

v. 7 n. 2 dez. 2009

# SENATUS

Brasília

ISSN 1678-2313

Senatus	Brasília	v. 7	n. 2	p. 1-88	dez. 2009
---------	----------	------	------	---------	-----------

# SENATUS

SENADO FEDERAL  
SECRETARIA DE INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO  
Paulo Afonso Lustosa de Oliveira - Diretor

JORNALISTA RESPONSÁVEL  
Vera Manzolillo (DF0615JP)

EQUIPE TÉCNICA E REVISÃO  
Antonio Augusto Araujo Cunha  
Edilenice J. Lima Passos  
Marilúcia Chamarelli  
Vera Lúcia Corrêa Nasser Silva

PROJETO GRÁFICO  
Cantídio Saliba Vieira

IMPRESSÃO  
Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal

Endereço para correspondência  
Senado Federal – Secretaria de Informação e Documentação  
Unidade Infrabasilar  
70165-900 – Brasília/DF  
Tel.: (61) 3303-4382  
Fax: (61) 3303-3079  
e-mail: [senatus@senado.gov.br](mailto:senatus@senado.gov.br)

Periodicidade irregular  
Tiragem: 2.000 exemplares

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

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

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

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

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

v.

Periodicidade varia.

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

ISSN 1678-2313

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

CDU 3  
CDD 300.5



Mulher nua, CESCHIATTI

## Museu do Senado

### **UMA HISTÓRIA DE ARTE**

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

2ª a 5ª feira: 9h às 12h30m

6ª feira: 12h às 17h

Sábados, domingos e feriados: 9h30 às 17h

Informações: 3303-4331/3303-4029

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

# SENATUS



**Editorial**.....06

**Bases de dados de legislação**

Requisitos recomendáveis para as bases de dados de legislação estadual e distrital.....16

**Capa**

Di Cavalcanti.....08

**Ideologia**

Sociologia da ideologia?.....24

**Comunicação e política**

Quando a imagem substitui idéias por personagens.....12

**Museologia**

Caminhos da Museologia: transformações de uma ciência do museu.....32



## Agências reguladoras

O modelo brasileiro de agências reguladoras: breve histórico e perspectivas para o futuro.....42

## Risco ambiental

Limites paradigmáticos na avaliação do Risco Ambiental.....64

## Reassentamento populacional

Reassentamento dos atingidos por barragens: limites da competência regulatória da ANEEL.....50

## Documenta

Lei Maria da Penha / LAW N° 11,340 OF AUGUST 7, 2006.....72

Com o compromisso contínuo de retratar em suas edições uma obra de arte do acervo do Senado Federal, a **SENATUS** deste mês traz na capa ilustração do quadro de Di Cavalcanti, de 1973, intitulado *Pescadores*. Trata-se de um óleo sobre tela que emoldura uma das paredes da residência oficial da Presidência da Casa. Ainda neste número, foi incluído outro óleo do artista, que está em exposição permanente no Salão Verde da Câmara dos Deputados e que foi produzido especialmente para a inauguração de Brasília.

No primeiro artigo desta edição, a doutora em Sociologia da Comunicação Política, Neusa Demartini Gomes, sob o instigante título *Quando a imagem substitui idéias por personagens* salienta, a partir da imortal frase atribuída a Mao-Tsé-Tung, “mais vale uma imagem do que mil palavras”, a importância desta representação e o seu papel decisivo na política desde os tempos mais remotos.



A mestre em Biblioteconomia e Documentação, Edilenice Passos, mostra em *Requisitos recomendáveis para as bases de dados de legislação estadual e distrital*, uma comparação entre as citadas bases de dados. Enfatiza os pontos positivos e propõe requisitos recomendáveis para uma fonte de informação ideal. Este trabalho foi originalmente apresentado no 1º Ciclo de Debates sobre Base de Dados de Legislação Estadual e Distrital, realizado pela Secretaria de Informação e Documentação do Senado Federal, em junho de 2009.

*Sociologia da Ideologia?*, questão tratada no texto do sociólogo gaúcho, especialista em gestão estratégica, Pável Lavrenthiv Grass, é mais um destaque deste número da **Senatus**. Pável, ao apresentar o surgimento de uma nova ordem ideológica mundial, questiona a existência de uma crise ideológica mundial e demonstra como a sociologia pode estudar a ideologia.

Pela primeira vez, a **Senatus** traz um artigo relacionado à área de museus. O pesquisador Bruno C. Brulon Soares, em *Caminhos da Museologia: transformações de uma ciência do museu*, apresenta a nova ciência social da Museologia, que transcende a *disciplina criada historicamente a partir dos museus*. Segundo o autor, “todos os museus estão em transformação e representam, eles mesmos, as mudanças do mundo e das sociedades”. É “necessário se estabelecer algumas pré-condições para a total integração da Museologia com a prática do museu”.

Dois artigos abordam, de forma diversa, o papel das agências reguladoras. No primeiro, Alex Cavalcante Alves, bacharel em Comunicação Social, com habilitação em Publicidade e Propaganda, e pós-graduação em Direito, reforça, em *O modelo brasileiro de agências reguladoras*, a importância destas instâncias, “concebidas como instrumentos para a execução de políticas de Estado”. No segundo, *Reassentamento dos atingidos por barragens*, de autoria de Lúcia Penna, especialista em Direito Regulatório, temos uma análise dos fundamentos da competência regulatória da ANEEL e das questões ligadas ao processo de remanejamento das populações atingidas por barragens. São apresentados dois estudos de caso referentes às Usinas Hidrelétricas Três Irmãos, no Estado de São Paulo, e São Salvador, no Estado do Tocantins.

No último estudo desta edição, *Limites paradigmáticos na avaliação do risco ambiental*, a especialista em Direito Ambiental, Kátia Silene de Oliveira Maia, e o doutor em Administração, Luiz Felipe Serpa, expõem “as implicações epistemológicas das estruturas conceituais encerradas pelo paradigma antropocêntrico-utilitarista, *vis-à-vis* o paradigma biocêntrico, tendo como referência as possibilidades interpretativas oferecidas por cada paradigma para operar o conceito de risco”.

Dando continuidade à seção **Documenta**, iniciada no número anterior, divulgamos a versão em inglês da Lei Maria da Penha, que trata da violência doméstica e familiar contra a mulher e que completa três anos de existên-

cia. Roberto Homem, jornalista da Agência Senado, entrevistou Maria da Penha no estande do Senado, durante a XIII Feira Pan-Amazônica do Livro. Roberto relata, em *A superação em favor do fim da violência contra a mulher*, a peregrinação e o sofrimento desta batalhadora, e descreve, brevemente, o conteúdo da lei.

O leitor poderá perceber, neste número, a importância da normalização e da regulamentação de ações, tanto do Estado, quanto no campo das ciências, para melhor estruturação da sociedade e das informações. Para tanto, são necessárias, por vezes, mudanças. Mudanças de projetos, mudanças de perspectivas, de comportamentos. Mudanças que possam alinhar idéias passadas, presentes e futuras.



Marcos Oliveira

Haroldo Feitosa Tajra  
Diretor-Geral do Senado Federal.

# Di Cavalcanti



Sem título, óleo sobre tela, 283x881 cm (obra em exposição no Salão Verde da Câmara dos Deputados)

Jonas Lima

## Di Cavalcanti: símbolo do modernismo brasileiro

Emiliano Augusto Cavalcanti de Albuquerque e Melo nasceu no Rio de Janeiro, em 06 de setembro de 1897, onde faleceu em 26 de outubro de 1976. O artista foi um dos idealizadores da Semana de Arte Moderna e uma referência importantíssima para todo o grupo modernista e, desde então, para a história das artes plásticas no Brasil.

Deu início à sua carreira muito jovem ainda: em 1914, aos 17 anos, a revista *Fon-Fon* publicava seus desenhos de caricaturas e, em 1916, participou de uma exposição coletiva no Salão dos Humoristas.

Matriculou-se na Faculdade de Direito e, em 1917, mudou-se para São Paulo, não terminando o curso. Conviveu com Mario e Oswald de Andrade, Tarsila, Anita e Brecheret. Interessado em pintura, frequentou, em São Paulo, o ateliê do pintor George Elpons, um alemão de

influências impressionistas. É considerado, entretanto, um autodidata.

Participou da organização da Semana de Arte Moderna de 1922, sendo responsável pelos catálogos e programas e expondo 12 pinturas. Di Cavalcanti já era um artista de talento bastante reconhecido nessa época, e sua atuação em 1922 foi essencial para o sucesso da mostra.

Entre 1923 e 1925, viveu em Paris, época em que entrou em contato com Picasso, Braque e Matisse. *O Beijo* data dessa época, evocando uma atmosfera romântica de sua juventude. Em viagem à Itália, pôde ver os clássicos, que contribuíram para sua formação de pintor. Teve influências, também, de Delacroix, de Gauguin e dos muralistas mexicanos.

Filiou-se ao Partido Comunista e, a partir de então, as temáticas sociais e nacionais tornaram-se presentes em



suas obras. Retornou a Paris em 1937, onde recebeu medalha de ouro com a decoração do Pavilhão da Companhia Franco-Brasileira, na Exposição de Arte Técnica, e onde viveu até 1940. Executou vários painéis, dentre eles, o painel Samba e Carnaval, para o Teatro João Caetano, no Rio de Janeiro, em 1929, considerado um dos primeiros painéis modernistas da América Latina. Publicou, também, álbuns com gravuras e serigrafias, ilustrou livros, bilhetes de loteria e desenhou jóias. Escritor, jornalista e poeta, publicou *Viagem da Minha Vida* e *Reminiscências Líricas de um Perfeito Carioca*, escreveu crônicas e comentários para jornais e revistas. Participou das I, II e VII Bienais de São Paulo, da XXVIII Bienal de Veneza, além de inúmeras exposições no Brasil e no exterior.

Como pintor, conquistou, além do prêmio de Melhor Pintor Nacional na II Bienal de São Paulo, o 1º Prêmio na Mostra Internacional de Arte Sacra de Trieste, Itália, pelo quadro *Crucificação*, adquirido pelo Instituto de Arte Litúrgica de Roma. Também ganhou a Medalha de Ouro na II Bienal Interamericana do México e o Prêmio Crítica de Arte em 1971, por ocasião da Retrospectiva no Museu de Arte Moderna de São Paulo.

Suas obras espalham-se em museus e coleções particulares por toda América Latina, Estados Unidos e Europa, destacando-se os quadros *Família*, no Museu de Arte de Montevidéu, *Scène Brésilienne*, no Museu de Arte Moderna de Paris, *Via Sacra*, na Catedral de Brasília, *Cinco Moças de Guaratinguetá*, no Museu de Arte de São Paulo, *Ciganos* e o tríptico *Navio Negroiro*, no Museu Nacional de Belas Artes, e *Seu Ateliê* e *Obra Inacabada*, que permanecem no Museu de Arte Moderna de São Paulo, tendo sido doados após sua morte.

O Senado Federal integra esse expressivo rol de localidades que tem a honra de exibir uma obra de Di Cavalcanti. A tela *Pescadores*, de 1973, está na residência oficial da Presidência da Casa. A Câmara dos Deputados também ostenta no seu Salão Verde, próximo à Presidência daquela Casa, um enorme quadro do artista, retratando e homenageando os candangos, os “heróis” da construção de Brasília. Trata-se de um óleo sobre tela, de 1960, de 2,83x8,81m, sem título, apesar de ser conhecido popularmente por *Alegoria de Brasília*, terminado – como prometido ao Presidente Juscelino Kubistchek - para inauguração de Brasília.

Sobre esse trabalho, teria dito: “O candango montado a cavalo é a figura central do mural da Câmara. Nele eu represento a chegada a Brasília dos colonizadores, entre os quais me coloco, no campo das artes plásticas.” Ainda segundo o artista, “o candango em branco, preto, cinza e azul, representa a conquista de Brasília por seus colonizadores valentes”.

## Di Cavalcanti e seus críticos

Eis o aparente paradoxo de Emiliano Di Cavalcanti: este grande individualista é um pintor social, este boêmio dispersivo é um trabalhador obstinado, este copiadador de histórias pitorescas é um espírito sério capaz de disciplina. O homem Di Cavalcanti é rico em surpresas e imprevistos, solidário com outros no sofrimento e na alegria. Sabe que o prazer sempre foi um elemento importante na criação da obra de arte. Sabe que o prazer encerra também conflitos, abismos, contradições...” (Murilo Mendes, 1949).

Um quadro de Di Cavalcanti - qualquer quadro - é, antes de mais nada, uma projeção de sua sensibilidade e de sua personalidade; e daí, o seu extraordinário fascínio, o seu poderoso encanto, a sua capacidade de encantar instantaneamente a simpatia e a admiração de um público heterogêneo, em que se irmanam solidariamente leigos e entendidos. Diante de bem poucos artistas nacionais se poderia com rigorosa veracidade repetir, como diante de Di Cavalcanti, este aparente lugar-comum, muito menos comum, aliás, do que se imagina: a obra é o homem (Luis Lopes Coelho, São Paulo, 1964).

Di nos dá na sua pintura, de onde rescendem todas as influências legítimas do tempo percorrido, a dimensão de uma terra pulsante de cor, ingênua e triste.

Di é um pintor bem maior do que se pensa, bem maior do que a fama cheia de rótulos com que o designaram. Porque o instinto estético de Di Cavalcanti, que é um homem de sensibilidade extrovertida, irreverente, requintada, independente e bem humorada (no sentido às vezes sarcástico do bom humor), este instinto estético vem comandar as paixões, sobre as quais se tem a impressão de que Di escava no momento vivo do circuito. Toda sucessão de imagens nos despertam um estado de paixão equivalente, ou pelo menos nos inquietam em direção a um mundo palpitante em que vivemos, e, que nem sempre nos atinge (Walmir Ayala, Rio de Janeiro, 1973).

Em EMILIANO DI CAVALCANTI encontrou a pintura um de seus maiores e mais originais intérpretes: sensual e expressivo, o fabuloso artista - numa carreira de mais de 50 anos -, vem criando mitos visuais que hão de permanecer como outros tantos pontos altos da arte nacional (José Roberto Teixeira Leite, Rio de Janeiro, 1973).

Ao longo deste meio século transcorrido, Di Cavalcanti ocupou um lugar de 1º plano nas artes plásticas do Brasil. Além de idealizar a Semana de 1922, foi ainda o principal responsável pelo surto de uma pintura temática nacional, dominante após aquele movimento. Apesar de suas ligações com a Escola de Paris e o Cubismo, é um pintor profundamente carioca e brasileiro. A sua obra reflete como nenhuma outra, pela extensão no tempo, a vida do nosso povo. O carnaval, o ritmo e a ginga dos sambistas, as baianas, as mulatas capitosas, as mulheres

da vida, os passistas, os malandros, os seresteiros, os bailes de gafeira, os trabalhadores, a paisagem, enfim a própria vida do País está presente em sua pintura, que é sempre vigorosa. A sensualidade brasileira está nas linhas, formas e cores, expressionistas de suas telas (Antonio Bento, Rio de Janeiro, 1973).

"(...) O que dará, porém, este clima de sensualidade aos quadros de Di Cavalcanti não será a figura da mulata em si, mas o tratamento que ele dará à pintura e principalmente à cor. A partir de 1926, em alguns trabalhos, como *Cinco Moças de Guaratinguetá*, nota-se o aparecimento de fortes contrastes cromáticos. No entanto, a cor ainda está dependente do desenho, uma vez que predomina o cuidado na relação entre os volumes e os planos (Carlos Zílio, 1982).

"Talvez mais do que a sua própria obra de pintor e desenhista, observada isoladamente, é a totalidade do ser humano que passou um dia, muito cedo na vida, a assinar-se Di Cavalcanti, que se instaura como símbolo no modernismo brasileiro. Isso se acentua pelo fato de sua presença nunca ter-se restringido à área exclusiva das artes visuais, abrangendo também a prosa e a poesia, a ponto de ele preferir que o considerassem não como um pintor, mas como um intelectual que pintava." (PONTUAL, Roberto. *Entre dois séculos: arte brasileira do século XX* na coleção Gilberto Chateaubriand. Prefácio de Gilberto Allard Chateaubriand e Antônio Houaiss. Apresentação de M. F. do Nascimento Brito. Rio de Janeiro: Jornal do Brasil, 1987).

"Di tinha um senso de humor muito rico, e muito sutil também. Em todos os momentos ele utilizava as circunstâncias como uma forma de exprimir o seu humor. Com isso ele foi, de certo modo, o precursor de algumas tendências muito modernas da antiarte, se bem que esse aspecto da sua obra tenha passado muitas vezes despercebido. Fazia, por exemplo, esse

quadro propositadamente 'matado' em que a finalidade não era o quadro, era o gesto; e essa importância do gesto na sua atividade está muito relacionada com certos aspectos da arte conceitual. (...) Para uma avaliação da obra pictórica de Di Cavalcanti talvez ainda nos falte uma perspectiva histórica. Em minha opinião, uma das coisas mais importantes em Di foi a sua contínua preocupação em fazer uma arte brasileira, ligada aos aspectos cotidianos da vida brasileira e procurando através deles definir a nossa identidade cultural. Esta tendência foi tão forte nele que não conheço qualquer trabalho de Di Cavalcanti que não a reflita, não reflita esta preocupação. Qualquer trabalho de Di, bom ou ruim, é um trabalho brasileiro" (SCHENBERG, Mario. *Pensando a arte*. São Paulo: Nova Stella, 1988).

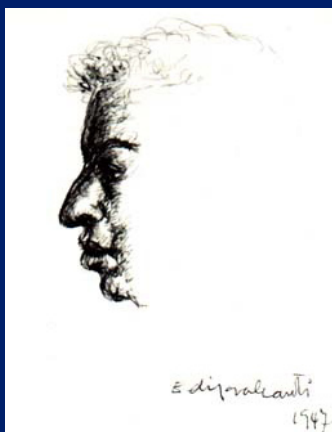
Emiliano Di Cavalcanti foi um jornalista do traço, um registrador, um irônico testemunho. Mas, também, um afetuoso contemplador das coisas nacionais, das fraquezas brasileiras, nas quais ele, afinal de contas, também se comprazia. (...) Emiliano Di Cavalcanti, famoso pela sua maneira sensual e plástica de pintar, pouca gente sabe, começou como desenhista e ilustrador. Os seus desenhos estão entre o que de melhor já fez e marcam decisivamente uma época de nossa história (Jacob Klintowitz, In: *Mestres do Desenho Brasileiro*, 1983).

"Tinha prazer com o ato de pintar e não se preocupava em alcançar a cada vez a obra-prima; queria basicamente expressar-se. Nos anos 20 e 30, sua produção é mais homogênea; nos 40 e 50, surgem numerosas e famosas obras magistrais; dos 60 em diante, elas se tornam raridade.

Apesar disso, Emiliano Di Cavalcanti permanecerá para sempre como um dos maiores pintores brasileiros, e o que melhor captou um determinado lado do País: o amoroso, o sensual. O largo pre-



"Pescadores", óleo sobre tela, de 1973, 74x100 cm



domínio da figura humana em sua arte é também uma manifestação de seu humanismo essencial - o mesmo humanismo que o levou a ser um indivíduo da esquerda, embora não exatamente um ativista partidário. Como Segall, Ismael Nery e Portinari, Di fez do homem o objeto de sua atenção" (ARAÚJO, Olívio Tavares de. *Pintura brasileira do século XX: trajetórias relevantes*. Rio de Janeiro: Editora 4 Estações, 1998. p.46-48).

### “Di Cavalcanti: o enamorado da vida

Qualquer semelhança de espírito entre o poeta Vinícius de Moraes e o pintor Di Cavalcanti não será o que vulgarmente se chama de mera coincidência, é a mais pura afinidade. Cariocas que amaram - como poucos - o Rio de Janeiro, além das incontáveis mulheres que passaram por suas vidas. Tudo cantado em versos, música, prosa e imagens para deleite das gerações futuras. Ambos poetas, escritores e boêmios, entendiam que da vida só se poderia levar prazeres. Nesse aspecto, o crítico Jaime Maurício assim frisou sobre o pintor do Catete: “...fez da boêmia uma bandeira romântica”. E foi dessa maneira que esses dois gigantes da cultura brasileira levaram a vida: em constante alegria e celebração. Não sabemos se Di Cavalcanti pintou Vinícius em suas cores tão brasileiras mas Vinícius cantou em versos, em 1963, o amigo pintor:

“...Que bom existas, pintor  
Enamorado das ruas  
Que bom vivas, que bom sejam...”

Ainda de Jaime Maurício, recolhemos na brilhante pesquisa coordenada pela curadora Denise Mattar um resumo perfeito do que foi o pintor Emiliano Augusto Cavalcanti de Albuquerque e Mello, autor da idéia da famosa Semana de Arte Moderna de 1922: “ ...Na ausência de tradições e técnicas tipicamente nacionais, precisamos ter pintores dignos desse nome crescidos no Brasil, por ele sensorialmente formados. Como Di Cavalcanti que nos conta em lápis e tintas de modo tão brasileiro o que vê e sente. E isso com uma espontaneidade que não exclui muito labor... Nosso prazer diante das telas de Di nasce desse encontro do que subsiste na sua pintura de pessoalmente tumultuoso com o rigor da expressão definitiva, admiravelmente ordenada. No mundo do artista, feito de mulatas, pescadores, músicos, palhaços, meretrizes, circos, mercados, bordéis, portos e do mar nunca muito longe, nada há de pletórico, congestionado, ou simplesmente ornamental. Tudo, se bem que amplo, generoso, rico, permanece essencial, participa de uma realidade mais profunda e renovada.”

(...)

Falar da pintura de Di Cavalcanti é falar da cara e do povo brasileiro, da exuberância tropical do País, de sua sensualidade sem folclore”.

(Renato Rosa - <http://www.dicavalcanti.com.br/apresentacao.htm>)

### Di Cavalcanti por seus amigos

#### Uma Flor para Di Cavalcanti

Esta é uma flor para Di,  
uma flor em forma diferente:  
de flor-mulher,  
desabrochada onde quer  
que exista amor e verão.  
Verão como a cor cintila  
nas curvas, e sorri  
nesse púrpuro arrebol  
que Di tirou do seu Rio  
coado de mel e sol.  
Uma flor-pintura, zinzindo  
o canto de amor  
que acompanhou toda a vida  
do pincel, o gozo-dor  
de criar e de sentir,  
divina e tão sensual razão  
que coube, na Terra, a Di.

(Carlos Drummond de Andrade)

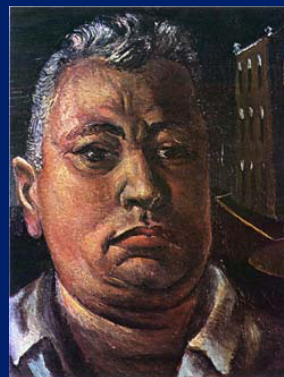
... Que bom que existas, pintor  
Enamorado das ruas  
Que bom vivas, que bom sejam  
Que bom lutes e construas  
Poeta o mais carioca  
Pintor o mais brasileiro  
Entidade mais diletta  
Do meu Rio de Janeiro  
- Perdão meu irmão poeta  
Nosso Rio de Janeiro

(Vinícius de Moraes, setembro de 1963)

Informações compiladas de:

<http://www.latinartmuseum.com/cavalcanti.htm>

<http://www.dicavalcanti.com.br/> (contém importante registro das obras de Di Cavalcanti, separadas por décadas)



Di Cavalcanti

Neusa Demartini Gomes

# Quando a imagem substitui idéias por personagens



## Introdução

Desde os tempos mais remotos, a política sempre foi um fenômeno de comunicação. MUÑOZ ALONSO (1989) escreveu, citando Rousseau, que a política é oligárquica por natureza e, continua o autor espanhol, na vida política se dá a existência de uma dicotomia composta de governantes/governados, representados pelos poucos que exercem o poder - baseados em umas ou outras legitimidades e com ajustes a uns ou outros mecanismos de acesso e exercício do mando-, e pelos muitos, sobre os quais se desdobra esse poder. Essa pequena elite que exerce o poder sempre sentiu a necessidade de estabelecer, sejam nas sociedades democráticas ou não, algumas formas de se comunicar com o conjunto dos indivíduos submetidos ao seu domínio. Uma das maneiras que identificamos, dentre várias outras, é a criação e sustentação de uma imagem positiva diante dos governados, não apenas em épocas de alternância do poder ocorrida nas democracias, por meio do voto popular, mas, também, no poder alcançado por outros meios, como nos casos de golpes de Estado. Assim, partimos da premissa de que, desde primórdios dos tempos, nunca houve vida política fora do âmbito da imagem.

Este texto tem o objetivo de, por meio de uma pesquisa bibliográfica, sistematizar alguns conhecimentos teóricos e técnicos sobre o tema da imagem política, hoje nos domínios do *marketing*, tanto político quanto eleitoral, partindo do conceito de representação, entendida, primordialmente, como a visibilidade de uma realidade latente, para chegar até um significado mais popularmente conhecido como “criar a imagem”, expressão que não pode deixar de estar presente no vocabulário dos comunicadores dos dias de hoje.

A idéia de representação que, formulada de maneiras muito diferentes, é uma das onipresentes na história das idéias políticas, leva implícita, em si mesma, um elemento de comunicação. Dar presença (representar) significa converter a latência em visibilidade. A função da representação consistiria em dar visibilidade a uma realidade em si mesma latente. Fazer visível vale tanto quanto “mostrar”. Representar é, então, mostrar, dar visibilidade ao que o povo solicita. O representante tem a mesma índole do representado; é, também, uma realidade “pessoal”. Fazer visível, mas de maneira especial. Significa muito mais tornar “público”. Público é o contrário de privado. Representar consiste, então, levar para a esfera pública

uma realidade que em si mesma é latente, e que pertence à esfera privada. Aqui, presença significa propriamente “publicidade”, no sentido de Habermas, de tornar público. O representado, o povo, a realidade política, latente em si mesma, “privada”, se torna pública em virtude da representação. A presença que a representação dá não é apenas visibilidade, mas “publicidade”.

### 1. Algumas considerações para entender o fenômeno

*Este (o político) terá todas as vantagens em se mostrar no concerto e se confiar às câmeras. A melodia e o clichê terão a virtude, eminentemente política, de despolitizá-lo, transformá-lo em “um homem como você e eu” (RÉGIS DEBRAY, 1994).*

Partindo da imortal frase atribuída a Mao-Tsé-Tung, “mais vale uma imagem do que mil palavras”, percebe-se a importância desta representação e do seu papel decisivo na política desde os tempos mais remotos e o poder, atualmente a ela atribuído. A tecnologia moderna nos oferece inúmeras possibilidades de uso, sobretudo, a televisão e a internet, que nos fazem viver a era que está sendo chamada de “uma civilização de imagens”.

O termo latino, *imagine*, deu origem ao português, *imagem*, cada vez mais usado nas estratégias de *marketing*, principalmente na política. O significado original, primário, deste vocábulo é o de representação de um objeto em desenho, pintura, escultura etc. e, nesse sentido, uma fotografia ou os conteúdos típicos das artes plásticas e visuais são imagens. Porém, cada vez mais, a palavra imagem é usada no sentido de representação mental coletiva de uma pessoa, grupo ou instituição que inclui uma valorização positiva ou negativa. Assim, dizemos que tal político, tal partido ou tal governo “tem boa ou má imagem”, indicando que isso, a que chamamos de opinião pública, mantém um juízo favorável ou não da pessoa, entidade ou instituição da qual se está tratando. Fala-se, desta forma, correntemente, de “campanhas de imagem” com a finalidade de conseguir, por parte desta opinião pública, uma valorização positiva da pessoa ou do grupo objeto da campanha. Segundo MUÑOZ ALONSO (1989), o termo, no entanto, pode ter duas acepções.

Na primeira, a clássica, enfatiza-se mais o objeto ou a pessoa representada, ou seja, o original, de maneira que a imagem é considerada boa ou má na medida em que retrata, com maior ou menor fidelidade, a pessoa, o objeto ou a cena que se procura representar. Na época em que vivemos está acontecendo um processo que o autor denomina “autonomização da imagem”, testemunhada pela evolução da arte contemporânea, na qual a subjetividade de quem faz a representação, ou seja, o artista, o técnico ou o próprio resultado - a imagem -, tem mais importância do que aquilo que se quis representar. Porém, é evidente, diz ele, que jornalisticamente

a melhor imagem ainda é aquela que capta com maior fidelidade a realidade que se quer representar.

Continuando o pensamento do mesmo autor, quando falamos numa segunda acepção de imagem, importante é, precisamente, o resultado, aquilo que é fixado na mente dos destinatários, uma idéia, obviamente favorável a quem faz ou paga a operação. Já não se trata de refletir o mais fielmente possível a realidade ou a personalidade do objeto da campanha, mas de fazer uma representação do mesmo, com recursos plenamente favoráveis que destaquem, chegando quase a inventar, qualidades, traços e aspectos positivos que dissimulem, cuidadosamente, até fazerem desaparecer os aspectos negativos. Assim, a boa imagem não seria aquela que retrata fielmente a realidade, mas a que consegue uma visão mais favorável, mesmo que se distancie dessa realidade. Para isso, existem técnicas atualmente usadas tanto para candidatos, partidos, quanto para instituições governamentais, cada vez mais aperfeiçoadas pelos profissionais de *marketing* dedicados ao serviço da política.

Ainda nesse sentido, o que mais importa é, conhecendo a opinião do eleitorado, tratar de ressaltar ou, se for o caso, criar uma imagem que corresponda às expectativas levantadas nas pesquisas. Diante disso, podemos afirmar que, a imagem dos políticos não se constrói do nada, mas sim a partir do ideário do eleitor. Esta construção se faz usando não apenas os elementos intrínsecos, como também aqueles considerados extrínsecos ao candidato, quer dizer, elementos que partem do ideário do povo. Para quem comanda uma campanha política, o objetivo, dentro deste quadro, é afirmar a credibilidade do seu candidato e do seu programa, além de transmitir uma emoção positiva em relação a estes e, na medida do possível, quebrar a credibilidade do programa do candidato adversário relacionando-o a uma emoção negativa.

### 2. De uma imagem próxima, até a caricatura ou abstração do ser

Além dos elementos intrínsecos (aparência física, carisma pessoal etc.) e dos elementos extrínsecos (simpatia, aparência de honesto etc.), na construção da imagem são selecionados e usados tanto os atributos pessoais (virtudes e defeitos), que não têm um conteúdo necessariamente político, quanto os atributos funcionais (qualificações profissionais), que são julgados compatíveis e necessários para o exercício de cargos públicos. Isto porque o eleitor vota, não apenas em alguém que julga tecnicamente qualificado, mas também, numa pessoa que julga pessoalmente apta para a função. E, quando responde às pesquisas de opinião, geralmente combina, na sua escolha, estes dois atributos: de nada adiantaria escolher alguém tecnicamente apto e profissionalmente preparado

se, moralmente, se trata de uma pessoa desqualificada; inversamente, de nada adiantaria escolher alguém com a moral intocável, mas tecnicamente despreparado e desqualificado para o cargo.

FERRAZ (2003) apresenta agrupamentos de qualificações normalmente observadas no potencial dos candidatos e que podem ser exploradas pelos profissionais que trabalham para os políticos, às quais denomina “constelações” (da firmeza, do tocador de obras, da mudança, da continuidade, do radicalismo, do populismo e, por último, das virtudes e dos vícios).

Esse segundo sentido de imagem, cada vez mais usado em nossos dias, principalmente pelos profissionais de Relações Públicas, não é uma criação contemporânea, fruto de nossa moderna civilização tecnológica e da imagem. Em alguns autores clássicos, principalmente a partir do Renascimento europeu e, de forma mais concreta, entre os clássicos do Barroco, podemos encontrar um abundante uso do termo “aparência” que, atualmente, incluímos nessa acepção de imagem. Como exemplo, citamos Maquiavel e sua obra máxima, *O Príncipe*, que

“pode ser considerada como um autêntico Manual de Relações Públicas a serviço dos governantes, pois é interessante verificar como este autor se preocupava com a imagem do príncipe, e dava receitas para melhorar a visão que os súditos poderiam ter dele” (MUÑOZ ALONSO, 1989, p. 61. Tradução nossa)

Para Maquiavel, um dos grandes pensadores da monarquia absoluta, a “reputação” (que, mais tarde, seria tratada como opinião pública) era um fundamento essencial para o poder. Por isso o primeiro passo para o príncipe chegar ao poder seria formar uma “grande reputação” o que, atualmente, se insere nas modernas campanhas de imagem de candidatos.

Outras orientações de Maquiavel:

- Os homens são tão simples que obedecem de tal modo as suas necessidades presentes que, aquele que engana sempre encontrará quem se deixe enganar.
- Não é necessário que um príncipe possua de fato todas as qualidades, mas é necessário dizer que as têm.
- O indivíduo popular se deixa captar pela aparência e a circunstância das coisas e, no mundo, não há mais do que pessoas populares.” (MAQUIAVEL *apud* MUNÓZ ALONSO, 1980, p. 63. Tradução nossa)

Como se vê, Maquiavel era plenamente consciente da conveniência de um governante contar com uma boa imagem, utilizando, para consegui-la, o engano ou qualquer outro artifício útil.

A necessidade individual de possuir uma imagem positiva diante dos demais dá origem a inúmeros comportamentos da vida cotidiana dirigidos, tanto a reafirmar a forma em que nos vemos, quanto a criar ou consolidar a imagem que os outros têm de nós. Para tan-

to, as frases de QUEVEDO (1980):

“Dichosos vosotros españoles que, sin merecerlo, sois vasallos gobernados por un Rey tan vigilante y católico, a cuya imitación vais al cielo...”

“Y es aquél que se gana de comer como sastre y se viste como hidalgo...”

“El señor que por tener acciones de Grande se empeña, el Grande remeda discretas cosas del Rey...”

“No ves los viejos hipócritas de barbas envainadas en tinta, querer en todo parecer muchachos...”

As modernas tecnologias da comunicação e, em especial, a televisão e a internet, são instrumentos bastante eficazes a serviço da imagem. Referindo-se ao *Príncipe*, MUÑOZ ALONSO (1989) comenta que encontramos, ali, praticamente completa, uma teoria da aparência-imagem a serviço da política.

DEBRAY (1994) considera injurioso ter que aceitar a “democratização da imagem”, inicialmente um golpe social para as classes esnobes e autoridades legalmente constituídas que, desde a Antiguidade, tinham se beneficiado de um monopólio figurativo de fato, materializado pelas moedas com efígies e estátuas que, segundo o autor, configuram os primeiros suportes de propaganda política.

Porém, diante da inquestionável presença do *marketing* e de seus recursos nas campanhas eleitorais, podemos hoje usar a afirmação de FERRAZ (2007) de que um homem público somente pode ser conhecido por sua imagem. Continua o autor comentando que, a muito poucos é dado conhecê-lo de maneira mais completa, íntima e pessoal. Segundo o cientista político, hoje se tornou praticamente impossível falar-se em política, sobretudo em eleições, sem recorrer ao farto uso da palavra “imagem”, cujo conceito é dos mais ricos e complexos da linguagem política. Trata-se, segundo ele, de um termo que pertence simultaneamente aos campos da publicidade, da psicologia e da política. Inspirando-se em Maquiavel, afirma, ainda, que a arte da dissimulação é necessária ao exercício do governo, não sendo preciso ter tais qualidades, mas sim, aparentá-las. Portanto, ao político atual, não há saída: assumir uma carreira pública significa, inevitavelmente, aceitar que adquirirá uma imagem - que pode ou não ser compatível com a que ele tem de si mesmo - e que terá de administrá-la, para evitar que ela venha a ser deturpada. E administrar a imagem vem a ser uma matéria da maior relevância para o sucesso político e para o desempenho de suas funções administrativas.

