo-nos de que ninguém se salva sozinho, que só é possível salvar-nos juntos. Por isso, «a tempestade – dizia eu – desmascara a nossa vulnerabilidade e deixa a descoberto as falsas e supérfluas seguranças com que construímos os nossos programas, os nossos projetos, os nossos hábitos e prioridades. (...) Com a tempestade, caiu a maquiagem dos estereótipos com que mascaramos o nosso “eu” sempre preocupado com a própria imagem; e ficou a descoberto, uma vez mais, esta (abençoada) pertença comum a que não nos podemos subtrair: a pertença como irmãos.

Diante disso, constata-se que não é possível passar por essa experiência alimentando perspectivas individualistas, mas deve vir em evidência o senso de coletividade que desperta em cada um o desejo de colaboração mútua. É com esse espírito altruístico que diversos atores sociais (Governo, comunidades, famílias e pessoas) estão buscando meios para amenizar os impactos causados nos estudos de milhares de crianças e adolescentes.

Um relatório produzido pela ACNUR recolheu experiências realizadas em doze países (Chade, Etiópia, Iraque, Jordânia, Quênia, Líbano, Paquistão, Ruanda, Sudão do Sul, Tanzânia, Turquia, Uganda), na qual “refugiados e comunidades anfitriãs, professores, setor privado parceiros, autoridades nacionais e locais, inovadores e agências humanitárias encontraram inúmeras maneiras de manter a educação em andamento em face da pandemia” (ACNUR, 2020, p.3, tradução nossa).

Não será possível aprofundar todas nesse estudo, mas a título de exemplo pode-se mencionar o trabalho desenvolvido por uma professora, Amina Hassan, que dava aulas em uma escola num campo de refugiados no Quênia e, que depois da decretação do isolamento social, passou a ministrar o ensino via rádio em uma estação comunitária chamada Rádio Gargaar, cuja tradução é “ajuda” ou “assistência social” em somali. A intenção dela foi a de preservar ao máximo a continuidade dos estudos dessa população, que já é deficitária e, por isso, não mediu esforços para encontrar uma alternativa eficiente.

No Egito, o Governo vinha há alguns anos desenvolvendo estratégias de ensino à distância, oportunidade em que cada aluno de escola pública (incluindo o acesso pelos migrantes e refugiados) recebeu um tablet para auxílio nos estudos. Com a chegada do Covid-19, esse sistema de ensino foi aprimorado e ficou mais simples a adequação ao novo modo de ensino-aprendizado. Tal projeto está sendo atuado conjuntamente com outras organizações e

³ Todos irmãos.

reflete um avanço em relação a outros países que caminham a curtos passos nessa era de hiperglobalização.

Outro exemplo inspirador é o da professora brasileira, Jennifer Barros, que trabalha em um abrigo de refugiados provenientes da Venezuela, na cidade de Boa Vista, em Roraima. Depois que iniciou a pandemia, ela buscou meios inovadores para permanecer ministrando aulas, seguindo todos os protocolos de segurança e, junto com outros professores, decidiram fazer reforço escolar uma vez por semana, em diversas disciplinas, especialmente em português.

Diante desse contexto, visualiza-se um conjunto de atividades desenvolvidas por diferentes atores, em diferentes localidades do mundo, mas com o único propósito: assegurar o acesso educacional às crianças e adolescentes refugiados.

Essas experiências são expressões, ainda que inconscientes, de uma nova proposta de governo, intitulada de Cogovernança, cuja ideia principal é a construção de um “governo participativo, que almeja um elevado nível de colaboração intersubjetiva e multissetorial na construção das políticas públicas” (CO-GOVERNANCE, 2021, p.1). Ainda, visa “conceber coletivamente uma visão social e comum e, em seguida, agir em corresponsabilidade”. (CO-GOVERNANCE, 2021, p.1). Tal modelo, portanto, é um convite ao exercício da cidadania ativa, objetivando colocar no centro das ações o cuidado coletivo e o bem comum.

Em vista disso, é possível extrair que a era moderna exige cada vez da humanidade a adoção de um novo estilo de vida, que transpõe visões autocêntricas e individualistas e busca encontrar os pontos de convergência entre os povos, para superar todas as formas de divisões e elaborar estratégias coletivas que valorizem a promoção dos direitos humanos.

Esse novo modo de agir passa pela necessária inserção do princípio da fraternidade nas relações. Fraternidade, que na gênese da palavra remete ao reconhecimento do outro como irmão, trata-se da união entre os seres humanos, baseada no respeito à dignidade comum que existe em cada pessoa e que nos torna “livres e iguais” (informação verbal)⁴.

Baggio sabiamente irá afirmar que “quando uma sociedade já não tem mais nada, ela sempre recomeça pela fraternidade” (informação verbal)⁵. Assim, diante desse contexto conturbado no qual a humanidade se encontra, em que se visualiza tantas dores sociais, com a destruição em massa provocada pela Covid-19, as divisões, as guerras; onde há rotineiramente o desrespeito aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes refugiados, é por meio da

⁴ Fala do professor Antônio Maria Baggio proferida na palestra sobre Fraternidade, em ocasião da Escola de Brancos e Assistentes Gen 2 do Movimento dos Focolares

⁵ Fala do professor Antônio Maria Baggio proferida na palestra sobre Fraternidade, em ocasião da Escola de Brancos e Assistentes Gen 2 do Movimento dos Focolares

observância do princípio da fraternidade que será possível o restabelecimento da harmonia social. E o como atuar essa realidade se traduz, essencialmente, na vivência do amor fraterno.

Por fim, é relevante acrescentar a importância da cooperação internacional para o efetivo atendimento aos direitos dos infantoadolescentes refugiados. Desse modo, não é suficiente a intenção de assegurar tais garantias, mas é necessário estabelecer ações efetivas que beneficiem esse grupo concretamente, além de consolidar um esquema de lealdade diante das abstratas promessas de colaboração recíproca.

Nesse aspecto, tais comportamentos podem e devêm ser atuados à luz da dinâmica da fraternidade, pois, a partir disso, desenvolve-se o respeito natural à pátria do outro, de modo a permitir o acolhimento de todos, especialmente nas situações de dificuldades, sem quaisquer preconceitos ou juízo de valores, mas tendo em conta o enriquecimento mútuo que nasce da convivência entre os povos diversos.

Nessa dimensão, afirma o Papa Francisco (2020, p.35):

A chegada de pessoas diferentes, que provêm dum contexto vital e cultural distinto, transforma-se num dom, porque «as histórias dos migrantes são histórias também de encontro entre pessoas e entre culturas: para as comunidades e as sociedades de chegada são uma oportunidade de enriquecimento e desenvolvimento humano integral para todos.

Sobre o tema, escreve Chiara Lubich

A mais alta dignidade para a humanidade seria, na realidade, que não se sentisse um conjunto de povos frequentemente em conflito entre si, mas que fosse, pelo amor recíproco, um único povo, enriquecido pela diversidade de cada um e, por isso, guardião da unidade entre as diferentes identidades. (Lubich, 2004, tradução nossa)

Diante do exposto, depreende-se que a introdução de povos e culturas distintas em uma sociedade vem para agregar a riqueza particular que esta possui e dá a possibilidade de um novo desenvolvimento, sem necessariamente perder as características que a individualiza, dado que também é relevante a conservação cultural de cada lugar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho possibilitou fazer uma análise do direito à educação de crianças e adolescentes em situação de refúgio no contexto pandêmico, na qual é possível identificar o quanto esse período vem sendo decisivo para o futuro educacional dessa população.

Para tanto, foi realizado um exame sobre a atual conjuntura mundial e identificado como o Covid-19 vem atingindo de forma maciça as pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade, destacando-se o desrespeito aos direitos humanos fundamentais da infância e juventude.

Ao longo do ensaio, foi feita uma análise histórica, acompanhada da definição do instituto do refúgio e a sua diferenciação em relação à migração. Ademais, foi apresentada as principais legislações protetivas dos refugiados em âmbito nacional e internacional. Nesse diapasão, apontou-se os danos sofridos por esse grupo em virtude dos deslocamentos populacionais e a repercussão sobre a educação.

Posteriormente, fora abordado a aplicação do princípio da fraternidade como um vetor para a atuação política, social e jurídica no que se refere à proteção dos infantoadolescentes refugiados. Dentro disso, se apresentou algumas experiências vivenciadas por diferentes atores sociais a fim de assegurar o acesso aos estudos em tempos pandêmicos. Ações estas que revelam a importância do atuar em coletividade para a concretização da justiça social.

Portanto, ao buscar responder o problema de pesquisa: em que medida a pandemia do Covid-19 afetou o direito educacional de crianças e adolescentes refugiados? Constatou-se que a pandemia fragilizou ainda mais o direito educacional desse público, tendo em vista que potencializou a e gerou inúmeras dificuldades para o seu acesso devido à falta de uma estrutura adequada (em todos os âmbitos) para a oferta do ensino.

Assim, tem-se que proteger os direitos humanos educacionais de crianças e adolescentes em situação de refúgio, sobretudo nesse período, constitui um imperativo que deve ser seguido por todos, pelos Estados, Governos, organizações humanitárias, pela sociedade civil, individualmente, uma vez que a não garantir implica no prejuízo do futuro de toda uma geração.

Conforme observado, é fundamental a positivação de normas protetivas, mas é necessário também o desenvolvimento de meios para a sua efetiva execução. Para tanto, é imprescindível agir em cooperação e com um espírito de fraternidade, para se concentrar, principalmente, em aquilo que une os indivíduos em vez de focar no que os separa.

Saliente-se que não se trata de atenuar os obstáculos burocráticos, econômicos e sociais que envolvem todo esse processo, mas de compreender que se agirmos enquanto corpo social será possível superar os desafios para a integração, adaptação e acolhimento dos refugiados, e encontrar caminhos inovadores que beneficiem a todos e assegurar, especialmente, a construção de um futuro promissor para toda a humanidade, por meio do acesso educacional.

REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, Jorge. **Um vírus democrático que evidencia a fragilidade da democracia.** 01.04. 2020. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/2020/04/01/um-virusdemocratico-que-evidencia-a-fragilidade-da-democracia/>. Acesso em: 11 jul. 2021.

ACNUR. **Refugiados**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 96 p. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/297730/mod_resource/content/0/norbertobobbio-a-era-dos-direitos.pdf. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. Resolução n. 1, de 13 de novembro de 2020. Dispõe sobre o direito de matrícula de crianças e adolescentes migrantes, refugiados, apátridas e solicitantes de refúgio no sistema público de ensino brasileiro. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 novembro 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-1-de-13-de-novembro-de-2020-288317152>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF n. 822/DF**. Requerente: CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES-CUT e outros (CF 103, IX). Requerido: Supremo Tribunal Federal. Relator: Ministro Marco Aurélio. Art. 6º; art. 23, inciso II; art. 24, inciso XII; art. 194; art. 196; art. 197; art. 198; art. 5º, caput; art. 227; art. 230, da Constituição Federal de 1988. Brasília, 08 de abril de 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6150239>. Acesso em: 12 jul. 2021.

CO-GOVERNANCE. **Co-governance**. Disponível em: <https://pt.co-governance.org/>. Acesso em 13 jul.2021.

FERREIRA, Alana. **Crianças representam cerca de metade do número de refugiados do mundo**. 12.10.2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/10/12/criancas-representam-cerca-de-metade-do-numero-de-refugiados-do-mundo/>. Acesso em: 12 jul. 2021.

FRANCISCO, Papa. **Carta encíclica Fratelli Tutti do Santo Padre Francisco sobre a fraternidade e a amizade social**. Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 2020. Disponível em: https://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html. Acesso em 12 jul. 2021.

LIMA, Mariana. Observatório do Terceiro Setor. **Covid-19: O vírus pode até ser democrático, mas a Pandemia, não**. 08.06.2020. Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/noticias/covid-19-o-virus-pode-ate-ser-democratico-mas-apandemia-nao/>. Acesso em: 11 jul. 2021.

LUBICH, Chiara. **L'Europa unita per un mondo unito**. 2004. 9 min 16 seg., son., color. Disponível em: <https://centrochiaralubich.org/it/europa-unita-mondo-unito/>. Acesso em 14 jul. 2021.

OS 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Plataforma Agenda 2030**, 2015. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/ods/4/>. Acesso em: 15 jul.2021.

PIERRE, Luiz A.A et al. (Orgs.). **Fraternidade como categoria jurídica**. São Paulo: Cidade Nova, 2013. 230 p.

UNESCO. **Proteção do direito à educação dos refugiados**: documentos técnicos sobre política educacional. França: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura 2019. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000251076_por?posInSet=1&queryId=fdc6fa42-5c77-4666-b72b-cc329af020c5. Acesso em: 12 jul. 2021.

UNHCR. **Coming together:** for refugee education. Geneva: The UN Refugee Agency. 2020. Disponível em: <https://www.unhcr.org/publications/education/5f4f9a2b4/coming-together-refugee-education-education-report-2020.html>. Acesso em 12 jul. 2021.

UNICEF. **O progresso recuou em praticamente todos os principais indicadores relacionados à infância, afirma o UNICEF, um ano após a declaração de pandemia.** 11.03.2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/o-progresso-recuou-em-praticamente-todos-os-principais-indicadores-da-infancia-um-ano-apos-declaracao-de-pandemia>. Acesso em: 10 jul. 2021.

VERONESE, Josiane Rose Petry et al. **O direito e o tempo na perspectiva da construção do ser criança.** In: VERONESE, J.R.P; SILVA, R.L. (Orgs.) A Criança e seus Direitos: entre violações e desafios. Porto Alegre: FI, 2019. p. 14-37.

UNIVERSIDADE NA RUA

Themis Dovera¹

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.310-331>

Sumário: 1 Introdução; 2 Acolher; 3 Olhar para o outro, olhar para si mesmo; 4 Redução de Danos; 5 Geração de Renda sob Dois Enfoques; 6 A Cara da Rua; 7 Outras Ações; 8 Representações; 9 Considerações finais; Referências.

1 INTRODUÇÃO

O programa Universidade na Rua tem sua origem em 2009 através do programa 'Convivências' UFRGS/ PROEXT/DEDS, e hoje procura consolidar-se reunindo ações de diversas áreas e Unidades da UFRGS para desenvolver práticas inclusivas fortalecedoras de vínculos, de cuidado e de aprendizagem construtiva e criativa nos locais públicos.

Propomos as ações de caráter interdisciplinar com oficinas, cursos, intervenções, seminários organizados em cinco temas: 1. encontros na praça; 2. filosofia popular com pessoas em situação de rua; 3. zeladores da praça; 4. teto de estrelas; 5. políticas do acolhimento. 6. curso de cuidadores de idosos. Através desse esforço solidário, busca-se alavancar as políticas públicas novas e já existentes às pessoas em situação de rua.

Os objetivos são buscar articulação com órgãos governamentais e do terceiro setor que desenvolvem políticas com essa população através do MNPSR; - criar de subsídios para orientação da elaboração e implementação de política direcionada a esse público através das ações do Movimento Nacional de Pessoas em Situação de Rua; - propiciar a participação ativa da população de rua na formatação e aplicação dessas políticas, objetivando a humanização do processo; - orientar e acompanhar os indivíduos nesse contexto, a fim de que tenham acesso, de imediato, aos serviços públicos

¹ Enfermeira e nutricionista, especialista em nutrição clínica, especialista em Educação Popular, especialista em nutrição ortomolecular, mestre em Administração da Assistência de Enfermagem pela UFSC. Docente adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: themis.dovera@ufrgs.br

2 ACOLHER

“Utopia e acolhimento andam juntas. Uma depende da outra para poder se realizar, acolhimento é o respeito ao outro”, disse Solismar, um morador de rua, durante uma conversa do curso *Filosofia com moradores de rua*. Bruno, outro participante, complementou explicando que ‘acolher é cuidar’. Com formação de mecânico, seu sonho, sua utopia é também ser enfermeiro, para não cuidar só dos carros, mas sobretudo de quem precisa ser cuidada: “As pessoas deveriam aceitar o que a pessoa é, o morador de rua é, e não o que elas gostariam que ele fosse”. Essas e outras falas são frequentes nos encontros[1].

"Filosofia com moradores de rua" é uma das ações que compõe o Programa Universidade na Rua realizado no período 2015-2016 através da Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal do Rio Grande do Sul com apoio do Edital Proext MEC-Sisu[2]. Este programa de extensão tem como público alvo a população em situação de rua, busca constantemente a reflexão em cada ação que oportuniza, assim como a escuta acolhedora e ativa da fala do outro, busca também observar e entender o que acontece com nossa sociedade com relação aos moradores de rua. Um desafio a ser enfrentado por acadêmicos-bolsistas, professores e também pela estrutura da Reitoria.

Desde a sua origem em 2009, o *Universidade na Rua* tem por objetivo geral propiciar vivências buscando o acolhimento e recuperação da dignidade das pessoas em situação de rua. Para isso, propõe como objetivos específicos a articulação com órgãos governamentais e políticas públicas voltadas para a população em situação de rua; a criação de subsídios para orientação, elaboração e implementação de políticas junto ao Movimento Nacional da População de Rua (MNPR/RS); a orientação e acompanhamento dos indivíduos nesse contexto para que tenham acesso aos serviços públicos disponíveis em áreas como saúde, educação e direito; e, sobretudo, buscar formas de geração de renda.

Pensando sob outro viés, o *Universidade na Rua* propicia a formação humana e ética dos universitários, na medida em que estes passam a conviver com os segmentos excluídos da sociedade: moradores de rua, catadores e recicladores. Eles aprendem a se colocar no lugar do outro, sentem a alegria de revê-los nas atividades programadas, e criam laços verdadeiros e interessados pelo desenvolvimento humano. O universitário aprende a identificar o brilho do olhar da pessoa em situação de rua que surge do sentimento de acolhimento e resiliência. E esse universitário pode refletir suas atitudes positivas no programa através dos vínculos criados. Também entendem que existe uma natureza multifatorial, localizando macrofatores e microfatores para que uma pessoa passe a viver a situação de rua. Compreendem também que

seria muito simplista pensar apenas que a drogadição, a estrutura familiar, doenças física, transtornos mentais e violência doméstica são responsáveis; mas tem a visão cruel dos macrofatores tão injustos como as políticas de emprego, de habitação, econômica e de saúde, atrelados a domesticação da sociedade.

Outro objetivo do programa é propiciar que a pessoa em situação de rua de alguma maneira tenha acesso à Universidade, pois não seria justo que se mantenha uma universidade com dinheiro público cujo retorno sempre seja em benefício das classes privilegiadas. Infelizmente, dentro da UFRGS, a presença física das pessoas em situação de rua na Universidade é coibida, quase proibida pelos mecanismos de controle e pelo próprio corpo docente que ‘não vê com bons olhos essas presenças’. Em 2015 conseguimos um ônibus sucateado da Universidade para atender as necessidades físicas do projeto, como espaço de atividades do Programa, mas aconteceram tantos impedimentos para locar o ônibus dentro do campus centro que acabamos desistindo da ideia.

Nesse contexto, a ação *Filosofia com moradores de rua* se insere como uma forma inovadora de encontro e integração desta população moradores em através do pensamento filosófico. Acreditamos que a filosofia deva ser um instrumento popular de reflexão, de conhecimento e crescimento pessoal e social. Trata-se de uma ação que desconstrói a pedagogia da disciplina tradicional e a apresenta como proposta à pedagogia do “dar-se conta” e do “inédito viável”, onde as habilidades e vontades do público-alvo são inseridas no projeto como pontos positivos. A ação acaba propiciando uma forma de conversar com a vida. É consenso para todos os participantes destes encontros que há um desrespeito ao morador de rua como ser humano: “por incrível que pareça, as pessoas que muitas vezes vão ajudar os moradores de rua, dando roupas, agasalhos, e comida estão sempre querendo nos usar para promover suas caridades, tirando fotos, posando ao lado de nós para colocar no *facebook* ou num jornal qualquer, muitos moradores se submetem a isso, por um café e um pão com chimia”, comenta Claudiomiro, participante do curso *Filosofia com moradores de rua*. “Ninguém nos escuta mesmo quando a gente fala, grita, não entra”. Segundo Claudiomiro: “esse abraço na hora da foto é falso, na maioria das vezes não se abraça de verdade; infelizmente quem tem abraçado o abandonado tem sido o tráfico. Muitos se dirigem ao tráfico por necessidade última mesmo de existência, e alguns que trabalham ou já trabalharam não consomem. Lá em cima se drogam por poder, aqui se drogam pela droga mesmo”.

Os encontros do *Filosofia com moradores de rua* se organizam a partir de uma conversa previa e coloquial, ou de assuntos que estão em pauta no momento. Outras vezes já levamos alguma temática disparadora, como por exemplo, utopia e acolhimento, morar na

rua, violência policial. Geralmente começamos a conversa perguntando o que cada participante entende por tal e tal conceito. Já desde o início, surgem respostas maravilhosas e profundas, que nos permitem a partir desse ponto, lançar mão de conteúdos filosóficos que gostaríamos de trabalhar naquele encontro. No caso, por exemplo, da temática "utopia e acolhimento" estávamos fundamentados em Leonardo Boff e Jacques Derrida. A ênfase nunca recai em saber quem são os referidos filósofos, mas sim no pensamento desses filósofos. A partir daí começa uma interlocução maior: "Meu pai e minha mãe nunca me deram uma utopia, um acolhimento", assim se expressou o jovem Lucas, quando percebeu o que poderia também significar utopia; "Acolher é nos propormos a ter um olhar amoroso sobre o mundo", diz Claudiomiro; "O acolhimento é um vírus", comenta entusiasmadamente Bruno.

Os encontros se estabelecem nesse andar do diálogo de ideias, nesse entrecortado de reflexões e iluminações, sempre muito pautado pela escuta dos ministrantes e das falas dos participantes, procurando trazer o assunto a nível existencial de um aqui e agora. Coordenados e executados pelos professores Jose Luiz Ferreira da Associação Vila Chocolate, Fernando Fuão e Marcelo Kiefer da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, os encontros acontecem uma vez por semana com duração de duas a três horas. Nos semestres 2015/2 e 2016/1, os encontros tem-se dado na Escola Municipal de Ensino Fundamental Porto Alegre, também conhecida por EPA, localizada num dos limites do centro da cidade com o bairro Praia de Belas próximo às margens do Rio Guaíba, parques e praças onde vivem alguns grupos de moradores de rua, no que costumam chamar de 'aldeias'. A EPA é uma escola-modelo, aberta, inclusiva, onde a maioria de seus alunos são moradores de rua. O trabalho desenvolvido pelo seu corpo docente é uma referência em termos de educação em Porto Alegre e no Rio Grande do Sul por ser especializada no atendimento de adultos e jovens a partir dos 15 anos de idade em situação de vulnerabilidade social para o acesso ao Ensino Fundamental completo.

A média de alunos que participam da ação de Filosofia não é muito grande e costuma variar de 4 a 10 alunos por encontro, o que nos permite avançar e aprofundar vários temas filosóficos onde os protagonistas têm preferência. Quase todas as conversas e reflexões filosóficas acabam sempre no âmago dos relatos de vida de cada um, o que torna denso, profundo e real o contato com os participantes.

Os assuntos correntes e recorrentes: droga (crack), trabalho e desemprego, alcoolismo, temas relativos ao âmbito familiar (pais e ou filhos), falta de albergues, a violência policial. Os participantes são todos moradores de rua, alguns já estão há anos nas ruas, as idades variam desde jovens até pessoas com 50-60 anos, são homens, mulheres e, também,

pertencentes ao grupo LGTB. Do público usuário de drogas, os mais jovens são usuários de crack, os mais maduros de álcool. No período em que frequentam o curso estão sem consumir álcool ou drogas, pois essa é uma condição para o ingresso na escola.

Ao longo desse breve período tratamos muitos temas, uns mais profícuos que outros. Uma das grandes dificuldades é manter um grupo único ao longo do tempo. Há constantes entradas e saídas de participantes, outros frequentam duas ou três aulas e depois desaparecem, outros retornam. “Acolhimento e hospitalidade” foi o primeiro tema do curso e tomamos por leitmotiv ao longo dos encontros a hospitalidade e acolhimento do outro, do outro totalmente outro a partir do que conceituaram Jacques Derrida e Emmanuel Levinas. Na sequência tratamos outras temáticas, tais como: *A felicidade desesperadamente*, a partir de Conte-Sponville; *Está para vir... está chegando! Como eu me sinto estranho? Como vejo o estranho?* e *O que é o estranho?* a partir de Derrida e Freud; A casa e a domesticação, onde vamos abrigar nossos sonhos? Estar na rua... é possível ser feliz? (R)estar (*being*) na rua, o ser e o lugar. O abrigo, a morada, a cidade, o planeta abordados nestas duas últimas temáticas foram norteadas pelo pensamento de Martin Heidegger em seu clássico texto *Construir habitar pensar*. O tema *A casa e a domesticação, onde vamos abrigar nossos sonhos?* trouxe de roldão a questão da morada, da casa própria e da domesticação humana, e foi pautada pelos estudos de Michel Foucault em *Vigiar Punir* e *A sociedade de Controle*, de Gilles Deleuze.

Outro tema que colocamos em crivo constantemente foi a domesticação humana, a partir de John Zerzan. Para nós o modo de existir nas ruas não deve ser definido como errado (errância), ou uma mera consequência imediata da mazela do capitalismo, mas sim algo atrelado ao capitalismo que está diretamente ligado a produção da domesticação e controle: nem todas as pessoas se ajustam às condições estabelecidas pela sociedade, pela domesticação; nem todo mundo nasceu para casar e ter filhos, constituir uma família, ou para trabalhar dentro de um modelo de subserviência moderno capitalista. Não é o modo de vida dos moradores de rua que deve mudar, mas nós é que precisamos urgentemente fazer a mudança de nosso modo de vida, reaprender a existir na simplicidade da vida. A própria noção de ‘casa própria’ também é fruto dessa normativa social domesticante, ironicamente em sua simplicidade da existência o morador de rua carrega sua casa nas costas, na mochila; ou no carrinho. Ele está em casa em qualquer lugar que esteja.

Eles dizem que moram em determinada marquise ou praça. É o sentimento de que o corpo é a própria casa, não sendo necessário uma residência fixa para existir sobre o mundo. Assim, portanto, esses encontros são uma tentativa de deslocamento de um falso problema, e de um ‘dar-se conta’ da vida de cada um, e de quanto os moradores de rua estão fragilizados,

segundo essa lógica perversa e punitiva da domesticação humana.[3] O mais próprio do próprio, a propriedade do humano, não é a casa como propriedade privada, mas o sentido de propriedade como singularidade da existência de cada um. Infelizmente a casa, desde sua mais remota concepção ocidental (*oikos* grego) docilizou os corpos e conformou as cidades com sua ordem disciplinar de limites, ordens, leis e hierarquia, paredes, aberturas, muros e cercas. E, pior, a partir do século XVIII desempenhou um papel primordial na institucionalização do morar, ou seja um modo único quase universal de existir sobre o mundo, onde a conquista da casa própria é agente dessa subserviência ao sistema.

Basicamente, o *Filosofia com moradores de rua* tem por objetivo pensar que somos únicos em nossa singularidade, mas que as diferenças só podem ser realizadas junto ao outro, em sociedade através da hospitalidade da existência. Nesses encontros tem-se por norte a filosofia da desconstrução de Jacques Derrida, Deleuze, Foucault entre outros, desconstruir os valores opressores da sociedade, nesse diálogo, buscamos colocar em pauta também o planeta como nossa casa no cosmos, e assim construirmos relações ecológicas conscientes e responsáveis. Nos acompanha nesses encontros o apoio de uma oficina de produção de sabão, a cargo da professora Natalia Sorney, como forma de geração de renda, e em cima do fazer sabão fazemos também filosofia, qualquer fazer, qualquer trabalho, ação é sempre uma oportunidade para filosofia. Da mesma forma, dentro do programa, outras ações se inserem para complementar os objetivos a serem alcançados e manter o caráter interdisciplinar e dar continuidade ao debate filosófico durante outras práticas.

3 OLHAR PARA O OUTRO, OLHAR PARA SI MESMO

O *Encontros na Praça*, coordenada pela professora Themis Dovera (EENF/UFRGS), é outra atividade vinculada ao Programa *Universidade na Rua* que reúne várias ações, uma delas a *Projetos Culturais e de Alimentação no Parque*. Esta ação, busca reunir grupos de moradores de rua através de atividades como alimentação, saúde, e música para promover a interação em rodas de conversa com estudantes e professores, e a partir dessas relações de acolhimento mutuo, explicar o que se constitui o Programa, tornando o evento um convite pessoal para a participação efetiva nas demais ações proporcionadas.

A ideia da ação surgiu quando conhecemos Ricardo Chileno, um cozinheiro internacional que morava na rua. Com ele começamos a atividade na praça aos domingos porque não havia refeição distribuída por voluntários naquele dia da semana. Ricardo se propôs a ajudar no preparo das refeições. Acreditávamos que seria importante a participação de todas as pessoas em situação de rua, albergadas que já estavam vinculadas a nós, desde as

diversas atividades em que participávamos com eles. Assim, a primeira ação realizada foi planejada juntamente com Jurema, Gilberto, Ricardo, Rosângela, Cicero, Reinaldo, e alguns alunos bolsistas da universidade.

A professora Themis Dovera ofereceu a cozinha de sua casa para preparar o feijão e o arroz. A Jurema foi atrás de doações de frango no mercado público e se propôs assar o frango na praça. Rosângela organizou o grupo para picar tomate, cebola, cenoura e alface para a salada. Assim, todos da equipe convidaram pessoas nos albergues e ruas para o evento na praça. Atualmente essas cozinhas estão migrando para os locais onde foram assentados a poprua e as refeições são elaboradas diariamente na cozinha comunitária, local onde um ex morador se dispõe a cozinhar até 30 marmitas e vender a R\$3,00 para reduzir a insegurança alimentar da região.