### 3. Conclusões

Tecnicamente, criar e administrar uma imagem é um trabalho bastante complexo e difícil, que exige a participação de profissionais da área de comunicação mer-

cadológica. Temos exemplos clássicos na história da política contemporânea, como foi o caso do ex-presidente americano John Kennedy, nos anos 60 e, no Brasil, o caso mais atual é, sem dúvida o do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, cuja imagem de político bastante agressivo e radical foi reposicionada pelo publicitário Duda Mendonça, em sua campanha de 2002, para a de um “Lulinha paz e amor”, imagem com a qual conseguiu se eleger e, posteriormente, se reeleger. Atualmente, podemos perceber o exercício de mudança da imagem da Ministra Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, de uma mulher bastante autoritária e até mesmo dura no trato, para uma mulher mais feminina, suave e interativa com o povo brasileiro.

A imagem, uma vez constituída, torna-se uma construção social, suscetível de um controle apenas parcial por parte do indivíduo público que a detém. Se mal administrada, pode escapar ao seu controle e dar origem a uma caricatura que, embora não corresponda aos seus sentimentos, torna-se socialmente uma realidade. O processo de criação de imagem, quando muito exacerbado, pode ocasionar imagens cada vez mais abstratas, distantes do original, de maneira que a política, feita apenas para a mídia, pode gerar grandes situações na realidade prática, onde a questão de fundo é nada. Há alguns fatores que contribuem na construção da imagem, tais como as concepções político-ideológicas do eleitor, os fatos e as informações que têm conteúdo positivo e negativo, a imagem que o político já possui antes de entrar na disputa e algumas questões colocadas durante a disputa eleitoral. Portanto, a imagem do candidato não se constrói a partir do nada, mas sim a partir do ideário do eleitor, das questões preexistentes e das questões conjunturais. Além disso, sua evolução está relacionada ao nível de conhecimento que o eleitor tem deste e dos demais candidatos.

É certo que candidatos mais conhecidos tendem a ter, no início da campanha, uma imagem mais definida, para o bem ou para o mal. Uma imagem negativa consolidada é mais difícil de ser revertida do que uma imagem positiva, mesmo que isto tenha a possibilidade de ser trabalhado com um grande esforço da mídia. Como exemplo atual, destacamos o caso da governadora do estado do Rio Grande do Sul, Yeda Crusius, cuja imagem encontra-se bastante desgastada em função de acusações de corrupção pela oposição, ter sido alvo de um processo de *impeachment*, não ter atendido reivindicações de classes trabalhistas, além de apresentar uma postura pessoal considerada como arrogante para com o público em geral e que contratou uma equipe de profissionais de comunicação para tratar de melhorar sua imagem junto à opinião pública gaúcha, uma vez que pretende ser candidata à reeleição em 2010.

Mas não são somente pessoas que contratam profissionais para melhorar sua imagem. Segundo o colunista Naum SIROTSKY, correspondente em Jerusalém do jornal Zero Hora, de Porto Alegre, Israel, no dia 18 de dezembro do ano 2000, reuniu uma equipe internacional de profissionais de Relações Públicas para melhorar sua imagem diante do mundo, já que tinha uma das piores, além de estar perdendo causas demais nas Nações Unidas. Enquanto isso, os palestinos conseguiam mais simpatia para sua causa, partindo para a Intifada e trabalhando com a mídia.

É importante levar em consideração que, em nosso País, para a maioria da população, a imagem criada é a única referência que ela tem dos políticos que concorrem às eleições bem como daqueles que já estão no poder.

### Referências bibliográficas

- DEBRAY, Régis. *O Estado sedutor*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- FERRAZ, Francisco. *Imagem de político*. Porto Alegre: AD200, 2003. (Cadernos eleitorais).
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- LASSWELL, Harold. *Propaganda technique in the World War I*. London: Kegan Paul, Trench, Trubner, 1927.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- MUÑOZ ALONSO, Alejandro *et al.* *Opinión Pública y Comunicación Política*. Madrid: Eudema Universidad, 1990.
- MUÑOZ ALONSO, Alejandro. *Política y nueva comunicación*. Madrid: Eudema Universidad, 1989.
- QUEVEDO, F. de. *El alguacil endemoniado*. Madrid: Aguilar, 1980.
- SIROTSKY, Naum. Imagem nacional. *Jornal Zero Hora*, Porto Alegre, 11 dez. 2000, p. 33.



Neusa Demartini Gomes  
Graduação em Jornalismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1970), mestrado em Marketing y Gestión Comercial – Escuela Superior de Estudios de Marketing (1980) e doutorado em Sociología da Comunicación Política – Universidad Complutense de Madrid (1995), professora titular do PPGCOM da PUCRS.  
ndegomes@terra.com.br

Edilenice Passos

## REQUISITOS RECOMENDÁVEIS PARA AS BASES DE DADOS DE LEGISLAÇÃO ESTADUAL E DISTRITAL

### 1 Introdução

O cenário de acesso à informação jurídica normativa (legislação) está apoiado no tripé: obrigação de publicação das normas jurídicas; obrigação de se conhecer todas as normas jurídicas; volume de normas jurídicas editadas diariamente.

A obrigação de publicação das normas jurídicas está determinada no art. 1º da Lei de Introdução ao Código Civil que postula: “Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada”. Barros (2008, p. 188) esclarece que:

“Os atos administrativos só estarão aptos a produzir efeitos perante seus destinatários externos ou terceiros quando verificada a publicação no *Diário Oficial* dos diversos entes da federação brasileira (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Nas localidades municipais onde não houver órgão de imprensa oficial, a publicação pode ocorrer no *Diário Oficial* do Estado ou da União, ainda que lhe seja mais dispendioso.

Admite-se, também, a afixação do ato na sede da Prefeitura ou da Câmara Municipal. A publicação não se restringe apenas aos atos do Poder Executivo, mas de todos os órgãos que compõem a administração pública geral.”



A obrigação de conhecer a legislação brasileira está descrita em duas normas: no art. 3º da Lei de Introdução ao Código Civil, que claramente dispõe que ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando não a conhecer; e no art. 21 do Código Penal, que contém disposição similar: “O desconhecimento da lei é inescusável”.

Entretanto, o volume de informações jurídicas normativas pode dificultar a sustentação do segundo lado do tripé, pois, tanto o excesso quanto a falta de informações, pode causar a desinformação e, no caso de acesso à informação jurídica, impedir o exercício da cidadania. O cidadão precisa conhecer os seus direitos e os mecanismos legais para defendê-los.

É por meio dela [informação] que o cidadão (no sentido individual ou coletivo) tem condições de conhecer e cumprir seus deveres, bem como de entender e reivindicar seus direitos. É ainda com base em informação que a sociedade civil pode acompanhar, contribuir, participar, avaliar, questionar e ocupar seu espaço perante a estrutura e os poderes do Estado. (MARQUES JÚNIOR *et al.*, 2000).

De acordo com pesquisa realizada em 2008, pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), desde a promulgação da Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988, o País teve mais de 3,7 milhões de normas editadas, sendo que na esfera estadual/distrital, no mesmo período, foram editadas 996.977 normas jurídicas. Em média, cada unidade da Federação editou 36.925 normas.

Se de um lado, o Estado sempre cumpriu bem seu papel publicando religiosamente toda a legislação, por outro, nem sempre o Estado consegue completar o processo de comunicação. Isto ocorre porque a mensagem geralmente não é reconhecida pelo receptor, o cidadão brasileiro, que, em teoria, deveria ler diariamente o Diário Oficial da União, Diário Oficial do seu Estado (DOE) e o Diário Oficial do município onde reside. Além disso, precisa decifrar a mensagem, entendendo seu conteúdo e significado. Sem mencionar que os analfabetos estão fora desse processo.

Até pouco tempo, a única forma de acesso ao texto das normas jurídicas se restringia ao texto impresso de diários oficiais. Mais recentemente, com a popularização dos computadores e o advento da internet, o Estado passou a ter uma atitude pró-ativa, proporcionando alternativas ao acesso à informação jurídica com a criação de bases de dados que reúnem e tornam disponível a legislação brasileira. Trata-se de um serviço prestado pelo Estado para o exercício da cidadania. Tal atitude, mesmo atingindo apenas a população digitalmente incluída, tem grande mérito, pois pode alcançar quase um terço da população brasileira (IBGE..., 2009).

No âmbito federal, três órgãos públicos oferecem o controle da informação jurídica normativa: o Senado Fe-

deral, a Presidência da República e a Câmara dos Deputados. Os estados e o Distrito Federal seguiram o exemplo e passaram a disponibilizar na internet bases de dados com a compilação da legislação estadual e distrital. Entretanto, devido à inexistência de recomendações internacionais ou nacionais sobre as funções e os pontos de acesso, cada unidade da Federação desenvolveu isoladamente sua base de dados, cada uma com suas qualidades e vantagens, mas basicamente diferentes umas das outras.

A simples existência de uma base de dados não significa melhoria no acesso às informações jurídicas, pois a “a complexidade da informação jurídica é tão grande, que a tecnologia, por si só, ainda não garante a efetividade do acesso à mesma” (REZENDE, 2003).

Além disso, se a base de dados não estiver construída de forma completa e amigável, para que possa favorecer a recuperação da informação, não estará realmente prestando um serviço público. A omissão ou a insuficiência de informação pode ser mais pernicioso que a falta total de informação.

O objetivo deste estudo é analisar comparativamente as bases de dados de legislação estadual e distrital, enfatizar seus pontos positivos e, ao final, propor os requisitos recomendáveis para uma base de dados ideal.

## 2 Revisão de literatura

Toda avaliação da qualidade de um sistema de informação é subjetiva. Pode ter uma abordagem na satisfação do cliente ou pode ser analítica, quando aspectos pré-definidos são mensurados e avaliados.

Em estudo realizado sobre a qualidade da informação em portais do Judiciário, Albuquerque *et al.* (2009) identificaram, entre outros estudos, a revisão de literatura realizada por Knight e Burn (2005 *apud* Albuquerque, 2009) sobre o assunto, quando mostraram 21 aspectos ou dimensões sob os quais a qualidade da informação pode ser avaliada.



DIMENSÃO	DEFINIÇÃO DA DIMENSÃO
Precisão	Dados corretos, confiáveis e livres de erro
Consistência	Informação apresentada no mesmo formato e compatível com dados anteriores
Segurança	Acesso à informação restrito de forma adequada para manter a segurança
Atualidade	Atualizada para a tarefa que se tem que realizar
Completude	Informação não ausente, suficientemente ampla e profunda para a tarefa que se tem a realizar
Concisão	Informação representada compactamente sem ser rebuscada demais
Confiabilidade	Informação correta e confiável
Acessibilidade	Informação disponível ou fácil e rapidamente recuperável
Disponibilidade	Informação fisicamente acessível
Objetividade	Informação não enviesada, sem preconceitos ou imparcial
Relevância	Informação importante e útil para a tarefa a se realizar
Usabilidade	Informação clara e de fácil utilização
Compreensibilidade	Dados claros, sem ambigüidade e facilmente compreensíveis
Quantidade de dados	Quantidade ou volume de dados disponíveis apropriados
Credibilidade	Informação classificada como crível e verdadeira
Navegabilidade	Dados facilmente encontrados e ligações adequadas
Reputabilidade	Informação altamente classificada em termos de fonte ou conteúdo
Utilidade	Informação aplicável e útil para a tarefa a se realizar
Eficiência	Dados capazes de rapidamente encontrar a informação necessária para a tarefa a ser feita
Valor agregado	Informação benéfica e que oferece vantagem com o uso

Em estudo específico sobre análise comparativa de sítios de legislação do Mercosul, Barité & López-Huertas (2004, p. 33) arrolam características desejáveis para tais sítios, dos quais destacam-se as seguintes:

- \* Devem estar a cargo do Parlamento ou Congresso do país, por razões pragmáticas e simbólicas;
- \* Devem conter informação jurídica objetiva, consistente na transcrição literal e oficial dos textos jurídicos tais como foram promulgados;
- \* A informação deve ser confiável, porque a responsabilidade institucional recai diretamente no Estado;
- \* Devem assegurar mecanismos de atualização periódica da legislação e o avanço retrospectivo na cobertura digital até sua total incorporação;
- \* Devem ser gratuitos e oferecer o acesso direto, sem senhas, ao texto integral das leis.

Os mesmos autores consideram ainda vários fatores para facilitar a comunicação sítio-usuário, dos quais se salientam os seguintes:

- \* Continuidade e permanência do sítio;
- \* Concepção do sítio como cenário ativo dentro do qual navegam pessoas com distintos interesses e necessidades particulares;
- \* Presença de interfaces, ferramentas de buscas e ajuda que permitam a melhor satisfação dos usuários;
- \* Utilização de elementos didáticos que contribuam para o processo individual de conhecimento das ferramentas e técnicas de buscas;
- \* Existência de modalidades de comunicação do usuário com os responsáveis pelo sítio, mediante correio eletrônico, caixas de sugestões e ferramentas similares, que permitam a retroalimentação sobre a opinião e sugestões dos cidadãos;
- \* Facilidade para obter cópias de textos jurídicos.

A metodologia utilizada por Barité & López-Huertas (2004, p. 34-35) estabelece quatro parâmetros: cobertura, acessibilidade, relacionamentos e ferramentas.

PARÂMETRO	DEFINIÇÃO DO PARÂMETRO
Cobertura	Normas disponíveis, quantidade de normas disponíveis, período de abrangência e atualização.
Acessibilidade	Pontos de acesso, acesso ao texto completo, acesso a sumário ou ao cabeçalho do texto, custo.
Relacionamentos	Relacionamentos internos (história da norma, relacionamentos com outras normas, informações sobre alterações e revogações); relacionamentos externos (com outros sítios); correio eletrônico para usuários.
Ferramentas	Número de documentos por tela, sumário, buscas combinadas por elementos distintos; buscas avançadas utilizando operadores lógicos, FAQs, <i>hiperlinks</i> , ajudas.

### 3 Análise comparativa de bases de dados de legislação estadual e distrital

Foi realizado estudo analítico, ou seja, sem a presença do usuário, em 28 bases de dados. Deste total, 26 compilam legislação estadual, sendo que o Estado de São Paulo e o Distrito Federal possuem duas bases e o Maranhão não possui nenhuma.

Com fundamento na literatura, foram selecionados cinco parâmetros a serem estudados.

#### 3.1 Parâmetro *design*

Verificar qual é a instituição mantenedora da base de dados, qual é a visibilidade do *link* para a base de dados dentro do portal da instituição mantenedora e se a URL (*Uniform Resource Locator*) é de fácil memorização.

Deve-se lembrar que, conforme anteriormente assinalado, Barité & López-Huertas (2004, p. 33) sugerem que a base de dados fique a cargo do Poder Legislativo, por razões pragmáticas e simbólicas.

A visibilidade do *link* para acessar a legislação foi pesquisada, por se tratar de um dado importante para determinar o grau de facilidade ou dificuldade que o usuário encontrará para acessar a base de dados.

A composição da URL pode, a princípio, parecer preciosismo, mas é muito importante que seja mnemônica e persistente para que o usuário possa acessá-la sem necessariamente passar pela página da instituição mantenedora. Essa comodidade é importante para aqueles que não contam com acesso rápido à Internet.

A URL ideal deveria conter o protocolo, o servidor e, para a designação do serviço, deveria sempre ser "legislacao". Por exemplo: <http://www.al.xx.gov.br/legislacao>.

#### 3.2 Parâmetro cobertura

Ao entrar na base de dados, o usuário precisa encontrar informações sobre os tipos de normas que formam o seu acervo. Assim, o estudo procurou verificar se havia informações sobre o conteúdo da base de dados e sobre sua abrangência e qual seria o conteúdo propriamente dito.

Quanto maior o número de tipos de atos normativos incluídos e quanto maior a abrangência da base de dados, maior será seu alcance e sua utilidade.

#### 3.3 Parâmetro acessibilidade

O ponto alto de uma base de dados é a quantidade de pontos de acesso oferecidos para a localização da informação procurada. No caso da legislação, os pontos de acesso básicos são: número da norma, data ou ano de publicação, tipo de norma e assunto.

O mais complexo deles é o ponto de acesso por assunto que demanda o emprego de grandes recursos humanos e tempo para o desenvolvimento de vocabulário controlado que permita a indexação completa, profunda e profissional de cada ato normativo para posterior recuperação do mesmo.

O levantamento teve como objetivo identificar os pontos de acesso para as informações contidas na base de dados, o formato dos textos apresentados (original, alterado, consolidado) e se havia informações sobre a publicação no diário oficial do Estado.

#### 3.4 Parâmetro relacionamentos

É comum ocorrerem alterações, revogações e inclusões nos textos das normas jurídicas brasileiras. As bases de dados precisam, portanto, estar preparadas para oferecer mecanismos que identifiquem essas mudanças no texto do ato, bem como o texto modificado.

Procurou-se verificar se os relacionamentos entre normas (regulamentação, alteração, revogação, vetos, dentre outros) estavam claros, se a base de dados identificava as normas que sofreram ações de declaração de inconstitucionalidade (ADINs) e se informava o *status* da norma (vigente, revogada, dentre outros), seu período de vigência e o projeto que lhe deu origem.

Uma informação de vital importância é a identificação de normas que sofreram ações de declaração de inconstitucionalidade. Desde que a Constituição Federal entrou em vigor, o Supremo Tribunal Federal recebeu mais de quatro mil ADINs. Não há levantamento conheci-

do das ações julgadas nos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal.

Em 2007, Felipe Recondo alertava que “neste exato momento, algum brasileiro, em algum lugar do País, está cumprindo ao menos uma lei que não deveria ter entrado em vigor, por ser inconstitucional. Ele pode estar submetido à cobrança de taxa indevida ou sendo prejudicado com serviços públicos ruins pela contratação de apadrinhados políticos sem concurso público”. No seu artigo, Recondo (2007) mostrou que, em 2006, “do total de normas estaduais questionadas, 82,4% não tinham o respaldo da Constituição”.

A existência de *hiperlinks* entre as normas que mantêm relacionamento é uma comodidade para o usuário, que facilmente pode acessar os textos de atos mencionados. A verificação da existência ou não desta comodidade foi um dos objetivos do estudo.

É muito comum pesquisadores desejarem conhecer o projeto de lei que deu origem à norma jurídica, principalmente a exposição de motivos ou justificativa dada pelo autor para a proposição de uma norma jurídica. É aconselhável que a base de dados de legislação informe ao usuário o projeto de lei que deu origem à norma jurídica. Trata-se de um dado de grande interesse de pesquisadores, que buscam conhecer a exposição de motivos ou a justificativa dada pelo autor para a proposição da norma.

### 3.5 Parâmetro ferramentas

O objetivo deste parâmetro foi determinar se havia informações sobre o responsável pela manutenção da base de dados, se havia alguma forma de ajuda ou pequenas instruções sobre como efetuar e/ou melhorar a pesquisa, se estava disponível a opção “cesta de itens”, se era possível enviar o resultado da pesquisa por correio eletrônico, se havia o sistema de acompanhamento da atualização das normas e a existência de ficha técnica da norma.

Considera-se que o melhor avaliador e revisor é aquele que consulta a base de dados. O uso, seja ele diário ou eventual, pode mostrar inconsistências, erros de digitação ou digitalização, *hiperlinks* quebrados, dentre outros. Por isso, evidenciar uma forma de contato com os responsáveis é uma comodidade para o usuário e também uma ferramenta importante para aqueles que querem melhorar o desempenho da base dados que criaram.

Toda e qualquer base de dados é acessada por diferentes tipos de usuários, desde aqueles que são especialistas em recuperação da informação até o cidadão comum, com pouca ou nenhuma familiaridade com buscas em bases de dados. Mesmo para o especialista é necessário ter o mínimo de informações sobre a forma de pesquisar, os operadores *booleanos* que podem ser utilizados, a forma de pesquisar por radical, entre outros tantos aspectos.

Outro ponto importante é a ficha técnica. Ela deve resumir todas as informações sobre a norma jurídica: epígrafe, ementa, publicação e relacionamentos.

Quando se obtém uma lista com o resultado da pesquisa, o usuário pode e deve selecionar entre os itens listados aqueles que atendem sua demanda, criando uma lista particular ou uma cesta de itens. O usuário pode necessitar remeter, por correio eletrônico, a lista com o resultado de pesquisa ou mesmo sua lista particular (cesta de itens).

Outro grande benefício para o usuário seria a possibilidade de receber em sua caixa de correio eletrônico informações sobre as alterações, revogações, ADINs acerca das normas jurídicas de seu interesse.

## 4 Requisitos recomendados

As boas práticas encontradas nas bases de dados de legislação estadual e distrital, a literatura e a experiência profissional permitiram a formulação de requisitos recomendáveis para sua apresentação, ficha técnica, manual e estrutura.

### 4.1 Requisitos recomendados para a apresentação

A apresentação da base de dados deve conter os seguintes itens:

- \* Indicar o nome do setor responsável, dentro da instituição mantenedora, pela manutenção da base de dados, bem como do seu titular;
- \* Identificar os tipos de normas jurídicas incluídas;
- \* Informar, de maneira precisa, sobre a abrangência da base de dados;
- \* Mostrar claramente os tipos de relacionamentos entre as normas (alteração, revogação, regulamentação e outras) que são identificados;
- \* Tornar evidente se a base de dados estabelece conexões entre as ADINs e as normas jurídicas arroladas. Em caso negativo, indicar onde o usuário poderá obter tal informação;
- \* Comunicar os tipos de textos oferecidos (original, atualizado, compilado);
- \* Declarar a frequência com que a base de dados é alimentada e atualizada;
- \* Evidenciar toda e qualquer limitação do conteúdo ou da forma de acesso da base de dados;
- \* Oferecer formas de contato com o responsável pela base de dados para obter ajuda na condução de pesquisas, apontar erros, e para obtenção de textos de normas jurídicas que não estejam disponíveis *on-line*.

### 4.2. Requisitos recomendáveis para a ficha técnica

A ficha técnica deve apresentar, de forma resumida, as informações básicas sobre a norma. Os itens necessários são:

- \* Identificação (Epígrafe);
- \* Nome popular da norma jurídica;
- \* Projeto que deu origem à norma;
- \* Origem (Poder Legislativo, Poder Executivo, outros);
- \* Autor do projeto de lei que deu origem à norma jurídica;
- \* Ementa;
- \* Publicação em diário oficial ou em outros veículos;
- \* *Status* da norma jurídica (vigente, revogada, outros);
- \* Período de vigência;
- \* Informação sobre as normas cujos projetos de leis de origem tiveram o veto total derrubado pelo Poder Legislativo e foram promulgados pelo chefe do Poder Legislativo;
- \* Relacionamentos: regulamentação, alteração, revogação, vetos, ADINs;

- \* Links de acesso para o texto completo (original, atualizado e compilado), para o projeto de lei que deu origem à norma, como também para o diário oficial onde foi publicada a norma e, se houver, ADINs;
- \* Termos de indexação.

### 4.3. Requisitos recomendáveis para o manual

O manual deve ser escrito em linguagem simples e correta, evitando qualquer tipo de jargão; aqueles que forem essenciais devem ser explicados. Além de um manual completo, devem também ser oferecidas “dicas de pesquisa” para consultas rápidas. É aconselhável que aborde os seguintes aspectos:

- \* Informar o órgão responsável pela manutenção e atualização da base de dados;
- \* Detalhar os tipos de normas jurídicas incluídas na base de dados;
- \* Fornecer definição para os tipos de normas jurídicas incluídas na base de dados;
- \* Indicar com precisão os anos abrangidos pelo conteúdo da base de dados;
- \* Mostrar os operadores *booleanos* aceitos, a forma correta de seu uso e fornecer exemplos;
- \* Explanar sobre a estrutura da base de dados, apresentando claramente todos os campos e seu conteúdo;
- \* Indicar a existência de vocabulário controlado e fornecer as informações básicas sobre como utilizá-lo;
- \* No caso da inexistência de vocabulário, ensinar como contornar o problema;
- \* Explicar a diferença entre a pesquisa que utiliza os termos do vocabulário controlado e a pesquisa livre;
- \* Definir o que é texto original, alterado e compilado;
- \* Tornar evidente os pontos de acesso: tipo de ato, número do ato, data, assunto, autor, origem, normas promulgadas, nomes dos Chefes do Poder Executivo ou do Poder Legislativo que tenham assinado os atos;
- \* Ensinar como proceder caso a pesquisa obtenha um resultado negativo;
- \* Apontar os caminhos para refinar a pesquisa;
- \* Mostrar como realizar a pesquisa por radical (prefixo) e/ou sufixo;
- \* Apresentar os procedimentos para ordenar o resultado de pesquisa;
- \* Prover a opção “Cesta de itens”;
- \* Possibilitar a remessa, por correio eletrônico, da lista com o resultado da pesquisa;
- \* Indicar como obter ajuda na realização de pesquisa ou como reportar erros ou inconsistências encontradas durante a busca;
- \* Divulgar os caminhos para obter textos de normas que não estão incluídas na base de dados;

- \* Definir e mostrar a utilidade do serviço para recebimento de mensagem eletrônica, sempre que normas jurídicas do interesse do usuário sofrerem alguma alteração, revogação;
- \* Ensinar como fazer o cadastramento para receber informações sobre futuras alterações no texto de normas jurídicas selecionadas;
- \* FAQs;
- \* Lista de problemas comuns que podem ocorrer e suas possíveis soluções;
- \* Glossário;
- \* Siglário.

### 4.4 Requisitos recomendáveis para a estrutura da base de dados

A base de dados de legislação estadual e distrital deve ser estruturada de forma a favorecer o seu acesso, tanto pelo especialista em recuperação da informação quanto pelo cidadão não familiarizado com buscas eletrônicas. Da mesma forma, a base de dados deve ser configurada de maneira que usuários, com computadores com configuração antiga ou sem acesso rápido à internet, tenham condições de utilizá-la. De modo geral, os requisitos recomendáveis para a estrutura de uma base de dados de legislação são:

- \* O *hiperlink* de acesso à base de dados deve ter boa visibilidade dentro do sítio da instituição mantenedora;
- \* A URL da base de dados deve ser mnemônica;
- \* Em relação ao conteúdo, a maior variedade de atos normativos é aconselhável, tanto os de hierarquia superior quanto inferior;
- \* Possibilitar que a busca seja feita por variados pontos de acesso: tipo de ato, número do ato, data, assunto, autor, origem, normas promulgadas, nomes dos Chefes do Poder Executivo ou do Poder Legislativo que tenham assinado os atos;
- \* Possibilitar o refinamento da pesquisa utilizando dois ou mais pontos de acesso;
- \* No tocante à abrangência quanto mais a base de dados for retrospectiva, mais eficiente ela será;
- \* Oferecer diferentes operadores *booleanos*;
- \* Tornar disponível o texto integral da constituição atual, mas também os textos de constituições anteriores;
- \* Se estiver disponível, oferecer também o texto traduzido da Constituição;
- \* Providenciar *hiperlinks* para todos os atos citados, para a tramitação do projeto de lei que deu origem à norma jurídica, tesouro, ADINs, e para a página do Diário Oficial onde foi publicada a norma;
- \* Possibilitar a pesquisa simplificada e avançada, bem como a pesquisa pelos termos de indexação – sempre aconselhando esta modalidade – e por termos livres no texto integral – sempre evidenciando que o resultado será maior, porém a relevância dos documentos recuperados será menor;

- \* Colocar à disposição a pesquisa pelo radical (prefixo);
- \* Facultar a pesquisa por diferentes formas de grafar determinadas palavras que tenham sofrido mudanças ortográficas;
- \* Tornar possível a ordenação do resultado da pesquisa, permitindo ao usuário personalizar a lista de acordo com suas necessidades;
- \* Desenvolver tesouro ou vocabulário controlado para a indexação das normas jurídicas;
- \* Apresentar mensagem informativa, sempre que a busca obtiver um resultado negativo. Ensinar o procedimento padrão de revisar a digitação dos termos, utilizar o vocabulário controlado e fornecer os contatos para obtenção de ajuda *on-line*.

## 5 Considerações finais

A análise das bases de dados de legislação estadual e distrital possibilitou o levantamento de várias experiências positivas e boas idéias para o desenvolvimento de uma base de dados completa, que podem facilitar a organização e a recuperação da informação jurídica estadual e distrital. Essas descobertas podem ser aproveitadas por outras instituições que mantêm bases de dados similares.

A partir dessas experiências positivas, das boas práticas sugeridas pela literatura e da experiência profissional, foram apresentados requisitos recomendáveis para a apresentação das bases de dados, da ficha técnica, do manual e da estrutura da base de dados.

As variáveis que compõem os requisitos podem ser essenciais, desejáveis ou opcionais. As essenciais são as imprescindíveis para recuperação da legislação; as variáveis desejáveis são aquelas que não impedem a recuperação da legislação, mas se existissem facilitaria esta recuperação; as opcionais não comprometem as funcionalidades de recuperação da legislação, mas seriam uma grande comodidade para o usuário.

Também é notório que alguns dos requisitos aqui recomendados são mais fáceis de implementar que outros. Mas, o planejamento a longo prazo aliado à vontade política e à intenção da instituição mantenedora pode torná-los realidade, facilitando a recuperação da informação de forma simples e permitindo que cada cidadão que procure inteirar-se de seus direitos e obrigações tenha uma fonte atualizada, confiável e consistente.

## 6 Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, Almir dos Santos; BASTOS, Rogério Cid; LINO, Manuel Rosa de Oliveira. A qualidade da informação em portais do Judiciário. *Encontros Bibli: Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência da Informação*, Florianópolis, v. 14, n. 27, 2009. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/view/8250/10140>>. Acesso em: 15 jun. 2009.

AMARAL, Gilberto Luiz do; OLENIKE, João Eloi; STEINBRUCH, Fernando; VIGGIANO, Leticia Mary Fernandes do Amaral. *Quantidade de normas editadas no Brasil: 20 anos da Constituição Federal de 1988*. Curitiba: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, 2008. Disponível em: <[http://www.ibpt.com.br/img/\\_publicacao/13081/162.pdf](http://www.ibpt.com.br/img/_publicacao/13081/162.pdf)>. Acesso em: 21 maio 2009.

BARBOZA, Elza Maria Ferraz; NUNES, Eny Marcelino de Almeida; SENA, Nathália Kneipp. Web sites governamentais, uma esplanada à parte. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 29, n. 1, p. 118-125, jan./abr. 2000.

BARITÉ, Mario; LÓPEZ-HUERTAS, María José. Los sitios web de legislación en el Mercosur: un análisis comparativo. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 33, n. 2 p. 28-38, maio/ago. 2004.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. *O Estado (in)transparente: limites do direito à informação socioambiental no Brasil*. Brasília: UnB, 2008. Tese (Doutorado).

IBOPE informa que Brasil tem cerca de 62 milhões de internautas. Maio. 2009. Disponível em: <<http://blog.3wsolution.com.br/?p=351>>. Acesso em: 21 jun. 2009.

MAIS de 4 mil ADIs em 20 anos da Constituição Federal. 4 out. 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=97168>>. Acesso em: 24 jun. 2009.

MARQUES JUNIOR, Alaôr Messias, PIMENTA, Ana Lúcia Neves; FARIA, Rinaldo de Moura. A informação jurídica como instrumento para o exercício da cidadania. In: ENCONTRO NACIONAL DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO JURÍDICA, 7., 2000, Porto Alegre. *Anais...Porto Alegre*, 2000. Disponível em: <<http://dici.ibict.br/archive/00000686/01/T027.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2009.

RECONDO, Felipe. 82,4% das leis dos Estados são inconstitucionais: Só neste ano, Supremo derrubou 36 projetos aprovados pelas Assembleias Legislativas. *Estado de São Paulo*, São Paulo, 29 out. 2007. Disponível em: <<http://www.tjm.sp.gov.br/Noticias/1029LEIS.htm>>. Acesso em: 24 jul. 2009.

REZENDE, M. I. de S. D. *Gerenciamento da informação e do conhecimento na área jurídica*. SEMANA DE BIBLIOTECONOMIA E DA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS, 2, 22-26 out. 2003. Disponível em: <[http://www.ufscar.br/~semanabci/gerenciamento\\_juridico.doc](http://www.ufscar.br/~semanabci/gerenciamento_juridico.doc)>. Acesso em: 15 jun. 2009.



Edilenice Passos  
Mestre em Biblioteconomia e Documentação pela Universidade de Brasília, trabalha na Secretaria de Informação e Documentação do Senado Federal. Criou e mantém a lista de discussões Infolegis: Bibliotecários Jurídicos Reunidos, que reúne bibliotecários jurídicos de todas as regiões brasileiras  
[edilenic@senado.gov.br](mailto:edilenic@senado.gov.br)



Pável Lavrenthiv Grass

# SOCIOLOGIA DA IDEOLOGIA?

## Introdução

Hoje, no Brasil e no mundo, observamos processos globalizantes, contraditórios e, para qualquer sociólogo, interessantes e curiosos. O mundo está mudando, novamente, e isso é fato. Estamos diante de um novo ciclo, uma nova realidade que vem se firmando há alguns anos. O que muitos denominam de globalização parece simplificar, em demasiado, processos muito mais complexos do que qualquer cidadão “mediano” do Brasil possa imaginar.

Nos últimos 20 anos vivenciamos acontecimentos eletrizantes, marcantes e desestruturantes. De um mundo bipolar, passamos a um mundo multipolar, multi-ideológico. O cenário mundial, no qual, nós, brasileiros, estamos inseridos, e o qual vem se modelando com outra roupagem, está atravessando um período de crise ideológica rumo a uma Nova Ordem Ideológica Mundial. Essa nova ordem tem novas regras e novas formas de adaptação, de sobrevivência e de valores. Organizações influentes, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial,

a Organização das Nações Unidas, a Organização do Tratado para o Atlântico Norte e outras deverão ser reestruturadas, reformuladas e seus padrões de análise revistos, principalmente após a crise financeira de 2008, que, aliás, é uma crise ideológica dos princípios neoliberais.

A África deixou de ser um continente miserável. Além de parcerias estratégicas entre diversas organizações e entidades, essa região vem atraindo investimentos sólidos, de longo prazo, para setores chaves do desenvolvimento social e econômico, com a reconstrução da infra-estrutura em cidades destruídas por guerras civis, e a construção de novas fábricas, *shoppings* e centros comerciais, estradas e aeroportos. O continente terá sua primeira Copa do Mundo em 2010. Além disso, há empresas brasileiras, européias e chinesas apostando firmemente, através de investimentos substanciais, em diversos países africanos, como na Angola, Moçambique e África do Sul, entre outros.

Na Ásia, países como China e Índia, se tornaram um novo eixo geopolítico regional e podem se dar ao di-



reito de ditar suas próprias regras e necessidades ao resto do mundo, no âmbito econômico e tecnológico, o mesmo não ocorrendo no âmbito cultural.

A Europa, como berço da civilização ocidental, luta para manter a paz e criar novos padrões de unificação em uma comunidade onde 26 países, de diferentes línguas e níveis econômicos, desejam manter vivas suas tradições de identidade cultural e valores patrióticos dos quais se orgulham há séculos.

Na América do Norte, assistimos ao desmoronamento do império americano, que vem se autodestruindo, à medida que tenta impor ao mundo, insistentemente, sua ideologia do americanismo, pagando alto preço para sustentar guerras irracionais longe de suas fronteiras. Por outro lado, a Rússia, há séculos um império político e militar, um país riquíssimo em recursos naturais e humanos, após um colapso ideológico, tenta se reerguer, por meio de inúmeros debates, pesquisas, discussões e experiências inovadoras.

Além disso, surgiram diversos novos grupos internacionais, onde o Brasil possui uma presença marcante e de vanguarda. Entre tais podemos destacar o grupo que reúne os vinte maiores países do mundo, econômica e militarmente (G-20), o grupo dos quatro maiores países emergentes - Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC), e também a União das Nações da América do Sul (UNASUL), entre outras organizações de grande porte. E seria muito provável supor que o Brasil, juntamente a essas novas organizações poderá sugerir novos padrões de pensamento e padrões ideológicos, e isso poderá levar o povo brasileiro à uma chance real e histórica para a elaboração e introdução, no seu próprio país, de uma ideologia nacional de desenvolvimento.

Mas afinal, que nova ordem mundial ideológica está surgindo? Quais são esses novos padrões de pensamento? Existe hoje uma crise ideológica mundial? O que significa ideologia? Como a sociologia pode de fato estudar a ideologia? Como a sociologia da ideologia pode fornecer ferramentas concretas, juntamente com outras ciências sociais e humanas, para os estudos e as pesquisas, para a articulação e os debates das novas tendências ideológicas mundiais e nacionais? Quando surgiram os primeiros estudos em torno do conceito de ideologia e quem são os grandes estudiosos desse conceito? Seria a ideologia um elemento chave para fazer um povo ou uma nação se tornar um dia uma civilização?

## Ideologia

Podemos supor que a ideologia, como um conjunto de idéias, valores e crenças direcionadas a orientarem a percepção, as atitudes e o comportamento dos cidadãos sobre assuntos sociais, políticos e religiosos, já

existia nas antigas civilizações, impérios e povos do antigo Egito, Grécia, Roma e China, América Central, África continental e outros.

Primeiramente, imaginamos ser oportuno averiguarmos o conceito de ideologia. “Ideologia” (do grego, *idea* – imagem, e *logos* – palavra, estudo, conhecimento) poderia ser entendido como um sistema de conhecimentos e idéias abstratas sobre o mundo social ao nosso redor. Como se sabe por registros antigos, o conceito de ideologia foi usado, inicialmente, pelo filósofo francês Antonie Louis Claude Destutt (1754-1836), que empregou o termo para designar o estudo científico das idéias, em seu livro *Elementos da Ideologia*, de 1801. O filósofo francês utilizou métodos e teorias das ciências naturais conhecidas na época, como física e biologia, para interpretar a origem e a formação das idéias (vontade, razão, moral), a partir de processos de observação do indivíduo em relação com o seu meio ambiente.

Para alguns estudiosos, o início real da análise sociológica sobre a gênese, o conteúdo e a estrutura da ideologia foi dado nos trabalhos de Karl Marx. Em seu famoso texto *Ideologia Alemã* (1846), escrito em parceria com F. Engels, foi apresentada sua visão e seu conceito para o entendimento ideológico. Nessa obra, Marx explica que a produção das idéias não pode ser analisada sem levar em consideração as condições sociais e históricas nas quais elas surgem. Como sabemos, Marx distingue tipos diferentes de ideologia: política, jurídica, econômica e filosófica. Baseando-se nos pressupostos teóricos do materialismo histórico, Marx tenta provar que a ideologia é determinada pelas relações de dominação entre as classes sociais. Ele interpretava o conceito de ideologia como uma representação deturpada da realidade. Mas, ao mesmo tempo, tal realidade possuiria um conteúdo real, mesmo que deturpado. Essa seria uma linha de análise da ideologia capaz de expressar a realidade consciente, relacionada com a diversidade da consciência social. Os pensamentos de Marx e Engels sobre a importância do conceito sociológico são, sem dúvida alguma, relevantes para o estudo das relações ideológicas, do processo ideológico e do mecanismo ideológico (MARX e ENGELS, 2006).

Já no final do século XIX, em 1895, foi publicado o trabalho de Emile Durkheim *As regras do método sociológico*, onde o sociólogo francês introduz o termo “análise ideológica”. Aqui, Durkheim de forma detalhada, pesquisa a função positiva da ideologia no processo de construção da relação útil do homem com seu meio ambiente. Podemos supor que o mecanismo ideológico teria um papel importante na qualidade de um instrumento de adaptação (DURKHEIM, 2001).

Seria possível supor, em matéria de hipótese, que o fator histórico-cultural se mostra decisivo na avaliação e

classificação das ideologias, tanto nacionais como internacionais. Cada povo, cada sociedade tem seu passado, suas tradições e seus aspectos culturais, determinantes para o surgimento e desenvolvimento de uma ou outra ideologia, pois esta vai simbolizar os ideais e objetivos dessa sociedade. Tal variedade de valores, ideais, objetivos, diretrizes e crenças, em qualquer sociedade, também pressupõem uma gama de ideologias variadas. Assim, surge uma necessidade de classificação e sistematização dessas ideologias, bem como a visualização e o entendimento do próprio fenômeno ideologia.

Parece ser de grande interesse os pensamentos do sociólogo russo-americano Pitirim Sorokin. Sobre a sua relação com a ideologia, e com a visão do mundo nos anos 20 do século XX, quando deportado da Rússia pós-revolução, ele comentou detalhadamente em diversos textos posteriores. “Do ponto de vista filosófico, o sistema de opinião que surgia era uma variedade do neopositivismo empírico ou do realismo crítico, baseado nos

Cada povo, cada sociedade tem seu passado, suas tradições e seus aspectos culturais, determinantes para o surgimento e desenvolvimento de uma ou outra ideologia, pois esta vai simbolizar os ideais e objetivos dessa sociedade.

métodos científicos lógicos e empíricos de conhecimento. Sociologicamente, isso era uma espécie de síntese da sociologia com o entendimento de Spencer a respeito do desenvolvimento evolucionário, sustentado e corrigido pelas teorias de N. Mihailovsky, P. Lavrov, E. De Roberti, L. Petrajitsky, M. Kovalevsky, M. Rostovtsev, P. Kropotkin – dos pensadores russos; G. Tard, E. Durkheim, G. Zimmel, M. Weber, R. Shtamler, K. Marx, V. Pareto e outros – dos pensadores ocidentais. Politicamente – essa minha visão de mundo era uma forma da ideologia social, baseada na ética da solidariedade, ajuda mútua e liberdade” (SOROKIN, 1963).

É simbólico que, em 21 de novembro de 1918, Lênin tenha escrito um artigo sobre Sorokin no jornal *Pravda*, intitulado *Confissões preciosas de Pitirim Sorokin*, tratando das confissões deste autor a respeito de seus erros políticos. Neste artigo, Lênin apresentou o seu entendimento a respeito da nova ideologia governamental para o

século XX, cujo núcleo deveria ser o patriotismo (LÊNIN, 1968). Logo depois, em 1922, após sua deportação, Sorokin escreveu e publicou, em Praga, um trabalho sociológico fundamental intitulado *A situação atual da Rússia*, sendo o capítulo “Mudanças na ideologia e na psique do povo” dedicado à ideologia. É, de fato, uma análise ideológica que mostra a dinâmica de vários lados da sociedade russa, considerado por alguns analistas como o segundo livro mundial da sociologia da ideologia. Após o livro *Ideologia alemã*, de Marx e Engels, esse poderia ser chamado de “Ideologia russa”. Nesse trabalho, Sorokin sugere, pela primeira vez na sociologia mundial, a metodologia de análise dos fenômenos ideológicos mais complexos e como resolvê-los sociologicamente. Outros trabalhos do autor sobre as possibilidades e a necessidade de um compromisso ideológico são considerados básicos para o início da sociologia mundial da ideologia. Nos Estados Unidos o autor desenvolve a teoria da convergência, tendo proposto e aprofundado, de forma sociológica, o entendimento do mecanismo de compromisso, sugerido por Lênin, anos antes. No artigo escrito em 1960, *Convergência mútua dos EUA e da URSS para um tipo misto sociocultural*, Sorokin aponta a possibilidade de união das culturas, da maioria dos valores das pessoas de vários países, tentando, assim, provar que seria possível um compromisso ideológico mundial (SOROKIN, 2002).

Outros trabalhos do início do século XX deverão ser reavaliados pelos pesquisadores contemporâneos da ideologia. Dentre eles, podemos destacar Georg Lukacs, com a pesquisa *History and Class-Consciousness* (1920), bem como o texto de Karl Mannheim, *Ideologia e Utopia* (1929). Neste último, por exemplo, podemos assistir à divisão das ideologias em dois tipos: particulares e totais. As ideologias particulares seriam aquelas que sugerem à sociedade o conteúdo programático das declarações e dos textos de ideólogos, políticos e cidadãos comuns. Surgem aqui as posições reais das pessoas que, por vezes, são inventadas ou falseadas. Já as ideologias totais (religiosas, governamentais) são apresentadas à sociedade como um conjunto de categorias, visões formadas e definidas. Assim, o processo ideológico seria formalizado como um procedimento científico estável.

Outro nome importante, que contribui em muito para o desenvolvimento da sociologia da ideologia, é Antonio Gramsci. Em sua grande obra, *Cadernos do cárcere*, publicada entre 1948 e 1951, suas idéias sobre o papel de uma relação ativa e prática no mundo ainda são atuais para a teoria da ideologia, com a doutrina do “princípio educativo”. Nesta obra, ele desenvolve o conceito de hegemonia, em relação ao sujeito da ideologia. Haveria dois tipos de relação, a horizontal (união de forças sociais diferenciadas) e a vertical (destacando-se um grupo

ou classe social com uma posição dominante). Destaca-se o papel da moralidade e o lado intelectual da hegemonia. A classe pretendente à hegemonia teria a responsabilidade de apresentar um modelo cultural perspectivo e capaz de implantar os novos parâmetros culturais na consciência real das massas. Surge aqui a importância da missão dos intelectuais (ideólogos), que criam a cultura (ideologia), para depois unir a nação por meio da cultura (GRAMSCI, 2000, v.2).

Já no auge da Guerra Fria, nas décadas de 50 e 60 do século XX, alguns cientistas de renome afrontaram as teorias da ideologia, propondo uma deideologização. Pode-se destacar Raymond Aron, com a obra *Ópio dos intelectuais*, publicada em 1955, e Daniel Bell, com a obra *Fim da ideologia*, de 1960, onde os autores reagem aos postulados de Gramsci e sugerem uma revisão dos princípios marxistas, ao papel do Estado no meio social e econômico, e enfatizam as vantagens dos princípios liberais (ARON, 1980; BELL, 1980).

Analisando diversas fontes de literatura sobre o conceito de ideologia encontramos uma gama rica de interpretações. Outro nome de destaque em todo esse debate conceitual e ideológico é Clifford Geertz que, em 1964, publica um artigo intitulado *A ideologia como sistema cultural*. Neste artigo, de conteúdo sociológico, Geertz argumenta sobre o papel crescente das ideologias na vida de muitos países. “A função da ideologia é tornar possível uma política autônoma, fornecendo os conceitos autoritários que lhes dão significado, as imagens suasórias por meio das quais ela pode ser sensatamente apreendida” (1989, p.124). Geertz pesquisou com profundidade a função da ideologia de sublinhar o desconhecido, o espaço transformado, o que é muito importante para o estudo de situações de instabilidade, parecidas com a crise e o caos que vivemos hoje no mundo. Para ele, a metáfora é o que marca o núcleo da interpretação ideológica da realidade, pois nessa linha ideológica, a ideologia cria uma demarcação simbólica esperada do meio social existente, o que possibilita às pessoas e grupos sociais assimilá-la da melhor forma possível.

A classe pretendente à hegemonia teria a responsabilidade de apresentar um modelo cultural perspectivo e capaz de implantar os novos parâmetros culturais na consciência real das massas. Surge aqui a importância da missão dos intelectuais (ideólogos), que criam a cultura (ideologia), para depois unir a nação por meio da cultura (Gramsci)

O cientista Louis Althusser apoiou e desenvolveu a hipótese de Geertz sobre o papel crescente da ideologia após a década de 60 do século XX. Para Althusser, a ideologia seria um elemento ou uma atmosfera necessária para a “respiração e existência” da sociedade humana. Ele visualizava a existência de uma teoria geral da ideologia, e a teoria de ideologias particulares (ALTHUSSER, 1988). As principais conclusões dos trabalhos de Althusser sobre os estudos científicos da ideologia podem ser enumerados assim:

- 1- A ideologia expressa a vivência das relações imaginárias entre os indivíduos e as condições sociais de sua existência;
- 2- A ideologia é que faz dos indivíduos verdadeiros atores sociais;
- 3- A principal função da ideologia é proporcionar a união e a ordem na execução da reprodução das relações de produção, pelos atores sociais de seus papéis sociais.

Nesse processo criativo, de compreensão e criação das ideologias na segunda metade do século XX (anos 60-90), é de grande destaque o trabalho do cientista político americano de origem polonesa, o sociólogo, estadista e político Zbigniew Brzezinski. Desde o momento da publicação de seu primeiro trabalho, intitulado *Totalitarismo, Ditadura e Autocracia* (1956), e até os dias de hoje, o autor é considerado como um dos maiores ideólogos da segunda metade do século XX e do início do século XXI. O papel ímpar de Brzezinski, na formulação de sociologia da ideologia, se deve, em primeiro lugar, ao fato de sua participação, durante os últimos quarenta anos, na criação, renovação e adaptação de uma das ideologias governamentais de maior potência e, talvez, a mais influente do século XX e do início do século XXI, a ideologia do americanismo. O seu papel como sociólogo – prático e teórico,



estadista e político está resumido e apresentado em uma série de pesquisas científicas e monografias. Livros tais como *O grande fracasso – o nascimento e a morte do comunismo no século XX* (1989); *Second Chance. Three Presidents and the Crisis of American Superpower* (2007), dentre outros trabalhos, mostram a capacidade de visão de longo prazo desse grande estudioso.

No que diz respeito à tipologia das ideologias podemos destacar algumas posições diferenciadas. O cientista russo, Vladimir Kulthiguin, analisando as diferenças entre o que poderia ser chamado de *sociológico* e *ideológico* verifica que a sociologia, como uma nova qualidade do conhecimento social, está orientada à pesquisa das condições reais da sociedade no contexto das mudanças e que segue uma lógica de relações de ação e reação. Já a essência do *ideológico* pode ser representada em um conjunto de fenômenos (ideologia, relações ideológicas, processo ideológico, campo ideológico, dimensão ideológica, organizações ideológicas, institutos ideológicos, tempo ideológico, capital ideológico e outros), que surge para o homem como resultado de suas atividades mentais a respeito das relações, do conjunto de seus valores, opiniões e diretrizes, e que se constituem como resultado do discurso, no qual o uso de cada idioma cria interpretações relativamente permanentes sobre os valores, objetivos, práticas e ideais dos seres humanos (KULTHIGUIN, 2004).

Um dos maiores pesquisadores contemporâneos em sociologia da ideologia é o renomado sociólogo, membro permanente da Academia Russa de Ciências, professor Doutor Viacheslav Kuznetsov. Especialista em gestão e segurança, ele publicou uma centena de livros, artigos e trabalhos científicos. Autor da Teoria da “Segurança pelo desenvolvimento”, “Sociologia da Segurança”, bem como do conceito da “Cultura da Segurança”, tem como prioridade em suas pesquisas o setor da sociologia da cultura da segurança, segurança nacional e a sociologia da ideologia. O professor Kuznetsov, publicou, em 2008, seu mais recente livro didático *Sociologia da Ideologia*, uma obra inovadora sobre os estudos sociológicos da ideologia.

Não por acaso, essa obra surgiu exatamente na Rússia, um país que seguiu uma doutrina ideológica marcante por mais de 70 anos, e que logo após um grande colapso caiu em um vácuo ideológico governamental, na década de 90 do século XX, que deixou profundas mar-

cas naquela sociedade. Assim, podemos confirmar que há hoje, na Rússia, um intenso debate social, político e científico, em diversos meios, a respeito da necessidade de uma nova doutrina ideológica nacional, unificadora e patriótica para o povo russo, no sentido de superar a desagregação do povo, as descrenças e a segmentação de várias classes e grupos sociais. O papel dos sociólogos russos nesse processo se mostra imprescindível.

Primeiramente, o cientista russo Kuznetsov faz uma análise da estrutura do espaço ideológico contemporâneo da Rússia e, num segundo momento, mostra o processo de formação de uma ideologia unificadora, capaz de consolidar aquela sociedade. Ele consegue ver e caracterizar, de forma diferente, a esfera ideológica da sociedade russa. Kuznetsov divide a estrutura social em sete grupos, ou setores, distintos e analisa os tipos de ideologia característicos para cada setor social discriminado. Seriam esses:

- I-O Estado (organizações governamentais), representado pela ideologia, que Kuznetsov denomina de “russionismo”, ou ideologia da “consolidação”, “estadista”, “unificadora” e “patriótica”;
- II-O Mercado (organizações comerciais), representado pelas ideologias corporativas, incluindo aqui o liberalismo e o neoliberalismo;
- III-ONG – organizações não governamentais e não comerciais. Aqui estariam as ideologias religiosas, de partidos políticos, movimentos e organizações sociais;
- IV-As Redes – organizações civis em formatos de redes, como ONGs específicas, e as ideologias de rede, comuns nas comunidades internautas, como orkut, msn, twitter, etc.;
- V-Os cidadãos que não entraram nos primeiros quatro setores. A ideologia consumista, característica dos consumidores de diversos produtos e serviços;
- VI-As associações não governamentais fechadas ou secretas (lojas maçônicas, organizações religiosas fechadas e outros). As ideologias fechadas, tais como maçônicas, sionistas, dentre outras;
- VII-O sétimo setor específico, que forma o que ele denomina de “anti-sociedade” – formado pelos representantes de organizações criminosas e pelo terrorismo internacional. Aqui teríamos as ideologias do terrorismo e do crime organizado, com uma forte influência negativa na sociedade civil.



Dessa forma, ficou registrada a estrutura funcional real do campo ideológico na Rússia pós-soviética. Mais adiante, Kuznetsov analisa a ideologia em seu aspecto humanitário, do ponto de vista de percepção e crença de um cidadão em uma determinada faixa etária – infância, juventude e velhice. Essa tentativa de cruzar as três idades humanas com as três possíveis idades de uma ideologia pode possibilitar o entendimento dos mecanismos reais de percepção das pessoas dos modelos ideológicos, bem como sua escolha dentre as várias ideologias existentes e o seu uso prático no cotidiano.

A questão principal do livro de Kuznetsov está na análise da problemática do desenvolvimento da ideologia da consolidação. O pesquisador tenta provar, em seu trabalho, que a principal tarefa no atual processo de debates ideológicos seria a fundamentação do objetivo nacional geral para cada cidadão, cada família e todos os povos que habitam a Federação da Rússia. Na base desse objetivo poderão se firmar um ideal social, os valores nacionais, o sentido da vida, o “sonho russo”. Se, por um lado, o pesquisador Kuznetsov não pretende resolver essa questão sozinho, por outro, consegue apontar alguns contornos importantes para constituição da nova ideologia russa: primeiramente, o alcance de uma vida segura, próspera e digna para cada cidadão, família e a sociedade como um todo. Ele une o objetivo geral com os valores básicos nacionais. As prioridades desses valores, de acordo com diversos estudos realizados, são variadas, mas os principais valores identificados são: segurança, paz, família, abundância, justiça, legalidade, ordem, trabalho, patriotismo, liberdade, dignidade e espiritualidade. De fato, a conclusão que se faz das pesquisas realizadas na Rússia, é que a ideologia nacional de consolidação pode se constituir na base da concentração dos valores indicados acima, radicando-os na consciência das massas populares. Kuznetsov considera possível conciliar os interesses antagônicos de diversos grupos sociais em uma mesma ideologia, tendo chegado a essa conclusão utilizando-se de novos métodos.

Na descrição da teoria da Consolidação Kuznetsov destaca, em primeiro lugar, o Conceito de Rede, que prio-

riza os tipos de relações horizontais, evitando os princípios hierárquicos (por exemplo, o domínio de alguma ideologia sobre outra). Tal situação permite retirar a principal recriminação das ideologias do século XX: a intolerância, o papel de liderança (hegemonia de uma ideologia governamental), a obrigatoriedade da luta ideológica e o dogmatismo. O autor define tal Rede “como um novo fenômeno, o qual reflete a unidade de um novo objeto, que inclui em si a informação, conhecimento, as relações e correlações das pessoas em unidade com as novas tecnologias, reunidas pela Internet” (Kuznetsov, 2008, p. 122).

Além disso, Kuznetsov se utiliza da concepção de geocultura, com orientação para um diálogo construtivo na elaboração de objetivos, ideais e valores dos cidadãos, sustentando uma interpretação geocultural do mundo contemporâneo, vendo o mundo como Cultura–Rede, e apresenta os seguintes argumentos para tal visão:

- Os elementos culturais chave, como religião e ideologia (objetivos, ideais, valores, patriotismo, salvação, honra, sentido da vida, compaixão, tolerância), estão sendo introduzidos na consciência social, na visão de mundo de cada pessoa, o que deverá fortalecer a instituição da família;
- O caos, as incertezas, os riscos, os medos, o perigo, as utopias, os mitos e as fantasias se tornam elementos permanentes da cultura e da rede;
- Vários fenômenos do século XXI estão adquirindo uma nova dinâmica, se enraizando na Cultura–Rede, como a cultura da paz, a cultura da segurança, a cultura do diálogo, a cultura da prevenção.

Seria possível interpretar a sociologia da ideologia, em formação, por meio da geocultura. Para Kuznetsov, o caráter da geografia do século XXI possui um grande papel no entendimento do fenômeno da geocultura, pois guarda um elemento básico para a categoria em debate. Usando o conceito de Alexandr Zinovieff, sobre “campo ideológico” (2003), ele o expande, tornando-o mais sociológico. Para o entendimento das principais tendências do

século XXI é necessário imaginar o mundo como um espaço global, que por sua vez é constituído de uma simbiose de vários espaços menores, e que reflete as mais diversas esferas das atividades do homem. Kuznetsov, usando-se da teoria de Kochetov sobre espaços de atividades humanas, destaca três espaços principais: geopolítico, geoeconômico e geoestratégico, que sem dúvida possuem uma grande importância para os estudos sociais. Mas Kuznetsov aponta o conceito da geocultura como sendo o mais importante, onde estariam o homem, a família, o povo, a cultura, a dinâmica da análise-síntese, a metodologia institucional de rede, as altas tecnologias humanitárias.

Kuznetsov se apóia, também, no conceito de Dmitrii Zamiatin sobre “Imagem geográfica cultural”, que seria a máxima visualização e verbalização da cultura. Há um papel importante no processo de representação e interpretação, no contexto das pesquisas das imagens geográficas culturais. A interpretação dessa imagem geográfica cultural poderia significar “a saída dos moldes usuais da consciência racional” (Kuznetsov 2008, p.126). Assim, aconteceria o processo de atualização autônoma do espaço geográfico. O espaço cobre a cultura e atualiza-se por meio de uma localização eficiente de imagens. Nos termos desse conceito, poderíamos falar sobre o “desaparecimento” da natureza, pois todo o espaço geográfico tradicional se tornaria cultural, ou seja, seriam retiradas as oposições clássicas de “natureza *versus* sociedade”, ou “natureza *versus* cultura”. Não desconsiderando o papel da geopolítica e da geoeconomia, Kuznetsov enfatiza o papel fundamental da geocultura no desenvolvimento das ciências humanitárias no século XXI.

De tal forma, Kuznetsov revela as possibilidades de compromisso (concessão recíproca) das ideologias existentes no processo de constituição da ideologia denominada por ele, no capítulo X, de “Ideologia unificadora patriótica russa do século XXI”. No núcleo de sua estrutura seria possível inscrever a “orientação para uma formação incondicional de relação positiva e dinâmica com o trabalho; superação da pobreza e desigualdade social, econômica e informativa; colaboração para luta contra o terrorismo internacional e o crime organizado” (Kuznetsov 2008, p. 304). Podemos encontrar no livro do autor (p.738) uma ênfase para o caráter objetivo do processo de constituição desse novo instituto eclético, simbiótico, sintético – a ideologia russa de unificação. Essa ênfase é relatada também por vários outros sociólogos russos, em diversas pesquisas. Além disso, os políticos russos e representantes do poder executivo vêm demonstrando crescente interesse sobre tal ideologia, o que se torna visível, por exemplo, na carta anual do Presidente da Rússia ao Parlamento da Federação Russa.

Kuznetsov define o conceito de sociologia da ideologia como uma “Teoria sociológica autônoma, direcionada para as pesquisas teóricas e práticas sobre as condições e a dinâmica de alguma ideologia civil. A esfera de estudos da sociologia da ideologia inclui o estudo das relações ideológicas entre as pessoas, entre as pessoas e os institutos sociais a respeito de questões da conservação da vida, da sua cultura nacional, idioma, o próprio estilo de vida e o alcance da prosperidade” (2008, p. 80).

Assim, foi possível ver, de forma resumida, um modelo de análise e visualização dos processos ideológicos que estão em andamento na sociedade russa. Tal modelo pode e deve ser avaliado pelos sociólogos brasileiros como sendo um modelo alternativo, inovador e contemporâneo.

### Conclusões, indagações e hipóteses do autor

Acredita-se que a sociologia da ideologia poderá vir a ser um grande e importante segmento do setor humanitário, dentre as ciências sociais do século XXI, que exigirá qualificação, criatividade e visualização de novos especialistas brasileiros e de outras nações do mundo.

Para um sociólogo e ideólogo (estudioso das ideologias), talvez seja curioso colocar em pauta as seguintes questões. Seguindo o raciocínio de C. Geertz, poderíamos indagar: será que as orientações culturais mais gerais da sociedade brasileira, e mesmo aquelas outras orientações mais pragmáticas, não são mais suficientes para fornecer uma imagem adequada do processo político no País? Nesse caso, estaríamos nós vivendo uma tensão sócio-psicológica tão forte capaz de exigir o surgimento de uma nova ideologia sistemática (Geertz), ou de uma ideologia de rede (Kuznetsov)? Qual o cenário ideológico-cultural hoje no País e qual a previsão de mudanças para os próximos 20-30 anos? Como analisar e desenvolver conceitos ideológicos, concretamente, no caso do Brasil? Seria legítimo imaginar uma missão especial para a Sociologia da Ideologia nesse sentido?

Não é por acaso que qualquer estudo sobre ideologia envolve questões relacionadas ao desenvolvimento cultural de uma dada civilização ou nação. O conceito de geocultura pode ser realmente de grande valia nesse contexto. Seria curioso analisar os elementos e fatores culturais brasileiros capazes de constituir uma possível base ideológica nacional. Dentre os principais nomes nacionais, especialistas que estudaram e estudam as questões nacionais relacionadas à cultura e ao desenvolvimento social, podemos citar Gilberto Freyre, Darcy Ribeiro, Caio Prado Júnior, Florestan Fernandes, Ubaldo Ribeiro, Fernando Prestes Motta, Miguel Caldas, Betania Tanure de Barros, Gilberto Shinyashiki, Marco A. Prates, Maria Teresa L. Fleury, Tânia Fisher e outros tantos.

Concretamente, uma questão que deverá ser debatida com grande atenção, nos próximos anos, é o fator Amazônia, fator este considerado como a nova moeda de troca. Cremos ser possíveis ou até eminentes os conflitos armados, ou mesmo as pressões políticas e econômicas por parte de outros estados soberanos, ou organizações internacionais e ONGs, pelo acesso às riquezas naturais brasileiras incluindo, aqui, as florestas, a água, o petróleo e outros elementos da nossa biodiversidade. Os novos fatores da Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, que irão ocorrer em território nacional, poderão sugerir um vasto material na arquitetura de uma vasta rede de ideais e valores nacionais. Como esse material ideológico será usado pelos ideólogos oficiais e extra-oficiais?

A música brasileira ou mesmo a literatura nacional poderiam ter um simbolismo mais abrangente do que têm hoje, e vir a ser um fator ideológico mais influente? Nesse segmento se enquadram outros fatos e personagens da história nacional, dentre políticos, revolucionários, artistas, poetas, atletas, pintores, cientistas e defensores das causas mais nobres do ponto de vista de nação.

Consideramos interessante a questão das estratégias, das formas, dos canais e dos meios de comunicação utilizados em outras culturas para a divulgação de suas ideologias nacionais, como no caso do americanismo, bem como as características do programa ideológico nacional na China, no Irã, na Coreia do Sul, na Suécia, dentre outros. O “mercado ideológico” está aí, mais globalizado do que nunca, e cabe aos ideólogos, com a ajuda dos sociólogos, entenderem melhor as necessidades dos povos e governos para poder oferecer ferramentas de análise e manuseio cada vez mais sofisticadas. Será longo o caminho a ser percorrido, dentre pesquisas, debates e conferências, mas, como imaginamos necessário e gratificante, pois o nosso objetivo é o progresso da nação, a prosperidade e dignidade do povo brasileiro. Para isso, no entanto, será necessário definir o que entendemos por dignidade e prosperidade. Afinal, tudo é uma questão de definição. Essas e outras questões e hipóteses podem nos guiar e fornecer um rumo, um norte a ser desenvolvido em outros palcos e ocasiões oportunas.

### Referências bibliográficas

ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos ideológicos de Estado*. 7.ed. Rio de Janeiro: Graal, 1988.  
 ARON, Raymond. *Ópio dos intelectuais*. Brasília: Universidade de Brasília, 1980.  
 BELL, Daniel. *O fim da ideologia*. Brasília: Universidade de Brasília, 1980.  
 BRZEZINSKI, Zbigniew. *O Grande fracasso : O nascimento e a morte do comunismo no século XX*. Tradução de Antonio Trânsito. Rio de Janeiro: Record, 1989.  
 DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. Tradução Pietro

Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2001.

GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro : LTC, 1989.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2000. 6v.

KOCHETOV, Ernest. *Геоэкономика (Освоение мирового экономического пространства)*. Москва: Из-во Век. 1999. Издание 1.

KULTHIGUIN, Vladimir. *Предыстория социологии и теоретико-методологические предпосылки её становления*. IN: BOIKOV, Vladimir. *Социология: Учебник*. Москва: Из-во РАГС, 2004. 496 страниц.

KUZNETSOV, Viacheslav. *Социология Идеологии. Учебник*. Москва. Из-во МГУ, 2008. 379 страниц.

LÊNIN, Vladimir. *Ценные признания Питирима Сорокина*. Ленин В.И. *Избранные произведения: В 3 т*. Москва. 1968.

LUKACS, Georg. *History and class-consciousness*. New York: Merlin Press, 1967.

MANNHEIM, Karl. *Ideologia e utopia*. Rio de Janeiro : Zahar, 1976.

MARX, Karl ; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. Tradução de Frank Muller. São Paulo: Martin Claret, 2006.

SOROKIN, Pitirim. *Современное состояние России*. IN: *Безопасность Евразии*. Москва: Из-во РАН. n. 4, 2002.

SOROKIN, Pitirim. *Mutual Convergence of the United States and the USSR to the Mixed Sociocultural Type*. *International Journal of Comparative Sociology*, New York, n.1, 1960. p. 143-176.

SOROKIN, Pitirim. *Long Journey*. NewYork: New Haven, 1963.

ZAMIATIN, Dmitrii. *Географические образы в гуманитарных науках*. IN: Kuznetsov, V (org.). *Almanaque Científico NAVIGUT*, n. 1. Москва: Из-во РАН, 2001.

ZINOVIEFF, Alexandr. *Идеология партии будущего*. Москва: Из-во МГУ, 2003.



Pável Lavrentiv Grass  
 Sociólogo formado pela Universidade Federal de Tver (Rússia), especialista em Gestão Estratégica pela Universidade Candido Mendes (RJ). Pós graduando pelo Instituto de Pesquisas sócio-políticas da Academia Russa de Ciências para obtenção do título de PhD em Sociologia da Gestão.

Bruno C. Brulon Soares

# CAMINHOS DA MUSEOLOGIA: TRANSFORMAÇÕES DE UMA CIÊNCIA DO MUSEU

Museu e Museologia, muito embora não constituam categorias de pensamento autoexplicativas, cada vez mais se caracterizam como conceitos fundadores de um campo do saber em ascensão. Diferentemente do que é concebido pelo senso comum e por algumas mentalidades ortodoxas do passado, cada museu é único e representa uma visão idiossincrática do humano sobre a realidade. Seja qual for a sua tipologia, todos os museus estão em transformação e representam, eles mesmos, as mudanças do mundo e das sociedades. Se hoje já é possível considerar que a Museologia – disciplina criada historicamente a partir dos museus – se fundamenta em uma experiência particular sobre o real, tem-se que a cada modelo de real, expresso por diferentes sociedades, corresponderá um diferente modelo de museu (SCHEINER, 1999, p.143). Neste sentido, pode-se acrescentar ainda que cada museu será diferente para cada indivíduo que o experimenta.



Trata-se aqui da compreensão da base ontológica da Museologia, ou seja, a essência de seu objeto, cuja proposta de ser reavaliada, foi o eixo das idéias organizadas e defendidas pelo movimento da Nova Museologia, nos anos 1980. Esta essência tem sua gênese no âmago do indivíduo humano e transparece em suas relações. Assim, o que se vê hoje é uma só Museologia, que se constituiu no limiar entre a tradicional – e não descartada – e aquela que se chamou de ‘nova’. Ela é, sem dúvida, uma museologia mais forte e avança no campo das ciências modernas. Mal podemos esperar por sua vida adulta...

### 1. A museologia no quadro epistemológico

A concepção do museu – aqui entendido como o fenômeno Museu, do qual os diferentes museus são modos específicos de representação –, enfatizada no final do século XX pelas idéias da Nova Museologia, nos leva diretamente a compreender uma Museologia que tem o humano como objeto primeiro. Pensar esta Nova Museologia como uma ciência humana que começa a nascer é, talvez, a principal consequência trazida por esta noção de museu, este objeto mutante e dinâmico, livre e democrático.

Como todos aqueles olhares que se apresentam hoje sobre o ser humano – e que se atrevem a denominar a si próprios de “ciência”, quando ainda estão longe de conhecer a fundo o seu objeto –, estas formas de perceber o humano “na medida em que ele vive, em que fala, em que produz” (FOUCAULT, 2007, p.485) e em que experimenta o mundo, são vistas em projeto. Como constatou Foucault, estas “ciências” estudam o ser humano como forma viva que “vê abrir-se um espaço cujas coordenadas móveis ele articula em si mesmo”. E, por isso, toda a representação, no contexto dessas ciências, depende impreterivelmente da relação, ou se resumiria à pura apresentação (FOUCAULT, 2007, *passim*).

Não se pode olvidar, porém, como foi evidenciado por Scheiner (2007) na trajetória dos seus estudos, que se trata aqui de uma *epistemologia do impreciso*, caracterizada por Abraham Moles, fundada a partir dos chamados conceitos fluidos ou imprecisos (*fuzzy concepts*) (ZADEH, 1965, apud MOLES 1995, p.23) que, permanecendo perfeitamente operacionais no nível do pensamento e da criação, possuem definições bastante vagas não sendo útil precisá-los abusivamente, pois uma definição demasiado estreita e rígida esvazia o seu valor heurístico. As ditas “ciências do impreciso” tratam de saber como o ser pensa imediatamente sem que tenha recorrido à “força opressora do raciocínio” (MOLES, 1995, p.113), e pagando, certamente, essa liberdade com o risco permanente do erro. Mas como é possível ser completamente preciso quando se trata do humano em sua complexidade? O ser

humano, afirma Moles (1995, p.31), não é um ser racional e a razão não basta para dar conta da totalidade de fatos e atos de nossa vida. Não há um único prisma que dê conta de analisar o humano sem apelar para as fronteiras tênues onde há o encontro de ciências distintas.

Pensando a posição peculiar ocupada por nossa espécie (BERGER; LUCKMANN, 2007, p.69), que não se liga de forma absoluta a uma idéia de natureza humana, no sentido de um substrato biologicamente fixo que determine a variabilidade das formações sócio-culturais, sabe-se que elaboramos nós mesmos a nossa natureza, ou seja, segundo os autores, é possível dizer que *o humano produz a si mesmo*. Desde o momento do nascimento, o desenvolvimento orgânico, e em grande parte o ser biológico do indivíduo humano enquanto tal, está submetido a uma contínua interferência socialmente determinada (BERGER; LUCKMANN, 2007, p.71). Assim, a ordem social aqui tratada se constitui num constante processo de disputas no qual as frágeis ciências que a estudam – as já ‘estabelecidas’ e as recentes – não são mais as que buscavam impor as ‘verdades’ por elas ‘descobertas’ e que se mantinham ‘seguras’ sobre os sólidos conceitos por elas criados, pois no presente a única certeza é a da mudança permanente.