Figura 1. Encontros na Praça, 2010. Fotos: Themis Dovera

A primeira ação da praça contou com a presença de oitenta pessoas, com equipe de preparação e equipe para servir. O evento ocorreu na maior harmonia porque a ação era proposta pela população em situação de rua, organizada por eles. A universidade realizou o papel catalizador e logístico.

O *Encontros na Praça* acolheu também ações de outras organizações. O Movimento Nacional da População de Rua (MNPR/RS) utilizou esses encontros na praça para levar demandas importantes como a política de desocupação das praças e ruas da cidade através de departamentos da Prefeitura, em total desrespeito a pessoa humana. O Sindicato dos Guardadores de Automóveis de Porto Alegre participou duas vezes no encontro, levando a proposta de sindicalização do guardador de carro com a aquisição do colete. Na ocasião, Gilberto, usuário de albergue municipal aderiu a proposta e através de colaboração em dinheiro de diversas pessoas (acadêmicos, professores e amigos) conseguiu pagar a taxa de adesão ao sindicato que era de R\$120,00.

A partir desses encontros destacamos algumas contribuições, como a de Gilberto. Ele relatou à professora Themis há 3 meses, que jamais esquecerá da oportunidade que

o *Universidade na Rua* proporcionou a ele. Graças ao sindicato, ele agora trabalha “fixo” num ponto da cidade, e já conseguiu há um ano viver na sua casa. E, também, pelo ponto que o sindicato lhe deu, ele conheceu um advogado que duas vezes por semana paga R\$50,00 para que seja o seu despachante no tribunal e nos cartórios. Outro exemplo é o do cozinheiro Chileno Ricardo. Ele passou a auxiliar a professora Themis Dovera como *personal cooker* em jantares e festas. Com sua autoestima melhorada, conseguiu emprego em São Leopoldo, numa churrascaria e pizzaria. A fatos como esse atrelamos o conceito de Resiliência, ou seja: a capacidade individual das pessoas responderem de forma positiva perante as adversidades, podendo ser algo que seja um risco real ou potencial para sua saúde ou desenvolvimento.

Durante o ano de 2015 contamos com o apoio e parceria do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR/RS) no Projeto *Universidade na Rua* e apoiamos várias atividades do movimento, acompanhadas pelo aluno bolsista Pedro Leite do curso de Ciências Sociais/UFRGS com uma participação singular nesse trabalho.

Os encontros ocorreram quinzenalmente, aos sábados ou domingos, das 10 horas da manhã às 15 horas. A praças que fizeram parte dessa atividade foram a Praça do Aeromóvel, próximo à EPA, e Parque Mauricio Sirotsky. Dentro dos Encontros na Praça, acontece também a ação *Projeto Saúde na Praça* onde estudantes de enfermagem avaliam a pressão arterial e as condições gerais de saúde.

Associado à atividade *Encontros na Praça* também acontece a *Oficina de Saúde Popular* tem o objetivo de discutir com a população em situação de rua agravos a saúde e medidas preventivas; é realizada uma vez por semana na EPA, onde recebem informações sobre vacinas, DST, primeiros socorros, entre outras, sempre do ponto de vista da redução de danos, que visa o acolhimento das escolhas de vida do participante, orientando para o cuidado com o outro e consigo mesmo, sem qualquer tipo de julgamento. O número de participantes nessa oficina varia entre 10 a 15 alunos, onde também se destaca a participação do bolsista de Enfermagem Max Dutra, ministrante da ação. *A Oficina Saúde Popular*. [4] Max falou sobre os seguintes assuntos: verificação da pressão, danos ao coração, infarto, como reagir e o que não se deve fazer; anatomia do corpo, desde obstruções intestinas por verminoses, anomalias cerebrais pelo uso de drogas, infecções do trato respiratório, e anatomia do trato respiratório com identificação de agravos como a tuberculose ,muito prevalente entre as pessoas em situação de rua. hepatites Virais (A, B, C, D, E), HIV e Herpes Genital.[5] Em janeiro e fevereiro continuamos na Escola Porto Alegre com atividades de saúde popular e com os temas: Varíola, Herpes Zoster; HPV, Infecções do trato urinário; Tuberculose; Sífilis; Vírus Entéricos; Vírus do trato Respiratório

4 REDUÇÃO DE DANOS

Além da *Oficina de Saúde Popular*, o cuidado também é abordado na *Oficina de Redução de Danos*. A população em situação de rua, é, notadamente, uma das mais vulneráveis em relação ao uso problemático de drogas e os agravos em saúde decorrentes deste uso. Além disto, o acesso a serviços de saúde é muitas vezes dificultoso, seja pela falta de informação ou porque a forma de organização destes serviços desconsidera as realidades das pessoas em situação de rua, o que impede um vínculo com os profissionais e serviços. Desta maneira, as oficinas de redução de danos pautam-se por um aspecto pedagógico que fomenta a educação sobre o uso de drogas e da própria RD e por um viés do cuidado em saúde através da construção de autonomia, vínculo e produção de vida para além da doença e das condições de vulnerabilidade características da situação de rua desenvolvido no Consultório de rua como sala de espera.

A Redução de Danos é tanto uma estratégia como uma diretriz de trabalho em saúde pública que visa diminuir os riscos, danos e agravos em saúde em relação ao uso problemático de álcool, crack e outras drogas, com pessoas que não conseguem ou não querem parar de usá-las. Desta maneira, a RD não visa apenas abstinência como único caminho possível aos que fazem uso problemático de drogas, embora não a exclua. Através de intervenções dialogadas, com foco na escuta, no respeito e na compreensão, o profissional se coloca na tarefa de educar, informar e sensibilizar estas pessoas, tendo como principal objetivo prevenir possíveis danos decorrentes do uso destas substâncias, e não os combater. A facilidade no acesso à rede de atenção é de extrema importância para boa resolutividade destas questões, porém, muitas pessoas desconhecem estes serviços, não dando oportunidade aos que, por algum momento, estão sensibilizados a parar o uso. Nesse sentido, salienta-se a importância de que essas práticas sejam realizadas na realidade dessas pessoas, como ações simples, tais como: o diálogo, a escuta, a educação, a informação, e outras intervenções redutoras de danos que ajudem este público a se manterem seguros e saudáveis. Muitas pessoas que fazem uso de drogas preferem utilizar-se de métodos informais, e não institucionais, para diminuir seu consumo, ou pelo menos, diminuir os riscos associados ao consumo. [6]

As oficinas foram realizadas por uma pessoa em situação de rua que havia sido treinado pela Secretaria Municipal de Saúde como redutor de danos. E por um desses infortúnios do destino, ficou preso por dois anos por porte de drogas. Quando saiu do sistema prisional, retornou ao movimento nacional de pessoas em situação de rua, e, foi acolhido por um aluno-bolsista do Programa *Universidade de Rua*, que viu a possibilidade de auxiliá-

lo. Organizamos o curso com atividades distribuídas em partes teóricas e práticas a fim de colaborar com a construção de discurso bem com a criação de estratégias individuais e coletivas em relação ao uso abusivo de drogas. Serão realizadas Rodas de Conversa, Filmes e oficinas de produção de maneira itinerante em lugares da cidade em que se concentram pessoas em situação de rua.[7]

Em 2016, iniciamos a *Oficina de Redução de Danos* na sala de espera do Consultório de Rua. Dentre as ações iniciamos com a introdução à temática da Guerra as drogas: Crítica aos danos sociais decorrentes das políticas atuais sobre drogas, funcionamento das substâncias psicoativas no corpo humano (álcool, crack, cocaína, inalantes, anfetaminas, maconha, etc.), principais doenças decorrentes ou associadas ao uso de drogas, confecção de material informativo sobre práticas de Redução de Danos (oficina de cartazes), oficina de confecção de cachimbos e piteiras como estratégia de diminuição dos agravos em saúde referentes ao uso de crack, corpo e autocuidado: relaxamento, alongamento, automassagem, respiração abdominal. Identificação de riscos e estratégias em relação aos prazeres – relação com uso de drogas, gestão dos prazeres e seus riscos. Identificação da Rede de serviços de saúde que acolhem população em situação de rua na cidade de porto alegre. Caps Ad, internações, postos de saúde, consultórios de rua, etc

Para dar continuidade aos encontros no Consultório de Rua pensamos com os bolsistas de organizar o Projeto *Grito da Rua – Direitos Humanos Fundamentais* para atingir as mulheres em situação de rua, os andarilhos e divulgar as possibilidades com encontros duas vezes por semana. Organizamos nos meses de março-julho – o direito a educação, o direito ao trabalho. A experiência foi se desdobrando na divulgação para as pessoas da reunião do Consultório da Rua da Escola Porto Alegre, e ao final de cada grupo levávamos os moradores atendidos à escola onde eram apresentados aos diretores. E outro desdobramento foi o grupo do Direito ao Trabalho. Surgiu com a sugestão da Fátima, aluna da Escola Porto Alegre com o Gilberto e o Wagner. Chegando numa manhã de março na escola Porto Alegre, Fátima gritou: "Professora Themis, que a senhora acha da gente começar a vender balinhas? Respondi, ué, vamos nos organizar. Você tem tempo amanhã pela manhã?" E assim começou o grupo Direito ao Trabalho, que imaginamos evoluir das balas. No entanto as balas já têm surtido belas estórias.

Atualmente desde 2020 , devido a pandemia o curso passou a ser online com o conteúdo listado abaixo: 1º Encontro - Aula aberta com Anderson Ferreira -Apresentação e discussão do tema, seguido por conversa e narrativas da vivência de uso de álcool e outras drogas, e vida na rua.2º Encontro - Conversa com a convidada Carol Sarmento

Mulheres, maternidades e violência : reflexões de uma pesquisa militante com mulheres em situação de rua. 3º Encontro - Roda de conversa com Anderson Ferreira - contexto e cuidado no território e políticas públicas, vivências nos territórios e experiências de busca ativa. 4º Encontro - Conversa sobre aromaterapia como estratégia de cuidado. Relatos de vivências de promoção de Autocuidado com ajuda da Aromaterapia de forma acessível e prática para Pessoas em Vulnerabilidade Social. 5º Encontro - Teatro como prática de cuidado .O Corpo, arte e expressão política: teatro como prática de redução de danos. 6º Encontro –Cuidado Jurídico no sistema carcerário.

Entre a realidade e a possibilidade: Drogas, sistema carcerário e o dever de cuidado. Um olhar prático-jurídico acerca do atravessamento entre as Drogas e o sistema carcerário: da repressão legal ao dever de cuidado em liberdade. 7º Encontro - Juventude na Rua: desafio da proteção especial. Breve histórico da situação de rua e da juventude; proteção social e os desafios. 8º Encontro – Cuidarte : possibilidades de acolher em saúde mental. Relacionar o acolhimento como uma prática diária do cuidado em saúde mental, pautado através da arte que provoca deslocamento para o cotidiano. 9º Encontro

Pessoas em Situação de Rua e sua organização política coletiva: quais potências e possibilidades de avanços individuais e coletivos? 10º Encontro –Vida, desejo, escuta e práticas de redução de danos. Histórias, escutas, narrativas e vivências de RUAOLOGIA.

5 GERAÇÃO DE RENDA SOB DOIS ENFOQUES

Outro objetivo importante a ser desenvolvido junto à população de rua e que complementa o caráter interdisciplinar na abordagem dos temas que passam por todas as ações que formam o Programa *Universidade na Rua* é a questão da geração de renda.

A atividade *Galpões De Reciclagem, Cooperativas de geração de renda e trabalho*[8], coordenada pelo professor Fernando Fuão desde 2004 (UFRGS.PROREXT) e realizada juntamente com recicladores e catadores, tem como objetivo apresentar às pessoas em situação de rua e em desemprego uma alternativa de geração de renda e trabalho a partir da reciclagem. A ação desenvolve-se a partir de incentivos para capacitar os moradores de rua que vivem da catação com uma formação consciente da reciclagem, e incentivando catadores individuais a formar um coletivo ou uma Associação. Uma das ações dentro dessa atividade foi o apoio para a formação da *Associação Ksa Rosa*, uma associação de moradores de rua que vivem da catação e comercialização de papelão, e localizada num prédio por eles ocupado na avenida Voluntaries da Pátria. Nesse esforço de formação contamos com o apoio dos educadores populares Antônio Pedro Figueiredo e Maria De Lourdes Figueiredo,

coordenadores do Centro de Estudos Ambientais e Reciclagem, CEAR-Galpão Sepé Tiarajú um dos nossos colaboradores externos nesse Programa, juntamente com a Associação Vila Chocolate e o MNPSR.

Tivemos como metodologia três momentos: primeiro, onde foi feito um trabalho prospectivo entre moradores de rua e ou grupos para ver quais os potenciais para o trabalho coletivo em reciclagem, nesse momento foi apresentado o coletivo Ksa Rosa através do educador popular Pedro Figueiredo. Momento 2: se tratou através de conversas o processo de viabilização da formação da Associação de Reciclagem sobre a comercialização de papelões e da reciclagem da casa ocupada como um Centro Cultural comercial destinados a geração de renda e educação para moradores de rua. Momento três: o momento de formalizar institucionalmente a Associação, registros, formulação do estatuto, contatos com o Departamento Municipal de Limpeza, etc. Atualmente damos seguimento na estruturação e legalização da Associação.

6 A CARA DA RUA

A Cara da Rua é uma das atividades que se destaca no Programa *Universidade na Rua* visando a geração de renda através do exercício poético. Essa ação tem como ponto de partida a experimentação fotográfica como mote para se aproximar, investigar e refletir a condição urbana do morador em situação de rua. Partindo do campo da Arquitetura e Urbanismo[9], *A Cara da Rua* tem por objetivo proporcionar o processo de identificação dos sujeitos que fazem parte do espaço da cidade através da fotografia como um jogo lúdico da manipulação da câmera, do exercício do olhar para o outro em busca de aproximações entre olhares e corpos. Como forma de crítica social, o projeto de fotografia junto aos moradores em situação de rua se transforma em uma atividade de reflexão sobre a vida contemporânea com todas as suas contradições, contrastes sociais, exclusões e desigualdades. Tenta-se despertar nessa ação a relação crítica da rua, como espaço público de direito coletivo e não apenas espaço de troca de mercadorias, para desnaturalizar a realidade nas ruas da nossa cidade, principalmente no centro da cidade, onde a pressa e desatenção reduzem as pessoas a fantasmas: umas com medo de circular pelas ruas da cidade, contra outras que as usam como espaço de morar. É preciso mostrar, representar, registrar, publicar, fazer circular o olhar dos moradores de rua sobre a cidade.

A ação foi realizada primeiramente em 2010, como uma das atividades do Projeto *Convivências* PROEXT/UFRGS, em 2015/2016 foi retomada como oficina de fotografia com um programa mais extenso e desenvolvido em parceria com a Escola

Municipal de Ensino Fundamental de Porto Alegre (EPA). Incluir o outro pela sua diferença, através da ação de extensão passa a fazer parte da formação daquele que tem acesso a universidade, como também dessa população. Para tratarmos do tema do abandono do sujeito a sua própria sorte nas ruas da cidade e o enfraquecimento dos princípios éticos daqueles que olham com diferença o que considera “estranho”, tomamos como referência o conceito de ética segundo a hospitalidade de Jacques Derrida.

Derrida, através do conceito de hospitalidade, apresenta uma obra que nos transmite uma esperança contra totalitarismos. E propõe repensar a hospitalidade: para ser hospitaleiro, deve-se partir da existência de uma morada assegurada, pergunta ele?. Em suas palavras, “talvez unicamente aquele que suporta a experiência da privação de casa pode oferecer a hospitalidade” (Derrida, 2003, p.23). Segundo Derrida existem duas heranças para se pensar a hospitalidade na cultura contemporânea. Uma incondicional, de herança bíblica onde a cidade se torna lugar de refúgio, está acima das leis, pois acolhe o outro independente de uma lei instituída pelo estado, transforma o estrangeiro, o recém-chegado, em um cidadão. Ou seja, hospitalidade em condição de exílio, e cidade como um refúgio. Para as pessoas em situação de rua, o elementar refúgio. A outra é a hospitalidade condicional, regida sob as leis.

Para Derrida, o incondicional e o condicional são dois sentidos da hospitalidade que não são simples oposições. Quando o incondicional se coloca em contraponto com o condicional, para efetivar a hospitalidade sempre será “preciso inventar as melhores disposições, as menos más condições, a legislação mais justa” (Derrida, 2004, p.250). Derrida está se referindo aqui especificamente ao processo de imigração. Porém, a condição policiada também é a mesma para quem ocupa o espaço público também para nele dormir.

O lugar onde acontece a hospitalidade está sempre “por vir”, é a falta de um lugar próprio, delimitado, com localização precisa. A hospitalidade está sempre em construção e inacabada. O sentido de construção de um lugar a partir da hospitalidade não é o da arquitetura no sentido físico, mas no sentido ético. Conforme Nuno Higinio, na relação topográfica com a hospitalidade, o bom cidadão ocupa o seu lugar quando sabe receber o que acaba de chegar e o que está por chegar. No entanto, esse dever é apenas um aspecto ético-político da hospitalidade. Já a fotografia pode construir outros lugares que vão além daquele que ela projeta em imagem e inventar um lugar que rompe com a sua ordem (do espaço ou da vivência) criando uma outra relação. Esta seria a relação poética. Para Derrida a hospitalidade não está simplesmente voltada para uma questão ética. Antes, ela requer uma arte ou uma poética: “um ato de hospitalidade não é mais que um ato poético” (Derrida, 2004, p.250). O sentido ético que encontramos em Derrida a partir do princípio de hospitalidade e da

singularidade como um ato poético nos faz pensar a fotografia como um ato em busca da alteridade, em busca da construção de um lugar capaz de incorporar a diversidade que se encontra no espaço da cidade.

Dessa forma, *A Cara da Rua – oficina de experimentação fotográfica*, que Adriano, um dos participantes da Oficina, chama de “Curso de Fotógrafo”, torna-se também um lugar para formação daquele que se encontra na situação de rua, ora estrangeiro no seu próprio espaço, ora hospitaleiro. Essa ação para ele e para nós coloca o objetivo principal na formação do sujeito como cidadão e busca a reflexão de forma indireta sobre o lugar como espaço da hospitalidade e hostilidade, de acolhimento e exclusão, simultaneamente. Curso de fotógrafo: linguagem e sujeito se confundem no processo de formação dessa população. O objetivo é abranger tanto um projeto artístico, através da fotografia, quanto o da reflexão da cidadania e dos direitos de pertencimento na sociedade e na cidade, de poder transitar e ser reconhecido como todos que ali habitam e transitam.



Figura 2. *A Cara da Rua*, EPA, 2015. Fotos: Daniela Cidade

A primeira oficina realizada de setembro a dezembro de 2015, teve como objetivo a aproximação inicial ao equipamento fotográfico, sem deixar de discutir as questões que envolvem o todo o processo da fotografia digital da obtenção da imagem até a sua manipulação. O resultado dessa oficina se deu com a confecção de cartões postais com 15 imagens selecionadas realizadas por sete alunos, para serem vendidos posteriormente por eles nas esquinas das ruas de Porto Alegre, como forma de geração de renda. As imagens foram tomadas a partir de deambulações que tinham como ponto de partida a Escola EPA, passando por lugares do centro da cidade de Porto Alegre que muitos desses alunos habitam, como a Praça da Matriz, Viaduto Otávio Rocha, Praça do Capitólio.



Figura 3 *A Cara da Rua*, Cartões postais, 2015. Fotos: Daniela Cidade

Em 2016, a atividade propôs mais de uma ação. Na *Oficina de Experimentação Fotográfica* tendo como objetivo a geração de renda, além da confecção dos cartões postais, foram realizados imãs com imagens fotográficas e material para uma exposição itinerante. O tema ‘Olhar Urbano’ desenvolvido na oficina, também esteve presente na ação *Mostra de Cinema na EPA*, ação que ainda tenta se afirmar como uma rotina mensal na escola.

A fotografia aqui estabelece uma função ‘para além’ do caráter documentário de uma cidade concebida por esse grupo de alunos da EPA, o ato fotográfico se faz deslocamento dentro do próprio espaço de vivência: o ato oferece um lugar mais justo ao hóspede - morador em situação de rua - e receber esse hóspede é preparar um lugar, construir e substituir por outro modificando-o pela sobreposição de um ato inesperado e sentir-se acolhido. A chegada do outro acontece com a câmera na mão. A fotografia reconstrói a condição de ausência, de exclusão em uma cidade separada. A câmera em outras mãos nos fazem chegar ao conhecimento e à reflexão sobre o sentido do espaço, ou sobre a cidade e o lugar a partir do olhar destes moradores de rua.



Figura 4. *A Cara da Rua*, saída de campo, 2015. Fotos: Daniela Cidade

Conforme reflexão de Luiza Maia, graduanda do curso de Arquitetura e Urbanismo e uma das bolsistas ministrantes da oficina, ainda que o significado de hospitalidade possa estar

vinculado a espaço físico, cada vez mais entende-se a relação entre o ser e o conceito de abrigar. Quando vivemos em uma cidade onde há muitas pessoas em situação de rua, os lugares de abandono passam a ser recinto de hospitalidade, reforçando a relação entre hospede e hospedeiro, e vinculando-se as relações interpessoais. Estas imagens podem ser lidas como resultado que vai além de uma relação se estabelece entre corpo e espaço, e que coloca o meio urbano como instrumento de constante análise e crítica do sentido do lugar e da integração social. Na relação imagem e movimento como forma de apropriação do espaço, a fotografia transforma-se em uma maneira de inserção social, transfigurando-os em figura-figura. Diferentemente da concepção de figura-fundo utilizada por muitos urbanistas como um dos instrumentos de análise da cidade, onde a pessoa é dissociada do espaço. O espaço aberto da cidade deixa ser um vazio, e a imagem fotográfica trabalha como catalizador de um processo de recuperação de ausências e insere o ser humano em uma determinada perspectiva: espaço e vida.

7 OUTRAS AÇÕES

Outra ação que o programa incorpora é o que intitulamos *Teto de Estrelas*, coordenada pela professora Maria Helena Steffani (IF/UFRGS), caracteriza-se como uma ação inusitada onde se convida os moradores de rua para assistirem os filmes projeção no Planetário da UFRGS. Essa ação ocorreu apenas três vezes em 2015. Dentro da ação, os alimentos arrecadados, forma de pagamento dos ingressos nas sessões normais do Planetário, são repassados para o Programa *Universidade na Rua* para colaborar nas refeições realizadas e fornecidas nos *Encontros na Praça* a cargo da professora Themis.

O Programa em sua proposta inicial inclui outras ações ainda não realizadas: *Zeladores Das Praças*, ação destinada a capacitar moradores de rua em jardinagem para fazer a manutenção e zeladoria das praças. *Direito A Cidade, Políticas Do Acolhimento*, uma ação sob a forma de seminário com 10 encontros destinado a capacitação de técnicos e funcionários da Fundação de Assistência Social de Porto Alegre com a população de rua, a ação tem por objetivo mostrar como conceitos que estão arraigados negativamente no trato com moradores de rua, mazelas essas como Albergues manterem estruturas manicomialis, prisionais e hospitais como modelos estruturantes, políticas de segregação especial, e os encontros teriam como abertura temática o tema do acolhimento; *Cantando no Parque*, coros de rua com a população em situação de rua, ação destinada a formar um coral municipal a partir de cantores em situação de rua; *Apropriações e Intervenções Urbanas*, a ação busca a descoberta de outros sentidos da cidade a partir da intervenção de arte e arquitetura numa

atividade conjunta de alunos e moradores de rua sobre alguns espaços públicos de Porto Alegre, com o objetivo de chamar a atenção à sociedade o direito a cidade também para os moradores de rua e sua forma de existir dentro da cidade. A atividade será realizada em 5 etapas: discussão sobre o lugar de intervenção, identificação dos elementos significantes: usos, mobiliário, fluxos, proposição da intervenção especial, execução da proposta, observação.

8 REPRESENTAÇÕES

Partimos do reconhecimento de que a população em situação de rua, que faz uso das ruas da cidade como moradia e convivência, é parte inerente das grandes cidades. Vemos essa prática de vida também como uma resistência ao processo radical de domesticação humana, a qual a sociedade se vê hoje imersa e sem saída. A partir disso, consideramos os saberes, os protagonismos, as estratégias e as políticas do acolhimento e hospitalidade a essas pessoas como balizadoras de soluções a domesticação da vida. Por outro lado, reforçamos que a situação de rua é fruto de um estado espoliativo, desestruturador das relações de família e de amizade, de um estado que trata a habitação, a saúde e a educação como mercadorias, fatores esses impulsionadores da violência e ódio, onde o morador de rua é totalmente e propositadamente abandonado como exemplar do que acontece quando a domesticação falha. Esse entendimento, dito em outras palavras, para os moradores em situação de rua não é diferente, eles sentem no corpo esse processo de violência que vem de todas as partes: policial, sistema de albergues e da população como um todo. O estigma que recai sobre eles é tão forte ao ponto de afetá-los a não perceber, na maioria das vezes, as riquezas escondidas em seu modo de vida. A condição de extrema precariedade, a ausência de bens materiais, o abandono e a desvalorização pessoal escondem a riqueza do patrimônio humano que carregam, que permanecem sufocados pelos problemas e pelas descontinuidades, tanto das relações pessoais como do meio físico.

Para a sociedade, os moradores aparentemente não têm nada e não são ninguém, não têm história, não têm raízes, não pertencem a lugar nenhum - estão excluídos. Mas isso não pode ser aceito como uma verdade, pois todos têm histórias, identidades, valores e, portanto, têm e são verdadeiros monumentos históricos, estão conectados às redes humanas, inclusive à rede do patrimônio histórico - daquilo que nos define como sociedade. A mesma noção da existência de valores representados em monumentos históricos materiais ou imateriais, existe nos moradores depositados em seus corpos e em suas histórias de vida. “Se perguntarmos objetivamente aos moradores em situação de rua sobre seus valores, talvez digam que não

têm nenhum, tampouco sabem se reconhecer como sujeitos, mas através de seus relatos podemos verificar esses valores, reconhecer monumentos históricos e identidades” (KIEFER, 2013).

Sobra a população de rua se precipita todos os preconceitos da sociedade, desde a antiga sociedade grega até hoje. A pessoa que não possui uma casa, um lar, uma família, não poderia ser considerada um cidadão da *polis* grega. De lá pra cá pouca coisa mudou. A questão da casa, do lar está atrelada a questão da propriedade privada e da religião, que vai dar origem as questões do Direito e do direito à cidade, ou seja, que tem e não tem direito. Enfim, o tema da morada, o questionamento da casa que o morador de rua carrega em suas costas, está nas raízes e na fundação das cidades e da dita civilização. A interrogação da morada, não ter morada, residência, é uma questão filosófica que é premente desconstruir. O homem não está na casa, mas a casa está no homem. Na existência humana há muitas moradas que o acolhem para que possa existir. A primeira é a natureza, a segunda a cidade que nos abriga. Na esfera da solidariedade e do grupo, o sentido de uma casa própria chega a perder a relevância quando pensamos mais amplamente a existência humana e o direito natural de convívio na cidade. Para o cidadão domesticado o morador de rua representa o selvagem que deve ser domesticado e reinserido na sociedade. Há muitos mitos e estigmas contidos nessa população, sendo a própria sociedade a criadora da maior deles. Isso entra em um ciclo fazendo com que os moradores de rua, infelizmente, também acabam colocando em si mesmos.

Entendemos que somente através de ações de convivências, troca de saberes e culturas, poderemos ajudar a desconstruir esses estigmas do civilizado, do domesticado, (do *domus*), daquele que tem casa sobre aquele destituído de casa, e na maioria das vezes também destituído da família. Trate-se, pois, de um processo de re-significação de vidas, e não resignação da vida pelas imposições. Para isso, dentro desse processo julgamos importante em cada ação dentro do *Programa Universidade na Rua* a busca de formas alternativas e criativas de geração de renda e trabalho, sempre entendendo aquilo que, na *Filosofia com moradores de rua* sempre tratamos de explicar, que filosofia, ou seja, *Philo*, de *Philia*, quer dizer amor, amizade, amigos do saber, ou amigos da sabedoria e da amizade. É justo nesse ponto que o Programa e seus participantes se desfazem de suas *personas*, professores, alunos e moradores de rua e se tornam todos amigos. A partir desse ponto partimos para a luta solidária com nossos amigos, luta essa que se torna nossa.

Como disse o colega professor Jose Luiz Ferreira, representando nosso pensar durante um dos encontros, “estamos felizes com nossa aprendizagem junto ao pessoal em situação de

rua, e com a possibilidade de termos sido acolhido e mais: a possibilidade de dividir a experiência da comensalidade com Leonardo Boff, a experiência do *Dasein* de Heidegger transportando tudo para o ‘aqui e agora’ e tendo como critério de avaliação do programa as nossas próprias vidas e a felicidade por eles ter nos proporcionado como parâmetro máximo dessa jornada que continua”.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados já trazem visibilidade ao potencial de participação desse segmento da população de forma positiva ao buscar a diminuição do estigma e dos preconceitos que a população de rua carrega perante a visão da sociedade. O Centro de referência em ação social já está referendando pessoas em situação de rua que necessitem de moradia. A universidade na Rua tem ações em áreas quilombolas que disponibilizam casas para essas pessoas encaminhadas.