Tratar de uma ‘nova ciência’ como a museologia, portanto, é pisar em solo flutuante. Campo do saber ainda em constituição, não há como estabelecer seguramente os seus limites. A partir do momento em que o próprio ser humano se liquefaz na turbulência do real, assim o acompanharam as ciências dedicadas a este complexo objeto de estudo. Neste cenário incerto, é somente em casos muito raros que nos confrontamos com variáveis exatas e de pouca ambiguidade (MOLES, 1995, p.23). De acordo com a matriz de pensamento dita ocidental, pensar racionalmente é desviar-se das idéias vagas, dos conceitos fluidos, “abandonando tudo isso a uma família de disciplinas mal separadas ainda da filosofia-mãe que as engendrou” e que se classifica sob o nome impreciso de “ciências humanas” ou “ciências sociais” (MOLES, 1995, p.17). As ciências do impreciso – aquelas, segundo Moles, em vias de se fazer – estabelecem seu procedimento “sobre a construção de uma evidência, caracterizada pelo fato de elas considerarem o *objeto* de sua descrição como um ‘dado fenomenológico’ (MOLES, 1995, p.109, grifos do autor), cuja forma emerge dentro do espírito por processos de naturezas diversas.

A Museologia se forma apoiando-se em paradigmas ainda em formação, resultados de mudanças que originaram as discussões no seio de uma comunidade científica recém-nascida, que passa a discutir os seus limites como ciência – e os limites aqui são necessários para que ela possa existir.

Entendida como a ciência que estuda os museus, ou, mais recentemente, o fenômeno Museu, a Museologia, com efeito, possui menos de um século de existência. As primeiras pesquisas sobre o museu, sua função e as maneiras de concebê-lo aparecem durante o segundo quartel do século XX (GOB; DROUGUET, 2006, p.15). Encontraram-se grandemente, após este período, reflexões sobre a apresentação das obras e dos objetos; mas tratavam-se, em geral, de observações ou descrições pontuais e circunstanciais, considerando casos de museus particulares. Nada de sistemático, até então, era produzido. A primeira Conferência Internacional de Museologia, organizada em Madri, em 1934, pelo Ofício Internacional de Museus (antecedente do Conselho Internacional de Museus – ICOM, criado em 1946), fora consagrada ao tema da arquitetura e da gestão de museus. Esta conferência marca, segundo Maroević (2007, p.143) o momento em que tem início a separação entre as abordagens museográfica e conceitual (museológica) do trabalho nos museus.

Nas décadas seguintes, as influências da semiologia e da teoria da comunicação deram uma nova luz para os museus que passavam a ser percebidos como mídia, quando se começava a buscar uma linguagem própria e especificidades (GOB; DROUGUET, 2006, p.16). Este momento coincide com a chamada ‘crise do museu’, dos anos 1960, quando alguns declararam a sua morte – especificamente a do museu de arte. “É tempo, sem dúvida, de colocar o museu no museu”, era a afirmação de Jean Clair em 1971 (*apud* GOB; DROUGUET, 2006, p.16). É esta

crise, entretanto, que irá ajudar a desencadear, durante os anos de 1970 e 1980, um processo

de renovação das idéias no campo dos museus e de aprofundamento da reflexão museológica, que tem como um de seus portavozes mais expressivos o movimento iniciado na França intitulado Nova Museologia. Sem dúvida, uma das influências mais flagrantes – e muito pouco mencionada pelos estudiosos deste movimento – foram as idéias teóricas trazidas à tona a partir da reflexão iniciada no leste europeu desde 1968, quando os museus desta região já demonstravam grande preocupação com a sua profissionalização, tendo a Museologia como disciplina destinada a realizar este objetivo (MAIRESSE, 2007, p.52).



Entendendo a importância do papel dos museus no desenvolvimento das sociedades, a Museologia começa a ganhar forma tendo em vista as novas idéias – que passavam a constituir uma teoria em si mesmas – especialmente a partir das duas últimas décadas do século XX. É neste momento que o pensamento dos teóricos do leste da Europa passou a ser disseminado entre os pensadores dos outros países e por eles serem incisivamente discutidos, o que se deu, principalmente, a partir de 1979, no âmbito do Comitê Internacional de Museologia do ICOM (ICOFOM), criado por Vиноš Sofka e Jan Jelínek.

A partir das primeiras publicações desenvolvidas pelo ICOFOM, no início dos anos de 1980, é plantada a semente de uma teoria museológica de base essencialmente filosófica; e a comunidade museológica internacional se depara, pela primeira vez, com uma forma específica de pensar o museu e a Museologia, em grande parte expressa pelos pensadores do leste europeu. Muito se criticou a terminologia empregada nestes primeiros trabalhos, devido ao surgimento de termos até então desconhecidos para a maioria dos teóricos de outras regiões (BURCAW, 1981 *apud* CERÁVOLO, 2004). Segundo Cerávolo, a utilização do que a autora chama de um “léxico de Brno” (CERÁVOLO, 2004, p.124) não permite a total compreensão dos temas para aqueles que o desconhecem. Termos como ‘musealidade’, ‘museístico’, ‘musealium’, dentre outros, não eram utilizados no Ocidente e não apresentavam correlatos na língua inglesa. Acusados de tratar de uma teoria filosófica do museu, ministrada apenas na Universidade de J. E. Purkyne, em Brno, estes teóricos de fato se referiam às mudanças que se davam nos museus em todo o mundo, e estabeleciam grande parte do que viria a ser, nas próximas décadas, a teoria museológica desenvolvida pelo ICOFOM.

Concebida num primeiro momento como ‘prática dos museus’, a Museologia começa a mudar o seu estatuto entre as ciências a partir do fim dos anos 1960, quando Stránský propôs um sistema de Museologia que a explorou em todos os seus aspectos históricos, estruturais e práticos. Ele, então, alinhou a Museologia com outras disciplinas acadêmicas que tinham sua própria história, teoria e prática, de tal forma que esta pudesse ser aceita como uma ciência social contemporânea (MAROEVIĆ, 2000, p.5). Depois disso, ela passou de disciplina subsidiária a uma ciência que trata da *musealidade* dos objetos (MAROEVIĆ, 2007, p.143), por meio de um processo dinâmico de mudanças. As questões colocadas, a partir de então, pelos teóricos desta ciência nascente não mais se voltavam para a forma de museu até então instituída, mas, diferentemente, estes se interrogavam sobre qual seria – senão este museu – o objeto da Museologia.

## 2. A Ciência do Museu no mundo contemporâneo

Instaurada como paradigma dos anos 1980, definida pela maioria dos seus adeptos como uma “Museologia de ação”, a Nova Museologia, que foi uma das tentativas de se organizar uma teoria em prol das mudanças sistemáticas que atravessavam os museus nos últimos dois séculos, refletia a insatisfação com a posição destes diante das sociedades, e significou uma tentativa de aproximar Museologia e Sociologia num só pensamento. Os conceitos e idéias que na Museologia ainda não haviam ganhado o estatuto de *coisas* concretas – como acontece em ciências estabelecidas – passaram a ser pensados nas reflexões que tratavam do museu e do patrimônio, na trajetória que levou os estudiosos e profissionais da disciplina a compreender tais concepções, menos como entidades culturais cristalizadas e mais como construções sociais complexas.

A disputa pela legitimação de um campo do saber para os museus pode ser considerada uma das bases deste movimento e uma angústia recorrente neste momento. Entretanto, logo se descobriu que seguir o caminho já traçado por outra disciplina não tornaria a Museologia consagrada no quadro epistêmico contemporâneo. O percurso seria mais longo, as relações com as ciências vizinhas – não somente a Sociologia – se revelariam abundantes, mas as bases para tal caminhada já estavam lançadas. Porém, é na corrente desta Museologia ‘sociologizada’ que, definindo o homem como um “animal comunitário” cuja condição é agir, Varine (1976 *apud* DEBARY, 2002) vê na iniciativa comunitária o meio de sair da relação de dominação. Esta rapidamente passa a ser a ideologia adotada por quase todos os museus comunitários e ecomuseus<sup>1</sup> no mundo. O que ocorre a partir de então é o fascínio dos teóricos e profissionais, de museus espalhados por diversos países, por esta forma específica de se pensar os museus que, pouco a pouco, deixava de ver as variações que continuavam a suceder na prática e passava a se cristalizar como um modo de pensar que não mais representava abertura e democracia, mas que divulgava convincentemente mais um modelo de museu (e de Museologia) predeterminado por uma ideologia dominante.

E se hoje a Nova Museologia ainda não se mostra plenamente desejosa de observar e discutir as muitas variações e movimentações que vêm exibindo empiricamente os museus e que representam diferentes situações do corpo social, tem-se aqui uma prova de seu fechamento como ideologia que se distancia do real. Se a Nova Museologia pensou um ‘*tipo ideal*’ para os museus, já é mais do que hora de realizar a sua observação crítica nos contextos reais das mais diversas sociedades, pois sem tal investigação empírica não se pode conceber uma *Ciência do Museu*.

Aqui é possível apontar a mudança como o elemento caracteristicamente desafiador das ciências contemporâneas. E, por esta razão, faz-se necessário evidenciar que a ordem social, aqui entendida como um empreendimento social autoproduzido, deve a sua permanência em parte à imposição de esquemas de classificação que, como coloca Bourdieu, por se ajustarem às classificações objetivas, acabam produzindo uma forma de reconhecimento desta ordem, que implica justamente o desconhecimento da arbitrariedade de seus fundamentos (BOURDIEU, 1996, p.117). Para este autor, tal correspondência entre as divisões objetivas e os esquemas classificatórios aos quais se refere, “entre as estruturas objetivas e as estruturas mentais, está na raiz de um tipo de adesão originário à ordem estabelecida”. Sobre esta ordem social, a ciência, como aponta Bourdieu (1996, p.122), está destinada a exercer um efeito de teoria, manifestando-se por meio de um discurso coerente e empiricamente validado e, assim, ela transforma a representação do mundo social – e o próprio mundo social, ao mesmo tempo – ao viabilizar práticas ajustadas a essa representação transformada.

O grande desafio consiste em perceber, como indica o autor, que a *descrição* científica “mais estritamente constativa” (BOURDIEU, 1996, p.123, grifos nossos) corre o risco de funcionar, nos casos acima descritos, como *prescrição* capaz de contribuir para sua própria verificação, “ao exercer um efeito de teoria tendente a favorecer o acontecimento daquilo que anuncia”. Trata-se de um “poder de fazer a realidade” que Bourdieu atribui às ciências, já que os conceitos criados serão sempre, e ao mesmo tempo, descritivos e prescritivos. E nem a ciência mais neutra, segundo ele, deixa de exercer tais efeitos. O que ocorre na Museologia atual, e vem ocorrendo ao longo dos anos, é uma tendência ao enaltecimento e à reificação das formas tomadas por seu possível objeto – que só será de fato objeto desta ciência quando compreendido em processo e mutação.



### 3. Desafios profissionais de uma ciência em ascensão

Ainda que a existência de uma ‘profissão dos museus’ seja axiomática para o Conselho Internacional e esta venha se apresentando cada vez mais como um imperativo para o funcionamento das instituições, bem como para a gestão do patrimônio no mundo atual, após meio século de discussão, a conclusão de que o trabalho em museu é, ou deve ser, uma profissão baseada na Museologia como ciência humana, é considerada por muitos como altamente provocativa (MENSCH, 2000, p.20). Até o presente, as definições que se apresentaram quanto ao trabalho do museólogo trataram mais de onde ele é realizado do que da natureza deste trabalho. Entretanto, estas já começam a reconhecer a existência de um conhecimento específico, um treinamento prévio, padrões profissionais e responsabilidades sociais. Os dilemas, entretanto, para esse ‘novo’ profissional, são inúmeros e variados.

Como aponta Mensch (2000, p.20), muitos profissionais de museus tendem a se identificar com uma das disciplinas específicas presentes nos museus, em detrimento da posição fragilizada da Museologia nestas instituições. E, da mesma forma, a Museologia encontra dificuldades para fortalecer a sua posição em razão de os profissionais de museus relutarem em se identificar com esta disciplina. Relativamente, poucos curadores das grandes instituições se consideram parte da comunidade museológica, já que publicam seus trabalhos em periódicos específicos de suas disciplinas, participam de conferências também voltadas especificamente para estas e interagem com colegas em seus próprios campos do saber.

Entretanto, com o crescimento dos museus, os diversos encargos associados a eles são separados e distinguidos. Há, aí, uma divisão do trabalho, e o que se apresenta na organização dos grandes museus é uma complicada subdivisão, por função ou por especialização. Segundo Diamond (1984 *apud* MENSCH, 2000, p.20), surge neste processo – que tomou forma nos anos 1960 e 1970 – uma ramificação dos especialistas e uma contratação de “novos profissionais”, que levaram à utilização do termo “museografia”, designando a sua função. Tais profissionais estavam designados a “tornar a vida mais simples para os curadores”, to-

mando para si algumas de suas responsabilidades (MENSCH, 2000, p.20). E podiam ser nomeados “museógrafos” ou “museólogos”. Porém, a falta de um consenso sobre a teoria da Museologia e a falta de uma metodologia com base em uma teoria museológica favoreceu efetivamente uma distinção negativa destes profissionais em relação aos curadores. Mais tarde, com a presença dos chamados “museólogos puros” (HORTA, 1987 *apud* MENSCH, 2000, p.21) – com formação universitária neste campo do saber e não provenientes de outras áreas do conhecimento – tal distinção é intensificada por alguns ‘especialistas’ segundo os quais a Museologia não seria vista como ciência, mas como meramente um conjunto de técnicas diversas. Estes museólogos ‘puros’, formados na universidade, com um conhecimento profundo da prática de algumas técnicas variadas do trabalho em museu e debatedores de uma teoria em construção, acabavam tendo que provar, no exercício da profissão, qual seria o seu papel.

Hoje, os profissionais são reconhecidos por lei,

sendo a Museologia uma profissão no Brasil, embora não seja assim em muitos outros países.

sendo a Museologia uma profissão no Brasil, embora não seja assim em muitos outros países. Como evidencia Horta (1987), a batalha foi vencida no campo profissional, mas ainda precisa ser vencida no campo conceitual. Nos últimos anos, contudo, muito vem sendo discutido sobre a natureza deste profissional, ainda indefinido em muitos sentidos, tanto quanto a sua formação. De acordo com o art. 2º, do Decreto-lei nº 7.287, de 18 de

dezembro de 1984, o exercício da profissão de museólogo é privativo, não apenas dos que possuem o bacharelado por meio dos cursos de graduação, mas também dos diplomados em Mestrado e Doutorado em Museologia. As possibilidades que a lei apresenta fazem emergir novos problemas para estes profissionais, especialmente, a partir da criação do primeiro curso de Mestrado em Museologia na América do Sul<sup>2</sup>, em 2006. O curso, de cunho majoritariamente teórico, destinado a formar pesquisadores na área, atrai profissionais de áreas variadas buscando o registro como museólogo que a pós-graduação pode fornecer, para que possam atuar em suas instituições com um ‘estatuto diferenciado’ – sem que precisem cursar os quatro anos de graduação para se obter o bacharelado.

O problema está na dificuldade de se traçar as competências do museólogo, o que resulta na existência de cursos essencialmente distintos que formam profissionais para exercer, *ipso facto*, a mesma função no campo da cultura, dos museus e do patrimônio. A formação em Museologia, que deveria estabelecer as bases para o tipo de profissionais que o campo deve esperar encontrar, no momento, apenas acompanha as dicotomias encontradas do lado de fora das paredes da academia.

Entre a técnica e a teoria, a Museologia no Brasil se encontra enfraquecida por uma formação profissional que enfatiza e agrava os seus problemas essenciais. Com o surgimento do primeiro programa de pós-graduação, as graduações – que começam nos últimos anos a se mostrarem abundantes em diferentes regiões do país – são ameaçadas e lhes é apresentado o desafio de aprimorarem seus objetivos, considerando um ensino da técnica que leva em conta a importância de uma abordagem teórica. As diretrizes para o ensino da Museologia ainda precisam ser remodeladas, em todos os níveis, buscando, como resultado final, a construção de uma ciência conduzida por profissionais engajados com a teoria e a prática.

#### 4. Por uma ética museológica

Para lidar com a complexidade do mundo, e ainda assim representar de maneira democrática as sociedades, esta *Nova* Museologia já surge tendo que enfrentar as adversidades apresentadas por uma instável epistemologia contemporânea das ciências humanas. Em 1981, Gregorová (p.35) constatou que a Ética seria uma das disciplinas que definiriam, na Museologia, a relação específica entre o humano e a realidade. A partir deste momento, o ponto de vista ético passou a fazer parte de toda teoria acerca do museu (BRULON SOARES, 2007, p.25). Desde o momento em que se buscou por uma profissionalização dos museus – e

consequentemente a instituição de uma ciência que os guiasse – surgiram questões acerca de onde viriam os valores que os norteariam. Que instituição ou entidade expressaria a identidade do museu e seus valores morais? (HEIN, 2000, p.88) Se existem obrigações inequívocas para os museus, e responsabilidades que acompanham a sua competência específica, como tornar manifesta a natureza ética do museu por meio das pessoas que o compõem coletivamente?

Como lembra Hein (2000, p.89), a tradição filosófica ocidental inscreve o comportamento ético, sua prescrição, seu mérito e seu julgamento, apenas a seres humanos; os objetos não possuem *status* moral diretamente. Obrigações morais constituem uma instituição humana predominantemente. Os museus passaram, ao longo da história, por uma “empatia autoritária”, no início, por um “experimentalismo autoritário”, nos primeiros anos do século XX, e por uma “honra populista” em sua relação com os públicos, após a II Guerra Mundial (HARRIS, 1990 *apud* HEIN, 2000, p.98). Em sua forma contemporânea, o museu não apenas recebeu novos públicos, mas também adotou um novo estilo de auto-apresentação caracterizado como subjetivo e emocional, mas que vem funcionando, não diferentemente dos outros estágios de sua evolução, como uma forma particular de auto-preservação.

Não se pode negar, entretanto, que ao ser formulada uma nova identidade para o museu, abre-se o leque para novos fazeres e novas experiências que trouxeram para a superfície da discussão museológica



questões éticas inéditas até então. Segundo Shah (2000, p.16) a questão que surge para o museu e a Museologia é “como interpretar a realidade sem a criação de controvérsia?” O museu, para a autora, é o lugar onde os museólogos tentam promover uma harmonia social e uma unidade da diversidade cultural. Mas, caberia aqui retomar a sua pergunta: manipulamos a história para alcançar nossos ideais ou apresentamos a realidade em sua forma *verdadeira*?

Gregorová afirma que sem o conhecimento da Ética – bem como de seus métodos científicos, suas categorias e sua aplicação criativa – o museu permaneceria sendo considerado apenas como um repositório de objetos materiais. O real, no sentido filosófico, é agora um objeto do museu e precisa ser explicado pelas ciências humanas. E a relação do museu com o real não pode se resumir a uma mecânica da documentação histórica. É claro que as funções tradicionais não desaparecem. Na verdade, essas funções são, de certa forma, encontradas em todos os tipos de museus existentes. Não há suspeita de que irão desaparecer tão cedo, e nem deveriam. Devem, no entanto, ser examinadas através de um novo ponto de vista, um ponto de vista ético.

De fato, o que se modifica com esta “consciência ética”, que atinge a essência do museu, é a postura que este irá tomar a partir de então. Uma postura ética, sabemos, envolve a ação. A consciência ética, como pura orientação simples, é dever. Em Hegel, o ético, enquanto essência absoluta, e ao mesmo tempo potência absoluta, não pode sofrer perversão de seu conteúdo (HEGEL, 2007, p.322). E, na consciência ética, agir é passar do pensamento à efetividade, é “mover o imóvel, e produzir o que antes só estava encerrado na possibilidade” (HEGEL, 2007, p.325): o ato revela-se como figura de uma efetividade ética. E este agir, para o museu, é o que faz pulsar a sua essência. A ação é a base de toda ética, e não existe ética sem ação.

### 5. Museu e museologia: a construção de um objeto

Gregorová (1981) é a primeira teórica a tentar definir a Museologia como disciplina independente, com seu objeto de estudo próprio. Em relação direta com a definição de Museologia, a autora propõe uma definição do museu como “instituição que aplica e realiza a relação específica homem-realidade” (GREGOROVÁ, 1981, p.34). Considera, portanto, que a missão social dos museus, em cada sociedade, é sua função principal. Gregorová (1981, p.34) parte desta definição vasta, e ao mesmo tempo relativamente exata, para estabelecer o lugar da Museologia em relação com as outras disciplinas científicas. A autora explica que a museologia pertence às ciências sociais, ou humanas, que têm como objeto a relação do humano com

a realidade, de tal forma que sua classificação é estabelecida também a partir de sua relação concreta, e ao mesmo tempo *específica*, com a realidade.

A partir, então, das idéias estabelecidas por Gregorová, Stránský (STRÁNSKÝ, 1980, p.43) afirma, rompendo com o paradigma do museu-instituição, que o museu é possuidor de um caráter fenomênico e que “museologia”, “museografia”, “teoria dos museus”, “museístico”, são termos que reportam ao *fenômeno museu*. Ele lembra que a teoria em si não é ciência, e que a Museologia ainda chega à contemporaneidade tendo que lutar por um espaço entre as ciências. O que este teórico, de formação filosófica, inaugurou fora uma *museologia* como ciência embrionária, inserindo-a, finalmente, na *epistême* contemporânea.

Segundo o pensamento de Stránský, o objeto desta ciência não podia mais ser o museu como ele vinha sendo entendido até aquele momento, mas a “*musealidade*”, que seria o produto de uma relação específica do humano com a realidade, de natureza imaterial, contida apenas nesta relação; *específica*, pois ela depende de uma idéia de museu até então inédita. Não é que a Museologia, para ele, não pudesse se fixar nos museus, mas não pode ter como foco suas coleções apenas. O próprio ato de manusear objetos nos museus abrange muito mais do que o mero trabalho prático. O que este autor pretendia dizer com o conceito de ‘musealidade’ era que o objeto de tal ciência não dizia respeito a uma forma específica de tipificação humana no real – o museu devotado às coleções e limitado à sua materialidade. Ele se referia à maneira mesmo pela qual o humano vê no mundo as múltiplas possibilidades para a constituição daquilo que se chama de Museu e de musealização, com base em experiências humanas particulares.

Para Stránský, o fenômeno museu, levando em conta os processos de formação da cultura humana, tem hoje o seu lugar na sociedade e também sua missão específica. Fato era que estas discussões iniciais no âmbito da recém-criada teoria museológica, inauguravam o que podemos perceber desabrochar como uma *fenomenologia do Museu*, essencial para a compreensão do objeto da Museologia. Os fenômenos constituem o real como o experimentamos, ao contrário de como ele existe independente de nossas experiências (as *coisas-em-si*). Buscamos, assim, na fenomenologia, a compreensão do próprio processo das experiências humanas, ou seja, da relação humano-realidade, que no museu se dá por meio do que chamo de *experiência museológica*<sup>3</sup>.

Em Hegel, a experiência é o movimento dialético que a consciência exercita em si mesma (HEGEL, 2007, p.80). Em outras palavras, a percepção do real pelo indivíduo humano implica a percepção de si mesmo inserido

neste real percebido. A relação que constitui a experiência é determinada pelo próprio agente que experimenta. Quando adentramos um museu, portanto, estamos entrando em nós mesmos, no museu que nos envolve e com o qual nos relacionamos.

A experiência museológica está intrinsecamente presente no indivíduo e é definida por um conjunto de subjetividades que caracteriza esta relação específica do humano com o real. Não se trata, porém, da noção de fato museológico desenvolvida por Waldisa Rússio (RÚSSIO, 1984 *apud* CERÁVOLO, 2004) nos anos 1980, pois este, derivado do fato social pensado na sociologia por Durkheim e Mauss, previa o museu apenas como espaço material institucionalizado, e a relação se limitava ao cenário da instituição. O fato social, como define Durkheim, refere-se a todos os fenômenos que se passam no interior da sociedade; é um sentimento coletivo que não exprime apenas aquilo que existe de comum entre todos os sentimentos individuais, mas uma outra coisa. O fato social é uma resultante da vida comum, um produto das ações e reações que se dão entre as consciências individuais (DURKHEIM, 1894).

E se o conceito de fato social – e o de fato museológico que o sucedeu – implica algo absolutamente coletivo, que se dá no seio da sociedade, podendo até mesmo se opor às vontades individuais, a experiência museológica diz respeito a algo de natureza diferenciada, a uma relação totalmente espontânea que se inicia no indivíduo humano e somente a partir de então pode passar a constituir estruturas coletivas. Se quisermos relacioná-la com algum conceito da Sociologia, talvez o mais adequado fosse aquele, desenvolvido por Bourdieu (BOURDIEU, 1980, *passim*), do *habitus*, como um “sistema de dispositivos duráveis”, “estruturas estruturadas predispostas a funcionarem como estruturas estruturantes”. O *habitus*, em Bourdieu, representa, um conjunto de regras coletivamente orquestradas, sem que estas sejam o produto de um chefe de orquestra. Produto da história, o *habitus* se constitui como um conjunto de práticas que se dão individual e coletivamente (BOURDIEU, 1980, *passim*). Ou seja, o *habitus* garante a existência de experiências passadas que foram depositadas na forma de esquemas de percepção, de pensamento e de ação, que irão assegurar uma constante através do tempo.

Aqui se destaca o papel da História na construção deste objeto complexo. Ao se conceber a historicidade do objeto da Museologia – este museu que é, ele mesmo, experiência humana e, portanto, fenomênico em sua essência –, vê-se que nada há de antiquado em pensá-lo como forma institucionalizada da ação humana, que veio, historicamente, se modificando ao longo do tempo nas diversas sociedades. A institucionalização,



sabemos, dá-se sempre que há “uma tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores” (BERGER; LUCKMANN, 2007, p.79), de forma que qualquer que seja a tipificação humana esta é uma instituição – e isso não significa, necessariamente, a mera estagnação e materialização dos processos. As instituições são vivas e apresentam formas diversas; mas não é possível negar que implicam, sem dúvida, a historicidade e o controle. As tipificações recíprocas das ações humanas são construídas ao longo de uma história compartilhada. E, pelo simples fato de existirem, as instituições controlam a conduta humana estabelecendo padrões previamente definidos (BERGER; LUCKMANN, 2007, p.80). É por esta razão que nos apegamos às tipificações que criamos e deixamos de acreditar na capacidade de serem transformadas.

O museu como instituição humana, criada e recriada como fenômeno social construído na ação, não exclui a experiência e a subjetividade. Experiências, diferentemente de coisas, não são colecionáveis; são transitórias e elusivas, estritamente localizadas, não no tempo ou no espaço, mas no indivíduo humano somente. A experiência está no aqui e no agora. A visita ao museu, como coloca Hein (2000, p.viii), nos catapulta em pensamento para novos mundos, oferecendo formas alternativas de se pensar e sentir. A capacidade do museu de produzir experiência, em vez de confirmar a realidade, é celebrada como sua *raison d'être*. E para verdadeiramente ser entendido, passa a ser necessário o conhecimento de seus usuários, mais do que de seu conteúdo.

O conceito de museu construído principalmente no decorrer do século XX, que culminou com as idéias da Nova Museologia, bem como com a perspectiva científica sobre o campo desenvolvida pelo ICOFOM, nos leva a compreender uma Museologia que tem o humano como objeto e que está sujeita a toda a complexidade do real. Pensar esta (Nova) Museologia, como uma ciência humana que começa a nascer, é, talvez, a principal consequência trazida por esta noção recente e mais aberta do museu. Mairesse (2006, p.83) lembra que é Tomislav Šola quem prevê que para a Museologia apresentar uma dimensão mais vasta ela se ligará ao patrimônio em sua globalidade, para vir, no futuro, a se tornar *Heritology*<sup>4</sup>. Mairesse ainda chama a atenção para o fato de que é cada vez mais difícil separar “patrimônio” de “museu”, constatando que os dois estão fundidos.

As interfaces contemporâneas da Museologia e as políticas mundiais da cultura e do desenvolvimento indicam claramente o grande potencial desta disciplina no que concerne à mobilização e à transformação culturais, como aponta Scheiner (2000, p.23). A autora indica que, se colocada em prática de forma apropriada, a Museologia pode ser fundamentalmente revolucionária,

promovendo o engrandecimento da cultura e engendrando novas estratégias do conhecimento. A qualidade fundamental dos conceitos museológicos é, entretanto, percebida em nível estrutural (MAROEVIĆ, 2000, p.5). Para atingir o seu potencial pleno, porém, é preciso notar que toda conquista prática museográfica está localizada a serviço de idéias. O museólogo, com efeito, precisa se confrontar com o seu próprio fazer profissional e perceber que a prática museológica (a museografia) é uma prática essencialmente teórica.

Neste contexto, não pode haver um manual para uma nova e diferente museologia. É, portanto, necessário se estabelecer algumas pré-condições para a total integração da Museologia com a prática do museu. Primeiramente, a equipe do museu deve aceitar a Museologia como uma disciplina que lida teoricamente com o trabalho prático com o qual está envolvida. Assim, se a Museologia extrapola os museus, como aqui se buscou mostrar, é neles que tem início o seu campo de ação e, como ciência capaz de promover mudanças, a Museologia não pode ter a teoria alienada da prática.

Finalmente, a Museologia, que abre grandes perspectivas de significados, contextos e aplicações do objeto museológico, expande a realidade do museu do espaço institucional delimitado à vida dos homens e mulheres do cotidiano (MAROEVIĆ, 2000, p.5), concretizando-se na esfera social. Teoricamente, o pensamento museológico deveria ampliar os horizontes e romper com as barreiras e limites de preconceitos enraizados em sua prática. Suas idéias devem ser abertas e livres, para que se dê a prática democrática. Devem servir aos indivíduos e à sociedade, e assim salvaguardar nosso patrimônio futuro, em seu sentido mais amplo, no presente ativo. A Museologia deve abrir um espaço teórico para explorar o presente, em relação ao passado (como forma de proteção), e o futuro (melhorando a vida humana). Como ciência imprecisa e branda, ela não apresenta em si as causas de sua fragmentação atual; seu campo de atuação está aberto e as transformações de que aqui se tratou apontam para um caminho de maior liberdade epistemológica. Disso não se irá duvidar.

#### Referências bibliográficas

- BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. A sociedade como realidade objetiva. In: \_\_\_\_\_. *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes, 2007. p.69-172.
- BOURDIEU, Pierre. *Le sens pratique*. Paris: Éditions de Minuit, 1980.
- \_\_\_\_\_. *A economia das trocas lingüísticas*. O que falar quer dizer. São Paulo: Edusp, 1996.
- BRASIL. Decreto-lei nº 7.287, de 18 de dezembro de 1984. Dispõe sobre a regulamentação da profissão de museólogo. *Cadernos de Sociomuseologia*, n. 15, p.305-308, 1999.



BRULON SOARES, B. C. How the museum deals with reality: from museum techniques to the ethical matters. In: ANNUAL CONFERENCE OF INTERNATIONAL COMMITTEE FOR MUSEOLOGY (ICOFOM), 30.; ICOM GENERAL CONFERENCE, 21., 2007, *Viena Symposium Museology, Universal Heritage and Techniques*. n.36, p.25-31. Preprints. Trabalho inédito.

\_\_\_\_\_. *Quando o Museu abre portas e janelas*. O reencontro com o humano no Museu contemporâneo. 2008. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Museologia e Patrimônio, UNIRIO/MAST, Rio de Janeiro, 2008.

CERÁVOLO, Suely Moraes. *Da palavra ao termo: um caminho para compreender a museologia*. Tese (Doutorado em Biblioteconomia e Documentação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, 2004.

DAVALLON, Jean; GRANDMONT, Gerald ; SCHIELLE, Bernard. *L'environnement entre au Musée*. Lyon: Presses Universitaires de Lyon, 1992. (Collection Muséologies).

DURKHEIM, Émile. *Les règles de la méthode sociologique*. Chicoutimi: Université du Québec, 1894.

FOUCAULT, Michel. *As palavras e as coisas*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

GOB, André ; DROUGUET, Noémie. *La muséologie : Histoire, développements, enjeux actuels*. Paris : Armand Colin, 2006.

GREGOROVÁ, Anna. *MUWOP: Museological Working Papers/ DOTRAM = Documents de Travail en Muséologie*. Interdisciplinarity in Museology. Stockholm: ICOM, International Committee for Museology/ICOFOM/Museum of National Antiquities, v. 2, 1981.

HEGEL, G. W. F. *Fenomenologia do espírito*. Petrópolis: Vozes, 2007.

HEIN, Hilde S. *The museum in transition*. A philosophical perspective. Washington: Smithsonian Books, 2000.

MAIRESSE, François. Thesaurus. In: MAIRESSE, François ; MARANDA, Lynn ; DAVIES, Ann (Org.). *Defining the museum*. Morlanwelz, Belgique : ICOM, ICOFOM ; Paris: Harmattan, 2007.

\_\_\_\_\_. L'histoire de la muséologie est-elle finie? In: ANNUAL CONFERENCE OF INTERNATIONAL COMMITTEE FOR MUSEOLOGY/ICOFOM, 29. ; REGIONAL ICOFOM MEETING FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN – ICOFOM LAM, 15., 2006, Córdoba, Argentina. *Museology: a field of knowledge : Museology and History*. Org. and edited by Hildegard K. Viereg, Mónica Risnicoff de Gorgas, Regina Schiller. p.79-94.

MAROEVIC, Ivo. Towards the new definition of a museum. In: MAIRESSE, François; MARANDA, Lynn ; DAVIES, Ann (Org.). *Defining the museum*. Morlanwelz, Belgique: ICOM, ICOFOM ; Paris: Harmattan, 2007.

\_\_\_\_\_. *Museology as a field of knowledge*, Study series = Cahiers d'études, Paris, n.8, p. 5, 2000.

MENSCH, Peter van. *Museology as a profession*. Study series = Cahiers d'études, Paris, n.8, 2000.

MOLES, Abraham A. *As ciências do impreciso*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

SCHEINER, T. C. *Muséologie et philosophie du changement*. Study series = Cahiers d'études, Paris, n.8, 2000.

\_\_\_\_\_. Museum and Museology – Definitions in process. In: MAIRESSE, François; MARANDA, Lynn ; DAVIES, Ann (Org.). *Defining the museum*. Morlanwelz, Belgique: ICOM, ICOFOM ; Paris: Harmattan, 2007. p. 177-195.

\_\_\_\_\_. As bases ontológicas do Museu e da Museologia. In: SIMPÓSIO MUSEOLOGIA, FILOSOFIA E IDENTIDADE NA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 1999. ICOFOM LAM, Coro, Subcomitê Regional para a América Latina e Caribe/ICOFOM LAM, p.133-143.

SHAH, Anita. *The museum as an environment for education and interpretation*. Study series = Cahiers d'études, Paris, n.8, p. 16-17, 2000.

\_\_\_\_\_. Ethics and the Transmission of Memory. In: ANNUAL CONFERENCE OF INTERNATIONAL COMMITTEE FOR MUSEOLOGY/ICOFOM, 29. ; REGIONAL ICOFOM MEETING FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN – ICOFOM LAM, 15., 2006, Córdoba, Argentina. *Museology: a field of knowledge*. Museology and History. Org. and edited by Hildegard K. Viereg, Mónica Risnicoff de Gorgas, Regina Schiller. (ICOFOM STUDY SERIES: ISS, 35. 2006).

STRÁNSKÝ, Z. Z. In: *MUWOP: Museological Working Papers/ DOTRAM = Documents de Travail en Muséologie*. Museology – Science or just practical museum work? Stockholm: ICOM, International Committee for Museology/ICOFOM; Museum of National Antiquities, v. 2, 1981.