REFERÊNCIAS

COMTE-SPONVILLE, André. *A felicidade desesperadamente*. São Paulo: Martins Fontes. 2010

DERRIDA, Jacques; DUFOUMANTELE. *Da hospitalidade*. São Paulo: Editora Escuta. 2003

DERRIDA, Jacques. *Políticas da amizade*. Porto: Campo das Letras. 2003

DOVERA, Themis Maria da Silveira; ZIMMERMANN. O autocuidado e a utilização da terapia antirretroviral da população adulta portadora de vírus HIV em situação de rua: revisão bibliográfica. In: Revista HCPA. Porto Alegre, Vol. 31, supl.1 (2011), p.43

DOVERA, Themis Maria da Silveira; ZIMMERMANN. Projeto Começar de Novo: Oficinas de saúde com pessoas em situação de rua. In: Revista do Hospital de clínicas de Porto Alegre e Faculdade de Medicina da UFRGS. 29 Semana científica do Hospital de Clínicas de Porto Alegre, 2009. Vol.29 (supl.1), 459 p.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*. Rio de Janeiro: Vozes. 1979

FUÃO, Fernando. As formas do acolhimento em Fuão, F.; Solis, D. *Derrida e arquitetura*. Rio de Janeiro, EDUERJ. 2012

FUÃO, Fernando. Construir, morar, pensar. Disponível em: <http://fernandofuao.blogspot.com.br/2015/01/construirmorar-pensar-umareleitura-de.html>

HEIDEGGER, Martin. *Construir, habitar, pensar*. 1954. Disponível em: www.prourb.fau.ufrj.br/jkos/p2/heidegger_construir,%20habitar,%20pensar.pdf. *Bauen*,

Wohnen, Denken. 1951 conferência pronunciada por ocasião da "Segunda Reunião de Darmstadt", publicada em *Vortäge und Aufsätze*, G. Neske, Pfullingen, 1954. Tradução de Marcia Sá Cavalcante Schuback.

KIEFER, Marcelo. *Arquitetura e Mal de Arquivo*, em Fuão, F.; Solis, D. *Derrida e arquitetura*. Rio de Janeiro, EDUERJ. 2012

KLEIN, Samantha. *A solidão da Rua*, Caderno do Jornal da Universidade. N.36, edição 187, dezembro de 2015-janeiro de 2016, p.4. UFRGS. Porto Alegre

ZERZAN, John. O moderno, anti mundo. Em: <http://www.docfoc.com/john-zerzan-o-moderno-anti-mundo>

ZERZAN, J. Futuro primitivo. Em: <https://we.riseup.net/assets/212498/2230629-john-zerzan-futuro-primitivo-120513130129-phpapp02.pdf>

[1] Os nomes aqui citados correspondem ao nome dado pelos participantes do programa ao se apresentarem a nós, normalmente sem uso de sobrenome.

[2] O Programa de Extensão *Universidade na Rua*, coordenado pelos professores Fernando Fuão da Faculdade de Arquitetura/UFRGS, Themis Dovera da Escola de Enfermagem/UFRGS e Daniela Cidade da Faculdade de Arquitetura/UFRGS em desenvolvimento no período de 2015-2015, é integrante do Edital PROEXT/MEC-SISU 2015-2016. O programa tem sua origem em 2009 através do programa 'Convivências' UFRGS/ PROEXT/DEDS, realizado no Restaurante Popular de Porto Alegre, e hoje procura consolidar-se reunindo ações de diversas áreas e Unidades da UFRGS para desenvolver praticas inclusivas fortalecedoras de vínculos, de cuidado e de aprendizagem construtiva com moradores de rua realizadas em locais públicos. Durante o segundo semestre de 2009 e o primeiro semestre de 2010, o professor Fernando Fuão (Faculdade de Arquitetura/UFRGS) propõe como tema da disciplina de Projeto Arquitetônico 4 do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFRGS a criação de um projeto de Centro Cultural Social para moradores de Rua, a ser implantado no segundo andar do Restaurante Popular, ocupação a ser elaborada pelos alunos de graduação a partir de programas de necessidades fundamentado no conhecimento e vivências com moradores e rua. Foram elaboradas várias propostas de ocupação desse espaço dentro da disciplina de Projeto Arquitetônico 4 a partir da relação com o grupo de moradores de rua do Projeto "Voltando para Casa" que depois se transformou em "Começar de novo" coordenado pelo educador Roque Graziola e pela professora Themis Dovera (EENF/UFRGS). No ano de 2010, em julho acontece a segunda edição do Projeto Convivências 2 (PROEXT/DEDS), convívio também de 5 dias com alunos, professores e pessoas em situação de rua, realizado na Faculdade de Educação Física, ESEF/UFRGS, com o apoio dos professores Mario Brauner (ESEF/UFRGS), Analice Palombini (Psicologia/UFRGS), Daniela Cidade, Eber Marzulo e Fernando Fuão (Faculdade de Arquitetura/UFRGS), e com parcerias do Albergue Municipal de Porto alegre, Albergue Dias da Cruz, Projeto Boca de Rua, Abrigo Marlene e Projeto Começar de novo. Em dezembro de 2010, acontece a primeira edição do *Filosofia com moradores de*

rua durante um dia inteiro, contando com a participação dos professores Themis Dovera (EENF/UFRGS) Rita Velloso (Faculdade de Arquitetura/ UFMG) e Roberto Ponge (IL/UFRGS) e da filósofa Marcia Tiburi.

[3] Sobre este tema ver: Fuão, Fernando, em Klein Samantha. *A solidão da Rua*, Caderno do Jornal da Universidade. N.36, edição 187, dezembro de 2015-janeiro de 2016, p.4. UFRGS. Porto Alegre

[4] Notável foi o desenvolvimento do aluno bolsista do curso de enfermagem do segundo semestre, responsável por preparar o conteúdo das aulas, que nunca havia dado aula. A supervisão das aulas ficou no encargo de acadêmicos do oitavo semestre do estágio curricular do mesmo curso. As aulas eram semanais às quintas-feiras. Quero ressaltar que, no segundo ano do projeto, a pedido da direção da Escola Porto Alegre, o acadêmico de enfermagem, aluno-bolsista, foi convidado a auxiliar o professor da sala como tutor de alguns alunos com problemas de saúde mental devido o grande vínculo que criou com esses alunos no ano anterior durante as oficinas de Saúde Popular. Interessante nesse processo foi o método utilizado pelo aluno-bolsista para manter a atenção do grupo da pop rua na sala de aula. Quando perguntado a resposta foi rápida: “profa. meu método é o mais didático possível, esclarecer o melhor possível suas duvidas, todas as aulas eram pensadas em: como prevenir, como se transmite, como são as complicações e o tratamento e fazer que cada um daqui pra frente já conscientes de tudo possa ajudar o próximo”.

[5] Nessas aulas levamos um bolsista da psicologia para ensinar *tai chi chuan*. Outro assunto foi e convidamos uma colega que estuda Enfermagem na PUC e trabalho com HIV/AIDS em mulher grávidas no Sanatório Partenon; as micoses superficiais, cutâneas e subcutâneas e, então no mês de outubro iniciamos com o programa de redução de DANOS, onde o Anderson pessoa em situação de rua e treinado como redutor de danos da prefeitura. O Anderson passou a fazer o grupo nas quintas-feiras e nas segundas e quartas no consultório na rua até o início de dezembro

[6] As oficinas estão em consonância com os princípios e diretrizes do SUS conforme as leis 8080 e 8142 de 1990 que além de garantir a participação dos usuários nos assuntos de saúde estabelecem a integralidade, universalidade, equidade como direitos de todos, bem como com os pressupostos da Reforma Psiquiátrica.

[7] Ações inseridas nesse contexto: Filmes (Cinema e debate). Projeção de filmes sobre Redução de Danos e uso de drogas para debate; Introdução à temática da Guerra as drogas: Crítica aos danos sociais decorrentes das políticas atuais sobre drogas; Funcionamento das substâncias psicoativas no corpo humano (álcool, crack, cocaína, inalantes, anfetaminas, maconha, etc.); Principais doenças decorrentes ou associadas ao uso de drogas; Confecção de material informativo sobre práticas de Redução de Danos (oficina de cartazes); Oficina de confecção de cachimbos e piteiras como estratégia de diminuição dos agravos em saúde referentes ao uso de crack; Corpo e autocuidado: Relaxamento, alongamento, automassagem, respiração abdominal; Identificação de riscos e estratégias em relação aos prazeres – relação com uso de drogas, gestão dos prazeres e seus riscos; Identificação

da Rede de serviços de saúde que acolhem população em situação de rua na cidade de porto alegre. Caps ad, internações, postos de saúde, consultórios na rua, etc.

[8] Durante o ano de 2015 conseguimos dentro dessa temática, e com os recursos obtidos do Programa PROEXT/MEC publicar o *Manual de como Construir e reformar um galpão de Reciclagem*. Fernando Fuão. UFRGS. CNPQ. Proext. Mec).

[9] A ação A Cara da Rua é coordenada pela professora Daniela Cidade da Faculdade de Arquitetura/UFRGS. As oficinas de caráter experimental são ministradas por alunos bolsistas de diferentes áreas vinculados ao Programa Universidade na Rua.

BATISMO E COMPADRIO NOS REGISTROS DA FREGUESIA DE VILA BOA DE GOYAZ (1764-1808) ATUAL CIDADE DE GOIÁS

José Luiz de Castro¹

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.332-350>

Sumário: 1 Introdução; 2 O Sacramento do Batismo; 3 Compadrio na População Escrava; 4 As alforrias na Pia Batismal; 5 Considerações Finais; Referências.

1 INTRODUÇÃO

Tendo em vista a importância que a igreja sempre deu ao sacramento do batismo, ele deve ter iniciado em Goiás, a partir de 1726, com a chegada de portugueses e paulistas. Além do mais, o primeiro visitador diocesano em 1734 fala em suspensão e multa de duzentas oitavas de ouro para o padre e o capelão que admitissem como padrinho de batismos as pessoas que vivessem com concubinato com a mãe da criança.²

O nosso propósito neste congresso é trazer à baila uma reflexão sobre o Batismo e a relação de compadrio em Vila Boa de Goiás no final do século XVIII e início do século XIX. Neste contexto, a principal força do trabalho no Brasil foi realizada pelos africanos e seus descendentes escravizados. Batismo e relação de compadrio foi uma das estratégias encontradas pelos escravos para sobreviver numa sociedade marcada pela violência e desigualdade social. A pesquisa pretende abordar também até que ponto os senhores e seus familiares participavam como padrinhos dos seus escravos ou como as relações do concubinato poderiam interferir nas alforrias desses escravos. Nossa principal fonte de informação são os registros paroquiais de batismo de livres e escravos da cúria diocesana da cidade de Goiás.

¹ José Luiz de Castro é doutor em história pela Unesp de Franca. Atualmente é professor da PUC/ GO e pós-doutorando da UNICAMP sob a tutoria de Dra. Nima I. Spigolon, Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação de Jovens e Adultos (GEPEJA), Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas, Educação e Sociedade (GPES). O presente artigo faz parte de nossa pesquisa de doutorado e contou com a bolsa da CNPq durante os anos de 2005 a 2008. E-mail: castrojlui@yahoo.com.br

² COPIA dos capítulos da primeira e da última visita, que fez o Doutor Alexandre Marquez do Valle, visitador que foi destas minas de Goyaz. Vila Boa de Goyaz, 1734. Fotocópia. Acervo documental. Instituto de Pesquisa e Estudos Históricos do Brasil Central, Universidade Católica de Goiás, Goiânia.

2 O SACRAMENTO DO BATISMO

Desde o primeiro visitador Padre Alexandre até o último visitador diocesano em 1824, encontram-se várias documentações referentes ao batismo de escravos, indígenas e da população em geral. Em cada documento aparece uma questão relacionada ao batismo. Padre José Frias de Vasconcelos, por exemplo, chama atenção dos párocos na instrução dos escravos para receber o batismo e a eucaristia. Em 1751, Dom Antônio do Desterro publica uma pastoral exigindo que as parteiras soubessem a forma de batizar.

E porque as mulheres, que tem ofício de parteiras devem ser peritas na forma de batizar, mandamos ao Douro Vigário Geral, ou da Vara as obriguem com pena de excomunhão a examinar-se com eles da sobredita forma, e aprovando-as lhes darão certidão para exercitarem seu ofício [...].³

As exigências de Dom Antônio do Desterro em fornecer certificado para as parteiras estão de acordo com as exigências tridentinas. Conforme este documento, o pároco e seus auxiliares deveriam ensinar aos fregueses nas estações das missas a forma de batizar para que ninguém morresse sem receber este sacramento. No caso das parteiras, deveriam ser afastadas do ofício e das igrejas até aprender como batizar.⁴ As parteiras desempenharam importante função social não só em Goiás, mas em todo Brasil. Além de realizarem partos e tratar de doenças exclusivamente femininas, possuíam prestígio junto a comunidade com seus sábios conselhos. Desse modo, as parteiras se tornavam madrinhas de ao menos um filho da família, por prestar o serviço. Entretanto, na maior parte, elas eram escravas e isso causava desconfiança de alguns, levando as faculdades de medicina, em 1832, a criarem cursos específicos para as parteiras (MAGALHÃES, 2004, p. 197-198).

Na realidade, havia grande preocupação por parte da Igreja na difusão do cristianismo, e o sacramento do batismo sempre foi a porta de entrada do fiel a esta instituição. Com os indígenas não seria diferente. Para Silva e Souza (1978), “cento e treze meninos foram batizados, de uma vez, no governo de Luiz da Cunha Menezes” (1778-1783). Além das crianças, conta-se o episódio da índia que chorou e reclamou até ser batizada:

Em consequência dessa primeira expedição vieram depois oitenta e oito Caiapós, e depois conduzidos pelos pedestres João Ribeiro e Antônio Lopes duzentos, que

³ PASTORAL do Exmo e Rvm Senhor D. Fr. Antônio do Desterro em que se acha a reforma de Disciplina Ecclesiastica nestes Goyaz, cuja copia havia de outra freguesia por nesta Se não achar registrada aqui fiz transladar, e he da Maneira Seguinte. 1751. Fotocópia. Acervo documental. Instituto de Pesquisa e Estudos Históricos do Brasil Central, Universidade Católica de Goiás, Goiânia, fl. 105.

⁴ O título X das *Constituições Primeiras da Bahia* trata da forma deste primeiro sacramento da iniciação Cristã. Consiste o batismo na externa ablução do corpo feita com água natural e com as palavras que Cristo instituiu por sua forma. A matéria deste sacramento é a água natural, as outras águas artificiais não servem para a realização deste sacramento. A forma são as palavras utilizadas na realização deste sacramento: “Eu te baptizo em nome do Padre, e do Filho, e do Espírito Santo” (VIDE, 2007, [LIVRO 1, Título X]).

vieram a esta Villa e se batizaram, sendo S. Excelência padrinhos de todos os filhos dos caciques, e convidando para os outros as pessoas mais qualificados (SILVA e SOUZA, 1978, p. 98)

Percebe-se, através deste fato, o grande número de indígenas que foi batizado na Capitania de Goiás.⁵ Mas o fato acima revela a influência que o compadrio exercia na sociedade da mineração. Em um contexto de constantes massacres contra as nações indígenas, as alianças com as autoridades políticas eram sempre uma estratégia na defesa contra esses genocídios. Houve nações que guerrearam com os povoadores durante mais de um século. Todavia, a política régia buscava no batismo uma forma de domar o indígena, convertendo-o ao cristianismo.

Em relação aos escravos, os assentos batismais são enquadrados num sistema que os reúne em dois grandes grupos: os nascidos no âmbito da sociedade colonial e os nascidos fora dela. O primeiro grupo organiza-se com base no critério da cor e o segundo com base no critério de nação/procedência guiné, angola, mina, etc. (SOARES, 2000, p. 35-36). A tabela 1 apresenta a origem geográfica das mães escravas

Tabela 1 – Procedência das mães escravas

Procedência	Qtd.	%
Angola	188	8,64
Anta	1	0,05
Benguela	1	0,05
Cabo Verde	1	0,05
Córrego de Jaraguá	1	0,05
Congo	5	0,23
Crioulo	686	31,53
Gentio	1	0,05
Guiné	2	0,09
Indígena	3	0,14
Mina	370	17,00
Nagô	8	0,37
Não Identificado	902	41,45
Pilar	1	0,05
Rio de Janeiro	2	0,09
São Félix	1	0,05
São Paulo	3	0,14
Total	2.176	100

Fonte: BATISMO de escravos. Vila Boa de Goyaz, Livro 2/Livro 3/Livro 4, 1764-1808. Manuscrito. Arquivo Geral da Diocese de Santa Ana de Goiás, Cidade de Goiás.

Conforme a tabela 1, há um total de 2.176 inocentes batizados na freguesia de Vila Boa, mas o alvo da atenção são as mães. O importante aqui é conhecer a nação destas escravas

⁵ O historiador Silva e Souza (1978) recolheu muitos fatos da tradição oral. Nos assentos de batismos que arrolamos para esta pesquisa não encontramos dados que comprovem esta quantidade de indígena batizado no mesmo dia. No entanto, há varias referências de crianças indígenas nos livros de batismos de escravos e livres. No termo de abertura do livro de batismo (n. 4) de “brancos, pardos, pretos livres” da freguesia de Vila Boa, em 1805, o padre menciona 37 filhos de indígenas que foram batizados por ele.

que chegaram a Vila Boa. No período em que se copilaram os registros de adultos e inocentes, percebe-se que houve várias mudanças de sacerdotes na paróquia em estudos. Alguns, muitos sintéticos e até negligentes nas anotações. O que confirma isso foram as observações e as multas aplicadas pelos visitantes diocesanas na capitania. A pesquisa revelou as várias regiões do continente africano de que procederam as mães destes neófitos. Em contrapartida, as mães nascidas no âmbito da sociedade colonial têm em comum o fato de serem privadas de ascendência, pelo menos nas atas de batismo. São anotadas como crioulas, pardas, pretas, mulatas, ou, simplesmente, “escrava de fulano de tal”. Em relação a cor, encontraram-se 277 mães pardas, 87 pretas e uma mulata. Um dos exemplos de maior destaque da utilização da cor como critério de organização dos grupos foi a criação das diversas irmandades. Em relação às mães crioulas, o seu número é bem expressivo na paróquia de Vila Boa. Corresponde à primeira geração nascida na cidade e que, supostamente, pelo menos nos primeiros anos de vida, mantém vínculos com a mãe e, conseqüentemente, com a cultura dominante (SOARES, 2000, p. 100).

No tocante ao casamento, os registros de batismo permitem levantar algumas questões. Embora Antonil (1982) mencione o costume dos proprietários casarem seus escravos, parece que em Goiás eles não observaram as *Constituições* nem seguiram os vários visitantes diocesanos, que chamaram a atenção para o fato, o número de mães casadas citadas nas atas do batismo é bastante reduzido, a ideia de um Brasil bastardo, com exceção dos filhos da elite, produziu-se através das considerações do “olhar europeu”. Viajantes e cronistas europeus percebiam com estranheza o número expressivo de filhos naturais e sua convivência pacífica com os demais habitantes. Em Vila Boa, encontra-se uma grande proporção de filhos naturais na população escrava. Conforme os dados computados, foi realizado um total de 2.216 batismo de inocentes em toda a freguesia de Santa Ana, com suas capelas filiais, no período de 1764-1808. Destes inocentes lavados à pia batismal 575 (25,9%) são filhos de escravos casados, 1619 (73,1%) são ilegítimos, ou seja, o nome do pai não aparece nas atas do batismo, e 22 (1,0%), crianças expostas.⁶

No decorrer dos séculos, a igreja procurou regulamentar este sacramento. Havia um costume de escolher vários casais de padrinhos ou escolher Nossa Senhora ou uma Santa padroeira local como madrinha. Todas estas práticas foram proibidas pelo Concílio de Trento, mas muitos desses costumes continuam até hoje. No Brasil, os ritos da igreja foram codificados no Sínodo da Bahia em 1707. Segundo este código, o pároco devia batizar o recém-nascido até oito dias após o nascimento. Cada criança devia ter somente uma madrinha com mais de 12

⁶ BATISMO de escravos. Vila Boa de Goyaz, Livro 2/Livro 3/Livro 4, 1764-1808. Manuscrito. Arquivo Geral da Diocese de Santa Ana de Goiás, Cidade de Goiás.

anos de idade e um padrinho com mais de 14 anos. Os pais da criança eram proibidos de serem seus padrinhos, bem como os membros das ordens religiosas. Os locais da celebração do batismo não eram apenas nas Igrejas matrizes ou sedes das paróquias. Aconteciam também em oratórios das fazendas, nas casas particulares e capelas filiais. A freguesia de Santa Ana de Vila Boa possuía várias capelas distantes com capelães sustentados pelo pároco.

A tabela 2 nos aponta o número dos adultos e inocentes que foram batizados. Muitos sacramentos ocorriam nas desobrigas, mas a maioria acontecia na igreja matriz durante o ano.

Tabela 2 – Local dos batizados

Local	Qtd.
Aldeia de São José de Mossâmedes	7
Capela de N. S. da Abadia de Curalinhos	2
Capela de N. S. do Pilar de Ouro Fino	117
Capela de N. S. do Rosário da Barra	51
Capela de São João do Ferreiro	3
Em Casa	14
Fazenda Cachoeira	1
Engenho Sando Izidoro	16
Sede da Paróquia	2.664
Total	2.875

Fonte: BATISMO de escravos. Vila Boa de Goyaz, Livro 2/Livro 3/Livro 4, 1764-1808. Manuscrito. Arquivo Geral da Diocese de Santa Ana de Goiás, Cidade de Goiás.

O padre, nestes casos, era muitas vezes obrigado a se deslocar quilômetros para celebrar missas e batismos, retornando após certo tempo para transcrevê-los nos livros apropriados, na sede da paróquia, e poderia ocorrer a perda de alguns registros ou de alguma informação. Percebeu-se nas anotações das atas do batismo que havia uma preocupação em registrar os assentos, seguindo uma ordem cronológica como dia, mês, ano, nome do inocente ou do adulto, pais e padrinhos.⁷ Todavia aparecem muitos casos de inocentes ou adultos anotados nos anos posteriores ao batismo, principalmente os batizados das capelas rurais. Em tais locais e em ocasiões como a desobriga, cabia aos párocos efetivar o sacramento do batismo e lembrar sua importância como “Porta por onde se entra na Igreja Católica” e garantia da salvação da alma. Neste sentido, fica fácil a compreensão dos 14 batizados que foram realizados em casa. Geralmente, isso ocorria em situações de doença, quando o adulto ou inocente corria riscos de vida.⁸ A tabela 2 ainda apresenta um total de 2.664 batizados de escravos na sede da paróquia, ao passo que a capela filial de Ouro Fino aparece em segundo lugar; e em seguida, a Igreja de Nossa Senhora do Rosário (Barra) com 51 batismo.

⁷ BATISMO de escravos. Vila Boa de Goyaz, Livro 2/Livro 3/Livro 4, 1764-1808. Manuscrito. Arquivo Geral da Diocese de Santa Ana de Goiás, Cidade de Goiás.

⁸ Mas entre os ricos, Debret (apud Priore, 2007, p. 95) observou que muitas vezes o batismo era realizado no oratório da casa por um eclesiástico amigo da família; neste caso, a cerimônia religiosa constituiu um pretexto para uma reunião brilhante que acontecia à tarde e se alastrava noite adentro, findando com um magnífico chá.

As capelas materializavam sentimentos e promessas de seus idealizadores. Poderiam, pois, nascer de circunstâncias fortuitas e imprevistas. Lugar para orações diárias, ladainhas, novenas e festas devocionais, as capelas eram também espaço para a celebração dos sacramentos.⁹ Deste modo, as capelas que conseguiam vingar constituíam uma forma de exigência da presença do sacerdote. Certamente, elas atraíam missionários volantes, mas ainda despertavam nos colonos, que nelas se reuniam, a ambição de contar com um capelão ou ter estabelecido um curato. Isto dependia da boa vontade dos bispos, mas em especial da capacidade dos colonos de sustentar seu vigário (CASTRO, 2006, p. 124).

A dificuldade da presença de sacerdotes abriu um espaço para a intervenção dos leigos na administração do sagrado. Ermitões, beatos, beatas e irmãos, por sua condição de leigos, estavam mais preocupados em assegurar a proteção divina do seu cotidiano do que em cumprir determinações canônicas ou seguir a ortodoxia de dogmas estabelecidos. Decisões como a escolha do padroeiro e das devoções, a organização das festas e das celebrações religiosas terminavam por responder às necessidades dos leigos e não às normas da hierarquia. Assim, surgiam as capelas dedicadas à Nossa Senhora da Abadia, Senhora do Rosário, a São João Batista, a São José, a Santo Antônio e a Santo Isidoro. As capelas foram o repositório apropriado para a religiosidade popular portuguesa dos colonos. Sem vigilância estrita, os colonos desenvolveram uma fé marcada pela presença do milagroso e do extraordinário. Acreditando ter recebido graças, muitos devotos em agradecimento, erigiam capelas e ermidas dedicadas a estes santos.

Mesmo sendo precárias, as capelas remetiam de forma inconfundível à presença branca e portuguesa, era também a representação do poder, do universo colonial, que se afirmavam aos poucos. Por meio do padroado régio, muitas paróquias atingiam o *status* de colação régia com párocos, recebendo cômmodos da Coroa portuguesa. Em 1769, o então governador e capitão general de Goiás, João Manoel de Melo escrevia ao rei de Portugal, apresentando uma relação das paróquias coladas e encomendadas da Capitania de Goiás que estavam ligadas ao bispado do Rio de Janeiro e do Grão Pará. No tocante à paróquia de Vila Boa, pertencente ao bispado do Rio de Janeiro, o relatório cita as capelas filiais mencionadas na tabela acima e aponta como vigário de Nossa Senhora do Rosário da Barra o padre “Domingos Róis de Carvalho”. Além disso, a população aparece no documento com 5200

⁹ Cf. REGISTRO de uma provisão do Bispo do Rio de Janeiro a favor de Dona Petrolina do Amor Divino para poder rezar missa no Oratório da Capela de sua residência por tempo de quatro anos. In: REGISTRO de Pastorais e Editais dos Prelados. Visitadores ou Vigários da Vara. Meia Ponte, 1771-1859. Manuscrito. Acervo documental. Instituto de Pesquisa e Estudos Históricos do Brasil Central, Universidade Católica de Goiás, Goiânia.

peças de confissão.¹⁰ É importante registrar que nesse mesmo ano foram realizados em toda paróquia 106 batismos de escravos, sendo 42 adultos e 64 inocentes. o baixo número de escravos adultos batizados neste ano foi resultado do processo de mudanças que ocorreu em Goiás, no final do século XVIII. Em 1781, Dom Luís de Menezes se queixava de que havia anos não se importavam escravos por falta de dinheiro para pagamento dos prazos. Desse modo, os registros de batizados parecem confirmar esta situação. Apesar da extensão da capitania de Vila Boa, há registros de poucos nascimentos de escravos e livres entre os anos 1805-1808. Esta pesquisa contabilizou apenas o nascimento de 180 crianças escravas e 451 inocentes da população livre.¹¹

Acredita-se que esta visão geral sobre o sacramento do batismo em Goiás é suficiente para se analisar as questões referentes ao compadrio e as implicações sociais do parentesco fictício, através do batismo dos inocentes. É bom notar que a vida familiar em Vila Boa e nos povoados vizinhos era acompanhada pela presença de crianças. Apesar das duras condições de vida, primeiro com o apogeu do ouro e depois com a transição da economia, as crianças tiveram um papel importante para a formação da família.

Tabela 3 – Batizados de inocentes por condição e sexo

Sexo	Masculino	Feminino	Total
Condição			
Inocentes Legítimos	276 25,4%	299 26,5%	573 25,9%
Inocentes Ilegítimos	799 73,4%	820 72,7%	1.619 73,1%
Inocentes Expostos	13 1,2%	9 0,8%	22 1,0%
Total	1.088 100,0%	1.128 100,0%	2.216 100,0%

Fonte: BATISMO de escravos. Vila Boa de Goyaz, Livro 2/Livro 3/Livro 4, 1764-1808. Manuscrito. Arquivo Geral da Diocese de Santa Ana de Goiás, Cidade de Goiás.

De qualquer maneira, estes rebentos, frutos de relações clandestinas incomodaram muito as autoridades do Bispado do Rio de Janeiro, apesar de muitos elementos do próprio clero terem contribuído para o índice de ilegitimidade em Vila Boa. Contudo, as atas de batismo arrolados não fazem nenhuma menção aos filhos espúrios ou sacrílegos. Mas eles existiram, apesar do silêncio das fontes, e aparecem em outras documentações e relatos de viajantes. Atrás da figura do pai “incógnito” existe sempre uma pergunta sobre a paternidade de inocente. Além

¹⁰ CARTA do [governador e capitão-geral de Goiás], João Manuel de Melo ao [D José], [remetendo, conforme a provisão de 18 de janeiro de 1768, as relações das igrejas da Capitania de Goiás que se encontram no distrito do Bispado do Rio de Janeiro e Grão-Pará]. 1769. Caixa 24, Doc. 1534, Manuscrito. Arquivo Histórico Ultramarino, Lisboa.

¹¹ BATISMO de escravos. Vila Boa de Goyaz, Livro 2/Livro 3/Livro 4, 1764-1808. Manuscrito. Arquivo Geral da Diocese de Santa Ana de Goiás, Cidade de Goiás.

do mais, a crônica sobre a quebra dos votos de castidade é muito antiga e remonta aos tempos do padre Nóbrega, no início da ocupação portuguesa nas terras de Santa Cruz. Por outro lado, os dados acima não correspondem ao número de crianças existentes neste período. Os nascimentos nem sempre eram computados, pois muitos anjinhos morriam antes do batismo. Dos registros de batismos encontram apenas as crianças que sobreviveram, ao menos, por meses ou alguns anos, e que foram batizadas. Isso ajuda a esclarecer o reduzido número de crianças que foram levadas às fontes do batismo em um determinado ano.

3 COMPADRIO NA POPULAÇÃO ESCRAVA

Segundo a doutrina e as práticas da igreja católica, o papel dos padrinhos era vital para a formação da criança. O conjunto de laços entre pais e padrinhos estabelecia obrigações e dependências mútuas. Ao examinar os laços de compadrio, podem-se observar algumas das formas de interação entre escravos e senhores. Todavia há uma discussão importante, seguida por Kátia Mattoso (1992, p. 132), que se tem travado em relação ao apadrinhamento dos escravos, diz respeito à possibilidade ou não de interpretarem os vínculos estabelecidos com um reforço da família patriarcal, através dos próprios senhores que teriam por hábito apadrinhar seus cativos. Outros trabalhos discordam dessa posição de Mattoso, como por exemplo, os que seguem a ideia de Gudeman e Schwartz (1988), sobre a pouca participação dos senhores como padrinhos de seus escravos (Cf. RIOS, 1990; BRUGGER, 2007).