1 O 'ecomuseu', na Museologia atual, é reconhecido como um tipo específico de 'museu comunitário', sem que os dois termos se confundam, já que museus de diversas tipologias podem ser caracterizados como comunitários, dependendo da maneira pela qual são concebidos.

2 O Programa de Pós-Graduação em Museologia e Patrimônio, aprovado em 2006, a partir da parceria da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e do Museu de Astronomia e Ciências Afins (MAST), já tem dissertações aprovadas de duas turmas de estudantes/pesquisadores.

3 Utilizo aqui o termo experiência museológica já que este, em sua aplicabilidade, prevê a existência de uma museologia como ciência humana e social, notadamente voltada para uma experiência do museu inerente aos indivíduos bem como a todo grupo humano – e, portanto, não deixa de ser uma experiência museal, podendo tal variação do termo também ser utilizada. A experiência museológica é a experiência museal na fundamentação deste campo do conhecimento no qual ambos os conceitos (considerando esta pequena variação semântica) atuam. Ao privilegiar a primeira utilização do termo, ênfase o seu caráter gnoseológico.

4 Patrimoniologia, em português.



Bruno C. Brulon Soares  
Muséólogo, Mestre em Museologia pelo Programa de Pós-Graduação em Museologia e Patrimônio da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (PPG-PMUS – UNIRIO/MAST) e Doutorando em Antropologia pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense (PPGA – UFF).



Alex Cavalcante Alves

## O MODELO BRASILEIRO DE AGÊNCIAS REGULADORAS: BREVE HISTÓRICO E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

Vivemos hoje, no âmbito da regulação brasileira, a transição de uma época, na qual as agências eram tidas como instituições com atuação não muito clara e cuja finalidade era pouco percebida pela população, para um estágio onde a atividade das agências reguladoras começa a figurar nas principais agendas para o desenvolvimento do País. Todavia, a sensação geral é a de que o modelo ainda não “se encontrou” totalmente, pelas dúvidas existentes no âmbito de seu poder normativo e pela falta de compreensão e visualização da efetividade de suas ações por grande parte da população.

Para iniciar o presente trabalho, faz-se importante conceituar o termo que será objeto da pesquisa. Segundo Di Pietro (2006, p. 457), agência reguladora seria, em sentido amplo, “qualquer órgão da Administração Direta ou entidade da Administração Indireta com função de regular a matéria específica que lhe está afeta”. No caso, prossegue a autora, regular significa “organizar determinado setor afeto à agência, bem como controlar as entidades que atuam nesse setor” (DI PIETRO, 2006, p. 458). Lembra Moraes (2002 *apud* SCHIMMELPFENG, 2006, p. 233-234) de algumas das mais marcantes características das agências

reguladoras no Brasil, ao afirmar que, em nosso ordenamento jurídico-administrativo, “as agências reguladoras foram constituídas como autarquias de regime especial, integrantes da administração indireta, vinculadas ao Ministério competente para tratar da respectiva atividade”, sendo ainda caracterizadas pela independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica com relação aos órgãos aos quais são vinculadas, mandato fixo e ausência de demissão *ad nutum* de seus dirigentes e autonomia financeira. São Agências Reguladoras Federais, no Brasil, a Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, a Agência Nacional do Petróleo – ANP, a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, a Agência Nacional de Águas – ANA, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, a Agência Nacional do Cinema – Ancine, e a Agência Nacional de Aviação Civil - Anac.

Para compreender melhor o enquadramento das agências reguladoras no ordenamento brasileiro, é válido fazer uma breve análise da previsão da regulação setorial das atividades econômicas na nossa Carta Magna. Nesse sentido, Di Pietro (1999) afirma que, no que diz respeito ao exercício de atividade econômica pelo Estado, a Constituição de 1988 guarda um preceito que, de certa forma, implica um retrocesso, ao trazer a idéia de subsidiariedade da participação estatal nas atividades econômicas de forma menos clara que na Carta anterior, pois a exploração da atividade econômica pelo Estado passou a ser permitida em certos casos, sob as alegações de necessidade de segurança nacional ou relevante interesse coletivo, em conformidade com a lei. Ainda de acordo com Di Pietro (1999), na Constituição anterior, o art. 170 tinha o papel de consagrar incontestavelmente o princípio da subsidiariedade, ao estabelecer a competência de organizar e explorar as atividades econômicas preferencialmente às empresas privadas, contando apenas com o estímulo e o apoio do Estado. E, no parágrafo primeiro, determinava que deveria ocorrer somente em caráter suplementar da iniciativa privada a organização e exploração direta de atividade econômica pelo Estado.

Dessa forma, os fundamentos expressos pela Constituição de 1988 deixam grande margem de discricionariedade ao legislador no que tange à participação direta do Estado na economia. Tal previsão apenas corroborou o inchaço da máquina pública que já vinha ocorrendo desde as décadas anteriores, e que acabou por gerar, na década de 1990, a necessidade da realização de mudanças que permitissem ao Estado ter mais fôlego para exercer suas atividades fins. Essas foram algumas sementes que levaram à reforma do Estado deflagrada em 1995, com

ocorrência simultânea a um programa de privatizações e à difusão da idéia de uma maior participação da sociedade na implementação das políticas públicas de governo. Idéia defendida durante a reforma do aparelho do Estado, a implantação do modelo de agências reguladoras no Brasil pretendia ser uma ferramenta para a consecução dos objetivos intrínsecos a um novo modelo de administração pública, gerencial, de forma a atender de maneira mais eficiente os anseios da população com relação às políticas públicas estatais. O Estado deixaria de participar como agente em certas atividades econômicas não-exclusivas, passando a dedicar-se à regulação setorial por meio das agências, tendo melhores condições para se dedicar à realização das políticas sociais.

Responsável por capitanear a reforma de Estado, na metade da década de 1990, à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, Bresser Pereira (1996) afirmava que a produção de bens e serviços para o mercado deveria, em princípio, ser realizada pelo setor privado, o que justificaria a existência do programa de privatizações em curso naquele momento. O autor partia do pressuposto de que as empresas são mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas pela iniciativa privada, reforçando a crença, já trazida à tona por Di Pietro (1999), na eficácia do princípio da subsidiariedade, o qual determina que, só deve se falar no Estado administrando negócios, quando a atividade não puder ser gerenciada pelo mercado. Ainda de acordo com Bresser Pereira (1996), a crise fiscal do Estado comprometeu de maneira crucial a capacidade de investimento das empresas estatais, o que levou naturalmente ao caminho da privatização. Dessa forma, o autor apostava que essa política se coadunava perfeitamente com os preceitos da concepção de um Estado moderno, com perfil regulador e transferidor de recursos, e não executor. Na visão de Bresser Pereira (1996), em observância ao princípio da subsidiariedade, as empresas deveriam ser privadas.

Tal princípio não é claramente aplicável no caso, por exemplo, dos monopólios naturais, em que o mercado não tem condições de existir de forma ideal pela própria natureza de exclusividade da produção desses bens. Nesse caso, Bresser Pereira (1996, p. 21) considera que a privatização deverá ser acompanhada “de um processo criterioso de regulação de preços e qualidade dos serviços”. Justificando a impossibilidade da aplicação plena do princípio da subsidiariedade em setores monopolistas que dêem origem a grandes lucros que possam, em seguida, ser reinvestidos naquela atividade, Bresser Pereira (1996, p. 21) afirma que:

Nessas circunstâncias poderá ser economicamente interessante manter a empresa na propriedade do Estado. Os grandes investimentos em infra-estrutura no Brasil entre os anos 40 e os anos 70 foram

financiados principalmente dessa forma. Finalmente esse princípio pode ser discutido no caso de setores estratégicos, como é o caso do petróleo, em que pode haver interesse em uma regulação estatal mais cerrada, implicando em propriedade estatal. Essa é uma das razões da decisão do governo brasileiro de manter a Petrobrás sob controle estatal.

Muito se criticou as agências reguladoras em passado recente, por serem reflexo das polêmicas privatizações oriundas do modelo neoliberal. Apesar dessa pecha, que acabou se incorporando à visão da população sobre as agências, a idéia não estava exatamente ligada ao neoliberalismo. A esse respeito, ao comentar sobre a visão que se teve das reformas de Estado ocorridas em diversos países nas últimas décadas, Bresser Pereira e Pacheco (2005) lembram que a reforma de Estado iniciada pelo governo conservador de Margareth Thatcher, na Grã-Bretanha, foi frequentemente identificada com as propostas neoliberais visando o Estado mínimo. No entanto, lembram os autores, os mesmos princípios reformadores foram assimilados também por governos progressistas, ou foram iniciados por governos conservadores, e tiveram sua implementação continuada pelos sucessores progressistas e/ou de esquerda. “Em todos os casos, o que ficou claro é que só fazem sentido reformas que fortaleçam o Estado, não que o enfraqueçam” (BRESSER PEREIRA; PACHECO, 2005, p. 158).

A forma como as privatizações foram realizadas gerou uma série de críticas de cunho político-ideológico, sobre o mérito das quais não iremos discutir nesse trabalho. Todavia, a privatização das empresas fazia parte de um modelo que havia sido pensado para trazer mais eficiência ao Estado, sem necessariamente se coadunar com os teóricos do “Estado mínimo”. Pelo contrário, fez parte de uma política voltada a garantir a eficiência dos serviços

públicos prestados pelo Estado à população. Em suma, “a intenção do governo era criar agências que atuassem com isenção e imparcialidade sobre empresas que venham (sic) a ser privatizadas a fim de exercerem a fiscalização e controle sobre essas empresas” (CAL, 2003, p. 68).

A atitude do atual governo brasileiro, que não questionou – pelo menos em nenhuma atitude que ultrapassasse o discurso político – o modelo de regulação vigente à época de seu primeiro mandato, confirma a afirmação de que as agências não estão ligadas diretamente ao neoliberalismo em sua essência. É, portanto, perfeitamente possível considerar o modelo regulatório tacitamente aceito pela gestão federal atual, o que é corroborado pela atenção dada ao tema durante o segundo mandato do Governo Lula e pelo recente aumento salarial originado da Medida Provisória nº 441/2008, que valorizou substancialmente as carreiras do corpo técnico e administrativo das agências. O que o atual governo brasileiro questionou, principalmente durante o primeiro mandato do presidente Lula, foi a dificuldade para interferir na gestão dos órgãos reguladores, em grande parte pelas garantias que foram conferidas aos mandatos de seus dirigentes – garantias estas pensadas durante a implementação do modelo, para que as agências estivessem aptas a exercer e pensar políticas de Estado, e não de governo. É possível lembrar, em passado recente, os diversos episódios políticos noticiados pela imprensa envolvendo a atual Ministra-Chefe da Casa Civil, então Ministra de Minas e Energia, com relação à sua posição crítica sobre certas decisões de gestão da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Durante a recente crise aérea sofrida pelo Brasil, a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) também se viu atingi-



da quanto às prerrogativas de seus dirigentes, que foram instados pelo Governo a deixarem seus cargos em meio a intenso desgaste político-institucional.

Ora, não é difícil imaginar quão importantes para a sociedade são as instituições responsáveis pela regulação, já que a prestação de um serviço público por meio de empresa que obtém concessão para tal fim sempre lidará com dois interesses que tendem, em determinado momento, a conflitar: o público e o privado. Para que a população possa se ver defendida por esses órgãos, torna-se premente fortalecê-los. E esse fortalecimento precisa ocorrer principalmente em nível institucional, com investimentos na divulgação das agências reguladoras e do seu papel na sociedade, de modo que esta possa entendê-las como um instrumento a seu favor. E essa divulgação não deve consistir em vultosos investimentos em publicidade sem conexão com a realidade da rotina dessas entidades. Deve haver uma impregnação de valores afetos à defesa do consumidor nesses órgãos, com constante capacitação de seu corpo técnico e de seus dirigentes sob essa ótica. Também lhes devem ser dados poderes para exercer tal atividade em sua plenitude. No entanto, para robustecer a estrutura regulatória, é necessário, antes, sanar uma grave pendência existente sobre a legitimidade do seu poder normativo-regulador. O que acontece é que o ordenamento jurídico brasileiro, segundo Di Pietro (1999), não admite os regulamentos autônomos, ou seja, a possibilidade da criação de normas pelos entes técnicos administrativos, sem necessidade de serem elaboradas tais normas pelo Poder Legislativo. No entanto, há pontos de vista, como o defendido por Cuéllar (2001), que sugerem

uma maior flexibilidade na interpretação constitucional referente ao poder normativo das agências, para que elas possam desempenhar corretamente suas funções de regulação. Afirma a jurista que “muitos sistemas constitucionais contemporâneos permitem a delegação de poderes legislativos” (CUÉLLAR, 2001, p. 114). Ainda assim, como lembra Di Pietro, a Constituição Federal só permite ao Presidente da República, em caráter indelegável, a regulamentação executiva, ou seja, a elaboração de normas que definam como serão aplicadas as leis emanadas do Poder Legislativo. De acordo com a autora, as agências reguladoras vêm sendo criadas por meio de lei que lhes confere poder autônomo de baixar normas, “quando se sabe que, pela Constituição, o poder regulamentar é privativo do chefe do Executivo e não há espaço no direito brasileiro para os chamados decretos ou regulamentos autônomos que existem em outros direitos, como é o caso do direito francês e do direito norte-americano” (DI PIETRO, 1999, p. 39). Entendimento semelhante possui Stuchi, para quem o art. 84, IV, da Constituição Federal, não serve de embasamento constitucional para a função normativa executada pelas agências reguladoras, por ser a regulamentação uma atribuição concedida exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo. De acordo com a autora, é possível deduzir que as agências reguladoras não possuem competência para inovar no ordenamento jurídico, concluindo que a justificativa para a competência regulamentadora das agências reguladoras advém da própria atividade reguladora exercida por elas e descrita nas leis que as instituíram (STUCHI, 2003).



Vale lembrar que o controle das agências, além da já existente supervisão ministerial e do controle social, também é exercido pelo Poder Judiciário e pelo Tribunal de Contas da União



Segundo Alexandre Santos de Aragão (2002), a descentralização normativa no Estado contemporâneo é fenômeno derivado da complexidade da sociedade e do crescente aumento de atividades cada vez mais setorizadas. O autor busca afastar do debate questionamentos quanto à legitimidade desse fato, apresentando entendimento não literal do artigo 84, IV, *in fine*, da Constituição Federal de 1988, que confere ao Executivo a licitude do poder regulamentar. Segundo o autor, o poder de baixar regulamentos (normas inferiores e subordinadas à lei) pode ser transferido para outros órgãos da Administração Pública ou a uma entidade autônoma (autarquias) pela própria lei, visando, assim, transferir para instâncias mais apropriadas o poder de normatizar matérias técnicas e específicas da sociedade.

Além da discussão sobre a competência normativa das agências e as críticas do atual governo sobre a dificuldade de interferir em sua gestão, outro fato que prejudica a eficiência atribuída ao modelo é de cunho orçamentário-financeiro: o contingenciamento de verbas do orçamento da União para as agências é fato recorrente. Mesmo com o constante pedido dos dirigentes – via imprensa e por meio de audiências públicas nas Casas do Congresso Nacional – para que isso não venha mais a ocorrer, não se pode assegurar que eventuais divergências entre decisões técnicas e posicionamentos políticos de governo não venham a deixá-las novamente desprovidas de recursos. O fim de prazos muitas vezes longos de vacância das diretorias também é um ponto abordado por diversos estudiosos do segmento como fator necessário para o bom andamento dos trabalhos das agências. Afinal, a demora política na indicação de novos ocupantes para os cargos vagos de diretoria pode prejudicar os trabalhos e até mesmo inviabilizar a deliberação dentro das agências, que por vezes chegam a ficar desfalcadas em mais de uma vaga do seu corpo diretivo. São temas que as entidades ligadas à regulação esperavam ver abordados no parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a analisar o Projeto de Lei nº 2.057, de 2003, que se encontra em tramitação naquela Casa e cuja retomada de discussão em plenário deve ocorrer em breve.

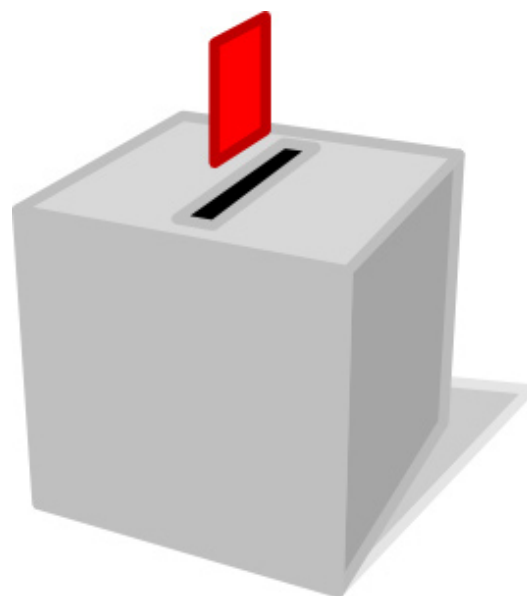
No entanto, o substitutivo do atual relator da matéria na Câmara dos Deputados, Deputado Ricardo Barros (PP-PR) da maneira como o texto se encontrava em agosto de 2009, tende a aumentar o controle dessas entidades pelos ministérios aos quais são vinculadas. Vale lembrar que o controle das agências, além da já existente supervisão ministerial e do controle social, também é exercido pelo Poder Judiciário e pelo Tribunal de Contas da União, que realiza auditoria não apenas sobre a prestação de contas das agências reguladoras, mas também sobre o seu modelo de gestão, por meio da Secretaria de Fisca-

lização de Desestatização daquela Corte de Contas. A Secretaria possui competência para avaliar aspectos como a independência, transparência e forma de prestação de contas das agências, além de sua capacidade de regulação e gestão de crises, chegando a realizar controle sobre os seus atos de gestão.

Aproveitando o debate sobre nova lei geral sobre o modelo regulatório brasileiro, se faz importante mencionar algumas peculiaridades do sistema atual, como os contratos de gestão. Embora não previstos expressamente na legislação geral sobre o assunto, porém contemplados em algumas das leis específicas de criação das agências, tais contratos servem em sua essência como instrumentos para a aferição de maior eficiência, eficácia e efetividade das agências reguladoras, de modo a adequá-las ao moderno perfil de administração pública que se pretendeu instalar com a reforma do Estado. O contrato tem como objetivo aperfeiçoar o acompanhamento da gestão, promovendo maior transparência e controle social. Trata-se de uma ferramenta que a doutrina costuma denominar *accountability*, ou a forma de prestação de contas que permite a responsabilização do gestor público mediante o controle social. Além de cumprir essa função, o contrato também deve aperfeiçoar as relações de cooperação da agência reguladora com o poder público, em particular no cumprimento das políticas públicas definidas em lei.

Também é importante fazer menção às ouvidorias das agências, que servem justamente como parte de um sistema capaz de atender ao cidadão sobre o fornecimento dos serviços regulados, assegurando a sua participação, ainda que de forma reativa, no processo das políticas públicas setoriais e na aferição da qualidade da prestação do serviço público regulado.

Ainda a respeito da participação popular no processo de regulação, na maioria das leis de criação de agências brasileiras existe a previsão de consulta pública previamente à tomada de decisão, quando os efeitos desta puderem gerar repercussão junto aos agentes econômicos, consumidores e usuários dos serviços prestados. Tais normas prevêm que a consulta pública deve perdurar por um prazo razoável (de pelo menos 30 dias), de modo a permitir a efetiva participação do usuário. Alguns normativos ainda determinam que as agências devem disponibilizar em seu sítio na internet os estudos e materiais técnicos utilizados como embasamento para as propostas objeto da consulta. A maior parte das agências costuma realizar, ainda, audiências públicas para formação de juízo e tomada de decisão sobre matérias relevantes. A exemplo da consulta pública, o material técnico de embasamento da matéria objeto da audiência costuma ser disponibilizado com antecedência na internet.



Também é importante fazer menção às ouvidorias das agências, que servem justamente como parte de um sistema capaz de atender ao cidadão sobre o fornecimento dos serviços regulados, assegurando a sua participação, ainda que de forma reativa, no processo das políticas públicas setoriais e na aferição da qualidade da prestação do serviço público regulado.

A previsão de participação do usuário é oriunda do processo de reforma do Estado, que previa, não só para as agências reguladoras, como também para outras figuras jurídico-administrativas (a exemplo das organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público, conselhos e do orçamento participativo), a promoção da integração Estado–prestadores de serviço–sociedade. No entanto, essa participação não se dá de forma plena e efetiva no nosso atual perfil de Estado. O que se pode verificar, em grande parte dos conselhos abertos à participação popular ou em consultas e audiências públicas de agências reguladoras, é que o jargão técnico acaba provocando o alijamento da participação do cidadão, polarizando o diálogo entre governo e empresariado. Outra dificuldade encontrada para a participação popular no processo é a crescente banalização do uso da nomenclatura “agência” por diversas autarquias às quais o Governo deseja imprimir caráter moderno, o que torna ainda mais difícil a diferenciação e compreensão, por parte da sociedade, de quais daqueles órgãos exercem realmente função reguladora. No plano estadual, a situação é ainda pior. As agências estaduais muitas vezes contemplam a regulação dos diversos serviços cuja unidade da federação se vê como poder concedente, sem transmitir clareza aos cidadãos sobre quais daqueles serviços elas regulam de fato.

Em linha diferente da adotada pelo substitutivo ao texto do PL 2.057/2003, o plenário do Senado aprovou, em primeiro turno, a Proposta de Emenda à Constituição nº 81, de 2003, de autoria do senador Tasso Jereissati, que incorpora expressamente a figura das agências reguladoras ao texto da nossa Lei Maior, denotando-as como instituições de Estado e reforçando o seu compromisso com o interesse público, por meio do acréscimo do artigo 175-A à Constituição (numeração dada de acordo com o relatório do senador Demóstenes Torres, aprovado no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania). A proposta, aprovada como fruto de acordo entre governo e oposição, será votada em segundo turno pelo Senado e depois seguirá à Câmara dos Deputados, onde deve acabar passando por modificações.

Aproveitando a presença do assunto na ordem do dia da mídia e da pauta legislativa, os servidores das agências reguladoras realizaram intenso movimento de mobilização por melhores condições salariais. Entidades representativas, como o Sindicato dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação (Sinagências), e demais associações da categoria, realizaram um grande trabalho de negociação com o governo visando à melhoria das condições dos profissionais da regulação, que se submetem a difíceis concursos para receber um salário que somente agora figura, ainda que de forma tímida, entre os maiores valores oferecidos pelo Poder Executivo. Somente com

essa recente valorização foi possível perceber empenho do governo em buscar reverter o grave quadro de evasão desses servidores, que acabavam procurando outros concursos, com maior remuneração, ou a iniciativa privada, provocando a falta de continuidade do corpo técnico das agências reguladoras: ruim para o Estado, que perdia pessoal qualificado e tempo investido em treinamento; e ruim para os servidores, que mesmo dedicando-se ao seu trabalho, acabavam levados a buscar novos rumos por questões financeiras. Se mantida a satisfatória política de valorização dos servidores das agências implementada no último ciclo de aumentos salariais do Governo Federal, deve haver uma tendência de manutenção dos bons quadros técnicos nesses órgãos, o que parece extremamente positivo ao êxito do sistema. As agências e seus servidores ainda esperam maiores detalhes sobre outra iniciativa do Poder Executivo – o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão de Regulação (PRO-REG), lançado pelo Decreto nº 6.062 e publicado no Diário Oficial da União em 19 de março de 2007.

Conforme a atividade das agências, com relação aos setores regulados e à sociedade, vai ganhando projeção nacional, fica mais evidente uma questão: a politização da direção das agências pode ser fatal para o modelo. A escolha de técnicos renomados para postos de direção na maioria das agências seria um passo importante para a sua estruturação e para consolidar sua presença de maneira mais forte junto à sociedade, como sugere Cal (2003) ao vislumbrar a possibilidade de se estabelecer o ingresso dos dirigentes por meio de concurso público, como alternativa ao impasse da questão do controle da atividade das agências. Aliás, o mandato fixo dos dirigentes, estabelecido nas leis de criação das agências, visava conferir justamente essa maior independência técnica às agências. Todavia, como lembra Cuéllar (2001, p. 138), “a partir do momento em que uma decisão, por mais técnica que seja, descumprir a orientação política da Administração Direta, dá-se a substituição do diretor e a nomeação de outro, que dê andamento ao projeto do Poder Executivo Central.” Após a crise que afetou a Anac, onde a pressão política levou a diretoria a entregar os cargos ao governo, é necessário verificar se o sistema de estabilidade dos dirigentes realmente consegue se manter como um mecanismo de robustez técnica para as agências. Falta, agora, maior empenho por parte das nossas autoridades para que seja possível aprofundar o debate sobre o tema, de modo a esclarecer à sociedade que as agências são instituições a serviço desta, e que o seu primado não é outro senão a defesa dos interesses dos cidadãos brasileiros. Diante desses argumentos, é possível perceber que “as agências reguladoras precisam dispor de meios de atuação, de poderes compatíveis com as funções que lhes foram outorgadas” (Cuéllar, 2001, p.



129). Em suma, o fortalecimento das agências reguladoras tem ocupado grande espaço no cenário político atual, e sem dúvida ainda será foco de extensas discussões políticas no atual governo e nos próximos.

Ter a mão do Estado intermediando as relações entre concessionárias de serviço público e sociedade, com regras claras e previamente estabelecidas, acaba sendo proveitoso tanto para a população, que se vê protegida de eventuais discrepâncias quanto à proteção do bem comum, quanto para o empresariado, que se sente tranquilo para investir com segurança. É comum verificar, nos debates setoriais envolvendo agentes públicos e privados, que mesmo as propostas dos agentes regulados voltadas para o setor, em geral, convergem para o fortalecimento dos marcos regulatórios. Falta, no entanto, empenho por parte das nossas autoridades em esclarecer à sociedade que as agências são instituições a serviço desta, que podem ser usadas para defendê-la de excessos por parte da iniciativa privada detentora de concessões de serviço público e para proporcionar um mercado setorial mais vantajoso para a sociedade. O cidadão brasileiro, de modo geral, ainda não consegue enxergar as agências reguladoras como suas aliadas em temas como defesa do consumidor, garantia de acesso aos serviços públicos e instrumento de fiscalização dos entes privados prestadores de serviços públicos. Mais do que isso, o cidadão não consegue enxergar as agências como atores importantes no âmbito da garantia de efetividade das políticas públicas estatais.

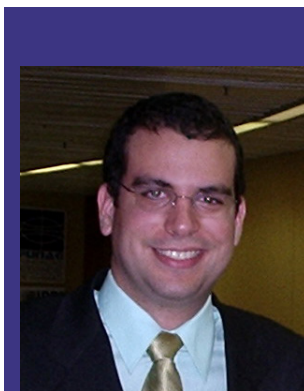
Apenas com o fortalecimento do modelo será possível obter ganhos nítidos para a sociedade – e fazer com que ela perceba esses benefícios. Além da polêmica a respeito da validade normativa de seus atos, é necessário atentar para as diferenças no modelo de regulação, se comparados a forma como foi concebido – como um interessante modelo para permitir a participação do usuário dos serviços públicos e oferecer um serviço de maior qualidade à população, onde as agências acabariam atuando como órgãos reguladores e fiscalizadores de uma política de Estado –, e o modelo atual, que sofre com certa politização, com as restrições orçamentárias e que somente há pouco tempo conseguiu remuneração satisfatória para o seu corpo técnico.

É chegada a hora da necessária conscientização de que as agências foram concebidas como instrumentos para a execução de políticas de Estado, e não de governo. Para isso, será importante aos legisladores e ao governo revisarem com enorme atenção os dispositivos da Constituição Federal que descrevem as políticas públicas e suas possibilidades de regulação, bem como a previsão constitucional já existente sobre a regulação de determinados setores da economia, assim como os fundamentos para a participação popular na gestão dos órgãos de regulação,

de forma a torná-la mais efetiva e perceptível pela sociedade. O atual governo, em seu segundo mandato, tem se demonstrado especialmente aberto a promover as necessárias discussões sobre o tema. No que tange ao aspecto eminentemente jurídico-normativo, é hora de buscar uma forma para assegurar no texto da lei a efetividade das ações e decisões emanadas pelas agências reguladoras, em sede da ausência de clareza da legislação existente sobre o assunto quanto a esse ponto específico e da inexistência de consenso doutrinário a respeito do seu poder normativo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- CAL, Arianne Brito Rodrigues. *As agências reguladoras no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- CUÉLLAR, Leila. *As agências reguladoras e seu poder normativo*. São Paulo: Dialética, 2001.
- DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 47, n. 1, p. 20-21, maio 1996.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; PACHECO, Regina Sílvia. A reforma do Estado brasileiro e o desenvolvimento. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (Orgs.). *Crise política e reforma das instituições do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2005. p. 150-170.
- SCHIMMELPFENG, Ana Renata Gomes. Agências reguladoras: uma trajetória de sucesso? *Revista do Tribunal Regional do Trabalho 13ª Região*, João Pessoa, v. 14, n. 1, p. 226-252, 2006.
- STUCHI, Carolina Gabas. Regulação e desregulação diante dos princípios da Administração Pública. In: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella (Org.). *Direito Regulatório: Temas polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 109-123.



Alex Cavalcante Alves  
Bacharel em Comunicação Social, com  
habilitação em Publicidade e Propaganda, e  
pós-graduação em Direito.  
alex.cavalcante@gmail.com

Lúcia Penna

# REASSENTAMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS: LIMITES DA COMPETÊNCIA REGULATÓRIA DA ANEEL

## INTRODUÇÃO

Atualmente, as declarações de utilidade pública das áreas destinadas ao reassentamento das populações deslocadas em razão da implantação de usinas hidrelétricas são emitidas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a pedido dos empreendedores, como condição para a promoção das desapropriações das áreas destinadas a esse fim. Este processo abrange a construção do canteiro de obras, o enchimento dos reservatórios, a criação de áreas de preservação ambiental, dentre outros.

Contudo, a determinação acerca de qual órgão ou entidade possui legitimidade para atuar nessa seara vem sendo objeto de questionamentos por parte dos atingidos pela implantação das usinas e dos agentes econômicos. Citam-se, por exemplo, as ações ajuizadas perante o Poder Judiciário questionando as declarações de utilidade pública emitidas nos casos das Usinas Hidrelétricas Três Irmãos, no Estado de São Paulo, e São Salvador, no Estado do Tocantins.

Nesses dois casos, a questão posta é se, por meio da emissão das declarações de utilidade pública, não se estaria, sob o pretexto de viabilizar a construção de usinas hidrelétricas, promovendo reforma agrária, de competência exclusiva da União.

No presente estudo, busca-se aprofundar esse tema, indagando-se que fundamento legal dá suporte à



emissão da referida declaração pela ANEEL, bem como o valor ou princípio que se busca proteger por meio desse ato. Sob esse ângulo, procura-se saber se, ao emitir as referidas declarações, a ANEEL atua dentro dos limites de sua competência regulatória e se há interferência indevida na esfera de atuação de outros entes estatais.

Essa análise será dividida em duas partes. Na primeira, busca-se analisar os fundamentos da competência regulatória da ANEEL dentro do contexto atual, bem como a mudança do enfoque regulatório dado às questões ligadas ao processo de remanejamento das populações atingidas por barragens. Na segunda, são apresentados dois estudos de caso, referentes às Usinas Hidrelétricas Três Irmãos, no Estado de São Paulo, e São Salvador, no Estado do Tocantins.

A partir desses estudos, procura-se analisar se a declaração de utilidade pública das áreas destinadas ao reassentamento das populações atingidas por barragens insere-se na competência regulatória da ANEEL, identificando-se os valores ou princípios que se buscam alcançar por meio da referida declaração.

## 2. O MODELO REGULADOR DE ESTADO E A QUESTÃO DO REMANEJAMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS

### 2.1. Modelo regulador de Estado e competência regulatória das agências

A criação da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, por meio da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, teve como pano de fundo a crise do modelo do Estado intervencionista, ocorrida em meados da década de noventa no Brasil. Foi o início de um processo de reformas voltado à redução da intervenção do Estado na economia, que passou de protagonista na execução dos serviços a planejador, regulador e fiscalizador dos serviços delegados à iniciativa privada.

Dentro desse novo paradigma, caracterizado por um modelo de Estado Regulador, adquire especial importância a figura das agências reguladoras (JUSTEN FILHO, 2002, p. 23-25).

A atuação dessas agências está fundada em um conceito mais amplo de regulação estatal. Esse conceito identifica-se com a atividade do Poder Público sobre o domínio econômico, por meio do estabelecimento e implementação de normas para uma dada atividade ou para a tutela de um determinado interesse, visando a garantir o equilíbrio no sistema regulado e a consagração de objetivos públicos consentâneos com os princípios constitucionais (JUSTEN FILHO, 2002, p. 24-45; MARQUES NETO, 2005, p. 29-37).

Sob essa perspectiva, a competência regulatória das agências abrange não só a busca do equilíbrio interno ao mercado, por meio da correção das chamadas falhas

de mercado no setor elétrico, mas também envolve a introdução de objetivos de ordem geral que não seriam alcançados exclusivamente pela ação da livre iniciativa dos agentes econômicos.

Essas mudanças, resultantes da consolidação do modelo de Estado Regulador, produziram reflexos importantes no setor elétrico, notadamente no que se refere ao tratamento das questões atinentes ao remanejamento das populações atingidas por barragens e à atuação da ANEEL ao longo desse processo.

### 2.2. Mudança de enfoque das questões atinentes ao remanejamento das populações atingidas por barragens

A necessidade de deslocamento das populações que residem e trabalham nas áreas de implantação de usinas hidrelétricas traz à tona um conflito de interesses.

De um lado, há o interesse da coletividade em ver atendida a crescente demanda por energia elétrica, insumo reconhecidamente indispensável aos processos de produção modernos e associado, nas sociedades em desenvolvimento, ao aumento da renda *per capita* e a melhorias na qualidade de vida da população, propiciando melhores níveis de habitação, saúde e educação.

De outro, há o prejuízo causado às populações que vivem na área de implantação da usina, decorrente do abandono de um espaço construído, que comporta uma infra-estrutura básica - tanto para fins produtivos, como para fins de moradia e de desenvolvimento de atividades comunitárias - seguido da migração compulsória e da readaptação em um novo ambiente físico e social (BLOEMER, 2001, p. 96-97).

Há um desequilíbrio latente entre os benefícios trazidos para a coletividade, em decorrência do aumento da oferta de energia, e o excessivo ônus suportado pelas populações locais que, por residirem ou trabalharem na área de implantação da usina, são obrigadas a se deslocarem para outras áreas.

Esse desequilíbrio pode dar origem a conflitos de interesses, inerentes ao processo de concepção e implantação de usinas hidrelétricas. Contudo, por muito tempo, o Estado focalizou apenas as questões econômicas decorrentes da implantação desses empreendimentos, deixando de lado outros aspectos, ligados a questões políticas e sociais (BANCO MUNDIAL, 2008).

Durante o regime militar, as ações empreendidas no setor objetivavam liberar, ao menor custo possível e dentro do cronograma de obras, as terras necessárias à implantação da usina.

A aquisição dessas áreas em geral se baseava em critérios unilaterais, de cuja elaboração os proprietários não participavam. A interpretação estrita da lei vedava a indenização pela perda da terra aos não-proprietários,

mesmo aos que detinham a sua posse e a exploravam para o seu sustento, e não reconhecia aos trabalhadores rurais o direito a qualquer compensação pela perda de seus empregos em decorrência da inundação das terras.

Além disso, quando adotados, os projetos de reassentamento, normalmente preteridos em relação a soluções mais simples e diretas, eram feitos sem a participação dos interessados. Limitavam-se à concessão de lotes de terra e de moradias, não incluindo o suporte técnico-financeiro ou o apoio social indispensáveis ao seu êxito. Havia, dessa forma, um excessivo ônus suportado pelas populações locais, as quais, para viabilizar a construção de uma obra com vantagens para toda a coletividade, deveriam suportar a sua retirada.

Essa conjuntura deu início a uma intensa mobilização política, com o surgimento de movimentos sociais, como o Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB, e o aumento da pressão por parte das instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que passaram a condicionar a liberação de financiamentos à observância das questões sócio-ambientais ligadas ao empreendimento.

Isso resultou na mudança de enfoque das questões atinentes ao remanejamento das populações atingidas por barragens. De acordo com relatório apresentado pelo Banco Mundial, caso emblemático dessa mudança foi a construção da Usina Hidrelétrica Itaparica, que se iniciou em 1975 e só foi concluída em 1988 (BANCO MUNDIAL, 2008).

Segundo o referido relatório, não obstante os estudos e ações pertinentes ao meio ambiente e ao remanejamento populacional só terem sido iniciados quando a obra já estava em andamento - assim como ocorreu, por exemplo, em relação à Usina Hidrelétrica Sobradinho, que entrou em operação em 1979 - o processo de negociação em Itaparica sofreu transformações significativas no decorrer da implantação do empreendimento.

Essas transformações foram o reflexo das mudanças no grau de mobilização e organização da população local, que passou a participar ativamente das discussões sobre as alternativas e critérios de reassentamento rural e relocação urbana.

Firmou-se, a partir de então, a premissa segundo a qual os proprietários e, de maneira geral, a população envolvida no processo de liberação das áreas atingidas pela construção da usina, composta inclusive pelos arrendatários, meeiros, empregados e demais trabalhadores que dependem das referidas áreas para a sua subsistência, devem participar de maneira ativa no processo.

Por outro lado, os projetos, concebidos dentro de um novo enfoque de inserção regional do empreendimento, passaram a incorporar medidas destinadas ao suporte nas áreas técnica, econômica e social; e o setor passou a assumir novas responsabilidades no tocante ao destino da população a ser deslocada.

### 2.3. Atuação dos órgãos ambientais e da ANEEL no processo de remanejamento das populações atingidas por barragens

Foi demonstrado que há um novo enfoque das questões ligadas ao remanejamento das populações locais, quando da construção de uma usina hidrelétrica. Nesse contexto, o empreendedor, por um lado, passa a ter que prever, dentre os custos realizados para a operação da usina, não apenas as despesas realizadas com as indenizações pagas aos proprietários das terras atingidas. Deve, também, prever as despesas com a adoção de medidas compensatórias àqueles indivíduos que, apesar de não serem proprietários das áreas afetadas, têm nestas a garantia de sua subsistência.

Isso porque o remanejamento dos grupos populacionais afetados por empreendimentos do setor elétrico é um processo social complexo, que comporta uma pluralidade de ações envolvendo, dentre outras modalidades, a indenização, o reassentamento e a reorganização das propriedades em áreas remanescentes.

Por outro lado, como reflexo da consolidação do modelo de Estado Regulador, a atuação estatal passa a ser a de regular e fiscalizar a efetiva adoção, pelo empreendedor, das medidas necessárias à mitigação dos efeitos decorrentes das alterações induzidas à estrutura social e cultural das populações deslocadas.

Atualmente, essa tarefa vem sendo desempenhada pelos órgãos ambientais no curso do processo de licen-

ciamento. Nesse processo, é feita a avaliação dos impactos ambientais do empreendimento, introduzida como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente por meio da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e exigida pela Constituição Federal (artigo 225, §1º, inciso IV) como condição para a construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de atividades ou obras que, a exemplo das usinas hidrelétricas, são potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente.

Considera-se, portanto, que a efetiva adoção pelo empreendedor das medidas necessárias ao remanejamento dos atingidos pela construção de usinas hidrelétricas integra a análise da viabilidade ambiental do empreendimento.

A atuação dos órgãos de defesa do meio-ambiente nesse processo está atrelada à internalização das questões sócio-ambientais no setor elétrico, decorrente do quadro de degradação ambiental resultante da adoção de um modelo de desenvolvimento econômico desatrelado da implementação de uma política ambiental efetiva (BANCO MUNDIAL, 2008).

Essa reformulação do marco regulatório da proteção ambiental no setor elétrico foi reforçada pela edição, em 1986, do I Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico (I PDMA), aprimorado, em 1990, pelo II Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico (II PDMA). Esses instrumentos, elaborados sob a coordenação da Eletrobrás, marcaram a reorientação do setor no equacionamento das questões sócio-ambientais, incluindo, entre seus temas prioritários, o remanejamento de grupos populacionais (BANCO MUNDIAL, 2008).

Vejamos de que forma se dá a atuação dos órgãos ambientais, e em que medida a ANEEL intervém nesse processo.

Os procedimentos gerais para o licenciamento ambiental estão previstos na Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Além dela, a Resolução CONAMA nº 006, de 16 de setembro de 1987 e a Instrução Normativa IBAMA nº 065, de 13 de abril de 2005, de forma mais específica, estabelecem procedimentos para o licenciamento ambiental de empreendimentos geradores de energia elétrica.

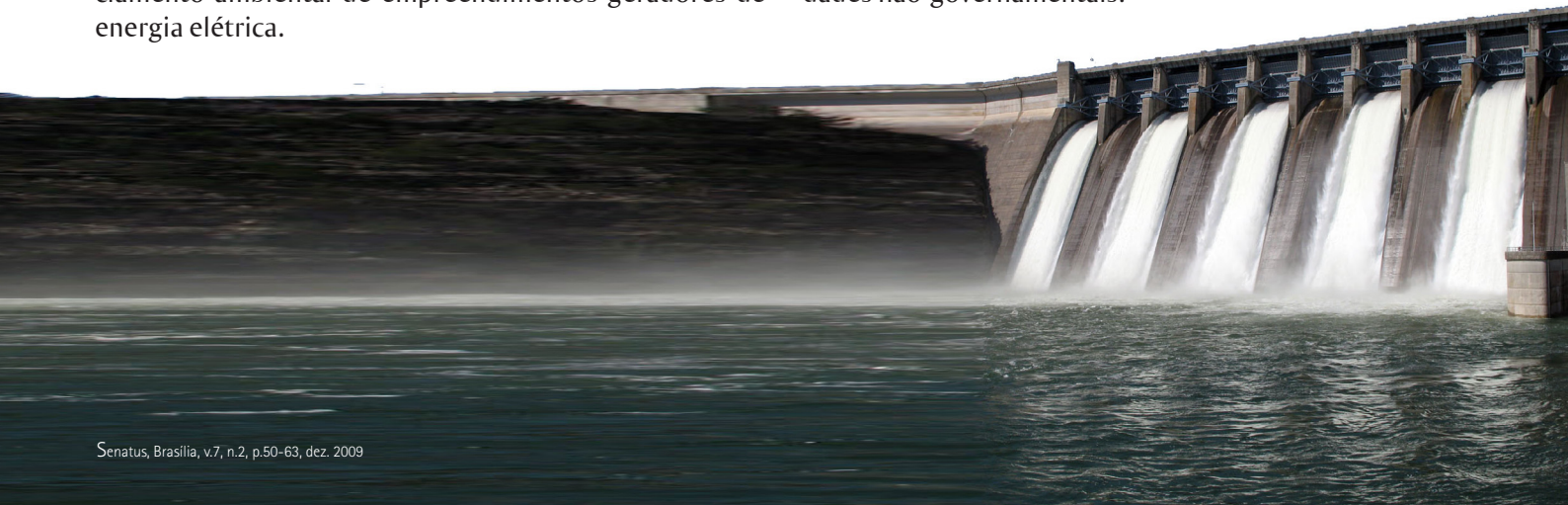
Esses instrumentos, contudo, não fixam regras detalhadas quanto à definição das ações a serem incorporadas aos planos e programas do setor no campo sócio-ambiental.

A sistematização das referências para o desenvolvimento das análises relativas aos aspectos sócio-ambientais, a cada etapa de planejamento, construção e operação dos empreendimentos do setor elétrico, e as diretrizes para o remanejamento dos contingentes populacionais em áreas onde são implantados, encontram-se no Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico, aprimorado em 1990. Apesar desse instrumento não mais servir como documento estratégico, devido às mudanças ocorridas no panorama nacional, ele se mantém como referência para o setor, tendo-se em vista a importância das premissas sobre as quais foi delineado (BANCO MUNDIAL, 2008).

De acordo com o referido instrumento, o empreendedor, ao elaborar o EIA/RIMA (Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental), deve apresentar um plano das alternativas de remanejamento das famílias cujas terras serão atingidas pela implantação da usina. A apresentação desse plano é necessária para a concessão da licença prévia, por meio da qual o órgão licenciador atesta a viabilidade ambiental do empreendimento, estabelecendo os requisitos básicos e os condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação (CENTRAIS ELÉTRICAS..., 1990, v. 2, p. 40).

Este plano deve incluir um programa de reassentamento da população, que preveja não apenas instalações físicas e equipamentos sociais, mas também apoio técnico e financeiro e outras providências que visem assegurar, a médio prazo, a integração social e a auto-sustentação econômica dos reassentados.

Após a concessão da licença prévia, o projeto de reassentamento apresentado pelo empreendedor passa por ajustes e aprimoramentos, mediante ampla participação da população local, através de reuniões e audiências públicas, que também contam com a participação do Ministério Público Estadual e Federal, dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, e de representantes de entidades não-governamentais.



Definidos os critérios norteadores do projeto de reassentamento da população, inclusive seu cronograma físico-financeiro, o órgão ambiental concede a licença de instalação do empreendimento, por meio da qual autoriza o início das obras, de acordo com os planos e projetos aprovados (CENTRAIS ELÉTRICAS..., 1990, v. 2, p. 40).

A partir desse momento, tem início a efetiva implantação do programa de reassentamento aprovado pelo órgão ambiental, nos termos dos requisitos e condicionantes impostos nas licenças expedidas. Cumpridos tais requisitos e condicionantes, o órgão ambiental emite a licença de operação, necessária para a entrada em operação da usina.

O empreendedor passa então a monitorar regularmente os reassentamentos, com vistas à avaliação da eficácia das ações empreendidas, promovendo, se for o caso, ajustes aos projetos implementados (CENTRAIS ELÉTRICAS..., 1990, v. 2, p. 40).

A ANEEL intervém nesse processo por meio da emissão das declarações de utilidade pública das áreas necessárias destinadas ao reassentamento das populações deslocadas, as quais são requeridas pelo empreendedor durante o processo de execução do plano de remanejamento.

[...]os planos apresentados pelos empreendedores foram divulgados por meio da distribuição de cartilhas e da realização de reuniões e audiências públicas, destinadas a divulgação e a esclarecimentos acerca da implantação dos empreendimentos

Essa é a primeira fase do procedimento expropriatório, em que o Poder Público manifesta sua vontade de transferir a propriedade de determinado bem para seu patrimônio, ou para o de pessoa delegada, com o objetivo de executar atividade de interesse público prevista em lei. Após essa fase declaratória, há a chamada fase executória, em que o empreendedor, por delegação do Poder Público, adota as providências concretas para a desapropriação das áreas necessárias à instalação da usina (CARVALHO FILHO, 2005, p. 640).

Para obter a declaração expropriatória necessária à execução da desapropriação, o empreendedor deve comprovar o cumprimento dos requisitos previstos na Resolução nº 279, de 11 de setembro de 2007, da ANEEL, que trata dos procedimentos gerais para requerimento de declaração de utilidade pública para fins de desapropriação das áreas necessárias à implantação de instalações

de geração de energia elétrica. Esses requisitos estão ligados à especificação das áreas de terras necessárias à implantação do empreendimento, bem como à demonstração da obtenção de licença prévia emitida pelo órgão ambiental. Para ilustrar como isso se dá na prática, citam-se dois exemplos recentes.

Tanto a Companhia Energética São Salvador (CESS) como o Consórcio Estreito Energia (CESTE), consórcios vencedores das licitações para a construção das Usinas Hidrelétricas São Salvador e Estreito, respectivamente, apresentaram, como requisito para a obtenção de licença prévia junto ao IBAMA, planos de remanejamento das populações atingidas pela construção das barragens.

Em ambos os casos, os planos apresentados pelos empreendedores foram divulgados por meio da distribuição de cartilhas e da realização de reuniões e audiências públicas, destinadas a divulgação e a esclarecimentos acerca da implantação dos empreendimentos, tratando, inclusive, de aspectos relacionados à delimitação das áreas afetadas e aos critérios para indenização.

Estas ações, realizadas sob a coordenação do IBAMA no curso do processo de licenciamento ambiental, contaram com a participação dos atingidos, proprietários e não-proprietários, dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, do Ministério Público Estadual e Federal, de representantes de entidades não-governamentais e outros, e resultaram na integração, ao plano de remanejamento inicialmente apresentado pelos empreendedores, de muitas das reivindicações feitas pelos interessados.

No caso, por exemplo, da Usina Hidrelétrica São Salvador, o plano de remanejamento incluiu as seguintes alternativas: (a) a aquisição das propriedades e benfeitorias necessárias à instalação da usina, mediante indenização; (b) a permuta das áreas remanescentes das propriedades adquiridas pela concessionária; (c) o estabelecimento em lotes de 80 ha, para proprietários, e de 27,3 ha, para não-proprietários, localizados em reassentamentos coletivos; e (d) a concessão de cartas de crédito no valor de setenta mil reais, para proprietários e não-proprietários, além da indenização pelas benfeitorias realizadas (MOVIMENTO..., 2008).

Já no caso da Usina Hidrelétrica Estreito, como opção ao recebimento de indenização pela aquisição das propriedades e benfeitorias atingidas pela construção da usina, constou do plano de remanejamento o oferecimento de lotes de 40 ha, para proprietários, e de 12 ha, para não-proprietários, todos com casas construídas em reassentamentos coletivos, ou concessão de cartas de crédito no valor de cinquenta e sete mil reais para proprietários, e de trinta e sete mil reais para não-proprietários, com direito a cesta básica por um ano e assistência técnica e social por três anos no novo lote (MOVIMENTO..., 2008).

Para viabilizar os reassentamentos apresentados como opção aos atingidos, a ANEEL, a pedido dos empreendedores, emitiu declarações de utilidade pública das áreas destinadas a este fim, sendo certo que a implementação total dos planos de remanejamento dos referidos empreendimentos encontra-se em andamento, sob a fiscalização do IBAMA.

Ao longo desse processo, os órgãos de atuação estatal se deparam com novas questões e desafios a serem superados. Por exemplo, em alguns casos, observaram-se atitudes oportunistas de famílias que se mudaram para a área de construção da usina, motivadas pelos boatos de que poderiam ganhar terras, casas e dinheiro ao serem deslocadas para outro lugar (SILVEIRA, 2008).

Em outros casos, as populações locais, representadas pelo Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB, questionaram os valores das indenizações oferecidas pelos empreendedores, bem como a exclusão, do plano de remanejamento por eles apresentado, daqueles indivíduos que, apesar de não serem proprietários de terras, exercem profissões ligadas ao rio, como os pescadores, os barraqueiros e as quebradeiras de coco (MOVIMENTO..., 2008).

A análise da efetividade da atuação estatal, no que se refere à resolução do conflito de interesses envolvido no processo de remanejamento das populações locais, não constitui objeto deste trabalho. Atendo-se aos objetivos buscados por meio deste estudo, pode-se concluir que a atuação dos órgãos e entidades envolvidos no sentido de solucionar tais questões evidencia a mudança do enfoque regulatório dado ao remanejamento dos atingidos em relação à praxe anterior. Tal mudança é reflexo da consolidação do modelo regulador de Estado.

Além disso, observa-se que a apresentação, pelo empreendedor, de um plano de reassentamento da população, constitui-se em requisito necessário para que o órgão competente para o licenciamento avalie a viabilidade sócio-ambiental do empreendimento, emitindo as licenças necessárias à construção, à instalação, à ampliação e ao funcionamento da usina.

### 3. COMPETÊNCIA PARA A EMISSÃO DE DECLARAÇÃO EXPROPRIATÓRIA DAS ÁREAS DESTINADAS AO REASSENTAMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS

#### 3.1. Fundamento legal da declaração de utilidade pública das áreas destinadas ao reassentamento dos atingidos por barragens

Uma questão polêmica refere-se à competência da ANEEL para emitir declarações de utilidade pública das áreas necessárias à implantação de usinas hidrelétricas, especialmente daquelas destinadas ao reassentamento das populações locais deslocadas.

Essa discussão tem como ponto de partida a análise

se do enquadramento da desapropriação das áreas destinadas ao reassentamento dos atingidos pela implantação de empreendimentos hidrelétricos, segundo os parâmetros estabelecidos na Constituição Federal. Isso porque a adoção de um ou outro fundamento constitucional terá diferentes implicações quanto à competência para a emissão da respectiva declaração expropriatória, definida em lei.

Na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (artigo 184 da Constituição Federal), a competência para a declaração expropriatória deve ser veiculada por meio de decreto do Presidente da República, sendo a promoção da desapropriação de competência exclusiva da União, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), autarquia federal criada por meio do Decreto nº 1.110, de 09 de julho de 1970.

Já em relação à desapropriação por necessidade ou utilidade pública e à desapropriação por interesse social (artigo 5º, inciso XXIV da Constituição Federal), a regra é a competência concorrente da União, dos Estados, dos Municípios e dos Territórios para a emissão da declaração expropriatória, podendo a lei, excepcionalmente, atribuir competência declaratória a outros entes (CARVALHO FILHO, 2005, p. 635).

Vejamos, então, em qual dessas modalidades se enquadra a desapropriação para fins de reassentamento, com o objetivo de se identificar a regra de competência declaratória aplicável à espécie.

#### 3.1.1. Reassentamento dos atingidos por barragens: hipótese de reforma agrária?

A pergunta que inicialmente se faz é se o reassentamento dos atingidos por barragens e, conseqüentemente, a declaração expropriatória emitida com esse fim, obedecem às regras do instituto da desapropriação para fins de reforma agrária, o que afastaria a competência da ANEEL para atuar nesse campo.

Rememorando e separando os elementos que integram o problema jurídico, vê-se que a desapropriação em estudo implica a destinação das áreas expropriadas ao uso das populações deslocadas, que passam a viver em reassentamentos coletivos instalados nestas áreas. Tal destinação é apontada por alguns como elemento suficiente para a caracterização da realização de reforma agrária.

Entende-se, contudo, que, apesar de ser uma das medidas adotadas na reforma agrária, essa não é uma característica exclusiva dessa modalidade de desapropriação. A desapropriação por interesse social também se opera predominantemente mediante destinação do bem expropriado a uma atividade de terceiros. Essa característica decorre da própria essência da desapropriação por interesse social, na medida em que é voltada para a justa distribuição da propriedade e para o bem-

estar social, nos termos do artigo 1º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, que regulamenta a referida modalidade expropriatória.

Aliás, deve-se ter em mente que a desapropriação para fins de reforma agrária não é senão uma modalidade específica de desapropriação por interesse social, sendo, portanto, natural que muitas das características da desapropriação por interesse social sejam compartilhadas por essa modalidade específica de desapropriação (SALLES, 2000, p. 107).

Também em relação à desapropriação por utilidade pública, apesar de predominar a utilização do bem expropriado pelo próprio expropriante, esse elemento não lhe é essencial. Prova disso é que o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que regulamenta a desapropriação por utilidade pública, prevê casos de utilidade pública que implicam a entrega do bem expropriado para a utilização por terceiros, como, por exemplo, a criação e melhoramento de centros de população (artigo 5º, alínea “e”), assistência pública, obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais (artigo 5º, alínea “g”), funcionamento dos meios de transportes coletivos (artigo 5º, alínea “j”) e para fins de urbanização (artigo 5º, alínea “i”) (SALLES, 2000, p. 107).

Como se vê, a existência de transferência das áreas desapropriadas para terceiros, apesar de configurar, em última análise, uma medida de justiça distributiva, não é suficiente para caracterizar o ato como desapropriação para fins de reforma agrária.

Nos termos dos artigos 185 e 186 da Constituição Federal, o escopo da desapropriação para fins de reforma agrária é o de permitir a perda da propriedade, quando esta não esteja cumprindo sua função social, excluídas a pequena e média propriedade rural, assim definidas em lei, e a propriedade produtiva.

Ou seja, a desapropriação destinada à promoção de reforma agrária insere-se em um projeto amplo, que reflete objetivo nacional de transformação da estrutura fundiária no país e de fomento ao progresso social e ao desenvolvimento econômico do país.

Isso fica claro a partir da análise do conceito de reforma agrária trazido pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra):

*“Art. 1º. (...) Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e o aumento de produtividade”*

*“Art. 16. A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover na justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio” (artigos 1º, §1º e 16 da Lei 4.504/64).*

Ocorre que a declaração destinada à desapropriação para fins de reassentamento das populações atingidas pelas barragens não é motivada pela eventual improdutividade da área a ser desapropriada ou pela má distribuição da terra, mas sim por sua conveniência para o alojamento daquelas populações.

A desapropriação de propriedade produtiva apenas é impedida quando se visar nela proceder à reforma agrária, o que não impede a desapropriação de tais terras por uma das outras razões que a lei assegura.

Na desapropriação em estudo, as áreas expropriadas se destinam a possibilitar o remanejamento das populações atingidas pela construção de usinas hidrelétricas, mediante a construção de reassentamentos. Assim, o critério para a escolha da propriedade a ser desapropriada não é centrado na produtividade ou não da propriedade, mas sim na sua conveniência para o estabelecimento das famílias.

As áreas de reassentamento deverão estar preferencialmente localizadas na mesma região, tendo em vista atenuar ao máximo o impacto sócio-cultural sobre os reassentados e sobre as áreas receptoras e ainda a desarticulação das economias locais ou regionais decorrente da saída de produtores, prestadores de serviços, comerciantes e consumidores para outras regiões (CENTRAIS ELÉTRICAS..., v. 2, p. 40).

Leva-se em consideração, ainda, se o potencial agrônomo é compatível com a vocação das famílias a serem beneficiadas pelo plano de reassentamento e se atendem diversos requisitos técnicos como distância das sedes municipais, fácil acesso, água suficiente, terras de boa qualidade e, se possível, com pastagens formadas, dentre outros (CENTRAIS ELÉTRICAS..., v. 2, p. 40).

Ou seja, apesar de envolver a transferência da área a ser desapropriada para terceiros, esse tipo de declaração expropriatória não tem o objetivo de promover a redistribuição das propriedades improdutivas, mas sim o de reparar os prejuízos que a obra pública ocasionou às populações ribeirinhas ao desalojá-las do local onde viviam e de onde extraíam o seu meio de subsistência.

Afasta-se, portanto, o enquadramento da desapropriação das áreas destinadas ao reassentamento dos





atingidos como hipótese de desapropriação para fins de reforma agrária.

### 3.1.2. Reassentamento dos atingidos por barragens: hipótese de interesse social ou utilidade pública?

Ao se afastar a aplicação do pressuposto constitucional do interesse social para fins de reforma agrária, afasta-se, conseqüentemente, a competência exclusiva da União para promover a desapropriação e emitir a respectiva declaração expropriatória.

Isso porque, como já se disse, nas demais hipóteses de desapropriação previstas na Constituição Federal, a competência para a emissão da declaração expropriatória, em regra, é concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, podendo a lei atribuir competência declaratória a outro ente (CARVALHO FILHO, 2005, p. 635).

Quanto à diferenciação entre as hipóteses de necessidade ou utilidade pública e interesse social, a doutrina diz o seguinte: (a) há utilidade pública, nesta se incluindo a necessidade pública, quando a transferência do bem se mostra conveniente para a Administração, sendo que, no caso de necessidade pública, há uma situação de emergência; e (b) há interesse social quando o Poder Público tem o objetivo preponderante de atenuar desigualdades sociais e promover o bem-estar social, mediante a justa distribuição da propriedade (MELLO, 2002, p. 729-731).

Ao se confrontar a desapropriação para fins de reassentamento com os conceitos traçados pela doutrina, percebem-se pontos de aproximação tanto em relação ao pressuposto da utilidade pública como ao do interesse social.

A desapropriação para fins de reassentamento é uma medida necessária para a viabilização da realização de uma obra hidrelétrica, sendo que a realização desta obra resulta de uma conveniência da Administração, substanciada no aumento da oferta de energia para atender à crescente demanda do referido insumo no País. Sob essa perspectiva, há uma identificação com a desapropriação por utilidade pública. Por outro lado, observa-se que a desapropriação em estudo visa a atenuar desigualdades sociais geradas a partir da realização de um empreendimento hidrelétrico, o que a aproxima da desapropriação por interesse social.

Essa aparente ambigüidade decorre do fato de que os conceitos de utilidade pública e de interesse social são, em sua essência, conceitos jurídicos indeterminados, isto é, despojados de uma precisão que permita identificá-los *a priori* (CARVALHO FILHO, 2005, p. 617).

A partir do reconhecimento desse fato, considerando que a desapropriação é uma limitação ao direito fundamental de propriedade, e que, como tal, apenas

deve ser utilizada em casos excepcionais e expressamente previstos em lei, a maior parte da doutrina entende que tanto as hipóteses de utilidade pública, previstas no artigo 5º do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, como as hipóteses de interesse social, previstas no artigo 2º da Lei nº 4.132, de 1962, são taxativas, e não meramente exemplificativas (MELLO, 2002, p. 729-731; DI PIETRO, 2001, p. 157-158; CARVALHO FILHO, 2005, p. 617; HARADA, 2005, p. 37).

Não se pode deixar de registrar, contudo, que alguns autores defendem que, ocorrendo caso de necessidade ou utilidade pública, ou de interesse social, ainda que não previsto em lei, será possível a desapropriação do bem pretendido pelo Poder Público para atendimento daquela finalidade, porque a revisão constitucional dos pressupostos da expropriação seria suficiente (SALLES, 2000, p. 93-97).

Sem embargo do posicionamento manifestado por esses autores, entende-se que a taxatividade dos casos de utilidade pública e de interesse social é fundamental para que o Judiciário tenha parâmetros para aferir a legalidade do ato administrativo, tanto mais quando se considera que esse ato envolve a restrição ao direito constitucional de propriedade.

Partindo-se dessa premissa, passa-se à identificação das hipóteses legais que, em tese, poderiam ser utilizadas como fundamento para a desapropriação de áreas destinadas ao reassentamento de atingidos por barragens.

São hipóteses de interesse social, nos termos do artigo 2º da Lei nº 4.132, de 1962:

*Art. 2º Considera-se de interesse social:*

*I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;*

*II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, VETADO;*

*III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;*

*IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;*

*V - a construção de casa populares;*

*VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;*

*VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.*

*VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por*

*suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas. (Incluído pela Lei nº 6.513, de 20.12.77)”*

A leitura das hipóteses de interesse social previstas na lei afasta qualquer tentativa de enquadramento da desapropriação para fins de reassentamento dos atingidos como modalidade de desapropriação por interesse social. Isso porque, embora a desapropriação em estudo possua pontos de aproximação em relação ao conceito de desapropriação por interesse social traçado abstratamente pela doutrina, as hipóteses de cabimento dessa modalidade previstas pelo legislador, por sua especificidade, não permitem o seu enquadramento como tal.

Desse modo, considerando-se que o rol traçado pela Lei nº 4.132, de 1962, é taxativo e que as hipóteses específicas traçadas no referido instrumento legal não contemplam a desapropriação em estudo, afasta-se a possibilidade de enquadramento desse tipo de desapropriação como modalidade de desapropriação por interesse social.

Já as hipóteses de utilidade pública, previstas no artigo 5º do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, são mais amplas, o que possibilita o enquadramento da desapropriação para fins de reassentamento dos atingidos por barragens em mais de uma hipótese prevista em lei, o que atrairia a competência concorrente da União, dos Estados, dos Municípios e dos Territórios para a emissão da respectiva declaração expropriatória.

Pode-se pensar, por exemplo, que a desapropriação das áreas destinadas ao reassentamento dos atingidos por barragens decorre de uma necessidade pública caracterizada por uma situação de calamidade (artigo 5º, alínea “c” do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941), ou de uma situação de utilidade pública pela criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência (artigo 5º, alínea “e” do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941).

Também pode-se entender que a desapropriação em alusão se enquadra na hipótese contida na alínea “f” do artigo 5º do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, que considera caso de utilidade pública “o aproveitamento industrial (...) da energia hidráulica”.

Ao definir como caso de utilidade pública o aproveitamento industrial da energia hidráulica, o dispositivo legal em referência - não obstante tenha perdido parte de sua aplicabilidade com a transferência da titularidade dos potenciais hidráulicos para a União por meio do Código de Águas e, posteriormente, pela Constituição Federal de 1988 – poderia, em tese, ser considerado aplicável aos casos em que a implantação da estrutura necessária ao aproveitamento do potencial hidráulico dependa da utilização do instituto da desapropriação, seja para o enchimento do reservatório da usina e para a formação da

área de preservação ambiental em seu entorno, seja para o reassentamento das populações deslocadas (CÂMARA FILHO, 1994, p. 77-78).

Contudo, como se verá em seguida, as hipóteses de utilidade pública, enumeradas em caráter genérico pelo Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, dão lugar a uma hipótese específica de utilidade pública prevista na legislação do setor elétrico, em relação à qual o legislador atribuiu expressamente à ANEEL a competência para emitir a respectiva declaração expropriatória.

### 3.1.3. Hipótese de utilidade pública específica do setor elétrico: artigo 10 da Lei nº 9.074, de 1995

A Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995, passou a prever hipótese específica de desapropriação por utilidade pública, atribuindo ao Poder Concedente a competência para emitir declaração para fins de desapropriação das áreas necessárias à implantação de instalações destinadas a serviços públicos de energia elétrica, autoprodutor e produtor independente. Confira-se a redação original do artigo 10 da lei em referência:

*“Art. 10. Cabe ao poder concedente declarar a utilidade pública para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, das áreas necessárias à implantação de instalações concedidas, destinadas a serviços públicos de energia elétrica, autoprodutor e produtor independente.”*

Posteriormente, a Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, alterou a redação do artigo 10 da Lei nº 9.074, de 1995, o qual, tendo em vista a criação da ANEEL por meio da Lei nº 9.427, de 1996, passou a prever que a esta caberia emitir as declarações de utilidade pública das áreas necessárias às instalações de energia elétrica:

*“Art. 10. Cabe à Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, declarar a utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, das áreas necessárias à implantação de instalações de concessionários, permissionários e autorizados de energia elétrica.”*

Referido dispositivo veio a complementar, de maneira específica para o setor elétrico, o disposto na Lei de Concessões (Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995), que trata, de maneira genérica, da declaração de utilidade pública dos bens necessários à execução do serviço ou obra pública. Nesse sentido, dispõe o artigo 29, inciso VIII da mencionada lei:

*Art. 29. Incumbe ao poder concedente:  
(...)*

*VIII - declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;*

Um primeiro ponto que deve ser ressaltado é que a previsão de hipótese específica de utilidade pública encontra respaldo no Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, que, além dos casos de utilidade pública nele enumerados, se reporta aos “demais casos previstos em leis especiais” (artigo 5º, alínea “p”).

Registre-se que, para os autores que defendem que o rol do artigo 5º do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941 é meramente exemplificativo, mostra-se despicienda a previsão contida na referida alínea “p”, diante da possibilidade de desapropriação de bens, sempre que se verificarem os pressupostos constitucionais de utilidade ou necessidade pública ou interesse social (SALLES, 2000, p. 236).

Feita essa observação inicial, questiona-se o alcance da expressão “áreas necessárias à implantação de instalações de concessionários, permissionários e autorizados de energia elétrica”. A interpretação literal da lei aponta para duas direções no que toca à questão do reassentamento dos atingidos por barragens.

Uma primeira interpretação possível é a de que as áreas destinadas ao reassentamento dos impactados por barragens não estão inseridas no conceito de “áreas necessárias à implantação de instalações de energia elétrica”, uma vez que, justamente por serem áreas que não foram diretamente afetadas pela construção da usina, passaram a ser utilizadas para o reassentamento das populações deslocadas.

Trata-se, como se vê, de uma interpretação mais restritiva, na medida em que apenas considera contidas no conceito trazido pela lei aquelas áreas diretamente

[...]questiona-se o alcance da expressão “áreas necessárias à implantação de instalações de concessionários, permissionários e autorizados de energia elétrica”.



necessárias à implantação de instalações de energia elétrica como, por exemplo, as áreas de instalação do canteiro de obras e de enchimento dos reservatórios da usina, excluindo-se as demais áreas que, não obstante sejam necessárias ao processo de implantação do empreendimento como um todo, não são destinadas à implantação da usina em si.

Outra interpretação possível é a de que, sendo o reassentamento das populações atingidas uma medida exigida pelos órgãos ambientais como condição para a emissão das licenças ambientais necessárias à implantação da obra hidrelétrica, as áreas destinadas a esse fim inserem-se no conceito de “áreas necessárias à implantação de instalações de energia elétrica”.

Nesse sentido, a falta de previsão expressa de desapropriação das áreas destinadas ao reassentamento das populações atingidas pela construção de barragens não significa impedimento legal, mas decorre da impossibilidade de o legislador prever todas as situações em que necessária a utilização do instituto da desapropriação para viabilizar a construção de usinas hidrelétricas.

### 3.2. Estudos de Caso: Usinas Hidrelétricas Três Irmãos e São Salvador

Em pelo menos dois casos levados ao Judiciário, se questionou se a desapropriação das áreas destinadas ao reassentamento das populações deslocadas em razão da implantação de usinas hidrelétricas configura hipótese de desapropriação para fins de reforma agrária, o que atrairia a competência exclusiva da União para emitir a respectiva declaração expropriatória, por meio de decreto do Presidente da República.

No caso da Usina Hidrelétrica São Salvador, no Estado do Tocantins, a Companhia Energética São Salvador (CESS) elaborou um plano de reassentamento das populações atingidas pelo enchimento dos reservatórios e pela criação de uma área de preservação permanente

em seu entorno. Objetivando dar execução ao referido plano, a concessionária solicitou e logrou obter junto à ANEEL a declaração de utilidade pública das áreas necessárias ao reassentamento da população deslocada (AGÊNCIA..., 2007, p. 46).

Igualmente, no que se refere à implantação da Usina Hidrelétrica Três Irmãos, no Estado de São Paulo, a Companhia Energética de São Paulo (CESP), objetivando dar execução ao plano de reassentamento das populações atingidas, solicitou a declaração de utilidade pública das áreas destinadas a essa finalidade. Nesse caso, diferentemente do que ocorreu em relação à Usina Hidrelétrica São Salvador, a declaração expropriatória foi emitida pelo Município de Pereira Barreto, no Estado de São Paulo, onde estavam localizadas as áreas a serem desapropriadas. Isso porque, à época dos fatos, ainda não havia sido criada a ANEEL, o que só veio a ocorrer com a edição da Lei nº 9.427, de 1996, nem haviam sido editadas as Leis nº 9.074, de 1995, e 9.478, de 1998, que instituíram hipótese específica de utilidade pública, para fins de desapropriação das áreas atingidas por barragens.

Ainda que a discussão judicial travada no caso da Usina Hidrelétrica Três Irmãos seja anterior à própria criação da ANEEL e à previsão legal da hipótese específica de utilidade pública ora em estudo, a sua análise, assim como a análise do caso refere à Usina São Salvador, são de grande valia para o presente trabalho.

Isso porque, em ambas as situações, os proprietários dos imóveis rurais declarados de utilidade pública ajuizaram ação com o objetivo de ver anulada a declaração de utilidade pública emitida pelo Poder Público. Para isso, o fundamento utilizado foi o mesmo, isto é, de que a emissão do ato declaratório em tais casos caberia exclusivamente à União, por se tratar de modalidade de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Longe de ser uma questão pacífica, várias foram as soluções dadas à questão pelo Judiciário, as quais podem ser divididas em dois grupos. O primeiro aponta para o



entendimento de que a desapropriação para fins de reassentamento estaria inserida em um processo de reforma agrária, conduzido necessariamente pela União. O segundo entende que essa modalidade de desapropriação, não obstante envolva a destinação das áreas expropriadas ao reassentamento dos atingidos, não se confunde com a desapropriação para fins de reforma agrária. Segundo esse entendimento, a competência para a emissão da referida declaração seria concorrente da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e Territórios, nada impedindo que a lei atribua essa competência a outro ente.