Em Vila boa de Goiás, quer se chamar a atenção para dois casos de proprietários como padrinhos e um parente do senhor. O primeiro refere-se a “Rita Crioula”, filha legítima de “Joaquim Mina” e a mulher, escrava do “padre Manoel José da Rocha” que foi padrinho do inocente, juntamente com “Lourença da Costa Santos”.¹² Parece se tratar de um alforriado casado com uma escrava. O segundo é o de uma filha natural que foi alforriada pela madrinha na pia batismal.

Aos 25 dias do mês de agosto de mil oitocentos e cinco na igreja Matriz de Santa Ana de Vila Boa de Goyas, baptizei solenemente e pus os santos óleos a inocente Maria Parda, nascida no mês de junho do presente ano, filha natural de Bebiana Parda e de pai incógnito, escrava de Dona Ana Joaquina de Jesus. Foram padrinhos José Patrício de Freitas Correa e Dona Ana Joaquina de Jesus, que forrou à inocente. E para constar lavrou-se este assento, assinado do meu punho. O Vigário cura Inocência.¹³

¹² BATISMO de escravos. Vila Boa de Goyaz, Livro 2/Livro 3/Livro 4, 1764-1808. Manuscrito. Arquivo Geral da Diocese de Santa Ana de Goiás, Cidade de Goiás.

¹³ BATISMO de escravos. Vila Boa de Goyaz, Livro 2/Livro 3/Livro 4, 1764-1808. Manuscrito. Arquivo Geral da Diocese de Santa Ana de Goiás, Cidade de Goiás.

Percebe-se neste segundo caso que a criança teve uma celebração de batismo honrosa com pessoas importantes de Vila Boa sendo padrinhos. A documentação não deixa clara o motivo da alforria, mas poder-se-ia supor que a criança seria filha da própria família e talvez até mesmo sobrinha de “Dona Ana Joaquina”. Atitudes como essas eram comuns, e algumas vezes, os próprios pais colocavam-se como “padrinhos” para enganar os párocos e continuarem no concubinato. Dado a situação, estamos de acordo com Stuart Schwartz (1988) quanto à contradição entre batismo e escravidão.

A tabela 4 aborda o perfil social dos padrinhos na paróquia de Santa Ana. As atas de batismo apontam para 1,3% dos proprietários que aparecem como padrinhos dos filhos de escravos. Mesmo assim os elementos de condição masculina levavam uma considerável vantagem em relação às mulheres. Apenas 0,65% das mulheres proprietárias aparecem como madrinhas nas atas de batismo, ou seja, de um total de 2.216 inocentes batizados, 13 são proprietárias. Os números parecem comprovar a tese de que os escravos pouco escolhiam seus donos como padrinhos. Neste sentido, o compadrio não serviu para salientar os aspectos paternalistas entre o senhor e escravo, muito menos serviu como vínculo ou reforço deles, encontrando-se aí uma oposição entre batismo e escravidão.

Tabela 4 – Perfil social dos padrinhos de escravos (inocentes)

Classificação	Padrinhos	%	Madrinhas	%
Proprietários(as) ou parentes deste	29	1,3	13	0,6
Proprietários(as) da casa exposta	3	0,1	2	0,1
Com ofício ident./"Donas"	223	10,1	122	5,5
Sem informação	1.481	66,8	885	39,9
Escravos(as)	236	10,6	290	13,1
Forros(as)	181	8,2	451	20,4
Batizados sem padrinho(a)	63	2,8	453	20,4
Total	2.216	100%	2.216	100%

Fonte: BATISMO de escravos. Vila Boa de Goyaz, Livro 2/Livro 3/Livro 4, 1764-1808. Manuscrito. Arquivo Geral da Diocese de Santa Ana de Goiás, Cidade de Goiás.

Florescendo num contexto de colonização, a escravidão definiu as condições de produção, lançou sua sombra sobre todas as outras dominações. Os senhores tinham todos os direitos sobre os escravos, enquanto mercadoria de um tipo de capitalismo. Por outro lado, o “batismo representa associação à Igreja e igualdade como cristão e como pessoa em relação ao outro” (GUDEMAN; SCHWARTZ, 1988, p. 41-45). Na realidade, havia uma ideia de que a pessoa só se tornava filha de Deus, por meio do batismo, estes costumes perduram até hoje em algumas regiões do Brasil. Neste contexto, o pagão e o infiel não se salvariam, iriam direto para o inferno.

Na tabela 4, pode-se perceber que a maioria dos padrinhos escolhidos era de condição superior à de suas mães. De acordo com os dados, pode-se afirmar que os escravos de Vila Boa

preferiam os homens livres para estabelecer relações de compadrio. Chama-se a atenção para a grande porcentagem de padrinhos (66,8%) que aparecem sem informação do seu perfil social nas atas do batismo. Não se crê que os padres omitiriam as informações destas gentes por esquecimento ou negligência, mas sejam considerados os “homens livre pobres” que desempenhavam vários ofícios na sociedade escravocrata. Para as escravas, a escolha dos padrinhos parecia oscilar, preferencialmente, entre os dois extremos: padrinhos livres, visando provavelmente possibilidades de ganhos, para seus filhos e para si, ou cativos, visando reforçar as teias sociais estabelecidas na própria comunidade negra.

Por outro lado, os homens forros foram os que menos apadrinharam crianças em Vila Boa. Cerca de 181 (8,2%) crianças contra 236 (10,6%) dos padrinhos escravos. Para alguns pesquisadores, este grupo se constituía num segmento social minoritário, à medida que as alforrias eram mais concedidas às mulheres do que os homens. No entanto, a documentação da capitação de 1804 apontava os negros alforriados e mulatos como o segundo segmento social de Goiás, totalizando 31% da população.¹⁴ Numa sociedade escravocrata, a liberdade se torna distintivo social. Por isso, a preferência das mães escravas pelos padrinhos livres, 66,8%, em relação às demais categorias jurídicas dos envolvidos. Neste sentido, a paternidade espiritual por meio do batismo era de suma importância para as estratégias de convivência no mundo da escravidão.

A tabela 4, ainda chama a atenção, para um segundo aspecto na relação de compadrio que envolvia os escravos de Vila Boa: cerca de 10,1%, ou seja, 223 dos padrinhos livres aparecem nos livros de batismo de escravos com profissão identificada. Junto ao nome há indicativa de algum prestígio social, por exemplos, patentes militares, cargos políticos, administrativos, membro do clero e outros ofícios.¹⁵ A escolhas de padrinhos com prestígio social e seus ofícios representava ainda mais uma “aliança para cima”, uma vez que o simples fato de escolher padrinhos livres já acrescentava ganhos sociais.

Os batizados realizados sem a presença de padrinhos, contrariando as orientações das *Constituições Primeiras do Arcebispado da Bahia*. Num total de 2.216 inocentes, apenas 63 (2,8%) aparecem nas atas do batismo sem a indicação do nome do padrinho. Por outro lado, a ausência das madrinhas é assustadora, 453 (20,4%) das crianças não têm madrinha. Concorda-

¹⁴ Luis Palacin (1994, p. 77) afirma que a mistura da raça forçada pelas circunstâncias fica evidente comparando os dados de capitação de 1741 com o censo de 1804. A capitação de 1741 apontava para quase onze mil escravos na Capitania de Goiás. Destes, apenas 120 negros e mulatos eram alforriados. Em 1804, este grupo constituía a segunda categoria, com 31% da população.

¹⁵ Observei na análise referente ao perfil social dos padrinhos dos escravos (1805-1808) os seguintes ofícios dos 178 batismos: agregado, apareceu uma vez; alferes, 4; cabo, 1; capitão, 6 temente coronel, 8; sacerdote secular, 8; soldado dragão, 1; escravos 19; libertos, 2; sem informação, 128 vezes.

se com Brugger (2007) que justifica a ausência dos padrinhos por motivo de doenças das crianças. Nestas situações, os batismos eram realizados em casa. Muitas vezes a própria parteira batizava o recém-nascido que corria riscos de vida.¹⁶

Se tais circunstâncias explicam a ausência dos padrinhos, o mesmo não se pode dizer em relação as madrinhas. Estiveram ausentes em 20,4% dos batizados. A maior ausência de madrinhas do que de padrinhos parece ser uma indicação de que o papel desempenhado pelo padrinho era mais importante do que o realizado pela madrinha. Contudo, as atas de batismo apontam algumas situações curiosas. Há casos em que aparecem indicações de duas mulheres em substituição do padrinho ou o inverso, dois homens substituindo a madrinha.

No tocante às madrinhas, na tabela 4, há boa porcentagem de mulheres livres que levaram as crianças as fontes do batismo. A quantia ultrapassa os 64% das mulheres e libertas que foram escolhidas pelos casais de escravos e as mães das crianças ilegítimas como madrinhas. Consideram-se também como livres ou libertas as madrinhas que aparecem nas atas do batismo sem informação da sua condição jurídica, uma vez que os padres faziam questão de ressaltar nas atas batismais a condição de escrava da mãe ou da madrinha da criança. Há alguns casos em que a referência à mãe foi simplesmente “escrava do capitão fulano de tal”. Neste sentido, as 885 (39,9%) madrinhas que aparecem sem informação da condição social não podem ser classificadas como escravas.

Mas de qualquer forma, a tabela 4 dá uma indicação de que os escravos de Vila Boa tiveram preferência em estabelecer relação de compadrio com as mulheres livres daquela paróquia, uma vez que as madrinhas escravas aparecem com um percentual de 13,1% dos batizados. É importante notar que, assim como se observou em relação aos padrinhos, também as proprietárias das mães das crianças muito raramente foram madrinhas. Apenas 13, ao longo de todo o período, representando 0,6% dos batizados de filhos escravos. Em relação aos expostos, parece que os proprietários seguiram as orientações das *Constituições Primeiras*. Conforme as determinações do Arcebispado da Bahia, os pais não poderiam servir de padrinhos dos seus próprios filhos. E aqueles que acolhiam os expostos em suas casas acabavam assumindo as funções dos próprios pais biológicos. Daí os três casos de padrinhos, 0,1% e duas madrinhas 0,1%. Mas parece que estes índices se alteram conforme as regiões do Brasil. Alguns

¹⁶ Entre muitas crianças que receberam o batismo em casa, quero destacar a inocente Maria, filha de escrava Dona Josefa Alves dos Santos. O batizado aconteceu aos oito dias do mês de setembro de 1808. O assento de batismo não apresenta nenhuma informação sobre o padrinho e a madrinha e muito menos a mãe que aparece como escrava (cf. BATISMO de escravos. Vila Boa de Goyaz, Livro 3, 1764-1834. Manuscrito. Arquivo Geral da Diocese de Santa Ana de Goiás, Cidade de Goiás, fl. 112).

pesquisadores observaram que estes padrinhos construíram relações mais sólidas e que dificilmente as crianças abandonavam seus criadores (BRUGGER, 2007, p. 302).

Os registros de batismos deixam claro que, também para as madrinhas, os escravos de Vila Boa parecem ter privilegiado critérios de seleção que viabilizassem alianças “para cima”, mais do que horizontais. Referências de prestígio social antes dos nomes, tais como dona, estiveram presentes na designação de 122 madrinhas livres, provavelmente mulheres brancas desta sociedade, representando 5,5% índice inferior a dos padrinhos.

Em relação à escolha de madrinhas, as mulheres forras aparecem com um alto índice de preferência nas famílias escravas de Vila Boa. Cerca de 450 mulheres libertas foram escolhidas como comadres pelos cativos, representando 20,4%, índice superior aos homens forros, escolhidos por compadres (8,2%). Para Paiva (1995), as forras acabaram conquistando, na sociedade colonial, liberdade e autonomia jamais conquistadas pelas mulheres brancas e ricas que ostentavam títulos de “donas e senhorinhas”. Para solucionar o problema imediato da sobrevivência após a escravidão, elas se valeram de todas as atividades. Principalmente, “os tabuleiros e as vendas de secos e molhados” estiveram concentrados nas mãos delas até o final do período colonial. Neste sentido, eram importantes para os escravos as relações de compadrio com as mulheres forras.

4 AS ALFORRIAS NA PIA BATISMAL

Embora não seja grande o número de crianças que receberam alforria nas fontes do batismo na freguesia de Vila Boa, os 60 casos encontrados merecem algumas considerações. Crê-se que o número dos recém-nascidos libertos seja maior do que o registrado nos livros de escravos durante o período de 1764 a 1808, mas algumas lacunas acabam prejudicando a pesquisa. No entanto, a tabela 5 apresenta algumas evidências que deixam transparecer as relações de concubinato. Vejam-se os números que a tabela aponta:

Tabela 5 – Alforrias na pia batismal

Casos	Qtd.	%
Madrinha	5	8,33
Não identificado	19	31,67
Padre	1	1,67
Padrinho	5	8,33
Pai	4	6,67
Senhor da madrinha	1	1,67
Senhor da mãe	25	41,67
Total	60	100,00

Fonte: BATISMO de escravos. Vila Boa de Goyaz, Livro 2/Livro 3/Livro 4, 1764-1808. Manuscrito. Arquivo Geral da Diocese de Santa Ana de Goiás, Cidade de Goiás.

Um dos primeiros aspectos para o qual a tabela 5 chama a atenção, refere-se às crianças que receberam a liberdade pelo proprietário da mãe, cerca de 25 inocentes (41,67%). Mas estes dados podem aumentar se se levarem em conta os alforriados que não aparecem claro nas atas de batismo. De qualquer forma, o que realmente motivava os senhores a alforriar seus escravos num contexto em que uma grande escravaria representava poder e prestígio social? Para alguns autores, a concessão de liberdade no mundo do cativo foi uma estratégia de sobrevivência da própria instituição da escravidão. Mas, às vezes, os frutos gerados de uma relação de concubinato ganhavam também a liberdade no dia do batismo. Neste sentido, percebem-se as alforrias concedidas pelo próprio pai a duas filhas.¹⁷ O fato de pais brancos aceitarem e reconhecerem a paternidade de filhos tidos como “pretas e mulatas”, muitas vezes suas escravas, fez com que muitas dessas crianças fossem alforriadas no berço, o que irritou profundamente as autoridades e mesmo alguns dos “homens bons” da comunidade que não consentiam nem pensavam em fazer o mesmo. Em uma pesquisa nos registros de batismo de escravos e livres em Diamantina, em Minas Gerais (1736 a 1740), Julita Scarano (2007, p. 122) destacou várias crianças de “pai incógnito”, que foram alforriados na celebração do batizado. Para a historiadora, a maioria destes pais negou-lhes paternidade, mas libertaram esses inocentes. Esta mesma realidade constatou-se nos registros de escravos da paróquia de Vila Boa, atual cidade de Goiás.

Esse aspecto das alforrias desagradou a muitos, sobretudo às autoridades, que viam como perigoso o fato de se concederem alforrias às mães dos filhos tidos fora do casamento. No entanto, os cálculos da população de Vila Boa, no final do período colonial, apontam para uma maior quantidade de mulheres “pretas” forras do que de homens “pretos” forros. Muitas mulheres, não apenas por causa da maternidade, mas também por prostituição se viam alforriadas e algumas delas chegaram mesmo a ser proprietárias de bens, inclusive de escravos. Nos registros de batismo aparecem várias referências às mulheres “pretas” forras ou “pardas” como proprietárias de escravos.

As notícias sobre a Capitania de Goiás, em 1783, apontam para um maior número de mulheres “pretas” forras do que de homens “pretos” forros no mapa de pessoas “existentes” em Vila Boa. Vejamos a tabela 6:

¹⁷ BATISMO de escravos. Vila Boa de Goyaz, Livro 2, 1764-1787. Manuscrito. Arquivo Geral da Diocese de Santa Ana de Goiás, Cidade de Goiás, fl. 261v.

Tabela 6 – População adulta de Vila Boa de Goiás

Descrição	Qtd.
Homens pretos forros	269
Homens pardos	606
Homens brancos	825
Mulheres pretas forras	535
Mulheres pardas	644
Mulheres brancas	591
Pretos, pretas, pardos e pardas cativos	1.689
Total	5.159

Fonte: NOTÍCIA Geral da Capitania de Goiás, 1783. In: BERTRAN, Paulo (Org.). *Notícia geral da Capitania de Goiás*. Goiânia: Ed. Da UCG; Ed. Da UFG; Brasília: Solo Editores, 1996, p. 113.

Quanto aos pardos livres, encontra-se um relativo equilíbrio entre homens e mulheres. Os homens brancos são bem mais numerosos do que as mulheres brancas. O pequeno número de mulheres brancas facilitava as relações de concubinato dos senhores com as suas escravas e com as mulheres “pretas” forras e pardas. Já se apontou em outra parte desta pesquisa o grande crescimento dos negros livres e mulatos no início do século XIX.

Os registros de batismos apresentam também alguns casos de alforrias na fonte batismal com certa suspeita de relacionamento consensual, envolvendo proprietários com suas escravas. Geralmente, nesses casos, em que se envolviam pessoas de destaque da sociedade ou em que o nascimento era fruto de adultério, só parecia o nome da mãe do inocente e a denominação de “pai incógnito”. As suspeitas de concubinato também ocorriam por meio de certas expressões muito utilizadas pelos senhores que alforriavam os filhos de suas escravas. Destacam-se algumas palavras que aparecem nas atas do batismo: “foi liberto em atenção aos bons serviços prestados pela mãe”; “de sua livre vontade e sem constrangimento algum pelos bons serviços prestados pela sua escrava”; “o senhor da dita a forrou gratuitamente”. No contexto da escravidão, os bons serviços desempenhados pelas escravas referiam-se a uma série de atividades como a velha expressão, o “servir a mesa, cama, mesa e banho”. É claro que estava incluída nestes trabalhos das escravas a satisfação dos desejos sexuais dos senhores e de suas parentelas. Assim, em 1777, o inocente João, filho de “pai incógnito” e de “Maria Cabra”, escrava de “Joaquim Moreira”, era libertado em “atenção aos bons serviços prestados pela mãe”. É interessante observar neste fato que o próprio proprietário da mãe, suspeito de ser o pai da criança, foi também padrinho de batismo. Neste mesmo ano, ficava também liberto o recém-nascido José, filho de “pai incógnito” e de Francisca Mina, escrava de Lourenço da Cruz que alforriou seu escravinho de “sua livre vontade e sem constrangimento algum pelos bons serviços prestados pela escrava”. Os padrinhos escolhidos para o batismo do referido inocente

foram Antônio da Cruz, um provável parente ou até mesmo o próprio filho do proprietário, e Ana da Costa de Oliveira, preta mina.¹⁸

As alforrias na Pia Batismal não eram somente atributo de alguns senhores, às vezes as proprietárias também libertavam os filhos de suas escravas¹⁹, embora se tenham encontrado apenas oito casos num longo período de mais de 44 anos. Merece destacar daqui a alforria que a recém-nascida Maria recebeu da proprietária de sua mãe, “Ana Maria dos Prazeres”, sendo padrinho “Manoel Teixeira” e a madrinha, “Escolástica dos Prazeres”.²⁰ À primeira vista, parece tratar-se de um parentesco próximo da proprietária com a madrinha da criança. A hipótese mais provável é que a madrinha tenha sensibilizado a sua família para a alforria da criança.

De qualquer forma, as alforrias na fonte do batismo foram uma das estratégias que muitos escravos encontraram para conquistar a tão sonhada carta de liberdade. Neste sentido, os dados ultrapassam os números apontados pela tabela 5 de senhores que alforriam os seus cativos. Por trás de muitas expressões, tais como “ficou livre para sempre”, “foi alforriado no batismo”, “foi liberto gratuitamente”, estava um senhor que alforriava o seu cativo. Os sacerdotes, às vezes, apressados com o árduo ofício de transcrever todos os acontecimentos que envolviam o cotidiano da população, do nascer ao morrer, simplesmente, deixam oculto a ação de muitos homens e mulheres. Neste sentido, aparecem os 31,67% casos de alforrias, em que não se identifica quem de fato libertou a criança: padrinhos ou proprietários.

Um segundo aspecto bastante debatido pelos historiadores que investigam a relação do compadrio entre os escravos: até que ponto os padrinhos e madrinhas influenciaram nas alforrias dos pupilos? Se se observarem os dados computados, foi pequenina a influência, os índices são modestos. Apenas cinco casos de madrinhas e cinco de padrinhos que aparecem na tabela 5. Muitas mães escravas buscavam nas pessoas de prestígio da sociedade certa proteção para os seus rebentos. Também os sacerdotes seculares podiam ampliar seus laços familiares, por meio do compadrio. Muitas escravas buscavam nestes homens de fé as bênçãos materiais e divinas. Por outro lado, os padres eram homens solteiros e, geralmente, não possuíam descendentes como herdeiros forçados. A sua escolha como padrinhos, portanto, poderia visar

¹⁸ BATISMO de escravos. Vila Boa de Goyaz, Livro 2, 1764-1787. Manuscrito. Arquivo Geral da Diocese de Santa Ana de Goiás, Cidade de Goiás, fl. 261v.

¹⁹ Não foram somente as criancinhas que receberam alforrias na fonte do batismo, às vezes ocorria também com os escravos adultos. Quero chamar a atenção para um único caso que encontrei: trata-se de Manoel que foi batizado no dia primeiro de outubro de 1780 e foi alforriado pela sua senhora Joana Antonia da Silva, sendo padrinho o “preto liberto” José Mendes de Almeida. Quais os interesses do gesto desta senhora? (BATISMO de escravos. Vila Boa de Goyaz, Livro 2, 1764-1787. Manuscrito. Arquivo Geral da Diocese de Santa Ana de Goiás, Cidade de Goiás, fl. 246v.)

²⁰ Ibidem, fl. 205.

auxílios materiais aos afilhados, tanto durante a vida como fortuna de legados testamentários. Assim “Igues Parda”, escrava de Ana Maria, escolheu para apadrinhar seu filho, o padre Francisco Xavier de Aguirri, que libertou o recém-nascido, Manoel, filho de “pai incógnito”.²¹ A grande maioria das crianças frutos de amores clandestinos entre as escravas com os seus senhores e os familiares destes, também aconteciam com os sacerdotes, que deveriam zelar pelo “bom comportamento moral” da população, às vezes, se deixavam levar pelas “tentações da carne”. Todo esse contexto resultou em muitos nascimentos de filhos de “pai incógnitos” que os sacerdotes, por precaução, preferiam deixar oculto nos assentos de batismo.

Os padres, muitas vezes, alforriavam também os filhos de suas escravas, resultados de relações de concubinato. A libertação do inocente Fausto é indício de relação consensual entre o padre João de Souza e sua escrava Maria Crioula. Apesar de a escrava ter escolhido os padrinhos José Joaquim de Barros e “dona Belizaria”, foi o padre que alforriou o bebê.²² Quanto aos padrinhos, há um descumprimento claro das *Constituições Primeiras do Arcebispado da Bahia*, em quase todos os exemplos só apareceu um dos padrinhos.

Por outro lado, não faltou por parte de muitas mulheres certo desempenho nas alforrias de muitos escravos. Escolhidas como madrinhas, elas utilizaram suas influências e a dos espaços conquistados em favor de muitos cativos. Assim, a inocente Joana, filha de “pai incógnito”, era alforriada pela sua madrinha “Joana Cocha de Sá”, que pagou “trinta e duas oitavas de outro” aos “alferes Manoel dos Santos Souza”.²³ Há alguns casos na freguesia de Vila Boa de proprietários e seus familiares alforriarem seus afilhados nas celebrações de batizados. O casal Francisco e Felizanda, escrava de Teodoro da Silva Guimarães, escolheu, como padrinho da pequena Joaquina, Luiz da Silva Guimarães. As interpelações do padrinho em favor da inocente resultaram numa carta de alforria.²⁴ Afinal de contas, o senhor da escrava poderia ser um irmão, um filho ou o próprio pai do padrinho se se compararem os nomes.

As várias cartas de alforria na fonte batismal são uma pequena amostra da complexidade do sistema escravocrata e das estratégias que as famílias cativas encontraram em busca de sobrevivência. Neste sentido, o batismo e as relações de compadrio serviram e foram utilizados por uma boa parte da população da Capitania para encobrir as relações consensuais. Os bispos do Rio de Janeiro, por meio das visitas diocesanas e das cartas pastorais, procuram

²¹ BATISMO de escravos. Vila Boa de Goyaz, Livro 2, 1764-1787. Manuscrito. Arquivo Geral da Diocese de Santa Ana de Goiás, Cidade de Goiás, fl. 135f.

²² Ibidem, fl. 230v.

²³ Ibidem, fl. 2f.

²⁴ BATISMO de escravos. Vila Boa de Goyaz, Livro 2, 1764-1787. Manuscrito. Arquivo Geral da Diocese de Santa Ana de Goiás, Cidade de Goiás, fl. 45v.

alertar os párocos para coibir estes abusos, mas não foi fácil para a Igreja propagar uma moral austera em uma região em constante deslocamento populacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente artigo foi estudar o batismo e as relações de compadrio na freguesia de Vila Boa. Percebeu-se uma grande preocupação por parte da Igreja na difusão do cristianismo, e o sacramento do batismo sempre foi a porta de entrada do fiel a esta instituição. Os padrinhos exerciam a importante função de “pais espirituais” das crianças no Batismo. Por meio dos livros de batismo, percebeu-se o perfil social dos padrinhos na paróquia de Santa Ana (Vila Boa).

As atas de batismo apontam para 1,3% dos proprietários que aparecem como padrinhos dos filhos de escravos. Mesmo assim, os elementos de condições masculinas levaram uma considerável vantagem em relação às mulheres. Apenas 0,6% das mulheres proprietárias aparecem como madrinhas nas atas de batismo, ou seja, de um total 2216 inocentes batizados, 13 são proprietárias. Os números parecem comprovar a tese de que os escravos pouco escolhiam seus donos como padrinhos. Neste sentido, o compadrio não serviu para salientar os aspectos paternalistas entre senhor e escravo, muito menos serviu como vínculo ou reforço dos mesmos, encontrando-se aí uma oposição entre batismo e escravidão.

Ainda na sociedade contemporânea, existem estruturas que favorecem a desigualdade social, não obstante, a uma escravidão velada, em que a relação de compadrio é marcada por interesses sociais e econômicos. Talvez não com o intuito da alforria, como era nos tempos da escravidão, mas para receber benefícios, deixando de lado o verdadeiro sentido do compadrio, quiçá do sacramento do Batismo.

REFERÊNCIAS

ANTONIL, André João. *Cultura e opulência do Brasil por suas drogas e minas*. 3. ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1982.

BATISMO de escravos. Vila Boa de Goyaz, Livro 2/Livro 3/Livro 4, 1764-1808. Manuscrito. Arquivo Geral da Diocese de Santa Ana de Goiás, Cidade de Goiás.

BERTRAN, Paulo (Org.). *Notícia geral da Capitania de Goiás*. Goiânia: Ed. Da UCG; Ed. Da UFG; Brasília: Solo Editores, 1996.

BRUGGER, Silvia Maria Jardim. *Minas patriarcal: família e sociedade*. São João Del Rei – séculos XVIII e XIX. São Paulo: Annablume, 2007.

CARTA do [governador e capitão-geral de Goiás], João Manuel de Melo ao [D José], [remetendo, conforme a provisão de 18 de janeiro de 1768, as relações das igrejas da Capitania de Goiás que se encontram no distrito do Bispado do Rio de Janeiro e Grão-Pará]. 1769. Caixa 24, Doc. 1534, Manuscrito. Arquivo Histórico Ultramarino, Lisboa.

CASTRO, José Luiz de. *A organização da Igreja Católica na Capitania de Goiás (1726-1824)*. Goiânia: Ed. da UCG, 2006.

GUDEMAN, Stephen; SCHWARTZ, Stuart. Purgando o pecado original: compadrio e batismo de escravos na Bahia no século XVIII. In: REIS, João José (org.). *Escravidão e invenção da liberdade*. São Paulo: Brasiliense, 1988, pp. 33-59.

MAGALHÃES, Sônia Maria de. *Alimentação, saúde e doenças em Goiás no século XIX*. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista, Franca, 2004.

MATTOSO, Kátia M. de Queiroz. Hierarquia eclesiástica e poder político no século XIX. In: _____. *Bahia século XIX*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1992, pp. 303-414.

PASTORAL do Exmo e Rvm Senhor D. Fr. Antônio do Desterro em que se acha a reforma de Disciplica Ecclesiastica nestes Goyaz, Cuja copia havia de outra freguesia por nesta Se não achar registrada aqui fiz transladar, e he da Maneira Seguinte. 1751. Fotocópia. Acervo documental. Instituto de Pesquisa e Estudos Históricos do Brasil Central, Universidade Católica de Goiás, Goiânia, fl. 105.

PAIVA, Eduardo França. *Escravos e libertos nas Minas Gerais do século XVIII: estratégias de resistências através dos testamentos*. São Paulo: Annablume. 1995.

PALACIM, Luís. *O século do ouro em Goiás*. Goiânia: Ed. da UCG, 1994.

PRIORE, Mary del (org.). *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2007.

REGISTRO de uma provisão do Bispo do Rio de Janeiro a favor de Dona Petrolina do Amor Divino para poder rezar missa no Oratório da Capela de sua residência por tempo de quatro anos. In: REGISTRO de Pastorais e Editais dos Prelados. Visitadores ou Vigários da Vara. Meia Ponte, 1771-1859. Manuscrito. Acervo documental. Instituto de Pesquisa e Estudos Históricos do Brasil Central, Universidade Católica de Goiás, Goiânia.

RIOS, Ana Maria Lugão. *Família e transição: famílias negras em Paraíba do Sul, 1872-1920*. 1990. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1990.

SCARANO, Julita. Criança esquecida das Minas Gerais. In: PRIORE, Mary Del (org.). *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2007.