O Juízo da 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, no caso da Usina Hidrelétrica São Salvador, adotou a primeira interpretação, reforçada pelo entendimento de que, em matéria de desapropriação, a interpretação da lei deve ser restritiva, por se tratar de limitação ao direito fundamental de propriedade. Essa decisão ainda não transitou em julgado, devendo ser objeto de análise pelas instâncias superiores, em sede de recurso.

Já no tocante à Usina Hidrelétrica Três Irmãos, o Supremo Tribunal Federal, confirmando posicionamento adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, entendeu que a desapropriação das áreas destinadas ao reassentamento dos atingidos pela construção do empreendimento em questão decorreu de uma necessidade pública, caracterizada por uma situação de calamidade, e de uma situação de utilidade pública pela criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência (artigo 5º, alíneas “c” e “e” do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941).

Ao analisar a competência do município para declarar a utilidade pública das terras destinadas à implantação da Usina Três Irmãos, o Ministro Menezes Direito consignou em seu voto o seguinte :

*“(…) Não se trata de reforma agrária, mas, sim, do esforço municipal para mitigar as ‘agruras daqueles atingidos pelo represamento das águas, verdadeira*

*calamidade pública. Uso útil e necessário, pois, do bem desapropriado o que autoriza a desapropriação como decretada, correlata a utilidade e a necessidade pública.”*

Nesse caso, portanto, prevaleceu a segunda orientação, de que não se trata de desapropriação para fins de reforma agrária, mas sim de desapropriação por utilidade pública. Nesse sentido, seria legítima a emissão pelo Município de Pereira Barreto da declaração expropriatória, considerando-se que, à época dos fatos, ainda não havia sido editada legislação específica do setor dando à ANEEL a atribuição de emitir as declarações de utilidade pública das áreas necessárias à implantação de empreendimentos hidrelétricos.

A pergunta que se faz, então, é qual dessas duas interpretações deve prevalecer. Para os que defendem que deve se excluir do conceito de “áreas necessárias à implantação de instalações de energia elétrica” aquelas para reassentamento das populações atingidas por barragens, prepondera a idéia segunda a qual, sendo a desapropriação uma limitação ao direito fundamental de propriedade, qualquer interpretação da lei deve ser feita de forma restritiva.

Contudo, ainda que não houvesse lei específica sobre o assunto, várias hipóteses de utilidade pública previstas no Decreto-Lei nº 3.365, de 1941 se amoldariam, em tese, à hipótese estudada.

Em outras palavras, ou a desapropriação para fins de reassentamento está abrangida pela hipótese prevista no artigo 10, da Lei nº 9.074, de 1995, caso em que a competência declaratória será da ANEEL, ou está abarcada pelas hipóteses previstas no Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, caso em que a competência declaratória será concorrente dos entes da federação.



A questão, portanto, tal como posta, cinge-se à definição do ente detentor de competência declaratória. A adoção de um posicionamento ou de outro repercute unicamente sobre qual deles será competente para a emissão da declaração expropriatória das terras destinadas ao reassentamento, e não sobre a existência, em si, de fundamento legal para a prática do referido ato expropriatório.

Sob o aspecto da atuação regulatória da ANEEL, entende-se que a interpretação que lhe assegura uma maior efetividade é a de que a declaração de utilidade pública das áreas destinadas ao reassentamento dos atingidos insere-se no conceito previsto no artigo 10, da Lei nº 9.074, de 1995.

Reconhece-se, dessa forma, que a atuação da ANEEL está voltada não só para o equilíbrio interno do setor, mas também para a inserção e concretização de objetivos e princípios consagrados na Constituição Federal, como reflexo da consolidação do modelo regulador de Estado.

Ao manifestar a sua vontade de promover a transferência de bens imóveis destinados ao reassentamento dessas populações deslocadas, por meio da emissão de uma declaração de utilidade pública, busca-se, em última análise, equilibrar os diferentes interesses em conflito, de forma a sopesar o excessivo ônus que recai sobre uma parcela da população em decorrência da realização de uma obra que trará benefícios para toda a coletividade, do ponto de vista do suprimento energético e do desenvolvimento sócio-econômico.

Ao buscar assegurar que uma parcela da população não sofra ônus excessivo em decorrência de uma obra de interesse nacional, a ANEEL procura dar efetividade material ao princípio da isonomia. Isso implica dizer que, sob a perspectiva da atuação da Administração Pública, quaisquer atos que os órgãos administrativos pratiquem devem refletir a igualdade de oportunidade para todos os administrados (MELLO, 2002, p. 56).

Além disso, busca-se assegurar a observância do princípio da proporcionalidade, segundo o qual as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Ou seja, ninguém está obrigado a suportar constringências, em sua liberdade ou propriedade, que não sejam indispensáveis à satisfação do interesse público (MELLO, 2002, p. 93).

A simples retirada das populações que residem e trabalham na área de implantação de usinas hidrelétricas, sem a viabilização da adoção, pela concessionária, de medi-

das compensatórias que alcancem não só os proprietários, mas também aqueles que, apesar de não terem um título de propriedade, dependem economicamente das áreas impactadas, representaria um tratamento desigual e um ônus desproporcional para esse segmento da sociedade.

A declaração de utilidade pública das áreas destinadas ao reassentamento de tais populações visa justamente a possibilitar que a restrição imposta à situação jurídica das populações locais seja a menor possível, de forma que o cumprimento da finalidade de interesse público buscado com a realização da obra seja proporcional em relação aos efeitos indesejados.

Sob essa perspectiva, conclui-se que o acompanhamento do processo de implantação de empreendimentos hidrelétricos insere-se na competência regulatória da ANEEL, sendo certo que a sua intervenção regulatória, em articulação com os órgãos ambientais, favorece o tratamento das questões relativas ao remanejamento dos impactados em correspondência com a realidade do setor, de forma a se buscar a consagração dos objetivos traçados pela Constituição Federal.

#### 4. CONCLUSÃO

Por meio do presente trabalho, observou-se que a atuação da ANEEL no processo de reassentamento das populações deslocadas em razão da implantação de usinas hidrelétricas constitui questão polêmica, submetida, inclusive, ao crivo do Poder Judiciário.

Na base de tais questionamentos está a assertiva de que a ANEEL, ao emitir as declarações de utilidade pública das áreas destinadas ao reassentamento dos atingidos, estaria indo além de suas competências institucionais. Sob o pretexto de viabilizar a construção de um empreendimento hidrelétrico, a ANEEL estaria promovendo atos típicos de reforma agrária, os quais, por força de norma constitucional expressa, são de competência exclusiva da União.

Contudo, verificou-se, no presente trabalho, que a desapropriação das áreas destinadas ao reassentamento das populações ribeirinhas não constitui hipótese de desapropriação para fins de reforma agrária, mas sim de desapropriação por utilidade pública, por se tratar de medida motivada por sua conveniência para o alojamento daquelas populações, e não pela eventual improdutividade da área a ser desapropriada.

Por outro lado, pode-se constatar que a emissão da referida declaração pela ANEEL encontra respaldo na legislação específica do setor, que expressamente atribui àquela agência reguladora a competência para declarar a

utilidade pública das “áreas necessárias à implantação de empreendimentos hidrelétricos”.

A inclusão das áreas destinadas ao reassentamento dos atingidos no referido conceito legal decorre da percepção de que tal medida integra a análise acerca da viabilidade sócio-ambiental do empreendimento, realizada pelos órgãos ambientais como condição para o início da construção e operação da usina.

Sob outra perspectiva, o reassentamento das populações atingidas por barragens envolve um conflito de interesses, identificado, de um lado, pelos benefícios auferidos por toda a coletividade com a realização da obra hidrelétrica, e, de outro, pelo excessivo ônus suportado pelas populações locais.

Nesse contexto, a finalidade buscada por meio da emissão da declaração expropriatória para fins de reassentamento é a de promover o equilíbrio entre interesses conflitantes, propiciando a realização de valores alicerçados, em última análise, nos princípios da isonomia e da proporcionalidade.

Portanto, a emissão da referida declaração pela ANEEL, além de encontrar respaldo na Constituição Federal e na legislação específica do setor, serve para reafirmar o seu papel como ente regulador do setor elétrico. Trata-se de reflexo de uma atuação regulatória que, com a consolidação do modelo regulador de Estado, passa a abranger a busca do equilíbrio interno ao mercado, bem como busca introduzir objetivos de ordem geral que não seriam alcançados exclusivamente pela ação da livre iniciativa dos agentes econômicos.

### Referências bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (Brasil) (ANEEL). Resolução nº 279, de 11 de setembro de 2007. *Diário Oficial da União*, 17 set. 2007. Seção 1, v. 144, n. 179, p. 72.

\_\_\_\_\_. Resolução Autorizativa nº 1.217, de 22 de janeiro de 2008. *Diário Oficial da União*, 29 jan. 2008. Seção 1, v. 145, n. 20, p. 46.

BANCO MUNDIAL. *Licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil: uma contribuição para o debate: relatório principal*. Washington: Banco Mundial, 2008. v. 2. [on line] Disponível em: < <http://www.mme.gov.br/download.do?attachmentId=15209&download> > . Acesso em: 09 janeiro 2009.

BLOEMER, Neusa Maria Sens. A hidrelétrica de Campos Novos: camponeses, migração compulsória e atuação do setor elétrico. In: REIS, Maria José; BLOEMER, Neusa Maria Sens (org.). *Hidrelétricas e populações locais*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2001, p. 93-118.

CÂMARA FILHO, Roberto Mattoso. *A desapropriação por utilidade pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1994.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 13.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS AS (ELETROBRÁS). *Plano Diretor*

*de Meio Ambiente: 1991-1993*. Rio de Janeiro, 1990. 2 v.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação: doutrina e prática*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Agências reguladoras independentes: Fundamentos e seu Regime Jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 14.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. *Violações de direitos humanos na UHE Estreito*. Movimento dos Atingidos por Barragens [on line]. Disponível em: < [http://www.mabnacional.org.br/noticias/101208\\_uhe\\_estreito.html](http://www.mabnacional.org.br/noticias/101208_uhe_estreito.html) >. Acesso em: 10 dez. 2008.

SALLES, José Carlos de Moraes. *A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

SILVEIRA, Luiz. Um novo modelo para obras de hidrelétricas. *Gazeta Mercantil*, 19 dez. 2008.



Lúcia Penna  
Bacharel em Direito e especialista em Direito  
Regulatório da energia elétrica pela faculdade  
de Direito da faculdade de Brasília

luciapenna@hotmail.com

Kátia Silene de Oliveira Maia  
Luiz Felipe Serpa

# Limites paradigmáticos na avaliação do risco ambiental



## 1. INTRODUÇÃO: POSSIBILIDADES INTERPRETATIVAS DO CONCEITO DE RISCO

*A incerteza está presente no processo de tomada de decisões, menos por haver um futuro do que porque há, e haverá, nosso passado... Somos prisioneiros do futuro, porque seremos capturados por nosso passado. Robert Dixon, Economista australiano (BERNSTEIN, 1997, p. 217)*



Enquanto a antropologia sugere a possibilidade de respostas culturais distintas para a percepção de risco, o uso cotidiano da palavra sugere uma percepção universal de seu significado. Em larga medida, tal compreensão da palavra encerra a noção utilitarista de possibilidade de perda ou ganho individual, instrumentalizada conforme a lógica do decisor que interpreta o mundo conforme seus interesses específicos, assim vistos como intrinsecamente legítimos.

A sociologia de ciências (VINCK, 1995, p. 89 e 98), opera conceito como a escolha de atributos que definem o objeto sob observação, segundo o contexto e perspectiva de classificação do observador, permitindo que diferentes observadores interpretem o mesmo fenômeno ou objeto de formas inteiramente distintas.

Podemos sugerir que o conceito de risco, em seu uso cotidiano encerra, involuntariamente, uma interpretação particular de um de seus possíveis significados, definida em função de uma perspectiva ideológica consistente, estruturada a partir de uma evolução histórica específica e consubstanciada em torno de um paradigma que, na verdade, ao invés de universal, busca ser universalizante, qual seja, de orientação filosófica marginalista e desdobramento neoclássico.

Neste texto, analisamos as implicações epistemológicas das estruturas conceituais encerradas pelo paradigma antropocêntrico-utilitarista, *vis-à-vis* o paradigma biocêntrico, tendo como referência as possibilidades interpretativas oferecidas por cada paradigma para operar o conceito de risco.

## 2. O RISCO COMO CONCEITO SOCIOAMBIENTAL

A emergência do conceito de risco socioambiental é associada ao desenvolvimento das forças produtivas, ensejado pelo avanço do conhecimento técnico-científico e suas implicações nas condições ambientais do planeta. Brüseke (1996, p.12), por exemplo, sugere que “o ambientalismo” adquire identidade no questionamento da legitimidade da socialização das externalidades negativas do progresso socioeconômico, em um contexto de apropriação privada de seus benefícios.

Beck (1992, p. 12) interpreta que os movimentos sociais atuais, dentre eles o feminista, o pacifista e o ambientalista “são expressões das novas situações de risco na sociedade de risco. Segundo BECK, a sociedade de risco é marcada pelo paradoxo de que os riscos foram gerados pela progressiva sofisticação da tecnologia e da ciência, a qual, agora, não consegue encontrar uma forma para reagir adequadamente a eles, resvalando no binômio probabilidade/improbabilidade.

O autor argumenta que se organizam não mais em torno de um sistema de valores relacionado ao ideal

de igualdade de distribuição de riqueza, mas sim em busca de “segurança”, como reação ao sistema de valores de uma “sociedade insegura”.

Ainda segundo Beck, as transformações na esfera produtiva, as transformações políticas, a destradição na âmbito familiar e na sexualidade contribuem para que as incertezas do futuro passem a ser, em parte, enfrentadas individualmente, como simples adaptações a um conjunto de modificações que, em realidade, são causadas por variáveis completamente exteriores aos limites do contexto paradigmático onde tais incertezas são percebidas. Apesar disso, o autor não demarca o momento em que os indivíduos se organizam para trazerem para si a responsabilidade das decisões que definirão cenários futuros.

Brüseke (1996, p. 9) chama a atenção para uma indevida generalização presente no trabalho de Beck, denotando a ausência de demarcação da passagem pela qual as ameaças decorrentes da incerteza de um futuro anteriormente traçado passem a ser entendidas como risco. No momento em que se assume que as decisões do presente são fruto de lutas políticas passadas em torno de diferentes definições a respeito do “limiar da segurança”, de “ambientes de riscos”, as incertezas do futuro deixam de ser apenas perigos para se converterem em riscos.

Uma vez que os riscos são “particularmente abertos à definição de construção social,” como o próprio Beck defende, há que se salientar a diferença entre dois momentos. Em um primeiro momento, os indivíduos sentem-se individualmente ameaçados por incertezas, por perigos compreendidos como resultantes de decisões externas a eles, reagindo e adaptando-se a elas enquanto perigos. Num segundo momento, como atores sociais, os indivíduos assumem decisões em torno de definições socialmente construídas, delimitando o que vêm a ser os riscos e quais os limites de segurança no tocante à intervenção do homem na natureza.

Ao invés de lidar com a idéia de movimentos sociais, Luhmann (1993, p. 125-126) centra-se naquilo que entende ser um conceito mais estreito: o de movimento de protesto, definido pelo autor como comunicações endereçadas a outros, chamando-os para o sentido de responsabilidade (LUHMANN, 1993, p. 125). Trata-se, para o autor, de uma expressão de insatisfação, de uma demonstração de desvantagem em que os movimentos sociais enfrentam e reagem, sem pretender tomar o lugar daqueles que as provocam.

Podemos sugerir que o movimento ambientalista opera socialmente a transformação do perigo potencial em um risco, na medida em que entra na luta política para influenciar, para mudar opiniões, para tomar decisões, para criar definições que tracem os cenários futuros, tan-

gibilizando o provável e o improvável, com os quais a sociedade deverá se deparar.

Feitas essas considerações, retomamos a perspectiva inicialmente sugerida para pensarmos, sistematicamente, os aspectos problematizados, relacionando cada um de seus fatores ao problema do risco socioambiental. Segundo Luhmann (1993, p. 127) a mediação dos homens entre si e dos homens com a natureza são resultados do intercâmbio entre os seguintes termos: a) fenômenos “naturais”; b) contingências físico-orgânicas dos seres humanos; c) necessidades de reprodução material e de administração da sociedade; d) necessidades de reprodução cultural, integração social e socialização.

Ao relacionar estes termos com a sociedade de risco, configura-se um sistema econômico voltado para as necessidades materiais de um segmento (aqui considerado em suas dimensões social, econômica e política) da sociedade, caracterizado por um altíssimo grau de desenvolvimento científico-tecnológico, cuja dinâmica encontra-se consideravelmente autonomizada em relação aos demais atores sociais, passando, pois, a funcionar segundo seus próprios imperativos.

Sua contínua expansão exerce enorme pressão sobre os recursos naturais que lhe servem de *input* no processo produtivo, apontando, assim, para um movimento rápido em direção à exaustão das fontes de recursos naturais, na medida em que esta dinâmica, face às interações no sistema produtivo, inibe também as condições de regeneração dos demais ecossistemas nos quais o sistema econômico não intervém diretamente.

Com isso, criam-se as condições objetivas que, no limite, configuram o modelo de sociedade onde emerge o conceito de risco socioambiental, dentre as quais destacamos:

- a) um sistema político-administrativo regulado por meio do direito legal, funcionando com relativa autonomia, inclusive em relação ao sistema econômico, e incapaz, por isso, de responder satisfatoriamente aos *outputs* deste mesmo sistema econômico, ensejando crises ambientais e crescentes situações definidas como situações de risco socioambiental. Há, com isso, um quadro contraditório em que, em consequência de suas tarefas de legitimação política, controle de disputas políticas e administração, tal sistema se vê na obrigação de responder a situações de risco socioambiental que não foram por ele produzidas, mas cuja concretização põe em jogo sua própria legitimidade como esfera decisória, regulatória e administrativa;
- b) “ambientes naturais” são modificados estruturalmente e/ou categoricamente eliminados para dar espaço e servir de *input* para a expansão do sistema econômico de tal forma que, conforme acima colocado, reduzem-se as opções a partir das quais a humanidade pode garantir a continuidade da satisfação de suas necessidades básicas ou culturalmente determinadas;
- c) a racionalização dos processos de reprodução cultural, integração social e socialização, subtraindo a tradição da relação dos homens entre si, fazendo-os interpretar o mundo de maneira utilitarista, forçando-os a construir uma normatividade também racionalizada em termos utilitaristas. Paradoxalmente, são estas mesmas condições crítico-reflexivas que permitem formular relações de causalidade entre o aumento e a disseminação de ambientes, de ameaças ambientais e o perfil econômico e político-administrativo das sociedades complexas, que se constituem no interior da modernidade, definindo, dessa forma, o risco socioambiental.

Neste sentido, as manifestações ambientalista engendram um ator social e político específico, que opera a definição de situações de risco e de limites de segurança, diante da incapacidade do sistema político-administrativo das sociedades complexas de responder ao impacto ambiental da atividade econômica própria às sociedades industriais avançadas.

Nota-se que, na evolução histórica anterior à emergência do conceito de risco ambiental, as variáveis ambientais não foram incorporadas e o risco baseava-se tão somente em noções de probabilidade, de cálculo, de controle estatístico de expectativas contemplados pela normatização das contingências, conforme sugerido pela leitura econômica neoclássica.

À luz dessas considerações podemos discutir o conceito de risco a partir de dois universos paradig-

máticos distintos: o paradigma antropocêntrico-utilitarista e o paradigma biocêntrico (Steigleder; 2004). O paradigma antropocêntrico-utilitarista, em sua dimensão econômica, informa o direito através da teoria neoclássica, atualmente operada por meio da moderna teoria financeira. O paradigma biocêntrico, correspondido em sua dimensão econômica pela economia ecológica (*ecological economics*), inspira-se tanto nas múltiplas rupturas internas decorrentes da inadequação do paradigma à realidade tecno-econômica do final do século 20, quanto na emergência de novos atores fora do alcance político de sua super-estrutura jurídica. Cabe, aqui, uma breve digressão sobre os modelos conceituais de tais paradigmas, vinculando sua perspectiva histórica aos modelos decisórios hodiernos, objeto do tratamento jurídico do Direito Ambiental.

### 3. O PENSAMENTO NEOCLÁSSICO E O MEIO AMBIENTE

Interpretando os enciclopedistas do século XVIII, Touchard (1959, p. 65) afirma que o utilitarismo político definia a subordinação do plano político ao plano econômico, dentro da perspectiva liberal. Tal ordenamento sugere, fundamentalmente, que a decisão de acumulação coletiva resulta das múltiplas decisões individuais de acumulação.

A moderna teoria financeira (MTF), desenvolvida sobretudo a partir dos anos 50, estrutura seletivamente as categorias oferecidas pela teoria neoclássica ao encontro do princípio da maximização da riqueza dos acionistas, seu pivô utilitarista, constituindo hoje a referência fundamental da cultura decisória financeira nos sistemas financeiros nacional e internacional

O pensamento neoclássico reflete tal ordenamento a partir de três princípios fundamentais: I) a racionalidade individual como condutor da racionalidade coletiva; II) a sociedade como um sistema dado, onde a decisão econômica decorre de uma decisão técnica dissociada de relações de classe e conflitos de interesse (ARAUJO, 1988, p. 80); e III) possibilidade de que os fatores de produção tenham mobilidade dentro dos parâmetros sugeridos nos dois princípios anteriores.

Enquanto dinâmica da sociedade, tais princípios consubstanciam o conceito de equilíbrio, desdobrado conforme suas variantes interpretativas, particularmente por meio da escola austríaca e das escolas de Lausanne e de Cambridge. A moderna teoria financeira (MTF), desenvolvida sobretudo a partir dos anos 50, estrutura seletivamente as categorias oferecidas pela teoria neoclássica ao encontro do princípio da maximização da riqueza dos acionistas, seu pivô utilitarista, constituindo



hoje a referência fundamental da cultura decisória financeira nos sistemas financeiros nacional e internacional (BERNSTEIN, 1996, p. 247).

A MTF informa, por sua vez, as estruturas jurídicas subjacentes à dinâmica do poder corporativo, cujo exemplo mais ilustrativo é o arcabouço legal que regula as regras de poder societário, conhecida no Brasil como a Lei das S.A. (Lei nº 6404, de 15 de dezembro de 1976), cujos padrões e hierarquias decisórias subjacentes se reproduzem, em sua essencialidade jurídica, em todos os países onde prevalece a lógica dos mercados de capitais.

Em nossa breve análise da MTF, nos concentraremos exclusivamente nos elementos críticos que nos permitem avaliar as implicações do seu quadro teórico, no contexto do arcabouço jurídico que instrumentaliza sua



hierarquia decisória, definidora dos limites e possibilidades da ação econômica no meio ambiente.

Na MTF, o conceito de equilíbrio fundamenta a possibilidade de que os agentes econômicos, ao tomarem suas decisões econômicas maximizadoras, levem o sistema como um todo a uma situação de equilíbrio igualmente ótimo. Ou seja, as decisões de investimento e conseqüentemente de organização da produção e a subseqüente relação entre produtores e consumidores, é melhor administrada socialmente pelos decisores financeiros.

O compromisso social que permite o consenso entre investidores e a subseqüente transferência de poder destes para os decisores financeiros é estruturado de forma paradigmática pelo princípio de *unanimidade* (Copeland/Weston, 1988, p. 19), segundo o qual as preferências subjetivas dos agentes econômicos são relegadas a um segundo plano em favor de um único critério objetivo comum a todos: as decisões são corretas sempre que, nos

limites legais do sistema, maximizem a riqueza dos investidores no horizonte temporal considerado.

Transposta ao plano jurídico, tal construção paradigmática implica que os elementos formacionais do patrimônio e da propriedade sejam incorporados à medida em que - e somente se - impactam a dimensão econômica do projeto econômico subjacente. Subentende-se que as variáveis da dimensão econômica externas ao projeto (mesmo que geradas por ele), não sendo quantificáveis seriam, portanto, irrelevantes.

Em segundo lugar, o objeto econômico seria fragmentado de acordo com a forma assumida pelo patrimônio. Ou seja, o meio ambiente subjacente seria fragmentável, significando que a ordem ambiental ecossistêmica é subsumível à ordem patrimonial.

Em terceiro lugar, existe uma clara correspondência filosófica entre o modelo de fragmentação jurídica e o modelo de fragmentação do capital das modernas sociedades anônimas. Observe-se que o acionista anônimo é também um proprietário abstrato, cujo risco de perda se limita ao seu patrimônio acionário.

Assim, o risco patrimonial fica encapsulado, da mesma forma que o risco socioambiental. Ao ser fragmentado, desconecta-se dos demais componentes do meio ambiente do qual faz parte, fazendo com que a lesão ambiental fique circunscrita ao espaço patrimonial e o ônus da lesão limitado ao espaço proprietário da parcela igualmente fragmentada do capital. Tal conceito implicaria afirmar, por exemplo, que a água poluída, vista isoladamente, não poluiria as regiões de seu entorno, a menos que este estivesse inserido no espaço patrimonial considerado.

Nesta perspectiva, podemos sugerir que os conceitos que operam a teoria, ao selecionar aquelas variáveis que informam a decisão maximizadora do objeto de análise, operam, por extensão, a exclusão das externalidades possivelmente geráveis pelo objeto.

Se imaginarmos, por exemplo, um projeto industrial, os decisores financeiros teriam que considerar os custos de processamento de matéria prima nos limites do espaço do projeto, ignorando-se as considerações sobre os dejetos do projeto, quando não inseridos na perspectiva patrimonial; teriam que considerar também os custos de mão de obra, excluindo considerações sobre a qualidade de vida dos operários, se estas não afetassem as condições objetivas da fábrica; teriam que considerar ainda os custos tributários, deixando de fora os custos sociais comunitários gerados pelas mudanças na ordem econômica local; teriam, enfim, que considerar todas as variáveis redutoras ou maximizadoras de riqueza, assim consideradas exclusivamente pela sua tangibilidade utilitarista nos limites daquele projeto.

Em nosso exemplo, é interessante observar que as variáveis excluídas no espaço analítico do projeto podem ou não ser resgatadas como elementos *ex-post*, a partir das características da super-estrutura jurídica à qual se molda o projeto, como veremos mais adiante ao discutirmos o contrato social do meio ambiente.

#### 4. A ECOLOGIA ECONÔMICA E O MEIO AMBIENTE

Enquanto a perspectiva conceitual oferecida pela MTF funda-se em variáveis convergentes com a teoria neoclássica, a proposta da economia ecológica é construída a partir de um universo conceitual distinto. Cabem algumas considerações sobre a retrospectiva histórica e a perspectiva da economia ecológica, antes de analisarmos sua correspondência com o paradigma biocêntrico.

Se a economia neoclássica considera e trata o meio ambiente como um espaço *ceteris paribus*, onde os recursos são inesgotáveis, a economia ecológica emerge a partir da percepção de que o meio-ambiente é definidor dos limites do espaço econômico e suas dimensões patrimoniais.

Colom & Congleton (1999, p. 80) observam que a emergência histórica da percepção neoclássica é contemporânea com a evolução tecnológica associada à revolução industrial, que se contrapunha aos limites sugeridos pelo discurso malthusiano da economia clássica. Segundo a perspectiva neoclássica, as dotações de fatores (matérias primas, espaço e recursos humanos) seriam ilimitados à medida em que a tecnologia permitisse ganhos de produtividade necessários.

Implícito neste raciocínio está a idéia de que o meio ambiente seria sempre inesgotável, capaz de absorver os incrementos de produtividade ou, em outras palavras, o aumento da capacidade de exploração dos recursos naturais. Entretanto, Colom & Congleton (1999, p. 85) apontam a falácia deste argumento, ao lembrar que os aumentos de produtividade técnica relativa sempre foram contemplados nos séculos XIX e XX, com incrementos absolutos nas áreas cultiváveis e recursos minerais disponibilizados, por um lado, pela dinâmica colonialista e, por outro, pelo incremento dos fluxos de comércio de matérias primas e *commodities* agrícolas que marcaram os ciclos expansionistas do período.

Embora a economia ecológica tivesse partido de hipóteses ainda operáveis dentro do movimento neoclássico, sobretudo em sua dimensão econômica, rapidamente desloca seu eixo de reflexão para o espaço sociológico.

Se cotejarmos a teoria econômica neoclássica dos direitos de propriedade (COLOM & CONGLETON, 1999, p. 113) às possibilidades oferecidas pela economia ecológica, podemos sugerir algumas interrogações fun-

damentais para a evolução do Direito Ambiental. A saber: o enfoque ético; o princípio de auto-sustentabilidade; os limites do antropocentrismo; os limites impostos pela geoeconomia; as implicações da análise econômica convencional em um contexto de não fragmentação; e, finalmente, os limites da moderna racionalidade como vetor para o tratamento multidisciplinar das questões jurídicas do meio ambiente.

O enfoque ético é impactado pela negação do utilitarismo como referência otimizadora da decisão coletiva, especialmente se considerarmos a impossibilidade de conciliar o máximo econômico do agente econômico individual com o ótimo coletivo.

Torna-se particularmente complexa a possibilidade de se estruturar um quadro legal que dê suporte à dinâmica decisória Paretiana, na qual uma alocação é ótima (eficiente) no sentido de usar as possibilidades tecnológicas e os recursos iniciais de uma sociedade de forma que não haja qualquer modo alternativo para organizar a produção e a distribuição de bens que façam algum consumidor estar melhor sem fazer com que outro fique pior (CATERMOL: 2004, pg 125), sobretudo se consideramos que tal dinâmica apresenta escassas possibilidades de incorporar, ao processo decisório, as representações dos atores associados ao quadro de externalidades gerado pela decisão econômica.

O princípio de auto-sustentabilidade sugere uma mudança de percepção na lógica de poupança e investimento. O quadro jurídico que regula transferência de rendas dentro do modelo de escolha inter-temporal (caracterizador da MTF e por extensão da lógica de acumulação de capital) é alterado pela hipótese de incorporação das externalidades inter-temporais. A principal implicação prática é o divórcio entre os métodos tradicionais de avaliação de projetos e as possibilidades de interpretação jurídica em uma moldura ambiental que incorpore tais externalidades (ROCAERT & NIEVES, 1999, p. 57).

A perspectiva de interação dos atores envolvidos na questão ambiental, tal como oferecida pelo antropocentrismo, torna-se insuficiente, já que o meio-ambiente torna-se um ator político *per se*, por meio das múltiplas estruturas de representações (ONGs, núcleos comunitários, partidos políticos e órgãos do Estado), que incorporam pers-

pectivas culturais e políticas raramente conciliáveis com a dinâmica antropocêntrica.

Os limites impostos pela geoeconomia surgem como uma referência de base, já que as relações entre países consumidores de energia e recursos naturais (minerais, hídricos, florestais etc.) e países ofertantes de tais recursos tornam-se extremamente complexas, dentro de uma moldura jurídica que, na prática, viabiliza um mercado de direitos de contaminação (COLOM & CONGLETON, 1999, p. 92).

A análise econômica convencional em um contexto de não fragmentação fica praticamente inviabilizada. Observe-se que todo o arcabouço neoclássico é fundamentalmente analítico e não interpretativo, sendo pautado pelo estudo e pela quantificação das variáveis a partir da possibilidade de isolá-las. Tal procedimento não seria possível em uma moldura jurídica que interpretasse a lesão ambiental como algo indivisível.

Finalmente, à luz das digressões anteriores, os próprios limites da moderna racionalidade, como vetor para o tratamento multidisciplinar das questões jurídicas do meio ambiente, ficam realçados. O tratamento oferecido pelo Direito Ambiental, tal como hoje concebido, não permite a incorporação de referências, atores e variáveis que, em última análise, emergiram em um contexto de pós-modernidade. Gera-se, assim, a necessidade de discutir o Direito Ambiental fora dos limites da moderna racionalidade e suas máximas universalizantes.

## 5. CONCLUSÃO: A PERSPECTIVA DO CONTRATO SOCIAL DO MEIO AMBIENTE

A perspectiva filosófica do utilitarismo sugere que o bem comum é alcançável pela soma das escolhas individuais na busca do prazer e da satisfação. Analisando a obra de Jeremy Bentham, Bernstein (1996, p. 189) ilustra como o utilitarismo se transforma em ferramenta para analisar o comportamento dos agentes econômicos, compradores e vendedores.

Tal perspectiva permite a subordinação do político ao econômico, e fornece a base do discurso jurídico

para a normatização da ordem econômica liberal, cuja essência é expressa por Bentham ao explicar o princípio de utilidade:

[...] que a propriedade, em qualquer objeto, através da qual ela tende a produzir benefícios, vantagens, prazer, o bem ou a felicidade [...] quando a tendência que tenha para aumentar a felicidade da comunidade é maior do que de diminuí-la. (BENTHAM apud TOUCHARD, 1959, p. 53).

Enquanto o utilitarismo subsidia o pensamento do Direito Econômico liberal, o Direito Ambiental se funda na rediscussão dos limites possíveis de um modelo decisório que incorpore os atores até então vistos como externos à dinâmica econômica, à qual estaria afeito o quadro decisório.

Neste sentido, denota Touchard (1959, p. 53), embora o *Espírito das Leis*, de Montesquieu, e o *Contrato Social*, de Rousseau, não devessem ser vistos como mutuamente excludentes em seu tempo, levadas ao paroxismo, estas obras evocam, a idéia básica de contraponto entre o conceito de liberalismo sem democracia (*Espírito das Leis*) e a democracia sem liberalismo (o *Contrato Social*).

Tomada como ponto de partida, esta dicotomia sugere, em Buchanan (1971), um conflito entre a leitura neoclássica da economia como uma ciência da escolha (ou da decisão, visto no seu conteúdo hierárquico) ou a leitura ambientalista que vê a economia como uma ciência do contrato. Colom & Congleton (1999, p. 82) sintetizam esta dicotomia, interpretando que a prote-

ção do meio ambiente sugere dois tipos de problemas. Primeiro, a passagem do nível da escolha individual para a escolha coletiva; segundo, a passagem do intercâmbio simples (entre dois agentes econômicos) ao intercâmbio complexo, onde intervêm vários atores além dos inerentes à própria troca econômica, mas também aqueles que se beneficiam ou se prejudicam desta troca, sem participarem dela (externalidades).

Fundamental no desenvolvimento deste conceito é a compreensão de que não existe compensação econômica possível para uma externalidade sempre que ela iniba o que Rocabert & Nieves (1999) definiram como a igualdade inter-geracional. O princípio é que a compensação econômica atribuível a uma externalidade em um cenário ambiental presente, ao contemplar atores hodiernos, pode estar excluindo estruturas de representação futuras, à medida que o dano ambiental seja permanente ou irreversível.

Ao encontro desta percepção, podemos sugerir que o contrato social do meio ambiente consiste na mediação precisa dos interesses, até então mutuamente excludentes, entre os atores detentores da decisão econômica e os atores detentores da capacidade institucional ou política de inibir a decisão econômica em função de suas externalidades.

A configuração sintética dos conceitos subjacentes aos dois paradigmas – antropocêntrico-utilitarista e biocêntrico – permite a visualização dos pontos críticos que definem as possibilidades estruturais de cada paradigma.