SCHWARTZ, Stuart B. *Segredos internos: engenhos e escravos na sociedade colonial*. São Paulo: companhia das Letras, 1988.

SILVA E SOUZA, Luiz Antônio da. *Memória do descobrimento: governo, população e coisas mais notáveis da capitania de Goyaz*. Goiânia: Oriente, 1978.

SOARES, Mariza de Carvalho. *Identidade étnica, religiosidade e escravidão no Rio de Janeiro, século XVIII*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

VIDE, Sebastião Monteiro da. *Constituições Primeiras do Arcebispado da Bahia: feitas e ordenadas pelo ilustríssimo e reverendíssimo senhor D. Sebastião Monteiro da Vide, Arcebispo do dito Arcebispado, e do Conselho de sua Majestade, propostas e aceitas em o sínodo diocesano, que o dito senhor celebrou em 12 de junho de 1707*. Brasília: Senado Federal, 2007.

CAPÍTULO VI

TERRITÓRIOS E

DIVERSIDADE DE

POVOS

CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS, INTELIGENTES, RESILIENTES E FRATERNAS NA PERSPECTIVA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Geralda Magella de Faria Rossetto¹

Josiane Rose Petry Veronese²

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.352-372>

Sumário: 1 Introdução: as cidades e seus portais; 2 Tecnologia e responsabilidade: reflexões sobre as novas tarefas, compromissos e direitos emergentes na sociedade tecnológica; 3 Criança e Adolescente: a chave dos espaços, estruturas, cogovernança e desafios em termos da convivência humana; 4 Cidades e comunidades sustentáveis, inteligentes, resilientes e fraternas em prol da Proteção, Promoção e Defesa dos Direitos, das atuais e futuras gerações: a fraternidade como fórmula da cogovernança; 5 Considerações finais: os muros e as fronteiras; Referências.

1 INTRODUÇÃO: as cidades e seus portais

Este estudo tem por objetivo expor em análise crítica a face das cidades e comunidades, classificadas na qualidade de sustentáveis (ABNT NBR e ISO 37120:2014 e ODS³), inteligentes (*Web of Science*, ABNT NBR e ISO 37122:2014), acrescentando-se à tais tipificações, a “resiliência” (ABNT NBR e ISO 37123:2020) e, especialmente, a fraternidade (DUDH, art. 1⁴; e Constituição Federal, de 1988, preâmbulo⁵), sendo que, no seu conjunto essas diretivas comportam

¹ Doutora em Direito pelo PPGD/UFSC. Mestre em Direito pela UNISINOS; Advogada, com ênfase em Curadoria de Proteção de Dados Pessoais; Mentora junto ao Instituto Universitário Sophia ALC (América Latina e Caribe). Membro da RUEF. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa Direito e Fraternidade; do NEJUSCA e do DataLab – Laboratório de Desenvolvimento e de Pesquisa em Gestão de Dados, todos da UFSC; Procuradora Federal da AGU (aposentada). E-mail: geraldamagella@gmail.com

² Professora Titular da disciplina Direito da Criança e do Adolescente da Universidade Federal de Santa Catarina, na graduação e nos Programas de Mestrado e Doutorado em Direito. Doutora e Mestre em Direito pela UFSC. Pós-doutorado na Faculdade de Serviço Social da PUC/RS e em Direito na UnB. Coordenadora do Núcleo de Pesquisa Direito e Fraternidade e do Nejusca, ambos do Centro de Ciências Jurídicas/UFSC.

³ Objetivo de Desenvolvimento Sustentável: O objetivo 11, das Nações Unidas, tem como proposta, quanto às cidades e comunidades sustentáveis: tornar as cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis. (ONU, 2021a). E-mail: jpetryve@uol.com.br

⁴ ARTIGO I. Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de **fraternidade**. (destacamos). (DUDH, 1948). (SENADO FEDERAL, 2013).

⁵ Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma **sociedade fraterna**, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução

a condição de norma técnica global referente a sustentabilidade em cidades e comunidades, detendo correspondência com os dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), promovidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) em nome de uma agenda para todos os povos e suas comunidades, os quais, paulatinamente, se (re)constroem em função da herança e legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e detém um escopo primordial: concretizar e reafirmar os direitos de todos, das gerações atuais e das futuras, da qual decorre a sua vocação de pacto transgeracional e, portanto, a sua especial pertinência com a proteção dos direitos da criança e do adolescente.

A referida análise não se propõe circunscrita somente em razão das cidades e das comunidades. A novidade deste estudo, não diz respeito somente ao trio formado pelas expressões sustentáveis, inteligentes e resilientes, mas sim à quarta qualidade, “cidades fraternas”. Também, a proposta inclui a perspectiva dos direitos da criança e do adolescente, configurando-os na proporção da proteção, promoção e defesa de tais direitos de forma a prestar comprometimento com a justiça social.

O Direito, por certo, além de seu condão emancipatório, confere bem-estar, desenvolvimento e justiça social; permite um selo de garantias nas conquistas e nos espaços territoriais; auxilia o ser humano a compreender o objetivo e o subjetivo. Sobretudo, possibilita revelações e aprendizados com o direito posto – presente na memória – a dar segurança e proteção aos direitos das gerações atuais e das futuras. O retardamento dessas medidas organizacionais e organizativas prestam uma denúncia: a urgência absoluta e a atenção com tudo o que diz respeito à criança⁶.

Ademais, tanto quanto as cidades e as comunidades, do que a casa, singular ou plural, também é significativa de sua extensão e especial representação, e, nesse sentido, cabem digressões, que vão desde a proteção constitucional e internacional, garantida por meio das disposições normativas, documentais e/ou atos internacionais, como também a interpretação quanto às condições que permeiam a cidade (o macro) o lar, a casa, a habitação e a moradia (o micro), com ênfase, no morar, no residir, no habitar, e ter um lugar e um local na cidade e no mundo para descansar, sonhar, conviver, brincar, estudar, estabelecer e usufruir dos relacionamentos e do ócio.

pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (destacamos). (BRASIL, 2021a).

⁶ Adota-se para efeitos da condição de criança, conforme previsto na Convenção sobre os Direitos da Criança, idade até os 18 anos.

De igual modo, as casas e suas cidades precisam traduzir-se em “asilos” habitacionais, onde é possível perceber o exercício da fraternidade. Especialmente um lugar onde a violência não tem espaço e onde o engajamento familiar e social seja possível, e o morar seja real. Esses são, por certo, verdadeiros atributos de espaços cidadãos, em que é possível o exercício da cidadania e do alcance da justiça social – no caso, a favor da criança e do adolescente.

Seja como for, a incorporação de cada uma das três expressões indicadas, qualificadoras das cidades e de suas respectivas comunidades - seja por meio de segurança, a evitar a perpetração da violência, e a distribuição da justiça social pela dinâmica da proteção de direitos - tem exatamente a proposição de atender os significados pertinentes aos sentidos e a formação que carregam, compreendidos no circuito sustentabilidade, inteligência, resiliência e, especialmente, em acréscimo, a fraternidade.

Quanto à metodologia e à abordagem tem-se que o procedimento metodológico adotado é o de revisão de literatura, seja de cunho referencial, na base da *Web of Science*, como também, de cunho bibliográfico, análise de conteúdo, categorização, interpretação, sobretudo, dos autores e dos comentadores da temática. Para tanto, recorre-se à literatura especializada, de cunho bibliográfico, inclusive a documental, de viés legislativo e formativo, frequente na esfera normativa, ou não.

2 TECNOLOGIA E RESPONSABILIDADE: REFLEXÕES SOBRE AS NOVAS TAREFAS, COMPROMISSOS E DIREITOS EMERGENTES NA SOCIEDADE TECNOLÓGICA

Seja às voltas com a tecnologia propriamente dita, a emergência dos novos direitos, bem como a responsabilidade para com a proteção, promoção e defesa de direitos, representam um sólido compromisso que todas as gerações, as de agora, e as do futuro, necessitam e deverão ombrear a privilegiar a emancipação e o reconhecimento da dignidade da pessoa humana e não a sua coisificação⁷ e, conseqüentemente, a proteção de seus direitos. Pensar esses aspectos tendo a criança e o adolescente como justificativa e motivação, torna essa responsabilidade⁸ mais complexa e vital para a entrega e razão dos direitos, com o condão de certo impulso infatigável,

⁷ Hans Jonas a despeito do pragmatismo dos tempos atuais, de alto peso tecnológico, apresenta as razões para a condução da contracorrente da coisificação humana: “[...] que não deixará nenhum antigo temor e tremor interferir com a expansão implacável do domínio da coisidade (*thinghood*) e da irrestrita utilidade. O ‘esplendor e miséria’ de nosso tempo reside nessa tendência irresistível”. (2017, 231)

⁸ Esse dever reforçado pela dimensão tecnológica, nascente de suas forças, recém surgido, pode ser expresso no conceito de responsabilidade, a dar conta “[...] de que toda responsabilidade integral, com seu conjunto de tarefas particulares, é responsável não apenas por cumprir-se, mas por garantir a possibilidade do agir responsável no futuro” (JONAS, 2006, p. 201).

que, “por meio de freios voluntários, impeça o poder dos homens de se transformar em uma desgraça para eles mesmos” (JONAS, 2006, p. 21).

Além do mais, quando se associa a responsabilidade aos direitos, convém também pensar nos riscos⁹ da não proteção dos direitos, sejam das atuais gerações e, especialmente, das futuras gerações, em que, também, hão de ser incluídas a criança e o adolescente. Há razões para tanto.

A exemplo da criança, tanto quanto o adolescente, cujos direitos podem sequer ser uma realidade de agora, portanto direitos de quem hoje não os têm, e que não sendo entregues, carecerão de reconhecimento. A entrega tardia, insuficiente, como a negativa desses direitos, poderão implicar em pesada violação e aviltamento do compromisso de proteção dos direitos, justificando a promoção e a pronta defesa desses direitos – os quais necessitam ser reconhecidos como antídoto à igualdade de todos perante a lei.

A esse respeito, Warat alerta:

Estamos no coração mesmo da concepção jurídicista, que dilui todas as dimensões do exercício institucional do poder na lei. O caráter geral desta é levantado como garantia, tanto da liberdade como da igualdade. Estamos diante de uma das crenças matrizes do imaginário liberal, que consegue ver o Estado como mais além de um poder institucional. Esse caráter geral da lei é, por outro lado, erigido em seu próprio fundamento e, por conseguinte, como fundamento, também do Estado. Este é sujeito exterior à sociedade, que encarna o bem comum e funda sua existência e sua ação racionalizadora no direito. (1992, p. 40).

Aliás, a salvaguarda dos direitos, nascentes da decisiva força da tecnologia, envolve novos e significativos desafios, à medida que os avanços tecnológicos expandem as fronteiras de áreas como vigilância, interceptação de comunicação e armazenamento de dados, tratamento de dados, direitos de quem hoje não os possui, etc., a moldar de um modo *sui generis* – quando comparado aos direitos de dimensões anteriores - a concepção e a proteção da privacidade, da liberdade de expressão e até mesmo o livre desenvolvimento da pessoa natural, temas estes que são, sobremaneira, decisivos aos futuros dos direitos da criança e do adolescente e aos rumos que tomarão a “vida” dos direitos, independentemente de sua classificação, em que pese o fato da urgência dessa pauta cidadã, cujos “nortes” são: de um lado, seu aspecto jurídico, havendo servir de guia ao projeto emancipatório do homem, igualmente atento às necessidades das cidades e dos direitos da criança e do adolescente; de outro, tem-se a agenda tecnológica, a nos situar no caminho dos novos direitos, e, sobretudo, na emancipação do fazer humano.

A respeito do aspecto jurídico, Flores (2009, p. 18) defende que,

⁹ A respeito dos riscos, Beck revela que “Riscos não se esgotam, contudo, em efeitos e danos já ocorridos. Neles exprime-se, sobretudo, um componente *futuro*. Este baseia-se em parte na extensão futura dos danos atualmente previsíveis e, em parte numa perda geral de confiança ou num suposto ‘amplificador do risco’. Riscos têm, portanto, fundamentalmente que ver com antecipação com destruições que ainda não ocorreram, mas que são iminentes, e que, justamente neste sentido, já são reais hoje” (2013, p. 39).

O direito não vai surgir, nem funcionar, por si só. As normas jurídicas poderão cumprir uma função mais em concordância com o ‘que ocorre em nossas realidades’ se as colocarmos em funcionamento – a partir de cima, mas sobretudo a partir de baixo -, assumindo desde o princípio uma perspectiva contextual e crítica, quer dizer, emancipadora”.

A Escola de Direitos da Criança e do Adolescente¹⁰ tem demonstrado a imprescindível defesa desses especiais seres humanos – que foram durante décadas ignorados pelo Direito, pois eram compreendidos como “menores” em tudo – e que por força de avançados estudos, cujo típico exemplo reside na Doutrina da Proteção Integral, galgaram o marco da normativa internacional e nacional. Nesse sentido, à toda criança e adolescente precisam ser garantidos direitos especiais tendo em vista que, “em razão de sua condição específica de pessoas em desenvolvimento, estão a necessitar de uma proteção especializada, diferenciada e integral” (VERONESE, 2020, p. 14).

De outro lado, a respeito da questão tecnológica, Castells pontua que o novo mundo da tecnologia teve origem no fim dos anos 1960 e meados da década de 1970, tendo presenciado a coincidência histórica de três processos: revolução da tecnologia da informação; crise econômica do capitalismo e do estatismo; e o apogeu dos movimentos sociais culturais, dos quais são exemplos, o libertarismo, os direitos humanos, o feminismo e o ambientalismo. Da interação de tais processos, surgiu a sociedade em rede; a economia informacional/global; e a cultura da virtualidade real (CASTELLS, 2020a, p. 424).

O avanço tecnológico¹¹ acelerado pela Internet, deu causa ao progresso tecnológico e atingiu grandes proporções a partir da técnica de 1990, com acesso a grandes volumes de dados e de informações, sobretudo decorrente da *World Wide Web*, cujo instrumento é a informação (PINHEIRO, 2012, p. 361), passando a conferir uma série de novas proposições, modelos de negócios e de Estado, forjando uma nova reidentificação, inclusive às cidades e suas comunidades, alterando de forma substancial sua proposta, educação, geografia, história, cultura, movimento, tipo de trabalho e de “arranjo organizatório que enfatiza cada vez mais um compromisso estatal e social com a proteção do desenvolvimento da vida” (LEITE, 2012, p. 221), tomada em seu sentido alargado.

¹⁰ A respeito dos estudos do NEJUSCA – Núcleo de Estudos Jurídicos e Sociais da Criança e do Adolescente, sediado junto à Universidade Federal de Santa Catarina, tem-se verdadeira convocação voltada à temática dos direitos da criança e do adolescente, cujos estudos constantes estão localizados dentro de típica e fundamental “Escola”, verdadeiro capital jurídico de altos estudos e performance voltada à vigilância e defesa da proteção dos direitos desse grupo, que de outro modo, se veria fragilizado em seus direitos, corroborados pela vulnerabilidade evidente da condição de sujeitos de direitos; da própria qualidade do ser criança e adolescente; e por estarem ambos em desenvolvimento.

¹¹ No universo das tecnologias da informação, pode-se encontrar, segundo Castells (2020b, p. 87), o conjunto convergente de tecnologias em microeletrônica, computação (software e hardware), telecomunicações/rádiodifusão e optoeletrônica, e também a engenharia genética e seu crescente conjunto de desenvolvimentos e aplicações, conforme se encontra na decodificação, manipulação e consequente reprogramação dos códigos de informação da matéria viva.

Há até os incrédulos a desafiar a continuidade das cidades, em prol da sua virtualidade e do cotidiano do domicílio eletrônico. Castells sobre essa questão pontua que os dados mostram repetidamente que quanto mais o mundo se faz global, mais as pessoas se sentem locais, de forma que, a proporção de “cosmopolitas” - pessoas “cidadãs do mundo” – são em apenas 13% dos indivíduos pesquisados no mundo (2018, p. 17). Essa questão pode sugerir duas coisas: cada vez mais seremos cidadãos da localidade e muito menos cidadãos de todos os lugares? Será que estamos perdendo nossa condição de irmandade, na medida em que estamos voltando ao universo do individual e, cada vez menos se volta ao coletivo e ao todo?

As respostas para essas questões, nos dias que se seguem à Covid-19, são confirmadoras de que precisamos nos guardar em lares, e, de igual forma, responder consigo e, especialmente, pela linha de proteção do outro – nesse aspecto reside o paradoxo: não levar adiante o vírus é sim, uma ideia salvadora de si e protetora da vida, de forma que a responsabilidade – e não a culpa – faz-se escancarada como uma grande fonte aberta no tempo, lugar e cultura, a dar passos rumo à própria tarefa que se volta à responsabilidade – não uma responsabilidade consigo e pelo outro, mas sim, perante o outro, a favor de um projeto existencial, cada vez mais cooperativo, relacional, recíproco, dialógico, comunicacional e, portanto, em fraternidade.

Há, assim, por evidente, “a necessidade de se assegurar sua proteção e de se evitar cenários de irresponsabilização, mesmo diante da ignorância científica a favor dos riscos que nos cercam (LEITE, 2012, p. 221).

As observações de Castells documentam que o desenvolvimento relativo à comunicação eletrônica e aos sistemas de informação conferem uma crescente separação entre a proximidade espacial e o desempenho das rotinas, tais como, trabalho, compras, entretenimento, assistência à saúde, educação, serviços públicos e governo. Não por acaso, os futurologistas estão a anunciar o fim da cidade, ou pelo menos das cidades como as conhecemos até agora, na medida em que destituídas de sua necessidade funcional. (2020b, p. 479).

Seja no acordar, no trabalhar, no brincar, no dormir, com o advento da sociedade da informação e seus outros adjetivos voltados à contemporaneidade – quer denominada sociedade de risco ou sociedade tecnológica - as cidades alteraram de forma significativa seu ambiente e sustentabilidade, evitando-se a disseminação de conflitos, e, exatamente o contrário, a propositura de um espaço de responsabilidade a favor da criança e do adolescente, que na lição de Leite, ao rememorar a proteção de direitos em face da sensibilidade ecológica, a dar conta da proteção da vida, a partir de conflitos que suscitam e asseguram proteção, além de evitar cenários de irresponsabilização, mesmo diante da ignorância científica a respeito dos riscos que nos cercam” (2012, p. 221).

A título ilustrativo, segue importante destacar o cenário em que a criança e o adolescente se vêem envolvidos na contemporaneidade, cujas medidas e condições têm contribuído para forjar um capitalismo informacional, típico das questões tecnológicas e das questões atinentes à responsabilidade, tendo como pressupostos os direitos da criança e do adolescente, moradores de um mundo cada vez mais em rede, a cingir as cicatrizes da história e dar conta do legado da infância junto a sociedade informacional, em que persiste a exploração e a exclusão social na perspectiva das crianças, do que dá conta, a triste realidade do trabalho infantil, o qual, segundo Castells, fornece fundamento para a principal questão trabalhista da era informacional, não o fim do trabalho, mas as condições dos trabalhadores, encontram-se definitivamente confirmadas pela explosão de crescimento do trabalho infantil mal remunerado (2018, p. 196).

Ocorre, muitos desses pequenos habitantes, desde cedo, são postos à dura prova do trabalho. O lugar pouco importa e apresenta-se mesmo, como uma rotina presente em muitos países, na medida em que, na sociedade tecnológica, são colocados em risco, e, em tais condições, resta imperioso dar conta de um projeto cultural voltado à expansão da responsabilidade, o que não deixam dúvidas o desenho seguinte, retirado do testemunho da doutrina e de uma metodologia mais apurada, o qual segundo Castells, incluiu crianças de cinco a dez anos de idade, que atingiu o dobro dos números obtidos em estimativas anteriores, de forma que, 153 milhões dessas crianças estavam na Ásia, oitenta milhões na África e 17,5 milhões na América Latina. Entretanto a África tem a maior incidência de mão de obra infantil, com cerca de 40% de crianças com idade entre cinco e 14 anos, com sensível crescimento na mão de obra infantil nos países do leste europeu e da Ásia em sua transição para a economia de mercado (2020a, p. 196).

A título ilustrativo, dos riscos inerentes ao esquecimento de direitos, é urgente a “fabricação” de cidades e de justiça social nas comunidades, o que a humanidade deve pactuar, comprometendo-se com a responsabilidade de seus cidadãos, a afastar situações de que dão conta as questões seguintes, relativas ao trabalho infantil, tem-se, conforme dá conta Castells (2020a, p. 197-198): tecelagens de tapetes e carpetes, com atividades voltadas à exportação (Índia e Paquistão); indústria de artefatos de metal (Índia); Olarias (Paquistão); pesca muro-ami - de mergulho em grandes profundidades e sem proteção – (sudeste asiático); plantações infestadas de agrotóxicos (Sri Lanka); lojas de artefatos e consertos de artefatos de madeira com exposição à fumaça tóxica (Egito; Filipinas e Turquia); pequenas minerações (África, Ásia e América Latina); milhões de lares, como ajudantes e empregadas domésticas (Indonésia e Sri Lanka); serviços domésticos (Venezuela; Bangladesh). Essas empregadas domésticas trabalham de 10 a 15 horas, e são provas alarmantes de abusos de meninas e adolescentes.

Reforçando a condição de risco, a reforçar o prisma da responsabilidade parental e a estatal, a mais privada e a mais pública, a mais íntima e a mais universal, na construção da categoria cidadã, de destaque à condição da criança e do adolescente, do privado que se abre ao público, como parte integral, de uma educação cujo objetivo é o cidadão e sua qualidade de sujeito (JONAS, 2006, p. 181-182), portadora de uma questão crucial, conforme nos dita Jonas, relacionadas à contemporaneidade, e nesse sentido, portadora do arquétipo original e intemporal da responsabilidade, dos pais em relação aos filhos (2006, p. 219):

[...] o fato de que a natureza do agir humano transformou-se de tal maneira que surgiu uma responsabilidade cujo significado é inaplicável até hoje. Ela comporta um conteúdo inteiramente novo e um alcance nunca visto sobre o futuro, na esfera do fazer político e, conseqüentemente, da moral política. (2006, p. 207).

Essas questões de acentuado grau de complexidade, a mercê de tempo e de custo, a dar conta do estado da arte da tecnologia, reforçam a importância da responsabilidade em relação ao outro, com o outro e a favor do outro, a traduzir uma compreensão da responsabilidade, em comum com os seguintes pontos:

[...] condição humana, determinada pela natureza do homem e a natureza das coisas, foi dada de uma vez por todas; que, com base nela, o bem humano era facilmente determinável; e que a extensão da ação humana, e portanto de sua responsabilidade, era rigorosamente circunscrita.

Diante desse prisma, é preciso de uma vez por todas, buscar nos direitos do presente, razões para serem cuidados os direitos do futuro, ainda mais quando se depara com o acentuado grau das questões tecnológicas, de alto dinamismo, seja para o bem e para o mal a atingir as gerações atuais e futuras. Nossas crianças e adolescentes são merecedores de atenta e percuciente atenção aos seus direitos.

3 CRIANÇA E ADOLESCENTE: A CHAVE DOS ESPAÇOS, ESTRUTURAS, COGOVERNANÇA E DESAFIOS EM TERMOS DA CONVIVÊNCIA HUMANA

A construção de uma agenda que importe em proteção, promoção e defesa de direitos compreende uma série de tratativas, passando por sua governança: nesse papel entram a concretização, a reafirmação, o acesso aos direitos, a tutela jurisdicional, na medida em que coloca a lei em um estado de permanente vigilância, sempre postos à prova. Quando dispostas em termos de cidades, além das implicações organizacionais, dos planos de ação a garantir que as pessoas alcancem a paz, a prosperidade e a salvaguarda de seus bens mais elevados, sejam tangíveis e intangíveis, materiais e imateriais, além da efetiva e eficiente proteção de direitos, implicam também em comunidades com grau de comprometimento de forma a colocar o mundo em um caminho sustentável e com disposição voltada à inteligência, à resiliência e à fraternidade.

Colacionar os direitos da criança e do adolescente, em uma disposição a favor da primazia do princípio melhor interesse, de forma a proporcionar um ambiente que garanta desenvolvimento integral e assegure convivência com os seus, em um padrão familiar e comunitário, nos moldes estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente¹², atualizada ao seu tempo, tanto com a força da influência internacional, é sem dúvida, um arranjo que a organização familiar, independentemente do país, tanto das comunidades, da sociedade em geral, e, em último aspecto, das cidades, estão a necessitar.

A respeito da presença de um “modelo” de governança para as cidades, atualizadas com a adoção de documentos e atos internacionais, cujas consequências encontram-se distribuídas nas categorias, econômicas, geopolíticas, ambientais, sociais e tecnológicas, são sentidas imediatamente, de forma que os “ventos” que sopram além do Atlântico já chegaram no Atlântico Sul. Sua influência forte e decisiva é mesmo inquestionável. Cita-se, como exemplo, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS)¹³, nascidos da agenda e reforço da ONU, que anteriormente brindara o mundo com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, dentre as quais merecem estar em destaques as considerações seguintes. Há razões para tanto.

Neste estudo interessa sobremaneira, em relação ao ODS: “Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. De igual modo, é preciso esclarecer que a ABNT NBR 37120; 37122 e 37123, guardam adoções em conteúdo técnico, estrutura e redação às ISOs de iguais números, elaborada pelo *Technical Committee Sustainable Cities and Communities* (ISO/TC 268).

A dar conta dessas “respostas” - não que sejam suas atribuições em específico - tem-se a Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT¹⁴, a qual, dentre as inúmeras atribuições que lhe cabe, detém, na atualidade, um legado de importância ímpar com o presente e com o futuro das tecnologias, sem menosprezo à proteção dos direitos e suas adequações à realidade. Também, em relação a sustentabilidade, a dar conta da proteção do bem-estar, tendo em monta as cidades e

¹² Lei 8069, de 13 de julho de 1990: Art. 19. É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral. (Redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016) (BRASIL, 2021b).

¹³ A Agenda 2030 apresenta milhões de oportunidades de novos negócios. São 17 objetivos, 169 metas e milhões de possibilidades.

¹⁴ A ABNT é responsável direta pela elaboração das Normas Brasileiras (NBR), destinadas aos mais variados setores, propósito que tem desempenhado desde a sua fundação, em 1940, e ratificado pelo Governo Federal por meio de diversos instrumentos legais, tendo o Brasil aos mesmos aderidos - há a participação de 71 países, sendo 46 participantes, dentre os quais o Brasil, e 26 países observadores. A ABNT participa da normalização regional na Associação Mercosul de Normalização (AMN) e na Comissão Pan-Americana de Normas Técnicas (COPANT) e da normalização internacional na *International Organization for Standardization* (ISO) e na *International Electrotechnical Commission* (IEC) sendo que, desde 1950, a ABNT atua na esfera de certificações, em face de grandes e pequenas empresas, nacionais e estrangeiras. (BRASIL, ABNT, 2020), (FERNANDES, 2021). Em síntese, trata-se de atuação da ABNT, com o propósito de adaptar a norma, a estrutura, a metodologia e a técnica internacional à cultura e organização normativa e técnica do Brasil.

as comunidades inteligentes, sustentáveis e resilientes – a produzir um ressignificado para questões com tais implicações e em suas decorrências, tais como, desastres e conflitos pertinentes à conexão, à sustentabilidade e ao ambiente; experiências provenientes da convivência, e sofrimentos pelos quais atravessam o ser humano, especialmente em face da proteção dos direitos.

Ainda, não menos importante, lança-se mão da característica primordial que há de necessitar seguir e incorporar quanto às cidades. Trata-se da dimensão fraterna – ponto no qual reside a novidade deste estudo - cuja orientação há de ser adotada, com vistas a um pragmatismo singular (único em face do indivíduo); universal (porque destinado a todos); multicultural (exatamente porque estamos todos interligados e vinculados em todos os aspectos da vida humana). A incorporação da fraternidade, irá sendo definida e redefinida em cada contexto histórico, na prática da democracia e no futuro do espaço como local de partilha, conexão, comunicação e construção de direitos, cuja qualidade a tecnologia tem sido incansável em apresentá-los.

Nesse sentido, conceber direitos e socorrer da tríade de proteção, promoção e defesa de tais direitos, é urgentemente necessário, implicando a tomada de medidas ousadas e transformadoras, a proporcionar oportunidades para a geração de valor compartilhado, em alinhamento com uma agenda global¹⁵, com tarefas para todas as pessoas, em todas as partes, de forma a erradicar a pobreza extrema e poupar as atuais e futuras gerações dos piores efeitos adversos. As cidades e as comunidades, com tais qualificações, representam um convite a todas e todos, incluindo a criança e o adolescente, seus moradores e não moradores, a embarcar nessa jornada coletiva – sem deixá-los para trás.

Além do mais, quando se toma em consideração a cidade como questão chave, variados aspectos podem ser elencados. Contudo, quando associada aos direitos da criança e do adolescente, o recorte é imediato: não se trata simplesmente de uma dimensão arquitetônica, antropológica, lugar e espaço, e sim de uma cidade disposta em comunidade, cujas razões têm a ver com os

¹⁵ Rocha, a respeito do papel e influência do Estado Regulador para a proposta de órgãos intermediários, e até mesmo de cunho internacional, a balizar os problemas jurídicos que nem o Estado ou a sociedade civil parecem conseguir dar respostas, adverte: “Já de outro lado, aparecem as ‘Instituições Autônomas Internacionais’, órgão que perante questões de interesse da humanidade, como problemas ecológicos, possuem características que igualmente ultrapassam a tradicional noção de Estado, mesmo a de Estado Interventor, pois avançam além da própria ideia de soberania: exemplo é a defesa realizada pelas ONGs, no mundo inteiro, da camada de ozônio. Uma das maiores contribuições nesse sentido é dada pela “Anistia Internacional” denunciando o desrespeito aos direitos humanos em toda parte onde o “direito” não é reconhecido. (ROCHA, 1992, p. 23). Em outra proposição, Aranha conclui que o Estado regulador não é um Estado intervencionista, nem abstencionista, e apesar de promover indiretamente o desenvolvimento econômico e social (Estado do Bem-Estar Social), ou não optar pela entrega dessa função a um terceiro por meio da desregulação do mercado (Estado mínimo), este atua como facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento. Assim, o Estado regulador é identificado pelo caráter dirigente e gerencial da Administração Pública na função de conformação das atividades essenciais na promoção dos direitos fundamentais dos quais são dependentes (2014, p. 62).

interesses de suas gentes, isto é, qual o significado que a cidade tem a oferecer para esses pequenos grandes cidadãos(?).

Justamente por isso, há lógica referência à justiça social¹⁶, cujo conceito está às voltas com duas linhas referenciais, as políticas públicas, de engendramento social, como também preceitos de cunho ético, político e sociojurídico relacionadas às questões de igualdade de direitos, liberdade e capacidades de escolhas, garantia de direitos básicos, solidariedade coletiva e, nos últimos tempos, também, relativas à sociedade fraterna.

Além do mais, pensar a cidade enquanto projeto de governança, é fazer alusão às transformações urbanas, tecnicopolíticas, tecnológicas, inovação social, questões de dados, políticas públicas, enfim tudo que se projeta a título de gestão, comando, compartilhamento, algoritmos, dados, tecnologias habilitadoras e inteligência artificial e, especialmente, a soberania digital e os direitos decorrentes de tais questões.

Ora, há a firme disposição no sentido de proteger a informação digital, distribuída por diferentes modos e objetos inteligentes, submetidos a uma arquitetura de informação em que se faz presente uma estratégia *analytics*, a qual, disposta em uma plataforma, espera-se que a mesma siga extraindo e transformando *insights* de dados em tecnologias convergentes, orientação social, simetria de direitos e práticas para geração de *business intelligence/BIA*.

4 CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS, INTELIGENTES, RESILIENTES E FRATERNAS EM PROL DA PROTEÇÃO, PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS, DAS ATUAIS E FUTURAS GERAÇÕES: A FRATERNIDADE COMO FÓRMULA DA COGOVERNANÇA

A título introdutório, convém, de pronto, inserir a distinção que abriga as cidades e as comunidades, como, também, as características de suas quádruplas qualidades, às voltas com as expressões sustentáveis, inteligentes, resilientes e fraternas, em um conjunto que valoriza e reforça o sentido de globalidade, localidade, povo, casa, nação, aldeia, comunidade. Cada qual a seu modo.

Saliente-se que referidas expressões foram sendo incorporadas uma a uma, qualificando as cidades, até atingir as disposições atuais, de uma cidade em transformação urbana para a condição de cidade informacional, às voltas com o predomínio estrutural de espaços, de fluxos e

¹⁶ São aceitáveis dois tipos de proteção no tema da justiça social: proteção civil, que diz respeito aos bens e liberdades às pessoas em um Estado Democrático de Direito; e a proteção social, cujo papel pretende dar cobertura às pessoas fragilizadas que vivenciam riscos e vulnerabilidades frente às circunstâncias e os riscos da vida humana, a inculcir “[...] tipos de proteção que uma sociedade garante, ou não garante, de maneira adequada” (Castel, 2005, p. 9). São típicos exemplos, certos direitos como previdência social, saúde, assistência social, saúde, educação, segurança alimentar, o trabalho, os quais, em seu conjunto são representativos da ordem social, muito bem representada pela seguridade social, a própria educação e os direitos sociais, e, especialmente, as políticas públicas.

de conexões, de onde decorre, com a assunção da hipercomplexidade, os temas da resiliência e da qualidade fraterna angariam acuradas expressões e, no conjunto, necessitam construir-se enquanto gramática de comunicabilidade e conectividade, de forma a compor um engajado sistema de qualificações, com tom de alta performance emancipatória.

Cidades são grandes povoações humanas, muitas vezes centros de poder em relação a áreas mais remotas e ocupações menores. Embora seja possível identificar a existência de cidades reconhecíveis como tal na Antiguidade, a ideia de que as cidades e a vida urbana possuem uma qualidade particular ou forma de vida é uma tese sociológica do final do século XIX (GIDDENS, 2016, p. 101). São modos de vida e de existência humana.

A comunidade, na lição de Neves (2008, p. 20), refere-se a coexistência e a convivência humanas, que nunca se verificam sem o *commune* (simultaneamente pressuposição e resultado) que dada comunidade (histórica) determina - que o individualismo radical, moderno, ou do nosso tempo, recusa ou ignora.

Também, o conceito de comunidade, anunciado por Giddens (2016, p. 102), observa uma peculiar distinção: os vínculos sociais tradicionais, próximos e duradouros, angariam volatilidade e transitoriedade ou mera associação quando ocorridos nas relações da vida urbana e da cidade.

A fórmula apontada por Giddens de comunidade, deixa transparecer o conceito da comunidade, e, em tal disposição, apresenta-se indicativa da concepção familiar, disposta na esfera das cidades, das aldeias, das *urbs* e das comunidades, as quais, em seu conjunto dão conta da aldeia global, cujo significado indica, segundo Baggio (2009, p. 105), “uma forma de ‘pertencimento planetário’, a manutenção de relações, ao mesmo tempo, pessoais e inseridas numa identidade coletiva livremente aceita – e aberta”.

Ocorre, uma aldeia não é deixada para trás; ela segue, transportada com seus laços comunitários, de forma que, novas aldeias são construídas, reduzindo a experiência humana para uma dimensão que pode ser gerida e defendida pelas pessoas que se sentem perdidas na desconstrução do mundo. De outro modo, na expansão das comunidades, há referência a suas nações, e ilhas no oceano global de fluxos de capital, tecnologia e comunicação. (CASTELLS, 2018, p. 17).

Sobre a dimensão da sustentabilidade, e, nessa esfera, as cidades sustentáveis devem estar comprometidas com sua vocação ecológica, sendo os criadores e os destinatários das normas a dar cabo da degradação urbana e a proteção das áreas verdes, influenciados por ideias de desenvolvimento sustentável, cujo conceito “combina a conservação em longo prazo do meio ambiente natural do planeta com o desenvolvimento econômico nos países em desenvolvimento” (GIDDENS & SUTTON, 2016, p. 77).

Um pouco mais tarde, introduziu-se nova agenda – no caso, voltada à dimensão “inteligente”, a traduzir o sentido que vinha adquirindo as cidades na sociedade da informação, voltada à dinâmica de redes de entregas de direitos, de moradia, de sustentabilidade e de inteligência, em um cronograma que enaltece a disposição da cooperação, distribuição e conexão.

Contudo, a exemplo da adoção e desenvolvimento das tecnologias e ferramentas digitais, o conjunto da temática ganhou novo espaço e avançou, recepcionando a expressão “resiliência”, cujo sentido primordial, encontra-se aduzido na dinâmica de reciclar novas atuações do homem em contraponto ao lugar, com inclusão da comunidade, de forma a lidar com situações adversas, tais como, dificuldades; falta de moradia e de espaços; perdas, renovações – com ou sem respeito à natureza (preferencialmente o respeito, de modo sustentável) e, dar a volta, de forma a adaptar-se positivamente, consigo, com o outro e perante o outro, com o entorno, estando em sua casa, no bairro, na aldeia, na comunidade, na cidade, ou na região, no país ou no mundo. Não importa, se no micro ou no macro. O dar-se conta de um novo mundo e de um novo morador, tomado pelo processo da resiliência.

Recepcionada recentemente na esfera técnica e normativa, a contemplar um novo *plus* à organização das cidades e comunidades, referida categoria – a resiliência - traduz exatamente a dimensão desses novos tempos em que, situações como as desencadeadas pela COVID-19 nos confere variadas dimensões de enfrentamento de riscos, no que a resiliência é figura instrumental.

De outra forma, neste estudo, introduz-se uma nova conformidade, referente às cidades ou comunidades fraternas, com o sentido de trazer para a cena dos espaços territoriais, urbanos, rurais, agrestes, desérticos, costeiros, antárticos e árticos - onde quer que a habite a vida humana e seus parceiros - os pilares identificadores da fraternidade e, em contrapartida, desse “resultado”, segundo uma perspectiva temporal, e, sobretudo, de lugar e de espaço, conferir à criança e ao adolescente, o fundamento necessário do viver e bem viver na sociedade contemporânea.

Indica-se, portanto, o sentido da fraternidade, em alusão às cidades ou comunidades fraternas, sem o propósito de esgotar suas múltiplas possibilidades, a fraternidade segue examinada a partir da sua localização e distribuição na cidade – a qual é tomada agregada à comunidade, da qual decorre a locução “cidade fraterna”.

Portanto, toma-se a cidade em contraponto às suas características reais - pela forma de construção -, que se coloca na disposição social - pela referência arquitetônica e estabelecimento de laços com seus movimentos sociais, urbanos, ambientais e, também, em comunidade - com convergência quanto aos aspectos econômicos, sustentáveis e disposições jurídicas – cujas características conferem adequada ordem ao seu próprio projeto cidadão.

Quanto à expressão alusiva à gestão – aqui anotada associada à cidade, enquanto cultura, disposição geográfica de sua organização territorial, localização e convergência (ou não) de interesses econômicos e políticos, sejam de cunho natural, tecnológico ou sanitário. Porém, para a segunda disposição – a cogovernança, foram acrescentadas outras mais expectativas, a comportar um sentido mais abrangente, a qual, sucede a gestão, de onde decorre o reconhecimento da governança, e, paulatinamente da cogovernança, que mesmo traduzindo novos significados, não perde o significado anterior.

Pertinente ao significado de cogovernança que se lança mão, o mesmo teve como foco a utilização de cidades sustentáveis - pensadas e adotadas de forma a conferir tónus à “sociedade de risco”, da qual emite alerta a lição de Ulrich Beck (2013), de uma sociedade reforçada por rápidas inovações e respostas sociais aceleradas, que passam a dar conta de uma nova paisagem global, cada vez mais “comprometida” e às voltas com o risco.

Recorre-se à fraternidade, em referência às cidades ou comunidades fraternas, sem o propósito de “fechar” suas possibilidades. Contudo, a expressão fraternidade segue examinada a partir da sua distribuição na cidade e sua localização em face da comunidade e da própria disposição familiar¹⁷, da qual decorre a possibilidade da locução “cidade fraterna”, e, para tanto, os seguintes aspectos servirão de guia ao estudo, ancorados no tripé principiológico da liberdade, igualdade e fraternidade, representativos das seguintes considerações, todas retiradas da matriz disciplinar dos autores e de suas posições:

i) em relação à governança, é adotada na expressão de André Jean Arnaud, cujo significado tem o sentido de “Processo, mecanismo, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos, dos grupos e da negociação de conflitos, dando uma chance igual a todos, para uma melhora progressiva, contínua e durável das condições de vida” (2006, p. 236), e para a qual, em acréscimo, é incluída a expressão “co”, de onde decorre a “cogovernança”, a dar conta do modo de regulação social e jurídico, cujo sentido responde aos seguintes critérios, em face da

¹⁷ A despeito da merecida proteção familiar, especialmente os direitos da criança, restou decidido: “[...] se por um lado a Constituição da República consagra a **proteção da criança e do adolescente quanto à sua dignidade e respeito** (art. 227), não fez diferente quando também estabeleceu que a família é a base da sociedade, e que deve ter a proteção do Estado, reconhecendo a união estável como entidade familiar (art. 226, §3º). Antes, ainda proclamou a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (1o, III) e o **caminho da sociedade livre, justa e fraterna** como objetivo central da República (preâmbulo e art. 3o, III) Com efeito, proclamar uma censura penal no cenário fático esquadrejado nestes autos é intervir, inadvertidamente, na nova unidade familiar de forma muito mais prejudicial do que se pensa sobre a relevância do relacionamento e da relação sexual prematura entre vítima e recorrente. Há outros aspectos, na situação em foco, que afastam a ocorrência da objetividade jurídica do art. 217-A do CP. Refiro-me não só à continuidade da união estável mas também ao nascimento do filho do casal. E a partir disso, **um novo bem jurídico também merece atenção: a absoluta proteção da criança e do adolescente (no caso um bebê)**. (RECURSO ESPECIAL Nº 1919722 - SP (2020/0307577-5) RELATOR: MINISTRO REYNALDO SOARES DA FONSECA, 08 de julho de 2021). (destacamos). (STJ, 2021).

manutenção do vínculo entre o mercado, a democracia e a sociedade civil na conjuntura de certos aspectos contemporâneos da gestão planetária contemporânea: “intervenção conjunta, nas tomadas de decisão em matéria de políticas públicas, de um complexo de atores e de instituições, estáticas ou não; intervenção da rede de atores autônomos, a interdependência entre poderes e instituições no centro da ação coletiva” (ARNAUD, 2006, p. 236);

ii) acrescenta-se à cogovernança o desenvolvimento, o qual é tomado enquanto expressão da liberdade, segundo a lição de Amartya Sen: “expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (2000, p. 17);

iii) a ideia de garantia de direitos, voltados à criança e ao adolescente, no caso, emprestado de duas proposições: *uma*, de cunho integrativo, alusiva ao paradigma da Doutrina da Proteção Integral (VERONESE, 2020); *outra* temática, também, segundo Amartya Sen (2000) pertinente ao acesso e distribuição da igualdade (capacidades educativas e formativas) quanto aos mercados, Estado e oportunidade social, e, também, em face das formas coletivas e de outras crises;

iv) a fraternidade, propriamente dita, tomada da realidade do diálogo, de potencializar ao infinito o irmão, conforme lição de Lubich (2013, p. 44). Também, “De pessoas que saibam amar-se com mente aberta, que saibam ir além do próprio círculo e dos próprios interesses, interessadas plenamente por todos os interesses dos outros, antes *do próprio*” (LUBICH, 2013, p. 48); do “reconhecimento de um contínuo entrelaçamento dos direitos entre si e com as exigências sociais” (PIZZOLATO, 2008, p. 124); a fraternidade cuja proposta dá conta do sujeito fraterno e do sujeito destinatário da fraternidade, conferindo atenção aos aspectos do desenvolvimento global, tanto quanto a uma pequena comunidade, parcerias fraternas, garantindo-lhes bem viver em consonância com o bem estar¹⁸, os quais servirão de pilares à fraternidade e, de igual modo, janelas de oportunidade em face da cidadania;

v) há ainda um particular significado, pertinente à fraternidade, cujo significado é tomado na perspectiva da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH)¹⁹, cujo ideal comum, universal, representa, em sua aplicação prática, uma larga defesa da unidade, e que, às voltas com a experiência em fraternidade dá conta da promoção do multiculturalismo.

A respeito da DUDH em contraponto com a fraternidade, Aquini pondera que a fraternidade não se apresenta apenas como enunciação de um conceito, e sim como princípio que se faz ativo, motor do comportamento e da ação dos homens; também, com uma conotação

¹⁸ Epstein, comenta que o “aumento do bem-estar da população de um país reflete a satisfação de sua população e naturalmente incide num apoio maior aos governantes e seus respectivos partidos” (2018, p. 11).

¹⁹ Adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

essencialmente moral, e estreitamente ligada a ideia da família humana (2008, p. 133). Referida tradução é, sem dúvida, um importante significado à tradução e proteção dos direitos, especialmente, direitos de quem hoje não os tem, e necessita de acurada proteção em face de seus direitos, a dar conta de um pacto transgeracional a favor dos direitos de todas as crianças.

Com efeito, a adoção de todas essas ponderações, tem como objetivo primordial reforçar o tom da disposição de cidades e comunidades sustentáveis, inteligentes, resilientes, às quais acrescem a condição de cidades e comunidades fraternas, a conferir melhor proteção em face de direitos e igual reafirmação de novos direitos²⁰, com ênfase em sua tríplice garantia, resguardada pela proteção, promoção e defesa desses direitos, tendo como proposição o chamamento e a salvaguarda da sociedade, dos países, do Estado e do próprio indivíduo, qual seja, de tarefas integradas em um projeto político, jurídico e existencial, comprometido com a durabilidade da vida, que relaciona as presentes e futuras gerações, como também, evitar violências e conflitualidades em um plano adequado à justiça social.

Trata-se do conjunto de novas expressões, agregador de todas as demais demandas, e, dessa forma, propor um horizonte a incorporar novos significados e novas possibilidades de proteção de direitos, sobretudo os relativos às atuais e futuras gerações. Sem este arranjo organizatório e imediato, as experiências daí decorrentes deterão a marca de não serem exitosas para com a criança de onde decorre as questões relativas ao risco e à responsabilidade que devem cumprir uma escala de tempo presente. Nada por certo terá o condão de corrigir o que deixou ou deixou de ser feito.

Ora, dirimir a esfera tecnológica do mundo das redes, é uma tarefa incomensurável, especialmente quando submetidas ao largo das cidades e no compromisso de elevar a qualidade dos direitos das comunidades locais, regionais, nacionais, internacionais e emergentes a configurar uma atuação da aldeia global. Além do mais, prescinde-se o fato de estar ou não sediada em países desenvolvidos, emergentes, em desenvolvimento ou pouco desenvolvidos, a responsabilidade persistirá.

É preciso concentrar-se em identificar as variadas maneiras pelas quais as cidades em todo o mundo contribuem para a construção de uma comunidade não somente inteligente, sustentável, e resiliente, mas, também, fraterna, a dar conta de aumentar o padrão de vida de seus habitantes, com forte reforço nos seus direitos, em especial, o de suas crianças e adolescentes, garantindo às atuais e futuras gerações, direitos seguros e protegidos, além de contribuir para o

²⁰ A respeito da indicação desses direitos, substituem-se os termos “gerações”, “eras ou “fases” por “dimensões”, porquanto esses direitos não são substituídos ou alterados de tempos em tempos, de forma unilateral e sequencial, mas resultam num processo material de lutas sociais, fazendo e complementando-se. (WOLKMER, 2012, p. 21)

desenvolvimento geral das comunidades locais. Outra contribuição importante, porém, em uma escala com menos reconhecimento, diz respeito a proporcionar aos cidadãos, experiências em fraternidade, por ser a mesma um requisito essencial na construção de comunidades comprometidas com a pegada fraterna e a extensão dessas características à proteção dos direitos de crianças e adolescentes.

Para a proteção da criança e do adolescente questões que tais detém significativos pontos relacionados à dimensão de seus direitos, quer por conta dos possíveis impactos que as desconsiderações voltadas à sustentabilidade significam, quer, em decorrência dos efeitos complexos e intrincados a atingir esses pequenos habitantes, cidadãos do mundo, às voltas com a poluição, as questões ambientais, sociais, tecnológicas e políticas relacionadas aos seus direitos, incluindo, nesse caso, também, as questões jurídicas. Todas precisam forjar um processo de educação, e indo mais longe, uma dinâmica voltada à resiliência, de forma a prestar garantias de velar pela primazia de seus melhores interesses, cujo exemplo o meio ambiente equilibrado detém particular atenção. A cidade precisa conservar sua hospitalidade a favor da criança e do adolescente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: os muros e as fronteiras

A observação feita de forma participante e a preocupação em constantemente revisar, pensar, comparar e construir a esfera tecnológica, tendo como parâmetro o destino, a função e a habitação das cidades, pertencente esta ao universo restrito da produção arquitetônica, ao invés, neste estudo, a reflexão fez inseri-las em um tom maior, pensada segundo os interesses da criança e do adolescente, qual seja, em uma perspectiva das atuais e futuras gerações (como na melhor tradição do Estatuto da Criança e do Adolescente, sem furtar-se ao objetivo principal da proteção de seus direitos em contraponto à tecnologia, tendo as cidades como pano de fundo).

Com efeito, o estudo buscou no tema da proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, e, para tanto, alertar e, de certa forma, demonstrar a importância de afastar as questões-problemas originadas ou exacerbadas pela dimensão tecnológica, tais como, a exposição constante, a afetação da privacidade, o prejuízo ao desenvolvimento da pessoa natural, e nesse aspecto, restam evidenciadas múltiplas situações configuradoras de violências e, até mesmo, a exacerbção de certas atipias e doenças psicológicas, no que devem ser “cuidadas” com especial prioridade as crianças e os adolescentes.

Nesse viés, romper os muros das cidades e as fronteiras dos países, em um diálogo que se faz preche de legislação protetiva, reforçado pela onda dos discursos e medidas políticas firmadas pelos países, de que, por exemplo, as ações voltadas à Covid-19, conferem testemunho e

importância, tanto às dimensões da ciência, como da tecnologia - no que podem ser identificados elementos que surgiram, representativos de embriões de uma dinâmica de direitos, de situações sociais emergentes. Segundo uma escala de tempo, tais elementos foram emergentes há uma década, agora estão na dianteira das disputas tecnológicas, dos interesses protetivos de direitos dos “pequenos” e dos dramas das comunidades, das cidades e do mundo, a favor dos quais, reputa-se a urgente demanda a repensar percursos de desenvolvimento quanto à sustentabilidade global e as esferas de demandas inteligentes, bem como, a gerar responsabilidade na proteção dos direitos de nossas crianças, no local, no regional e no mundial, a traduzir verdadeira composição de parcerias fraternas.

Também, não se afastam as questões tecnológicas na proteção da vida de todos e, conseqüentemente, da criança e do adolescente, em suas especificidades, diversidades e nuances culturais, em um processo de constante reflexão sobre os contextos das cidades e das comunidades – enquanto espaço da vida, de mobilização social e de proteção de interesses, no caso, com ênfase na criança e no adolescente – para compreender os mecanismos de mudanças, que vão se amoldando à esfera tecnológica, a proporcionar um novo quadro teórico e fático de entendimento.

Em despedida, e por respeito à questão metodológica, registre-se: a partir do diálogo entre as fontes documentais, normativas e bibliográficas, contidas no velho e bom livro, ou colhidas na rede, possível por muitos métodos, com destaque para o método interpretativo, sobretudo, frente aos marcos doutrinários identificados, foi possível encontrar a explicação tanto para o vanguardismo da atuação tecnológica, quanto para refletir sobre a derrocada do modelo de cidades dispostas em conformidade com os interesses de cidadãos, antes, um servir-se a um sistema de interesses, permeados por ondas do sistema mercantil e capitalista, a premiar as questões econômicas, antes que os tão benfazejos interesses de proteção de direitos.

Frente a esse cenário, i.é., no processo de transformação que se coloca o Brasil – nesse caso, adotado enquanto Nação, Estado e Governo, em sua soberania – a conferir coros aos acontecimentos subsequentes, significativos de ruptura a certos esquemas políticos, econômicos, sociais e culturais, foram desfilados os desafios então apresentados:

i) Atenção especial e reforçada, dirigida à proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;

ii) Em meio às questões tecnológicas, postas constantemente na ordem do cotidiano, a dar conta de uma rotina nova constante, a cobrar novos aprendizados e novas posturas e condutas, tem-se o destaque de conferir desmedida atuação às questões de direitos fundamentais da privacidade e da liberdade, de todos, e muito mais dos pequenos cidadãos, que precisarão ter garantido seus direitos de livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural;

iii) A título da primazia do princípio do melhor interesse, de maneira destacada, tem-se a Doutrina da Proteção Integral, cujo paradigma decorrente tem premiado os direitos fundamentais da criança e do adolescente para que não se restrinjam à norma, a favor de uma transformação estrutural e de mentalidade da sociedade, na medida em que os antagonismos, a violência e questões que tais, não decorrem somente de vínculos ao jurídico, ao social, ao político e ao modelo econômico excludente e individualista, exacerbado nas relações tecnológicas, e, também, potencializado pelo não agir em fraternidade, e a tal categoria dedicar a indiferença e o esquecimento.

REFERÊNCIAS

- AQUINI, Marco. Fraternidade e Direitos Humanos. In: BAGGIO, Antonio Maria (organizador). **O Princípio Esquecido/1: a fraternidade na reflexão atual das ciências políticas**. Traduções Durval Cordas, Iolanda Gaspar, José Maria de Almeida. Vargem Grande Paulista-SP: Editora Cidade Nova, 2008, p. 127-151.
- Aranha, Marcio Iorio. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório**. 2. ed. rev. ampl.. Coleford - UK: Laccademia Publishing, 2014.
- Arnaud, André-Jean. Verbete: Governança (Boa). In: ARNAUD, André-Jean; JUNQUEIRA, Eliane Botelho. **Dicionário da Globalização: Direito Ciência Política**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 236-237.
- BAGGIO, Antonio Maria. A inteligência fraterna. Democracia e participação na era dos fragmentos. In: BAGGIO, Antonio Maria (organizador). **O Princípio Esquecido/2: exigências, recursos e definições da fraternidade na política**. Traduções Durval Cordas, Luciano Menezes Reis. Vargem Grande Paulista-SP: Editora Cidade Nova, 2009, p. 85-130.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a outra modernidade**. Tradução Sebastião Nascimento. 2. ed., 1a. reimpressão. São Paulo: Editora 34, 2013.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 jul. 2021a.
- BRASIL. **Lei 8069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 07 jul. 2021b.
- CASTEL, Robert. **A insegurança social: o que é ser protegido?** Petrópolis: Vozes, 2005.
- CASTELLS, Manuel. **Fim de Milênio**. Tradução Klauss Brandini Gerhardt e Roneide Venancio Majer. 7. ed., Rio de Janeiro – São Paulo: Paz e Terra, 2020a.
- CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. Tradução Roneide Venancio Majer. 22. ed., Rio de Janeiro – São Paulo: Paz e Terra, 2020b.

CASTELLS, Manuel. **O Poder da Identidade**. Tradução Klauss Brandini Gerhardt. 9. ed., rev. Ampl. São Paulo – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2018.

Declaração Universal de Direitos Humanos. In: Direitos Humanos: atos internacionais e normas correlatas. 4. ed., Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013, p. 20-23.

EPSTEIN, Isaac. **Dicionário Incompleto da Felicidade**. 1. ed. São Paulo: Perspectiva, 2018.

FLORES, Joaquin Herrera. **A (Re)invenção dos Direitos Humanos**. Tradução Carlos Roberto Diogo Garcia; Antonio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

GIDDENS, Anthony; SUTTON, Philip W. **Conceitos essenciais da Sociologia**. Tradução Clara Freire. São Paulo: editora Unesp, 2016.

JONAS, Hans. **O Princípio Responsabilidade**: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Tradução Marijane Lisboa, Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto; Ed. PUC-Rio, 2006.

JONAS, Hans. **Ensaio Filosófico: da crença antiga ao homem tecnológico**. Tradução Wendell Evangelista Soares Lopes. Coleção Ethos. São Paulo: Paulus, 2017.

LEITE, José Rubens Morato. Estado de Direito Ambiental e sensibilidade Ecológica: os novos desafios à proteção da natureza em um Direito Ambiental de Segunda Geração. In: WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (organizadores). **Os “novos” direitos no Brasil: natureza e perspectivas – uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p.219-256.

LUBICH, Chiara. **O Amor ao Irmão**. Florence Gillet (organizadora). Tradução Irami B. Silva. 1. ed., Vargem Grande Paulista-SP: Editora Cidade Nova, 2013.

NEVES, A. Castanheira. **Digesta**: escritos acerca do Direito, do Pensamento Jurídico, da sua metodologia e outros.

PINHEIRO, Patrícia Peck. O Direito Digital como Paradigma de uma Nova Era. In: WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (organizadores). **Os “novos” direitos no Brasil: natureza e perspectivas – uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 361-389.

PIZZOLATO, Filippo. A fraternidade no ordenamento jurídico italiano. In: BAGGIO, Antonio Maria (organizador). **O Princípio Esquecido/1: a fraternidade na reflexão atual das ciências políticas**. Traduções Durval Cordas, Iolanda Gaspar, José Maria de Almeida. Vargem Grande Paulista-SP: Editora Cidade Nova, 2008, p. 111-126.

ROCHA, Leonel Severo. Matrizes teórico-políticas da Teoria Jurídica Contemporânea. In: **Revista Sequência**: estudos jurídicos e políticos, nº 24. Florianópolis, 1992, p. 10-24. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/16136/14689>. Acesso em: 01 jul. 2021.

VERONESE, Josiane Rose Petry. Estatuto da Criança e do Adolescente: 30 anos – entre avanços e omissões. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (organizadora). **Estatuto da Criança e do**

Adolescente – 30 anos: grandes temas, grandes desafios. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 11-22.

WARAT, Luis Alberto. A Fantasia Jurídica da Igualdade: Democracia, Direitos Humanos numa prática da singularidade. *In: Revista Sequência: estudos jurídicos e políticos*, nº 24. Florianópolis, 1992, p. 36-54. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/16138/14691>. Acesso em: 01 jul. 2021.

WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução aos Fundamentos de uma Teoria Geral dos “Novos” Direitos. *In: WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (organizadores). Os “novos” direitos no Brasil: natureza e perspectivas – uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas*. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p.15-48.

**PLURALISMO, FRATERNIDAD POSITIVA Y CIUDADANÍA EN ARGENTINA
EL CASO DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS Y COLECTIVOS MIGRANTES EN
LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA EN LAS CIUDADES DE BUENOS AIRES,
CÓRDOBA Y NEUQUÉN**

Damián Andrés Cantón Gardes¹

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.373-395>

Sumario: 1 Introducción; 2 ¿Qué es la Fraternidad? ¿Qué implicancias tiene con la política?; 3 El Proyecto de Investigación “Pluralismo, Democracia y Ciudadanía en Argentina”; 3.1 Metodología y primeros resultados: “Nosotros”- “Ustedes” y “Ellos”; 3.2 Nosotros-Ustedes-Ellos y la Fraternidad negativa o positiva; 4 Algunos antecedentes: ¿Argentina es un país “plural”?; 5 Fraternidad negativa: Solo “Nosotros”; 5.1 Fraternidad Exclusiva: Solo “Nosotros” sin “Ustedes” ni “Ellos”; 5.2 Fraternidad Excluyente: Solo “Nosotros” renunciando al “Ustedes” o el “Ellos”; 5.3 Fraternidad Asimiladora: Solo “nosotros” absorbiendo al “Ustedes” y al “Ellos”; 5.4 Fraternidad Violenta: Solo “Nosotros” eliminando al “Ustedes” y al “Ellos”; 6 Fraternidad positiva: “Nosotros”, “Ustedes” y “Ellos”; 6.1 Fraternidad Compartida: “Nosotros” aprendiendo de “Ustedes” y “Ellos”; 6.2 Fraternidad Inclusiva: “Nosotros” con “Ustedes” y “Ellos”; 6.3 Fraternidad Reconocedora: “Nosotros” re-descubriendo a “Ustedes” y a “Ellos” en Córdoba; 6.4 Fraternidad Complementaria: “Nosotros” en cooperación con “Ustedes” y a “Ellos”; 7 Consideraciones Finales; Referencias.

1 INTRODUCCIÓN

El trabajo de reflexión que se propone a continuación, responde de modo especial a identificar rasgos del concepto de “Fraternidad” ya no desde su imperativo moral o ético, sino sumergido en el ámbito político.

La investigación busca observar cómo el diálogo y la búsqueda por un objetivo público en común, la aceptación de la diversidad y la necesidad del enriquecimiento con el “Otro” pueden ser factores capaces de construir una convivencia colectiva. Así, será observado el estilo fraterno, por decirlo de algún modo, como un facilitador capaz de aunar las voluntades en el beneficio de un bien común situado en el ámbito público en este caso, Buenos Aires, Córdoba y Neuquén. Para ello, será tomada en cuenta los resultados de la Investigación “Pluralismo, Democracia y Ciudadanía en Argentina” desarrollada desde la

¹ Posdoctorado en Interculturalidad en la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona), Doctor en Ciencias Sociales y Políticas –Universidad Católica de Lovaina la Nueva (Bélgica), Master mención honor en “Ética Social y Desarrollo Humano” – Universidad Alberto Hurtado (Chile) y Licenciado en Trabajo Social en la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Docente e Investigador – Director del Proyecto “Pluralismo, Democracia y Ciudadanía en Argentina” de la Universidad Siglo 21 (Córdoba-Argentina). E-mail: damian.canton@gmail.com

Universidad Siglo 21 desde el año 2018 y que tiene por agentes privilegiados a los pueblos originarios y la población inmigrante latinoamericana en el país.

La metodología del trabajo se basa en los conceptos de la Teorización Fundamentada en la cual se intenta desarrollar desde el enfoque cualitativo, una comprensión del fenómeno de estudio y sus categorías analíticas desde y a partir de los propios agentes.

En un primer momento, será analizado el concepto de Fraternidad desde su raíz histórica y su etimología para proponer su alcance en el plano del espacio público haciendo un pasaje por la tradición religiosa, luego política y su influencia sobre la noción de justicia.

En segundo lugar, serán presentados los aspectos metodológicos que sostienen a la construcción de categorías de análisis y los primeros resultados que provienen del trabajo en terreno. En este punto, se describen tres aspectos significativos que consisten en el modo con el cual, las poblaciones entrevistadas construyen su “relato”, uno: el sentido de pertenencia o el “Nosotros”, dos: el sentido estratégico o la definición y articulación con el “Ustedes” y el “Ellos” dependiendo del grado de afinidad y, por último, el sentido de la acción.

Asociado a lo anterior, se presentan dos categorías que resultan indispensables para el tratamiento del aporte que la Fraternidad puede significar en la construcción de un espacio público desde la diversidad: Fraternidad positiva y Fraternidad negativa.

En tercer lugar, se efectuará el desarrollo del análisis de los contenidos teóricos y los resultados de la investigación separados en el siguiente orden:

- ¿Argentina es un país plural? Donde se analiza el devenir histórico y la incidencia de la construcción del Estado nación a partir de 1853 y sus efectos en la constitución del “sujeto argentino”.
- Fraternidad Negativa: Entendido como el modo en el cual los agentes entrevistados “no-argentinos” describen al “argentino” desde la imposibilidad de construir una identidad cívica común y la participación en los intereses comunes.
- Fraternidad Positiva: describe desde el relato de las poblaciones entrevistadas, diversas formas con la cual superan las tensiones entre la cultura mayoritaria argentina para sensibilizar y transformar las estructuras socio culturales y legales nacionales o provinciales gracias al ejercicio activo de la ciudadanía.

Por último y solo a modo de aclaración, cabe considerar que el trabajo de investigación cuenta con un equipo que lleva más de tres años de análisis y reflexión, en los cuales se han entrevistado a más de 45 personas pertenecientes a 8 colectivos “No-argentinos”. En virtud del contexto y formato de la presentación de este estudio se han escogidas de forma representativa solo aquellos casos donde el concepto a desarrollar se ha

percibido con mayor pertinencia o claridad. Sin embargo, a pesar de esta selección del tipo arbitraria es preciso destacar que los ejemplos no se agotan en los mismos, sino que de alguna manera representan a un universo más amplio.

2 ¿QUÉ ES LA FRATERNIDAD? ¿QUÉ IMPLICANCIAS TIENE CON LA POLÍTICA?

No son ustedes los que me eligieron a mí, sino yo el que los elegí a ustedes, y los destiné para que vayan y den fruto, y ese fruto sea duradero. Así todo lo que pidan al Padre en mi Nombre, él se lo concederá. Lo que yo les mando es que se amen los unos a los otros. (Jn 15: 16-17)

Existen innumerables evocaciones a la idea de “amar al prójimo” e incluso, yendo más lejos: “amar al enemigo”. Es posible pensar que este precepto cargado de radicalidad no solo que es imposible de cumplir, sino que atenta a la misma naturaleza humana de “amar a nuestros semejantes”. Resulta interesante el planteo de sostener que para comprender estas exigencias sería un error creer que han sido promulgadas para ser cumplidas. ¿Quién sería capaz de cumplir estos preceptos? Mientras que, para algunos autores, esto se sostiene en una actitud o disposición a la acción orientada a amar al enemigo, pero sin que se lleve a cabo como requisito indispensable, para otros sin embargo, este valor ético es abarcativo: tener disposición y garantizar su resultado efectivo (LEVORATTI, 1988, p. 34). No solo saber perdonar sino saber superar los escollos que el vínculo con el “otro enemigo” pueda sortearse (LECLERC, 2015).

Hablar de “fraternidad” no corresponde a amar a mis cercanos, afines o próximos en cuanto al sentido de mi acción ni tampoco el simple hecho de cumplir con una exigencia ética del tipo normativo (GARCÍA; GONZÁLEZ, 2014).

La noción de fraternidad parece evocar a una idea compleja: responder a un ideal común, mantener una unidad desde la diversidad y reconocer al “Otro” como un interlocutor válido (HABERMAS, 1990, p. 28-38) del cual es necesario corresponder una intercomunicación a pesar de las diferencias (LEVINAS, 2000, p. 82-83).

Si tomamos el concepto Fraternidad en su etimología, puede considerarse del latín como *frater* o hermano o *fraternitas* como cualidad de ser hermano. También encontramos en la definición del castellano como “*amistad o afecto entre hermanos o entre quienes se consideran como tales*” (RAE, 2006).

La fraternidad como concepto, mantiene una larga tradición bíblica ya desde el Génesis (Gn: 4-6, 9- 12, 16, 21, 25 y 29) que evoca luchas y consensos entre hermanos, como también en el Nuevo Testamento (Mt: 23, 25; Jn: 20; Rm 12; Ef 6 y Cl 1) y también era un

aspecto promovido al menos desde el espíritu de los primeros cristianos (RATZINGER, 2004) a la vez que en el Corán hace eco de este mismo precepto (Corán 3: 103, 49: 10 y 59: 9) e incluso movimientos ecuménicos que promueven la Fraternidad Universal (LUBIC, 2004).

Sin embargo, este concepto ha logrado trascender las fronteras de lo ético, moral o religioso para inscribirse dentro del contexto social - político. Así encontramos espacios de desarrollo comunitario en las experiencias pre modernas en nuestro continente latinoamericano entre jesuitas y guaraníes (CANTON, 2012) hasta consolidarse como uno de los baluartes del mítico tríptico de la revolución francesa (BAGGIO, 2008) llegando a ser fuente de inspiración en la revolución de Haití entre otros ejemplos (BAGGIO, 2006).

Lo cierto es que aun representa un verdadero desafío la posibilidad de indagar acerca de este principio y su pertinencia en el devenir de las sociedades como resultado de la acción de este estilo político.

Ahora bien, cabe preguntarnos entonces ¿A que llamamos fraternidad en política? ¿Qué rasgos característicos debiera tener una manera de hacer política centrada en la perspectiva de la fraternidad?

Ernst Bloch (1961, p. 172) brindó una definición interesante: “Fraternidad es el afecto del saberse unidos hacia el mismo objetivo, de saber que todo lo que uno tiene de valor y todo lo que se reconoce de valor en los demás procede del objetivo común”.

Como un primer elemento a destacar y, siguiendo esta definición se denota la inmanencia de un objetivo común que impera, que regula las disposiciones a la acción y que es capaz de aunar las diversidades.

Es decir que, desde esta perspectiva, el sentido de la acción común sería aquel elemento capaz de otorgar o revestir al “Otro” de una singularidad y una riqueza que logre conjugar las diferencias. La motivación por una vida colectiva ofrecería las bases para considerar al semejante en un agente con el cual amerita una búsqueda conjunta.

Pero ¿Por qué es necesario contar y cuidar al “Otro” para alcanzar mi objetivo? O dicho en términos bíblicos ¿Quién es mi prójimo? ¿Acaso soy el guardián de mi hermano?

Levinas nos responde que el “Decir” ya es una aproximación al prójimo (Levinas, 1997, p. 156) porque el lenguaje está ya implícito en la relación que se entabla con el otro en la medida en que “el otro no es primero objeto de comprensión y después interlocutor. Las dos relaciones se confunden (...). La invocación del otro es inseparable de su comprensión” (Levinas, 2001, p.18).

Suponer un “Otro” implica asumir una perspectiva relacional e intersubjetiva. Desde el análisis antropológico se han manifestado al menos tres alternancias: el evolucionismo que

inscribe al otro como diferente e inferior, el otro como diverso (estructuralismo o funcionalismo) o el otro como desigual, producto de la lectura neo marxista (BOIVIN, ROSATO; ARRIBAS, 2004). Aquí, nos encontramos con un desafío ¿Existe otro “fraterno”? O dicho en otros términos, ¿existen formas de categorizar al otro ya no como libre e igual, sino que, desde un origen o motivación semejante, guarde una singularidad que lo haga único y que esta diferencia sea uno de los factores capaces de gestar un enriquecimiento colectivo orientado al bien común?

Fraternidad entonces, como un primer elemento supone que el “Otro” no es un idéntico, sino que el hecho de compartir un mismo origen o un mismo sentido de la acción, gesta un “nosotros” capaz de convivir en la búsqueda de una construcción colectiva. Compartir una igualdad y una libertad inmanentes al ser humano. Ante esto, Adela Cortina que, a pesar de sostener que la fraternidad ha sido reemplazada por la solidaridad lleva al plano político una idea semejante que la define como una amistad cívica, en tanto proyecto cívico que se alimenta desde la diversidad y no a pesar de ella (CORTINA, 1997).

En el plano del pensamiento jurídico, la fraternidad manifiesta su vigencia contando con el aporte de John Rawls quien en su conocido desarrollo sobre la Teoría de la Justicia (1995), considera el principio de la diferencia junto con otros autores que otorgan a la noción de fraternidad debería tener en el fundamento del derecho (DWORKIN, 2009) y en el modo de compensar los déficits del igualitarismo y las libertades individuales (COHEN, 2001).

Ahora, es posible establecer un segundo elemento y que hace relación que logre aunar la diversidad y conducir las a un sentido común. En otros términos, establecer cuáles son los mecanismos que no solo logre dirimir las diferencias, sino que las direcciones hacia un beneficio en común. Aquí, la mención evoca a un concepto central: el diálogo.

Aristóteles, definía que el hombre se distingue de los animales gregarios por el uso de la “palabra” (ARISTÓTELES, 2008, p. 23) hecho que Habermas, retoma y profundiza esta idea a través de su teoría de la acción comunicativa. Para Habermas más allá de reconocer los atributos humanos que permiten el diálogo, propone la prioridad de que se favorezcan las condiciones de comunicación (HABERMAS, 1990, p. 33-39). Así, los criterios de justificación de una acción comunicativa van a postularse, en la concordancia entre las disposiciones subjetivas y, en la forma expresiva en que se transparentan al entendimiento intersubjetivo.

En definitiva y, como parte de estas reflexiones es posible considerar de manera preliminar que la fraternidad en política, es aquel tipo de relacionamiento que otorga una

calidad de intercambios entre dos o mas agentes considerados diversos, los cuales comparten un sentido de pertenencia o un sentido de la acción orientados a un bien común o colectivo.

3 EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN “PLURALISMO, DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA EN ARGENTINA”

La sociología tiene el mismo objeto que la política, pero las mismas reglas de validación de la ciencia.

(Pensamiento y Acción – Pierre Bourdieu)

El sociólogo que no somete sus propias interrogaciones a la interrogación sociológica no podría hacer un análisis verdaderamente neutral de las respuestas que provoca.

(El oficio del sociólogo- Pierre Bourdieu)

3.1 Metodología y primeros resultados: “Nosotros”- “Ustedes” y “Ellos”

Como parte del Proyecto de Investigación “Pluralismo, Democracia y Ciudadanía en Argentina” desarrollado por la Secretaria de Investigación de la Universidad Siglo 21 desde el año 2018, se han realizado entrevistas y encuentros en terreno con diversos colectivos “no-argentinos” como forma de reconocer formas colectivas con sentido de pertenencia o sentidos de la acción diversos en relación a la cultura mayoritaria argentina. En este trabajo se han realizado más de 80 entrevistas a los pueblos originarios wichis, comechingones, guaraníes y mapuche como también a los pertenecientes a población inmigrante de venezolanos, peruanos, bolivianos y paraguayos. El espíritu que anima a esta tarea es reconocer las formas con las cuales dichos colectivos se posicionan en el espacio público y como logran articular sus proyectos de vida a “pesar de” o “con” la sociedad argentina.

El plan de trabajo, en términos metodológicos, ha sido realizado desde una perspectiva inductiva, orientada a la ‘Teorización Fundamentada’, metodología cualitativa desarrollada por Strauss y Corbin (1992), para lo cual se ha escogido una muestra que cuenta a personas de diferentes realidades socio económicas y de género, pero que conservan una adscripción a la referencia cultural de mapuche (Patagonia) y Wichís (Noroeste), en el caso de los pueblos indígenas; venezolanos y peruanos (Ciudad de Buenos Aires y Córdoba) para el caso de los inmigrantes, por cada grupo 10 personas, siendo un total de 80 personas entrevistadas de distintas afiliaciones culturales. Se ha aplicado la técnica de entrevistas abiertas e individuales, que reúne criterios verificables en un enfoque positivo (verificable), que se complementa en un carácter constructivista que busca desenvolver la hermenéutica y el sentido de la acción de cada uno de los colectivos entrevistados y el modo con el cual categorizan su relato a través de una ‘Trama’ (RICOEUR, 2004).

Al ser una teoría inductiva, no se cuenta con la pretensión de intentar producir una representación exhaustiva de un fenómeno, sino que, por el contrario, se enumeran o agrupan ciertos rasgos característicos capaces de elaborar una teoría o relacionamiento conceptual pertinentes que lo concierne. En términos de Strauss y Corbin (1992) el trabajo en terreno sostiene una prueba provisional para demostrar la validez de los conceptos y de sus interrelaciones. De este modo, los contenidos provenientes del territorio son analizados bajo el criterio de saturación de la muestra.

Entre los principales resultados que son posibles determinar, es que tanto pueblos originarios como la población inmigrante identifica al menos, estos tres grandes elementos que se describen a continuación:

- Sentido de pertenencia: Evoca la idea de una referencia común basada en la afinidad a un territorio, lazos familiares, referencias culturales y una historia compartida por los miembros de un colectivo. En este aspecto se denomina el “Nosotros”.
- Sentido estratégico: Grado de interacción o de distanciamiento social que ejerce dicho colectivo “Nosotros” en relación a otros semejantes clasificándolos como “Ustedes” o “Ellos” dependiendo del grado de afinidad y de comunicación entre las partes.
- Sentido de la acción: Orientación que va más allá de la percepción e intensión política, económica o social, comprendiendo a su vez de elementos ético-valóricos al cual se ha denominado como un “Valor-Horizonte”. De esta orientación puede devenir también un sentido de pertenencia común a otros colectivos. Este sentido de la acción, no se corresponde solo a ideales racionales (propios del enfoque weberiano) sino más bien se constituyen como principios rectores que absorben diversos aspectos éticos, morales, económicos, políticos e incluso místicos o religiosos.

3.2 Nosotros-Ustedes-Ellos y la Fraternidad negativa o positiva

Se han seleccionado los más representativos y que conciernen a la forma de articulación según el grado de afinidad. A continuación, se comparte la siguiente tabla de resumen general:

Tabla 1: El Sentido Estratégico de las poblaciones “no-argentinas”

		Sentido de pertenencia	Sentido estratégico		Sentido de la acción
		Nosotros	Ustedes	Ellos	Valor Horizonte
Pueblos originarios	Wichis	Territorio ancestral. Lazos familiares. Pertenencia cultural.	Argentino “vecino”. Otros inmigrantes. Otros pueblos originarios.	Criollos. Argentino “arrogante”. Policía. Estado. Burocracia. Empresas Multinacionales. Clientelismo político.	Buen Vivir
	Mapuche				
	Comechingones				
	Guaraníes				
Población inmigrante	Venezolanos	País de origen. Lazos familiares. Pertenencia cultural. País de acogida.	Argentino “vecino”. Otros inmigrantes.	Otros con nacionales de “mal vivir”. Argentino “arrogante”. Policía. Estado. Burocracia. Clientelismo político.	Vida Nueva
	Peruanos				
	Bolivianos				
	Paraguayos				

Fuente: Elaboración propia

Según lo observado en terreno, a su vez, se han detectado al menos dos formas que conducen al modo de articulación con el “argentino” donde se detectan los tópicos que serán motivo de desarrollo de este trabajo y que presentan las siguientes características que no pretenden ser exhaustivas sino una primera aproximación a una perspectiva donde la fraternidad aparece mencionado a partir de una escisión que compromete a los “iguales” en relación a los “diversos”. En otros términos, un objetivo común que unifica las diferencias y un segundo que las potencia. Así y, apoyando en un trabajo semejante al desarrollado por Alejandro Portes (1998) quien detecta en la noción del Capital Social tanto sus aspectos positivos (desarrollo de lazos comunitarios, fortalecimiento de las organizaciones, entre otros) como otros de carácter negativo (la conformación de guetos, organizaciones de mafias, etc.), sirven de antecedente del tipo preliminar para comprender dos modelos que suponen a la “Fraternidad negativa” que cohesiona al “nosotros argentino” que anula las diversidades y una “Fraternidad positiva” como una alternativa que busca conjugar en el proyecto cívico al Nosotros-Ustedes y al Ellos.

Tabla 2. Tipos de fraternidad

Fraternidad negativa	Fraternidad positiva
Exclusiva	Complementaria
Excluyente	Integradora
Asimilacionista	Reconocedora
Violenta	No-Violenta

Fuente: Elaboración propia

4 ALGUNOS ANTECEDENTES: ¿ARGENTINA ES UN PAÍS “PLURAL”?

En el año 1853, Argentina consagra su Constitución la conformación de una Confederación o Republica Federal regida bajo un régimen de una institucionalidad denominada Estado y de modo más preciso, Estado-Nación. Para Oszlack, la estatidad supone una serie de propiedades como ser primero, la capacidad de externalizar su poder, en tanto unidad soberana reconocida en un sistema de relaciones interestatales; segundo, la capacidad de institucionalizar su autoridad, desde la imposición de una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción; tercero la capacidad de diferenciar su control, a través de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades; y por último, la capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación (OSZLAK, 1978).

Ahora bien, este último aspecto resulta saliente, dado que además de la construcción de un modelo de organización soberana capaz de fijar límites geográficos, jurídicos y políticos concretos, también las elites criollas, asumen el control del estado y, en términos de Max Weber o Bourdieu, ejercen el control del monopolio de la violencia legítima o simbólica, con una notable tarea: engendrar o construir la identidad nacional: “el ser argentino”.

Así, elites territoriales buscan desarrollar mecanismos de identificación simbólica, que se inscriben en el Siglo XIX, en el concierto de un periodo semejante a otros a nivel mundial nacidos en un movimiento de emancipación como el de Estados Unidos y en especial de las naciones europeas, que estaban completando en el que se llamaría "siglo de las nacionalidades" un lento proceso de integración, y a la vez de diferenciación, territorial, social y política (OSZLACK, 1982, p. 5)

El caso argentino, va a contar con un lema preponderante para gestar esta unidad en el encuadre del lema: Progreso. Así, nace una relación simbiótica entre el componente político representado bajo la forma del Estado y el elemento simbólico gestado al alero de una Nación. Para llevar a cabo esta tarea, se han de instrumentalizar diversos mecanismos coercitivos o de consenso, capaces de construir una identidad nacional a través de diversas instituciones como la Escuela, como el conocido caso de maestras norteamericanas entre 1869 y 1898, el Ejército nacional y sus campañas de conquista del Chaco y de la Patagonia para anexar territorios que no respondían a las demandas del modelo económico impuesto, la apertura a las inmigraciones europeas que trajo consigo a las masas trabajadoras italianas, españolas y francesas o la incipiente literatura y vida periodística que buscaba consolidar e incluso instituir creencias, valores y normas de conducta coherentes con un nuevo patrón de relaciones sociales y un nuevo esquema de dominación (OSZLACK, 1982).

En este largo proceso que permanece hasta nuestros días, se distinguen algunos rasgos salientes que hacen mención a “lo argentino” en relación al “otro no-argentino” y que entronca sus contrastes en los mismos términos dicotómicos de “civilizado” o “bárbaro” que le dieron su origen sellado en el documento canónico de Sarmiento (SARMIENTO, 1940)

Argentina, como un país de “blancos descendientes de europeos” que se ha ido uniformizando por la enseñanza y el uso del idioma castellano. A su vez, se niega la existencia de pueblos indígenas condenados desde la literatura de corte evolucionista hacia su extinción o bien, a su asimilación a través del mestizaje. La desaparición de la población afrodescendiente producto de las guerras o de las epidemias entre 1865 y 1871. Por último y ya más reciente en el Siglo XX, una reivindicación de la ascendencia europea producto de las grandes inmigraciones durante los años 1880 y 1930 donde su población contaba con un tercio de extranjeros.

Así, la construcción de “lo argentino” como blanco y europeo, ha calado en la auto identificación simbólica de la gran parte de la población y, a pesar de la reforma de la Constitución de 1994 en su Artículo 75, inciso 17, en materia de reconocimiento de derechos de los pueblos preexistentes al Estado nación y los esfuerzos para una legislación que regule la formalización de las poblaciones de inmigrantes, la eficacia de una identidad simbólica de una Argentina surgida de “los barcos” negando la coexistencia con pueblos indígenas, afro argentinos o las inmigraciones latinoamericanas, se confirma a través del reciente comentario del actual Presidente abogado Alberto Fernandez que se suma a otros de sus antecesores de igual talante:

"Escribió alguna vez Octavio Paz que los mexicanos salieron de los indios, los brasileños salieron de la selva pero nosotros los argentinos llegamos de los barcos, y eran barcos que venían de Europa, y así construimos nuestra sociedad". (La Voz. Discurso del Presidente Alberto Fernandez. 9 junio 2021)

De esta manera y, luego de continuar la reivindicación de la causa europea dada esta pertenencia, junto a la latinoamericana, comienza el esfuerzo de solicitar reiteradas disculpas por efecto adverso de su imagen pública que emerge luego de una ebullición mediática y social que no han hecho más que agitar las aguas de una realidad que aún no está cristalizada ni formalizada en el discurso de "lo argentino". Es posible sostener que esta identidad simbólica argentina, expresada en este caso bajo la figura de su presidente, entendido como su máxima expresión, es el resultado de un largo proceso simbólico de más de 200 años desde la independencia, queda sostenida como un grupo homogéneo casi único colectivo habitante del espacio territorial, que cuenta con raíces claras y definidas y que responden a su vez, a un modelo inspirado hacia un modelo de sociedad ya casi prescripto.

Ahora bien, es preciso retomar la pregunta inicial de este punto, ¿Argentina es un país "plural"? Como pluralismo, es preciso comprender a una sociedad que se presenta múltiple en diversos aspectos culturales, religiosos, políticos e incluso económicos. Hoy se puede concebir como la posibilidad real de convivencia entre individuos o grupos de diversas posiciones filosóficas, religiosas, valorativas en sentido ético o simplemente culturales, y su reconocimiento y legitimación desde el punto de vista social. Dentro de la teoría política del pluralismo parte del supuesto de que el bien común se logra mediante el equilibrio de los grupos de interés y el mantenimiento de exigencias mínimas de un orden general de valores por lo cual, se requiere o exige una real voluntad política de convivencia (ACEBO IBAÑEZ Y BRIES, 2006).

En base a esta definición del tipo sintética, la sociedad argentina se considera plural, demostrado a través de la presencia de "no-argentinos" como ser 38 pueblos originarios (INAI, 2021), el segundo país de América Latina y el primero en América del Sur con mayor porcentaje de inmigrantes en su población, siendo el 4,6% de su población (INDEC, 2010) y se estima que un 3,3% resultan ser afro argentinos (Idem) entre las diversas religiones, opciones éticas, políticas o una defensa activa de los derechos por la identidad de género. A continuación y, como resultado de la investigación realizada en terreno serán identificados los ejemplos más salientes que marcan la relación del "argentino" con el "otro" expresado desde estos últimos. De este tipo de relación que supone el "nosotros" y el "ellos" se proponen indicios o claves que permiten comprender las formas que asume la noción de fraternidad como factor de cohesión y de comprensión entre los miembros diversos de una sociedad.

5 FRATERNIDAD NEGATIVA: SOLO “NOSOTROS”

Todo el mundo hablaba una misma lengua y empleaba las mismas palabras.

Y cuando los hombres emigraron desde Oriente, encontraron una llanura en la región de Senaar y se establecieron allí.

Entonces se dijeron unos a otros: “¡Vamos! Fabriquemos ladrillos y pongámoslos a cocer al fuego”. Y usaron ladrillos en lugar de piedra, y el asfalto les sirvió de mezcla.

Después dijeron: “Edifiquemos una ciudad, y también una torre cuya cúspide llegue hasta el cielo, para perpetuar nuestro nombre y no dispersarnos por toda la tierra”.

(La Torre de Babel, Gn.11: 1-9)

En este primer punto y, como parte de los resultados que se han observado en terreno, es posible identificar al menos, cuatro grandes maneras de identificar al “argentino” de parte de las poblaciones seleccionadas.

A continuación, se describen las comunidades “no-argentinas”, como perciben este rasgo de Fraternidad pero ya no como un factor capaz de contribuir a la cohesión del pluralismo sino, en su contrario acrecentar el vínculo simbiótico entre los miembros de una comunidad privilegiada. Según lo observado, en terreno, se presentan las siguientes categorías para comprender los elementos que permiten comprender una “Fraternidad negativa”:

5.1 Fraternidad Exclusiva: Solo “Nosotros” sin “Ustedes” ni “Ellos”

Del total de la población venezolana en el país cercano a las 180.000 personas, en un movimiento intenso desde el año 2010, se estima que en la ciudad de Buenos Aires residen se encuentran alojados cerca de 80.000 venezolanos (anuario "Población de Buenos Aires") donde una gran mayoría llegó en los últimos años, en los que empeoró la situación en su país de origen siendo a su vez, una de las comunidades que más ha crecido en términos porcentuales. Una de las entrevistas más representativa es la de Gabriela quien nos comparte un rasgo característico del “argentino” hecho que se encontró reiterado a lo largo de otras entrevistas de la misma muestra:

“El argentino, es un poco más victimario, mártir, evidentemente todo lo va a llevar a un conflicto o a una depresión... “Ay Dios mío y tal”... Para el argentino las cosas solo suceden aquí... El dólar sube aquí... la inflación solo ocurre aquí... es como autorreferente o auto flagelante. (...) Nos confunden como si fuéramos colombianos o que somos de Centro América. A nivel de como es el argentino, como enfrenta el argentino sus emociones. Su emocionalidad. Como se enfadan tan rápido, como se deprimen tan rápido. Su inteligencia emocional a veces considero que no es la más adecuada (...) Todos. Todos esos aspectos. El extremismo (y el exclusivismo) es lo que más curiosidad me causa y más... me causa curiosidad y por otro lado digo “pero por qué” si tienen un país hermoso, si tienen tantas cosas con las que pueden ser y trabajar, que es lo que... a veces me hace pensar que es por el clima o no sé, la ubicación del país, o por las cosas que ha vivido el país durante mucho tiempo. Entonces me lo pregunto pero porque me causa curiosidad, realmente me causa

curiosidad, porque es un tema de discusión, o sea, te digo porque trabajo con argentinas (...) Es como que viven en solo en su pequeño gran mundo... (Gabriela – Venezolana en Buenos Aires)

El extracto puede reconocer como, desde las personas entrevistadas, el “argentino” desconoce a sus pares latinoamericanos a la vez que encapsula sus reflexiones en torno a una problemática auto referencial descontextualizada del entorno global. De este modo se evidencia un primer elemento que se inscribe en el “solo argentinos” abstraída de otros factores o colectivos ajenos a la misma.

5.2 Fraternidad Excluyente: Solo “Nosotros” renunciando al “Ustedes” o el “Ellos”

En Argentina, se encuentran residiendo un total cercano a 550.000 habitantes de nacionalidad paraguaya (INDEC, 2010) siendo el primer colectivo más numeroso de inmigrantes en el país. A continuación, se describe una entrevista de Marta quien comparte su sentimiento de decepción y de discriminación ante la exigencia argentina de renunciar a su nacionalidad paraguaya para acceder al mercado formal de trabajo en el ámbito de salud pública y más precisa en Córdoba:

(Conseguir trabajo en una institución de salud pública) esa es una tarea bastante complicada, porque el primer requisito dice ser argentino o por opción, entonces ese fue un problema bastante grave. Tuve que hacer... trabajar gratis como una sobrevivencia. No fue fácil. Y sigue no siendo fácil. (...)

Tenía que tomar la ciudadanía argentina, la naturalización se quería trabajar en una institución pública. Eso es un trámite tedioso que te hacen renunciar, en el caso de Paraguay, te hacen renunciar a la tuya y tomar la de acá. Es una decisión no tan fácil de hacerlo, porque es como que... no se... alguien que alguien que sea tan fanático de algo... Algo así, “porque es así”. Alguien tiene que renunciar a lo suyo porque sí. Pero un documento no me va a decir quién soy yo o de dónde. Me parece injusto que niegan que tu lugar de nacimiento. Por rebelde nomás no la tome. Además el nombre de “naturalización” me resulta horrible y ¿Te “oficializas” argentino? Es un absurdo eso (...) Los inmigrantes somos una minoría muy absoluta y tenemos el problema que como no votamos, no podemos cobrarnos en las urnas a las autoridades y nos tienen totalmente fuera del contexto de todo. (...) Nosotros tenemos un cartel en rojo que dice “Extranjero” en el documento argentino. De por sí, hay una marca de... “sos diferente”. (Marta – Colectivo inmigrante paraguayo – Ciudad de Córdoba)

Como elemento de contexto, la referencia a que se está aludiendo corresponde al Artículo 23 de la Ley 21.795 de Ciudadanía o Nacionalidad, que reza: “Cuando se acordare la nacionalidad argentina por el tribunal, ésta se hará efectiva una vez que el interesado prestare juramento solemne de lealtad a la República Argentina, a su Constitución y a sus leyes, como también de renuncia a la obediencia y fidelidad debida a todo otro Estado”.

En este sentido, cabe agregar que Argentina como resultado de convenios específicos, solo acepta la doble nacionalidad con países como Chile, Colombia, Ecuador, El

Salvador, España, Estados Unidos (hasta el 20/10/1981) Honduras, Italia, Nicaragua, Noruega, Panamá y Suecia.

5.3 Fraternidad Asimiladora: Solo “nosotros” absorbiendo al “Ustedes” y al “Ellos”

El pueblo de comechingones originario de Córdoba, cuenta con una notoria singularidad a través de la opinión pública que consiste en la supuesta extinción de este grupo haciéndose sinónimo de la historia remota, debido a la asimilación o el exterminio desde una “cultura extinta” (CORDERA, 2020) . A continuación, el nagan (cacique) comechingón Elvio nos comparte su experiencia de convivencia con el “argentino” dentro del espacio educativo escolar.

“En algún momento cuando era chico, tenía 8, 9 o 10 años, siempre sentía la necesidad de saber quién era porque yo iba a un colegio donde todos o la gran mayoría, eran descendientes de inmigrantes.

Y cada uno tenía bastante clara su ascendencia, su identidad, su origen... y yo no era del otro lado del océano, pero de este lado tampoco podía decir que era de acá porque a nosotros nos enseñaban o nos decían que los indios ya habían desaparecido.

O sea, que nosotros ya habíamos desaparecido. Que habíamos sido reducidos o asimilados allá por el año 1650”. (Elvio – Cacique comechingón – Alta Gracia)

Según el Censo Nacional de Población de 2010 en Argentina (INDEC, 2010) revelaron la existencia de 34.546 personas que se auto reconocieron como comechingones en todo el país, siendo considerados uno de los pueblos originarios de la zona central.

5.4 Fraternidad Violenta: Solo “Nosotros” eliminando al “Ustedes” y al “Ellos”

En la región de la Patagonia existe el pueblo originario mapuche concebido como el más numeroso del país con un total de 205.009 integrantes según el Censo 2010 (INDEC, 2010). Representa uno de los colectivos con mayor presencia mediática sobre todo, relacionado a hechos de violencia a raíz del conflicto sostenido con el Estado argentino a propósito de la lucha por la recuperación de territorios ancestrales. Aquí, es posible identificar desde la entrevista a Petty el sentir vivido en primera persona el proceso de Conquista militar desplegado durante el Siglo XIX como también los efectos del sistema educativo argentino del Siglo XX.

“Mira, nosotros seguimos diciendo que, el genocidio o las prácticas genocidas no terminaron, hoy estamos en mejores condiciones como pueblo, para protestar, para decir, fue un tiempo de mucha lucha por los derechos, pero las situaciones siguen más o menos igual. El sistema educativo no ha transformado en el fondo, ni una coma de su lógica colonizante, no la ha transformado, hay maestros que se atreven, que hoy están cuestionándose. Hay mucha gente hoy que empieza a cuestionarse y a ver la historia, nosotros les hablamos de que acá hubo un

genocidio y se ponen con los ojos re grandotes porque lo negaron y lo siguen negando. El Estado sigue negando que hubo un genocidio”. (Petty – Comunidad mapuche – Neuquén)

La entrevista refleja como un grupo dominante, entendido como el “Nosotros” argentino, impone desde la fuerza militar e incluso simbólica a través de la escuela, los principios civilizatorios presentados de manera unidireccional a pesar de la resistencia de los subordinados desde una relación asimétrica que, de todas maneras, mantiene vivo el reclamo por una reparación histórica.

6 FRATERNIDAD POSITIVA: “NOSOTROS”, “USTEDES” Y “ELLOS”

Al llegar el día de Pentecostés, estaban todos reunidos en el mismo lugar.

De pronto, vino del cielo un ruido, semejante a una fuerte ráfaga de viento, que resonó en toda la casa donde se encontraban.

Entonces vieron aparecer unas lenguas como de fuego, que descendieron por separado sobre cada uno de ellos. Todos quedaron llenos del Espíritu Santo, y comenzaron a hablar en distintas lenguas, según el Espíritu les permitía expresarse.

Había en Jerusalén judíos piadosos, venidos de todas las naciones del mundo.

Al oírse este ruido, se congregó la multitud y se llenó de asombro, porque cada uno los oía hablar en su propia lengua.

Con gran admiración y estupor decían: “¿Acaso estos hombres que hablan no son todos galileos? ¿Cómo es que cada uno de nosotros los oye en su propia lengua? Partos, medos y elamitas, los que habitamos en la Mesopotamia o en la misma Judea, en Capadocia, en el Ponto y en Asia Menor, en Frigia y Panfilia, en Egipto, en la Libia Cirenaica, los peregrinos de Roma, judíos y prosélitos, cretenses y árabes, todos los oímos proclamar en nuestras lenguas las maravillas de Dios”. Unos a otros se decían con asombro: “¿Qué significa esto?”. (Pentecostés, Hch 2: 1-4)

6.1 Fraternidad Compartida: “Nosotros” aprendiendo de “Ustedes” y “Ellos”

En contraposición a lo planteado en el caso 4.a la misma entrevistada comparte una forma de superación del esquema auto referencial argentino para ingresar a la idea de compartir experiencias y construir nuevos aprendizajes ante diversas crisis en común:

“A ver yo estoy acostumbrada a no quejarme, o sea, he aprendido a no quejarme a lo largo de mi vida, y me encuentro con personas que se quejan constantemente de cualquier tontería... yo lo primero que hago es decirle “no te quejes porque tienes esto, esto y esto, yo vengo de todo esto, esto y esto... te enseño esto para que te des cuenta de que no tienes de que quejarte” lo hago para ayudar, no para criticar, para nada. Si no que simploté es normal, si tú no sales y lo ves de una manera objetiva y desde afuera no vas a saber qué es lo que tienes.

Es como lo que dicen “no vas a saber nunca lo que tienes hasta que lo pierdes” pues esto es lo mismo, ¿okey? Y por lo menos intento ponerle en una balanza un poco las cosas para que el que esté acá, que se queja de que argentina es una mierda y que como es posible que esto esté así, que no sé qué, me voy a ir, que no voy a seguir acá. Pues tengo el punto de vista de que bueno, esto es una crisis y se va a pasar, son picos, argentina por lo que tengo entendido siempre ha tenido picos de crisis, las ha sobrellevado, es decir, no es la misma crisis que está viviendo Venezuela, eso es lo que intento, más o menos, darles a entender, que no pueden comparar ambas cosas y que no tiene nada que ver una cosa con la otra.(...) Es una cosa que no tiene

explicación de lo hermoso que es, y está totalmente devastado, es como si hubiesen pasado las cinco plagas del apocalipsis y hubiesen destrozado completo, se hubiesen llevado todos los recursos, hubiesen dejado eso inhabitado (...) Yo creo que tiene que haber un equilibrio, el argentino tiene que ser como el venezolano un poquito más positivo y ser mucho más amable y ver la vida con otro punto de vista. Y el venezolano tiene que aprender del argentino a protestar, a defender tus derechos, el argentino es lo que perfectamente mas hace, entonces, a niveles que son como exagerados, entonces, creo que podrían hacer un buen equilibrio, ambas cosas...” (Gabriela – Venezolana – Ciudad de Buenos Aires)

La presencia de venezolanos en Buenos Aires se estima que logran un alto porcentaje de la visión positiva ante su presencia. En la Ciudad de Buenos Aires, después de los europeos, el inmigrante venezolano es quien despierta la mayor aceptación (62% de menciones positivas) según un estudio de UADE en el año 2018 (UADE, CIS y VOICES, 2018). Sin embargo y, como parte del mismo estudio se percibe una baja integración al ámbito formal de trabajo y en el espacio socio cultural o político. A pesar de esta imagen positiva, el “Nosotros” argentino mantiene “un panorama predominantemente refractario a un mayor ingreso de personas extranjeras, pues casi la mitad de los ciudadanos preferiría que vivieran ‘menos’ extranjeros en nuestras tierras (45%), lo que se suma a otros 4 de cada 10 (38%) que sostienen que el número de inmigrantes en el país ‘es el adecuado’, contra solo un 11% que quisiera que la población extranjera aumente.

6.2 Fraternidad Inclusiva: “Nosotros” con “Ustedes” y “Ellos”

Tal como presenta la entrevista anterior, en el caso de Marta se sostiene una búsqueda por conciliar la noción de migrante y la participación activa y en especial en el ejercicio de los derechos cívicos. Es decir que, desde el sentido de pertenencia a un país diferente, puedan reconocerse los mecanismos necesarios para la inserción en temas de interés público:

Yo presido una federación de colectividades que se llama “Unión de colectividades inmigrantes de Córdoba”, una institución que tiene 22 años y hemos decidido agruparnos... un montón de organizaciones. Ahora somos 45 los que conformamos esta unión (...) Al principio hacíamos fiestas, charlas en las escuelas, etc. Pero después nos dimos cuenta cuando comenzó el Plan de Regularización “Patria Grande” en el 2004, pero nos enteramos que nuestra gente les interesaba su radicación, tener un documento argentino, que sus hijos no fueran discriminados en las escuelas, que sean fácilmente accesibles su admisión en las escuelas, que no sean discriminados para un Plan Social, derecho a voto y montón de otras cosas en ese sentido.(...) Hicimos una encuesta y nos dimos cuenta que la gente nos solicitaba: documentación, discriminación, derecho al voto y entonces centramos todo nuestro esfuerzo en hacer la documentación e hicimos más de 30.000 trámites en nuestra oficina.

El Gobierno provincial nos cedió un espacio en el Hospital San Roque viejo que es el lugar donde hasta ahora estamos. También empezamos con asesoramiento jurídico, derecho al voto, campañas, inscripciones y después fuimos avanzando en el tema de charlas sobre interculturalidad e integración

(...) Yo insisto con el tema del derecho al voto.

Es una de las mejores formas de integrarse. Porque vos elegís a tu intendente o por lo menos quisiste elegir a tu gobernador o a tu Presidente. Entonces, sos parte de...sino siempre ves de afuera. De por sí, yo soy de la idea de “aquí vivo, aquí voto” (Marta-Colectivo inmigrante paraguayo – Ciudad de Córdoba)

Como resultado de este tipo de iniciativas por parte de las agrupaciones de colectivos de migrantes y otros apoyos públicos como el de la secretaria de Acompañamiento al Inmigrante, en la Provincia y en la Ciudad de Córdoba como en el resto del país, los extranjeros pueden votar. Esto se concibe en el marco de las Leyes provinciales, excepto del caso de Formosa. Ahora bien, a pesar de ello continua un desafío para resolver la situación donde los migrantes con radicación permanente en el país no pueden votar en elecciones nacionales sea para presidente, vicepresidente y legisladores nacionales, a menos que se hayan nacionalizado.

6.3 Fraternidad Reconocedora: “Nosotros” re-descubriendo a “Ustedes” y a “Ellos” en Córdoba

Retomando el caso del nagan Elvio de la población de comechingones, se observa una apuesta por la reconstrucción de un pasado identitario para gestar una nueva articulación desde el ser comechingón hacia la cultura mayoritaria argentina, otrora responsable de las políticas de asimilación y de invisibilización:

“Empecé a publicar en las páginas y encontrando hermanos y fue explicándoles, concientizándoles... íbamos despertándoles la conciencia al resto los hermanos.

Con eso hemos conformado una nueva comunidad en el 2015 y venimos recuperando, buscando los archivos históricos, buscando en el campo, recorriendo los terrenos, las tierras con la tradición oral también, reencontrando nuestra raíz. Reencontrando nuestra cultura.(...) Había que tener mucho valor para dar la cara en una ciudad muy colonial. Así fue que empezamos con actos públicos y eventos y empezamos a poner el pecho y empezamos a quebrar un poco el curso de la historia acá en esta zona.(...)

Empezamos a andar por los colegios, a hacernos conocidos y reconocidos oficialmente por las autoridades acá en la zona”.

Un estado no representa a una raza, un estado representa dentro hay muchas naciones o muchas etnias. El que representa al estado tiene que representar a todas las naciones. No significa que nosotros nos queramos separar del Estado. Simplemente entendemos que tenemos derecho como ciudadano a integrar o en algún momento estar en el poder político y manejar o influir a manejar nuestros destinos. Así que me hablaron para hacer un partido nacional y en Alta Gracia fuimos a una interna del Partido Socialista. Era la primera incursión en la política. Pero nos estamos preparando para algo grande.

Creo que es imprescindible que haya una representación indígena o representantes indígenas dentro del poder político de turno, que defienda los intereses de las etnias que están acá en Córdoba o las distintas partes del país

Ya nos empezamos a preparar sin abandonar la ancestralidad y tener claro que es lo que queremos”. (Elvio – Cacique comechingón – Alta Gracia)

En este caso en particular, sosteniendo las demoras del Estado cordobés, existe la Ley nacional N° 26.160 que declara la “Emergencia en materia de posesión y propiedad de la tierra” y que habilita el “Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas” con participación del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) como la Ley Nacional N° 25.517 de “Restitución y disposición de restos mortales de aborígenes que formen parte de Museos y/o de colecciones públicas o privadas”, promulgada en 2001, temática que constituye parte de la agenda actual, de los grupos comunalizados (BOMPADRE, 2014, p. 4).

6.4 Fraternidad Complementaria: “Nosotros” en cooperación con “Ustedes” y a “Ellos”

En este último extracto y, retomando la experiencia de Petty, cabe recordar que la situación de conflicto vivida entre el Estado argentino y el pueblo mapuche cuenta con mayor vigencia en términos temporalidad reciente, a diferencia de otros pueblos originarios que contaron con presencia militar desde comienzos de la Conquista española. En este caso, referimos a un hecho que lleva cerca de 140 años lo que lo hace cobrar una actualización más próxima a sus interlocutores. De esta manera, el testimonio refleja cómo se intentan conciliar las formas de articulación entre el “Nosotros” argentino y las comunidades mapuche a través de una lucha no violenta y el peso de los propios argumentos:

“Ha habido mucho cambio, pero fruto de nuestro propio trabajo, nosotros hemos a través de la organización y la confederación y todas las comunidades, se ha producido un cambio enorme, porque nosotros hemos trabajado para eso. El que no se hace responsable de generar ninguna política a favor de lo que el pueblo mapuche está proponiendo es el Estado, los Estados, el estado neuquino en nuestro caso y el Estado nacional, entonces bueno nosotros demandamos la enseñanza del idioma en las escuelas y nos mandan el sistema de educación bilingüe intercultural o intercultural bilingüe, como sea, la sigla no importa, la cuestión es que eso es focalizado, entonces nosotros somos los que tenemos que formarnos de nuevo con la idea de la integración. Y en ese sentido muchos docentes están cambiado, están preocupados, además.

Ahora son los propios estudiantes mapuches que también producen cambios en el sistema de educación, mapuches que empiezan a demandar ese reconocimiento de ser mapuche y que no se puede estar en la escuela diciendo: “comían, vivían”.

El Thiago hace poco tiempo le dijo a su docente, porque estaban hablando todo en pasado, entonces dice: “mi abuelo es mapuche y hace eso”. Porque les están hablando en pasado “eran, comían, vivían, se vestían”, todo en pasado”. (Petty – Comunidad Mapuche – Ciudad de Neuquén)

Desde la experiencia y movilización de los diversos colectivos o comunidades mapuche, desde Constitución del Neuquén a partir del año 1994, en su artículo 53, se consagra que: La Provincia reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas neuquinos como parte inescindible de la identidad e idiosincrasia provincial.

Garantiza el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural (Constitución de Neuquén, 2016).

7 CONSIDERACIONES FINALES

En virtud del recorrido de este trabajo, es posible establecer algunas consideraciones finales que permiten, no solo agrupar los puntos salientes sino y por sobre todo, inaugurar nuevos interrogantes o desafíos intelectuales como también políticos que conciernen a la relación entre el pluralismo y el aporte que una Fraternidad Positiva puede aportar a la cogobernanza y a la construcción de ciudadanía.

Como pudo observarse, las tensiones entre pluralismo y la uniformización convergen a una noción clave: la Ciudadanía.

El ciudadano puede considerarse como la investidura que transforma a un habitante para convertirlo en un agente capaz de intervenir en los asuntos públicos. En términos de Adela Cortina (1997), la ciudadanía comprende una conjunción de dos factores claves: el sentido de pertenencia y el sentido de justicia.

Como primer conclusión, en los casos de las entrevistas que se han citado, todo parece indicar que existe una preponderancia del “argentino” anclado desde una Fraternidad Negativa que impide o al menos, permanece por un bajo grado de madurez para reconocer otros sentidos de pertenencia “no-argentino” con los cuales entrar en dialogo.

La presencia de una Fraternidad Negativa cimienta la idea de un “Solo Nosotros argentinos” que impide o al menos, obstaculiza la posibilidad de dialogo con la alteridad presente en el espacio público. A su vez, la ausencia de un sentido de pertenencia entre diversos, socava la posibilidad de elaborar o discutir sentidos de la justicia compartida.

En segundo lugar y, en su contrario, los diversos colectivos lejos de corresponder “cerrazón” con “cerrazón” invitan al diálogo desde el espacio socio cultural o político a través de mecanismos formales o informales.

¿Por qué cabe destacar este aspecto en el cual los agentes invisibilizados logran superar las barreras de la indiferencia y alimentar una construcción cívica común en lugar de aumentar una situación de conflicto y exclusión?

La tradición bíblica trae una reflexión pertinente, cuando Jesús responde “Si ustedes aman solamente a quienes los aman, ¿qué recompensa recibirán?” (Mt 5:46) En términos de este estudio, ¿Qué merito tienen los “no-argentinos” si solo aumentan su condición de exclusión? En esto, resulta ser de un gran mérito esta búsqueda y apuesta con el diálogo con aquel quien lo excluye.

Aquí, la Fraternidad Positiva demostrada como una disposición y una acción por parte de los entrevistados y que propone la interlocución entre el “Nosotros”, “Ustedes” y “Ellos”, resulta ser un aporte trascendente para la búsqueda de una ciudadanía de carácter plural.

Como un tercer aspecto, cabe la pregunta ¿Qué debiera hacer el “Nosotros Argentinos” para superar el diálogo autorreferencial que socava las bases mismas de su propia identidad producto de la imposibilidad de enriquecerse con lo diverso para abrirse a la dimensión plural del espacio público y la riqueza presente en su propia cotidianeidad?

Ante esto, Habermas (1999) propone que las culturas mayoritarias tienen que renunciar a su propia auto referencia y desprenderse de la fusión con la política en general. En tanto que mayoritaria, no puede presentarse ni concebirse como una totalidad, sino que en su lugar tiene que encontrar mecanismos para abrirse al “Otro” que no es otra cosa que desarrollar una apertura a lo incierto. Salir de la pretensión de uniformidad para abrirse al pluralismo. En sentido bíblico evitar la conformidad “Maestro, ¡qué bien estamos aquí! Hagamos tres carpas” (Mc 5:9) para construir un refugio exclusivo y excluyente permeado por la desconfianza, para promover más y mejores canales de comunicación.

En cuarto y último lugar, cabe asignar un rol preponderante para salir del cerrojo que propone la Fraternidad Negativa y que proviene desde la disposición demostrada por la Fraternidad Positiva. En esto cabe la necesidad de reconstruir una cultura política común, un lenguaje político común y convenciones de conductas comunes.

Al menos, nuestra evolución cívica reconoce cuatro modelos o enfoques de ciudadanía en cuanto respuestas que buscaron conjugar la diversidad con la política como resultaron el enfoque liberal (Rawls), el libertario (Nozick), el republicano (Habermas) o el comunitario (Kymlicka). Ya desde las polis o ciudades-Estado de Grecia y Roma de la antigüedad, las ciudades-republicas italianas hasta los modernos Estados nación, resultaron ser formas que intentaron responder a las demandas de los distintos momentos históricos.

La sociedad argentina y sus gobernaciones o delegaciones políticas, cuentan con el enorme desafío de conjugar las múltiples demandas provenientes de sus propios habitantes y transformarlos en opciones legítimas de justicia que ameritan respuestas democráticas.

La posibilidad de conciliar y construir consensos, basados en el dialogo y en el reconocimiento mutuo orientados desde y hacia objetivos comunes que evite el “Solo Nosotros” para aceptar la convivencia entre “Nosotros”, “Ustedes” y “Ellos” es uno de los reclamos de nuestro tiempo, que espera ser resuelto: “Aquí y Ahora”.

REFERENCIAS

- ACEBO IBÁÑEZ, E. Y BRIE, R. **Diccionario de sociología**. Buenos Aires, AR: Claridad, 2006.
- ARISTÓTELES. **La Política**. Buenos Aires, AR: Gradifco, 2008.
- BAGGIO, Antonio. **El principio olvidado: la fraternidad**. Buenos Aires, AR: Ciudad Nueva, 2008.
- BAGGIO, Antonio. **La idea de “fraternidad” entre dos Revoluciones: París 1789 - Haití 1791**. Pistas de investigación para una comprensión de la fraternidad como categoría política. En: BAGGIO, A. M. *El principio olvidado: La fraternidad en la política y el derecho*. (compilador) Buenos Aires, AR: Ciudad Nueva, 2006.
- BLOCH, Ernst. **Droit naturel et dignité humaine**. Paris, FR: Payot, 1961.
- BOIVIN, M. ROSATO, A. y ARRIBAS, V. **Constructores de otredad. Una introducción a la Antropología Social y Cultural**. Buenos Aires, AR: EA, 2004.
- BOMPADRE, José María. **De la preterización y la extinción a la comunalización contemporánea**. En: Deodoro, *gaceta de crítica y cultura*. Actualidad y Memoria: Los pueblos originarios en Córdoba. Córdoba, AR: UNC. Año 4, N 45, p 4-5, 2014.
- CANTON, Damian. **El capital simbólico centrado en la Fraternidad como eje articulador y de cohesión de los Campos Sociales. Una experiencia pre moderna de fraternidad entre el Viejo y el Nuevo Mundo**. Universidad Católica de Pernambuco. Recife, Brasil, 2012.
- COHEN, G.A. **Si eres igualitarista, ¿cómo es que eres tan rico?** Barcelona: Paidós, 2001.
- CONSTITUCIÓN DE NEUQUÉN, 2016. Disponible en:
<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cp-neuquen.pdf>
- CORDERA, J. **Comechingones de Córdoba: fuentes históricas para contar el pasado silenciado**. Córdoba, AR: UNCiencia, 2020
- CORTINA, Adela. **Ciudadanos del mundo**. Madrid, ES: Alianza, 1997.
- DWORKIN, R. **El imperio de la justicia**. Barcelona: Gedisa, 2009.
- GARCÍA, D y GONZÁLEZ, E. **Ética**. Castellón de la Plana, ES: Universitat Jaume I. Servei de Comunicació Publicacions, 2014.
- HABERMAS, Jürgen. **La Inclusión del Otro**. Barcelona: Paidos, 1999.
- HABERMAS, Jürgen. **La Teoría de Acción Comunicativa**. Tomo I y II. Madrid, ES: Taurus, 1990.

INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDÍGENAS. **Listado de comunidades Indígenas**. Disponible en:<http://datos.jus.gob.ar/dataset/listado-de-comunidades-indigenas>, 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSO, 2010. Disponible en:
<https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>

LA VOZ. Alberto Fernández: Los mexicanos salieron de los indios y los brasileros salieron de la selva. Disponible en:
<https://www.lavoz.com.ar/politica/alberto-fernandez-los-mexicanos-salieron-de-los-indios-y-los-brasileros-salieron-de-la-selva/> acceso: 9 junio 2021.

LECLERC, E. **La Fraternité en Heritage**. Paris, FR : Editions Franciscaines, 2015.

LEVINAS, Emmanuel. **Entre nosotros. Ensayos para pensar en otro**. Valencia, ES: Pre-textos, 2001.

LEVINAS, Emmanuel. **Ética e infinito**. Madrid, ES: Machado Libros, 2000.

LEVINAS, Emmanuel. **Fuera del sujeto**. Madrid, ES: Caparros, 1997.

LEVORATTI, Armando. **Fe y obras en el nuevo testamento**. En: LEVORATTI, A; SEIBOLD, J; SANGUENETTI, A; *et al.* Teología y Praxis Pastoral. Buenos Aires, AR: Paulinas, p. 9-36, 1988.

LUBIC, Chiara. **La fraternidad universal**. Stuttgart: AL. Disponible en:
<https://www.focolare.org/es/news/2020/10/05/chiara-lubich-la-fraternidad-universal/>, 2004.
OSZLACK, O. **Formación histórica del estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio**. Buenos Aires, AR: Estudios CEDES, v. 1, n 3, 1978.

OSZLACK, O. **Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina**. Buenos Aires, AR: Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales, v. xxi, Enero-Marzo, 1982.

PORTES, A. **Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna**. En: CARPIO; NOVACOVSKY, EDS. De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales. Buenos Aires, AR: Fondo de Cultura Económica, 1998.

RATZINGER, J. **La fraternidad de los cristianos**. Madrid, ES: Sígueme, 2004.

RAWLS, J. **Teoría de la justicia**. Madrid, ES: Fondo de Cultura Económica, 1995.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. **Diccionario esencial de la lengua española**. Madrid, ES: Espasa Calpe, 2006.

RICŒUR, P. **Parcours de la reconnaissance**. Paris, FR: Stock, 2004.

SARMIENTO, D. **Facundo o Civilización y Barbarie en las pampas argentinas**. Buenos Aires, AR: Huella, 1940.

STRAUSS, A., Y CORBIN, J. **Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques**. Newbury Park: Sage, 1992.

UADE, CIS y VOICES. **Inmigración y minorías en la Argentina**. Buenos Aires, AR: Informes de Opinión Pública – CIS UADE VOICES, n 2, 2018.

ORGANIZADORES

Daniela Ropelato

Dottore di ricerca/Phd in scienza politica, Università di Firenze
Prof.ssa Scienza politica e Analisi politiche pubbliche Istituto Universitario Sophia (Loppiano)
e Pontificia Università S.Tommaso d'Aquino (Roma)
Centro internazionale Movimento Politico per l'Unità

Flávio Dal Pozzo

Presidente do Movimento Político pela Unidade (MPPU) - Brasil
Analista de informação e comunicação na Empresa Pública Procempa – Prefeitura de Porto Alegre
Mestre em Políticas Públicas pela UFRGS
Graduado em Processamento de Dados – Unisinos
Graduado em Ciências Sociais - UFRGS

Matías Mattalini

Integrante del MPPU Argentina desde 2011.
Licenciado en Filosofía por la Universidad del Salvador
Magister en Políticas Públicas y Gobierno por la Universidad Nacional de Lanús (UNLa).
Estudia el Doctorado en Filosofía en la UNLa.
Profesor adjunto de la UNLa, se desempeña como Director de Planificación y Evaluación
Profesor en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -Sede Argentina dentro del Área de Estado y Políticas Públicas.
Ha participado y dirigido diversos proyectos de investigación sobre los sistemas de evaluación en América Latina, los procesos de planificación estratégica, la filosofía de la liberación latinoamericana y la fraternidad

Rafaela Silva Brito

Advogada atuante no Processo Legislativo, no Direito Internacional e Ambiental e nas Relações Internacionais.
Mestra em Estudos Ambientais pela Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales- UCES.
Mestranda em Poder Legislativo pela Câmara dos Deputados.
Curso completo de todas as disciplinas válidas para o doutorado em Direito Constitucional na Universidad de Buenos Aires-UBA.
Especialista em Relações Internacionais, especialista em Direito Ambiental e especialista em Direito Internacional.
Vice-presidente do IEDF (Instituto Brasileiro de Educação em Direitos e Fraternidade), gestão 2020-2023.
Embaixadora Global da Uninter (Global Student Ambassadors), 2020-2021.
Participa do grupo de pesquisa de "Los Derechos Humanos en Argentina ante los nuevos desafios"- UCES
Participa do grupo de pesquisa de Direitos Humanos, Jurisdição e Meios Pacíficos de Solução de Controvérsias em uma Sociedade Globalizada - UNINTER

ISBN: 978-65-88213-16-2

CSL



9 786588 213162