Paradigma Antropocêntrico-utilitarista		Paradigma Biocêntrico
Propriedade	Perspectiva da sociedade	Meio Ambiente
Dano à propriedade	Interpretação da lesão ambiental	Dano à sociedade
Lesão Ambiental = perda econômica reparável	Formulação da lesão ambiental	Lesão ambiental = perda irreparável para a sociedade
Resposta jurídica regulando a reparação e os limites do dano	Natureza da resposta jurídica	Resposta jurídica suprimindo a lesão ambiental presente
Regula a lesão ambiental futura	Desdobramento legal futuro	Inibe a lesão ambiental futura

Figura 1 - Diferenças entre os paradigmas

A partir de nossa síntese, podemos sugerir que, quanto à perspectiva da sociedade, o paradigma antropocêntrico-utilitarista concebe a estruturação legal, tendo como limite responder os requisitos de estabilidade subjacentes ao ordenamento econômico necessário à maximização da riqueza patrimonial.

Como desdobramento lógico, a lesão ambiental se configura quando, e somente quando, afetar negativamente tais requisitos no horizonte temporal considerado como pertinente à rentabilidade patrimonial.

Sob a égide do paradigma biocêntrico, a configuração da lesão ambiental antecede as prerrogativas patrimoniais. A idéia de viabilidade de uma unidade econômica incorpora, em sua lógica de rentabilidade, os elementos necessários para a não geração de externalidades ambientais negativas, sendo que, no limite, tais externalidades não são financeiramente compensáveis, levando à inviabilização da unidade econômica.

A natureza da resposta jurídica é, portanto, o traço distintivo mais relevante entre os dois paradigmas. Enquanto a visão antropocêntrico-utilitarista busca regular o dano ambiental, adaptando, por meio de compensações financeiras, os demais atores à perspectiva do patrimônio rentável, a regulação sugerida pelo paradigma biocêntrico buscaria configurar a atividade econômica, subordinando-a à idéia de que tal atividade só é socialmente aceitável no limite da não geração de externalidades ambientais negativas.

Tendo como referências tais pontos críticos, podemos sugerir que a evolução da estrutura conceitual do Direito Ambiental passa pela superação dos limites impostos pelo paradigma antropocêntrico-utilitarista, particularmente no que tange a necessidade de incorporação em sua lógica econômica, não só das variáveis ambientais externas à dinâmica patrimonial, mas também dos atores que estruturam socialmente estas variáveis, tangibilizando-as enquanto riscos ambientais afeitos à sociedade como um todo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Carlos Roberto Vieira. *História do Pensamento Econômico: uma abordagem introdutória*. São Paulo: Atlas, 1988.

BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 1992.

BERNSTEIN, Peter L. *Desafio aos deuses : a fascinante história do risco*. 17. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

BRÜSEKE, Josef. *Risco Social, risco ambiental, risco individual*. Paper apresentado no XX Encontro Anual da Anpocs. 1996.

BUCHANAN, James M. (1971). A contractarian paradigm for applying economic theory. In: COLOM, Jordi Bacari & CONGLETON, Roger D. (Organizadores). *Políticas y Decisiones Públicas Medioambientales*. Economía y Medio Ambiente. Editorial. Madri: Biblioteca Nueva, 1999. p. 79-111.

CATERMOL, Fabricio. Inovações e Contestabilidade: algumas considerações sobre eficiência econômica. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v. 11, n. 22, p.125.

COLOM, Jordi Bacari; CONGLETON, Roger D. *Políticas y decisiones públicas medioambientales*. In: COLOM, Jordi Bacari & CONGLETON, Roger D. (Organizadores). *Políticas y Decisiones Públicas Medioambientales*. Economía y Medio Ambiente. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 1999.

COPELAND, Thomas E & WESTON, J. Fred. *Financial Theory and Corporate Policy*. Menlo Park, California: Addison-Wesley, 1988.

LUHMANN, Niklas. *Risk: a sociological theory*. New York: Aldine de Gruyter, 1993.

ROCABERT, Joan Pasqual & NIEVES, Guadalupe Souto. Equidad Intergeneracional y Medio Ambiente. In: COLOM, Jordi Bacari & CONGLETON, Roger D. (Organizadores). *Políticas y Decisiones Públicas Medioambientales*; Economía y Medio Ambiente. Editorial. Madri: Biblioteca Nueva, 1999. p. 113-145.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental : as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

TOUCHARD, Jean; BODIN, Louis ; LAVAU, Georges et al. *História das idéias políticas*. Lisboa : Publicações Europa-América, 1959.

VINCK, Dominique. *Sociologie des sciences. – La dimension sociale des contenus Scientifiques*, 1995.



Kátia Silene de Oliveira Maia  
Graduada em Direito, Especialista em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela UNB; Mestre em Planejamento e Gestão Ambiental pela Universidade Católica de Brasília.  
Ksdom@uol.com.br

Luiz Felipe Serpa  
Doutor em Administração – Finanças pela Université Catholique de Louvain – Bélgica. Mestre em Administração – Finanças pelo PPGA – UFRGS.  
lfsresearch@uol.com.br



Roberto Homem

## LEI MARIA DA PENHA

<i>E percebi</i>	<i>I then realized</i>
<i>Que ninguém se importa</i>	<i>That nobody cares</i>
<i>Mas o que importa</i>	<i>But what matters</i>
<i>É que eu me importo</i>	<i>Is that I care</i>
<i>E isto é o que importa</i>	<i>And this is all that matters</i>
<i>Ana Maria C. Bruni</i>	<i>Ana Maria C. Bruni</i>

### Especial / Revista Senatus

#### A superação em favor do fim da violência contra a mulher

A farmacêutica Maria da Penha Maia Fernandes é uma mulher de semblante tranquilo que inspira credibilidade e segurança. Apesar de ter experimentado o sofrimento, a dor, o desespero e a humilhação, ela não se comporta como uma pessoa amargurada. Gentil, tem sempre um sorriso para iluminar quem a interpela em qualquer ambiente público. Sua história de força e superação a transformou em uma celebridade, embora ela não tenha perseguido tal objetivo. Ela foi a inspiradora da Lei nº 11.340, de 2006, que levou seu nome. Tal legislação regulamentou os casos de violência doméstica e familiar praticados contra a mulher.

A Lei Maria da Penha possibilitou ao Poder Judiciário modificar o tratamento dispensado aos agressores de mulheres no âmbito familiar. Por exemplo: instituiu a hipótese de afastar do lar o homem que agredir sua companheira. Também facultou ao juiz, depois de ele constatar a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, proibir que o agressor se aproxime de sua vítima,

### Special article / Senatus Magazine

#### Overcoming personal challenges to end violence against women

Pharmacist Maria da Penha Maia Fernandes is a serene-looking woman who inspires credibility and confidence. In spite of all the suffering, despair and humiliation she went through, she did not become a bitter person. Gentle, she always has a smile to brighten up the day of those who talk to her. Her history of strength and survival of personal tragedies have made her into a celebrity, although she has never pursued that. The developments of her case led to the creation of Brazilian Act no. 11,340/06, which was named after her. This piece of legislation regulates the cases of domestic and family violence committed against women in Brazil.

The Maria da Penha Act enabled the Brazilian Judiciary to harden the treatment given to assailants of women within the family environment. For example: this law instituted the removal from home of aggressors of female partners. It has also empowered judges – after verifying the committal of domestic and family violence against a woman – to prevent the offender from getting near the victim,



familiares ou eventuais testemunhas, estipulando o limite mínimo de distância que ele deve obedecer.

Mais do que isso, a lei tipificou as formas de violência doméstica e familiar contra a mulher. São elas: violência física, violência psicológica, violência sexual, violência patrimonial e violência moral. Também padronizou a forma como a autoridade policial deve se portar ao receber a denúncia sobre a iminência ou a prática de violência doméstica ou familiar contra a mulher. No atendimento, deverá ser garantida proteção policial, quando necessário, e comunicado ao Ministério Público e ao Poder Judiciário.

A vítima da agressão deverá ser encaminhada ao hospital ou posto de saúde e também ao Instituto Médico Legal. A polícia deverá oferecer transporte a ofendida e seus dependentes para abrigo ou local seguro, no caso de haver risco de vida. Se necessário, uma escolta irá com a vítima até sua residência para que ela possa retirar os seus pertences. Ela também deverá ser comunicada dos direitos que a Lei Maria da Penha lhe confere. Após o registro da ocorrência, será iniciada a coleta de provas. Quando for o caso, em 48 horas deverá ser remetido expediente ao juiz com pedido para a concessão de medidas protetivas de urgência.

### Peregrinação

Maria da Penha tem percorrido o País para divulgar a lei que leva o seu nome. Em novembro de 2009, ela esteve em Belém, no Pará, onde realizou uma conferência avaliando os três anos de aplicabilidade da Lei, suas dificuldades e seus avanços. A palestra foi proferida no Hangar - Centro de Convenções e Feiras da Amazônia, onde estava sendo realizada a XIII Feira Pan-Amazônica do Livro. Antes de se dirigir ao auditório, ela passou no estande do Senado Federal, que participou do evento literário expondo e comercializando livros do Conselho Editorial e da Subsecretaria de Edições Técnicas.

No estande do Senado, Maria da Penha foi recebida por dezenas de mulheres de todas as idades e também por alguns homens. Teve seu nome gritado algumas vezes e foi bastante aplaudida pelos que passavam pela proximidade e a reconheciam. Ela autografou publicações fornecidas pelo senador José Nery (PSOL-PA) com a íntegra da Lei Maria da Penha. Posou para fotos, deu entrevistas, reservou gestos de carinho e atendeu com gentileza a todos que se aproximaram. Também conversou um pouco sobre sua vida.

- Minha luta valeu a pena, mas ela não terminou com a aprovação da lei. Minha questão pessoal foi resolvida, mas a batalha se tornou mais intensa porque passou a ser uma questão coletiva - disse Maria da Penha.

her family or witnesses. The law determined the minimum distance to be kept by offenders from their preys.

More than that, the law has typified the forms of domestic and family violence against women. They are: physical, psychological, sexual, moral, and violence against property. The law has also standardized the services to be provided by police officers upon receiving a complaint on the imminence or the committal of domestic or family violence against a woman. Police must ensure protection when necessary, in addition to reporting the case to the Office of the Public Prosecutor and the adequate bodies of the Judiciary Power.

The victim must be directed either to a hospital or a neighborhood health care unit (posto de saúde), in addition to the local Coroner's Office (IML). Police is also responsible for providing the victim and her dependents with transportation to a shelter or safe place, in case of risk to their lives. If necessary, the victim will be escorted by police for removal of belongings from her home. The victim will also be informed of the rights afforded by Maria da Penha Act. After the complaint has been filed, collection of evidence will start. When necessary, a written request will be sent to court within 48 hours after filing, requiring emergency protection measures for the victim.

### Pilgrimage

Maria da Penha has travelled all over Brazil to disseminate the Act named after her. In November 2009, she went to the city of Belém in Brazilian state of Pará. There she spoke at a conference and evaluated the three years of existence of the Act, its application, difficulties, and advances. The speech was given in Hangar – Centro de Convenções e Feiras da Amazônia, where at the same time the XII Pan-Amazonic Book Fair was taking place. Before going into the auditorium, Maria da Penha stopped at the Brazilian Senate booth. The Senate participated in the Fair by exhibiting and selling books approved by its Editorial Council and printed by its Department of Technical Publications.

At the Senate booth, Maria da Penha was welcome by dozens of women of all ages and also by some men. Her name was hailed a number of times and she received ovation from passers-by who recognized her. She autographed booklets containing the Maria da Penha Act in full, provided by senator José Nery (PSOL-PA). She posed for photos, gave interviews, was friendly and loving to all who approached her. She also shared about her life.

- My fight was worth it, but it is not over yet after approval of the Act. My personal problem was solved, but the fight has become ever more intense because it has become a collective quest – said Maria da Penha.



Na avaliação de Maria da Penha, a legislação que leva o seu nome veio para resgatar a dignidade da mulher brasileira [...]

In Maria da Penha's opinion, the piece of legislation that carries her name was created to rescue the dignity of Brazilian women.

### Sufrimento

A solidariedade que recebe por onde passa faz com que Maria da Penha enfrente os fantasmas de uma história de muito sofrimento. Em 1983 ela foi baleada por seu marido, um professor universitário, enquanto dormia. Em decorrência disso, perdeu os movimentos das pernas e passou a se locomover com o auxílio de cadeira de rodas. O agressor ainda tentou se isentar da culpa: inventou que a bala teria sido desferida por um ladrão.

Depois de um período de recuperação no hospital, Maria da Penha retornou para casa, mas sua angústia não terminou. Seu marido passou a agredi-la constantemente. Depois de algum tempo, tentou inclusive eletrocutá-la. Foi quando a farmacêutica buscou ajuda da família e conseguiu uma autorização judicial para ir morar só com as três filhas. Em 1984, um ano depois de ser baleada, Maria da Penha começou sua batalha em busca de justiça e segurança.

### Suffering

The support received wherever she goes gives Maria da Penha the courage to face her ghosts from a past of much suffering. In 1983, she was shot by her husband, a university professor, while she was asleep. As a result, she became paraplegic and had to start using a wheelchair. The aggressor tried to disclaim all responsibility: he made-up the story that she was shot by a burglar.

After a period of recuperation in a hospital, Maria da Penha returned home, but her anguish was far from ending. Her husband started to assault her often. After not long, he even tried to electrocute her. It was then that she decided to reach out for the help of her family and was granted judicial authorization to live by herself with her three daughters. In 1984, one year after being shot, Maria da Penha started her crusade for justice and safety.

Transcorridos sete anos, seu marido foi julgado e recebeu pena de 15 anos de prisão. A defesa recorreu da sentença e, um ano depois, conseguiu anular a condenação. Em 1996, foi realizado novo julgamento. Dessa vez, a pena foi de dez anos. Ainda assim, ele permaneceu em regime fechado durante somente dois anos. Organizações não-governamentais sensibilizaram-se com a situação e levaram o caso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA).

O caso ganhou repercussão internacional. Paralelamente, iniciou-se a discussão de uma proposta de legislação que garantisse os direitos das mulheres, sobretudo o de não sofrer agressão. Proposta elaborada sob a coordenação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República foi encaminhada ao Congresso Nacional. Depois de muito debate, o Parlamento aprovou um substitutivo, por unanimidade. Em 7 de agosto de 2006, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva finalmente sancionou a Lei Maria da Penha.

Na avaliação de Maria da Penha, a legislação que leva o seu nome veio para resgatar a dignidade da mulher brasileira, sobretudo aquela que sofria ou sofre violências e não tinha como reagir, a não ser tentar suportar a situação. Ela alertou para o fato de a violência doméstica estar atingindo índices tão alarmantes que o número de órfãos vem crescendo ano a ano. A farmacêutica declarou que toda mulher tem o direito de não sofrer violência.

- Por isso precisamos que a lei que leva meu nome seja mais difundida e divulgada entre a população. A imprensa precisa colaborar nessa tarefa. Temos que garantir uma vida sem violência para as nossas filhas e netas. Os que estão no poder precisam implantar políticas públicas com esse objetivo e também criar os juizados da violência doméstica e familiar contra a mulher, centros de referência, casas abrigo e também delegacias da mulher - enumerou Maria da Penha.

Seven years later, her husband was tried and sentenced to 15 years in jail. His defence appealed and, a year after that, her husband's conviction was annulled. In 1996, he was submitted to a new trial. This time, penalty dropped to ten years, of which he served only two in jail. NGOs became aware of her situation and took the case to the OAS Interamerican Committee on Human Rights.

Her case gained international repercussion. At the same time, the discussion about a legislation proposal was initiated to ensure the rights of women, especially those that concern the right to non aggression. Such proposal was drafted by Department of Special Policies for Women from the Presidency of the Republic and was later sent to the National Congress. After much discussion, the Parliament unanimously approved a substitute amendment to the proposal. On August 7, 2006, president Luiz Inácio Lula da Silva finally sanctioned the Maria da Penha Act.

In Maria da Penha's opinion, the piece of legislation that carries her name was created to rescue the dignity of Brazilian women. It is especially for those women subjected to different types of violence and who do not know what else to do, except to put up with it. She alerted to the fact that domestic violence has been reaching rates so alarming that it is causing the number of orphans to grow every year in the country. The pharmacist declared that every woman is entitled to the right of non violence.

- The law that carries my name needs to receive widespread publicity and to be disseminated among the population. The media can cooperate with that task. A life without violence must be assured to our daughters and granddaughters. Those who are in power must be aware of the need to implement public policies with this aim in mind. There is also a need to establish courts to address domestic and family violence against women, referral centers, shelters and also specialized police stations – said Maria da Penha.

Waldemar Rodrigues / Agência Senado



Roberto Homem  
jornalista da Agência Senado  
rhomem@gmail.com

## LEI Nº 11.340, DE 7 DE AGOSTO DE 2006.

Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

## TÍTULO I

## DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e de outros tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; e estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Art. 2º Toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social.

Art. 3º Serão asseguradas às mulheres as condições para o exercício efetivo dos direitos à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia, ao acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

§ 1º O poder público desenvolverá políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 2º Cabe à família, à sociedade e ao poder público criar as condições necessárias para o efetivo exercício dos direitos enunciados no caput.

Art. 4º Na interpretação desta Lei, serão considerados os fins sociais a que ela se destina e, especialmente, as condições peculiares das mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

## LAW Nº 11,340 OF AUGUST 7, 2006.

Establishes mechanisms to curb domestic and family violence against women, under the terms of article 226, paragraph 8 of the Federal Constitution of Brazil; the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW); and the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women. Provides for the establishment of Courts to Address Domestic and Family Violence Against Women. Alters the Code of Criminal Procedure, the Criminal Code and the Law on Criminal Execution, and makes other provisions.

AS THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC, I let it be known that the Congress decrees and I sanction the following law:

## TITLE I

## PRELIMINARY PROVISIONS

Article 1. This Law creates mechanisms to curb and prevent domestic and family violence against women, under the terms of Article 226, Paragraph 8 of the Federal Constitution; the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW); and the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women, as well as other international treaties ratified by the Federative Republic of Brazil. Provides for the creation of Courts to Address Domestic and Family Violence Against Women; and establishes measures to assist and protect women subjected to domestic and family violence.

Article 2. Every woman, irrespective of social and economic class, race, ethnicity, sexual orientation, income level, culture, educational level, age and religion, enjoys the fundamental rights inherent to every human person. Women are entitled to all opportunities and possibilities to live without violence, to preserve their physical and mental health; and to promote their moral, intellectual and social advancement.

Article 3. Every woman is entitled to have the necessary conditions to exert her effective rights to life, security, health care, food, education, culture, housing, access to justice, sports, leisure, work, citizenship, freedom, dignity, respect, along with family and community participation.

Paragraph 1. Public Authorities shall develop policies to ensure the human rights of women in domestic and family relations to protect them from all forms of negligence, discrimination, exploitation, violence, cruelty, and oppression.

Paragraph 2. It is incumbent upon the family, society and public authorities to create the necessary conditions for women to exercise effectively the rights set forth in the head paragraph of this article.

Article 4. The social goals this Law is intended to achieve and especially the peculiar conditions of women subjected to domestic and family violence shall be taken into consideration to interpret this Law.

## TÍTULO II

## DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER

## CAPÍTULO I

## DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial:

I - no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas;

II - no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa;

III - em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação.

Parágrafo único. As relações pessoais enunciadas neste artigo independem de orientação sexual.

Art. 6º A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das formas de violação dos direitos humanos.

## CAPÍTULO II

## DAS FORMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER

Art. 7º São formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras:

I - a violência física, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal;

II - a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da autoestima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação;

III - a violência sexual, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos;

IV - a violência patrimonial, entendida como qualquer

## TITLE II

## DOMESTIC AND FAMILY VIOLENCE AGAINST WOMEN

## CHAPTER I

## GENERAL PROVISIONS

Article 5. For the purposes of this Law, any gender-based action or inaction that may lead to the death, injury, or any physical, sexual or psychological pain in addition to moral or property damage configures domestic and family violence against women:

I – within the household, understood as the space of permanent cohabitation of persons, with or without family ties, including person sporadically aggregated;

II – within the family, understood as the community formed by individuals who have or are considered to have kinship, are united by natural ties, by affinity or by express agreement;

III – in any intimate relationship, in which the offender lives or has lived with the victim, regardless of cohabitation.

Single Paragraph. The interpersonal relations described herein are irrespective of sexual orientation.

Article 6. Domestic and family violence against women constitutes a form of human rights violation.

## CHAPTER II

## FORMS OF DOMESTIC AND FAMILY VIOLENCE AGAINST WOMEN

Article 7. The following conducts constitute forms of domestic and family violence against women, among others:

I – physical violence, understood as any conduct that is offensive to the integrity of a woman's body or health;

II – psychological violence, understood as any conduct to cause emotional damage or self-esteem degradation, or that is harmful or hindering to a woman's full development or aimed to degrade or control her actions, behaviors, beliefs and decisions, by means of threats, duress, humiliation, manipulation, isolation, constant surveillance, persistent persecution, insult, blackmail, ridicule, exploitation, and restriction of the right of moving from one place to another, or any other conduct considered detrimental to a woman's psychological health and self-determination;

III – sexual violence, understood as any conduct aimed at forcing a woman to witness, maintain or participate in non-desired sexual relations, by means of intimidation, threat, constraint or the use of force; any conduct aimed at inducing the trade or use of a woman's sexuality in any way; at preventing the use of any contraceptive methods or at forcing matrimony, pregnancy, abortion or prostitution, by means of duress, blackmail, bribing or manipulation; any conduct aimed at limiting or annulling the exercise of sexual and reproductive rights;

conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades;

V - a violência moral, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria.

### TÍTULO III

#### DA ASSISTÊNCIA À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR

##### CAPÍTULO I

##### DAS MEDIDAS INTEGRADAS DE PREVENÇÃO

Art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes:

I - a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação;

II - a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas;

III - o respeito, nos meios de comunicação social, dos valores éticos e sociais da pessoa e da família, de forma a coibir os papéis estereotipados que legitimem ou exacerbem a violência doméstica e familiar, de acordo com o estabelecido no inciso III do art. 1º, no inciso IV do art. 3º e no inciso IV do art. 221 da Constituição Federal;

IV - a implementação de atendimento policial especializado para as mulheres, em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher;

V - a promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres;

VI - a celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais ou entre estes e entidades não-governamentais, tendo por objetivo a implementação de programas de erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher;

VII - a capacitação permanente das Polícias Civil e Militar, da Guarda Municipal, do Corpo de Bombeiros e dos profissionais pertencentes aos órgãos e às áreas enunciados no

IV – violence against property, understood as any conduct that configures retention, subtraction, partial or total destruction of a woman’s belongings, work tools, personal documents, assets, valuables, and rights or economic resources, including those destined to meeting her needs;

V – moral violence, understood as any conduct that configures slander, defamation or injury.

### TITLE III

#### ASSISTANCE TO WOMEN SUBJECTED TO DOMESTIC AND FAMILY VIOLENCE

##### CHAPTER I

##### INTEGRATED MEASURES TO PREVENT VIOLENCE

Article 8. Public policies to curb domestic and family violence against women shall be prepared by means of a number of articulated actions promoted by the Government at the Federal, State, Federal District, and Local levels, along with non-governmental actions, taking the following guidelines into consideration:

I – operational integration of the Judiciary Power, the Public Prosecutor’s Office and the Public Defender’s Office with the agencies responsible for law enforcement, social assistance, health care, education, labor and housing;

II – production of studies, research, and statistics along with other relevant information, focusing on gender, race and ethnicity, as well as the causes, consequences, and frequency of domestic and family violence against women for the purpose of systematizing and nationally unifying data, and the periodical assessment of results of the measures adopted;

III – respect by the media of social and ethical values of an individual or a family, in a way such as to prevent the creation of stereotyped roles that legitimate or aggravate domestic and family violence, pursuant to Article 1, item III; Article 3, item IV; and Article 221, item IV of the Federal Constitution;

IV – rendering of specialized Police services for women, specially in the Police Stations for the Assistance of Women (Delegacias de Atendimento à Mulher);

V – promoting and carrying out educational campaigns to prevent domestic and family violence against women, with a focus on school-age children and school personnel, including information to society in general about this Law and the tools available to protect the human rights of women;

VI – signing of agreements, protocols, adjustments, terms or other tools to promote a partnership among government agencies or between these and NGOs, with a view to implementing programs to eradicate domestic and family violence against women;

VII – permanent capacity building on issues of gender, race and ethnicity of the Military and Civil Police, the Municipal Guard, and the Fire Brigade, as well as the officers

inciso I quanto às questões de gênero e de raça ou etnia; VIII - a promoção de programas educacionais que disseminem valores éticos de irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia;

IX - o destaque, nos currículos escolares de todos os níveis de ensino, para os conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia e ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher.

## CAPÍTULO II

### DA ASSISTÊNCIA À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR

Art. 9º A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar será prestada de forma articulada e conforme os princípios e as diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, no Sistema Único de Segurança Pública, entre outras normas e políticas públicas de proteção, e emergencialmente quando for o caso.

§ 1º O juiz determinará, por prazo certo, a inclusão da mulher em situação de violência doméstica e familiar no cadastro de programas assistenciais do governo federal, estadual e municipal.

§ 2º O juiz assegurará à mulher em situação de violência doméstica e familiar, para preservar sua integridade física e psicológica:

I - acesso prioritário à remoção quando servidora pública, integrante da administração direta ou indireta;

II - manutenção do vínculo trabalhista, quando necessário o afastamento do local de trabalho, por até seis meses.

§ 3º A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar compreenderá o acesso aos benefícios decorrentes do desenvolvimento científico e tecnológico, incluindo os serviços de contracepção de emergência, a profilaxia das Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST) e da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS) e outros procedimentos médicos necessários e cabíveis nos casos de violência sexual.

## CAPÍTULO III

### DO ATENDIMENTO PELA AUTORIDADE POLICIAL

Art. 10 Na hipótese da iminência ou da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, a autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência adotará, de imediato, as providências legais cabíveis.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput deste artigo ao descumprimento de medida protetiva de urgência deferida.

Art. 11 No atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, a autoridade policial deverá, entre outras providências:

from agencies and authorities referred to in item I; VIII – promoting of educational programs to disseminate ethical values of full respect to the dignity of the human person under the perspective of gender, race, and ethnicity;

IX – including in the school curricula of all teaching levels of contents related to human rights; gender, race and ethnicity equality; as well as issues of domestic and family violence against women.

## CHAPTER II

### ASSISTANCE TO WOMEN SUBJECTED TO DOMESTIC AND FAMILY VIOLENCE

Article 9 – The efforts to assist women subjected to domestic and family violence will be integrated and in accordance with the principles and guidelines of the Organic Law of Social Assistance, the Unified Health System, and the Unified Public Security System, as well as other rules and public policies of protection. Assistance will also be given in emergency situations.

Paragraph 1. The court shall determine inclusion of all women subjected to domestic and family violence in the government assistance programs, at federal, state and municipal levels, as well as the duration of such assistance.

Paragraph 2. The court shall assure access to the measures below for every woman subjected to domestic and family violence, so as to preserve her physical and psychological integrity:

I – priority access to professional transfer between government agencies, in case she is a public employee, whether employed by the direct or indirect administration;

II – guarantee of employment for up to six months, in case of a need to be absent from the workplace.

Paragraph 3. Assistance to all women subjected to domestic and family violence will encompass access to scientific and technological developments, such as emergency contraception services, prophylaxis of STD and AIDS, along with other medical procedures necessary and adequate in the instances of sexual violence.

## CHAPTER III

### DUTIES OF POLICE OFFICERS

Article 10. In the event of domestic and family violence against a woman or its likelihood, the police officer informed of her case must promptly take all necessary legal actions.

Single paragraph. The provisions set forth in the head paragraph above shall apply in case of non-compliance to emergency protection measures judicially determined.

Article 11. The duties of the police officer responsible for filing a complaint on behalf of a woman subjected to domestic or family violence shall include but not be limited to:

I - garantir proteção policial, quando necessário, comunicando de imediato ao Ministério Público e ao Poder Judiciário;

II - encaminhar a ofendida ao hospital ou posto de saúde e ao Instituto Médico Legal;

III - fornecer transporte para a ofendida e seus dependentes para abrigo ou local seguro, quando houver risco de vida;

IV - se necessário, acompanhar a ofendida para assegurar a retirada de seus pertences do local da ocorrência ou do domicílio familiar;

V - informar à ofendida os direitos a ela conferidos nesta Lei e os serviços disponíveis.

Art. 12 Em todos os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, feito o registro da ocorrência, deverá a autoridade policial adotar, de imediato, os seguintes procedimentos, sem prejuízo daqueles previstos no Código de Processo Penal:

I - ouvir a ofendida, lavrar o boletim de ocorrência e tomar a representação a termo, se apresentada;

II - colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e de suas circunstâncias;

III - remeter, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, expediente apartado ao juiz com o pedido da ofendida, para a concessão de medidas protetivas de urgência;

IV - determinar que se proceda ao exame de corpo de delito da ofendida e requisitar outros exames periciais necessários;

V - ouvir o agressor e as testemunhas;

VI - ordenar a identificação do agressor e fazer juntar aos autos sua folha de antecedentes criminais, indicando a existência de mandado de prisão ou registro de outras ocorrências policiais contra ele;

VII - remeter, no prazo legal, os autos do inquérito policial ao juiz e ao Ministério Público.

§ 1º O pedido da ofendida será tomado a termo pela autoridade policial e deverá conter:

I - qualificação da ofendida e do agressor;

II - nome e idade dos dependentes;

III - descrição sucinta do fato e das medidas protetivas solicitadas pela ofendida.

§ 2º A autoridade policial deverá anexar ao documento referido no § 1º o boletim de ocorrência e cópia de todos os documentos disponíveis em posse da ofendida.

§ 3º Serão admitidos como meios de prova os laudos ou prontuários médicos fornecidos por hospitais e postos de saúde.

TÍTULO IV  
DOS PROCEDIMENTOS  
CAPÍTULO I  
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 13 Ao processo, ao julgamento e à execução das causas cíveis e criminais decorrentes da prática de

I – ensure police protection, when necessary, and immediately inform the Public Prosecutor’s Office along with the Judiciary Power;

II – refer the victim to a hospital, a neighborhood health care unit (posto de saúde) or the Brazilian Coroner’s Office (IML);

III – provide the victim and her dependents with transportation to a shelter or safe place, in case of a life threatening situation;

IV – escort the victim to her domicile or the place where the offense occurred for removal of her belongings, if necessary;

V – inform the victim of her rights pursuant to this Law, as well as of all services available to her.

Article 12. In all cases of domestic and family violence against women, after the complaint has been filed, the police officer in charge shall immediately take the actions below, without precluding those included in the Criminal Procedural Code:

I – hear the victim, record her case in writing and assist her to file a complaint, if the victim so wishes;

II – collect all evidence necessary for investigation of the case;

III – inform the court in writing, within 48 hours, should the victim request emergency protection measures;

IV – request the victim’s corpus delicti examination, in addition to other forensic exams;

V – hear the offender and witnesses;

VI – request that the offender be identified and have respective criminal record attached to the proceedings, indicating the existence of any warrants of arrest or police reports against the offender;

VII – send investigation records to court and the Public Prosecutor’s Office, within the legal deadline.

Paragraph 1. The victim’s request for urgent protection measures, to be recorded in writing by the police officer in charge, should contain:

I – both victim’s and offender’s full name, ID numbers, address and other pertinent information;

II – name and age of dependents;

III – summary description of the occurred and the protection measures requested by the victim.

Paragraph 2. The police officer in charge shall attach to the records referred to in Paragraph 1, the victim’s report and a copy of all documents in possession of the victim.

Paragraph 3. The medical reports provided by hospitals or neighborhood health care units will be accepted as evidence of the crime.

TITLE IV  
PROCEDURES  
CHAPTER I  
GENERAL PROVISIONS

Article 13. The rules that do not conflict with this law and are contained in the Criminal Procedural Code, the Civil



violência doméstica e familiar contra a mulher aplicar-se-ão as normas dos Códigos de Processo Penal e Processo Civil e da legislação específica relativa à criança, ao adolescente e ao idoso que não conflitem com o estabelecido nesta Lei.

Art. 14 Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, órgãos da Justiça Ordinária com competência cível e criminal, poderão ser criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para o processo, o julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Parágrafo único. Os atos processuais poderão realizar-se em horário noturno, conforme dispuserem as normas de organização judiciária.

Art. 15 É competente, por opção da ofendida, para os processos cíveis regidos por esta Lei, o Juizado:

- I - do seu domicílio ou de sua residência;
- II - do lugar do fato em que se baseou a demanda;
- III - do domicílio do agressor.

Art. 16 Nas ações penais públicas condicionadas à representação da ofendida de que trata esta Lei, só será admitida a renúncia à representação perante o juiz, em audiência especialmente designada com tal finalidade, antes do recebimento da denúncia e ouvido o Ministério Público.

Art. 17 É vedada a aplicação, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, de penas de cesta básica ou outras de prestação pecuniária, bem como a substituição de pena que implique o pagamento isolado de multa.

## CAPÍTULO II DAS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA

### Seção I

#### Disposições Gerais

Art. 18 Recebido o expediente com o pedido da ofendida, caberá ao juiz, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas:

- I - conhecer do expediente e do pedido e decidir sobre as medidas protetivas de urgência;
- II - determinar o encaminhamento da ofendida ao órgão de assistência judiciária, quando for o caso;
- III - comunicar ao Ministério Público para que adote as providências cabíveis.

Art. 19 As medidas protetivas de urgência poderão ser concedidas pelo juiz, a requerimento do Ministério Público ou a pedido da ofendida.

§ 1º As medidas protetivas de urgência poderão ser concedidas de imediato, independentemente de audiência das partes e de manifestação do Ministério Público, devendo este ser prontamente comunicado.

§ 2º As medidas protetivas de urgência serão aplicadas isolada ou cumulativamente, e poderão ser substi-

Procedural Code, and specific legislation to protect children, teenagers and the elderly will apply to the proceedings, trial and execution of both civil and criminal cases resulting from domestic and family violence committed against women.

Article 14. The Courts to Address Domestic and Family Violence Against Women shall be created as common courts and shall have both civil and criminal jurisdiction. The courts may be established by the Federal Government, the states, the Federal District and territories, and shall have the power to commence and carry out legal proceedings, conduct the trial and execute the sentence resulting thereof.

Single Paragraph. Investigation and other procedures may be carried out at night, pursuant to the rules of judiciary organization.

Article 15. The victim may choose a court established in one of the following sites, which shall have jurisdiction to conduct the civil proceedings ruled by this law:

- I – her domicile or residence;
- II – the place where the offence occurred;
- III – the offender’s domicile.

Article 16. In the case of public criminal proceedings originating from the complaint filed by the victim, dismissal of complaint can only be made before court, in a hearing specially called for the case. Such procedure is possible if done before the case is acknowledged by court and after hearing the opinion of the Public Prosecutor.

Article 17. In cases of domestic and family violence against women, the donation of foodstuff (cesta básica) or any other pecuniary penalty, including payment of fine, is forbidden.

## CHAPTER II EMERGENCY PROTECTION MEASURES

### Section I

#### General Provisions

Article 18. After acknowledgment of the victim’s request for emergency protection measures, the court shall have 48 hours to:

- I – acknowledge the request and decide upon the emergency protection measures to be adopted;
- II – direct the victim to the adequate agency for judiciary assistance, when needed;
- III – inform the Public Prosecutor’s Office for adoption of suitable actions.

Article 19. Emergency protection measures may be authorized by the court, at the request of the Public Prosecutor’s Office or the victim.

Paragraph 1. Emergency protection measures shall be enforced without delay, independently of hearing of the parties and the Public Prosecutor’s opinion. The Public Prosecutor’s Office must be promptly informed of such action.

Paragraph 2. One or more of the emergency protection

tuídas a qualquer tempo por outras de maior eficácia, sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados.

§ 3º Poderá o juiz, a requerimento do Ministério Público ou a pedido da ofendida, conceder novas medidas protetivas de urgência ou rever aquelas já concedidas, se entender necessário à proteção da ofendida, de seus familiares e de seu patrimônio, ouvido o Ministério Público.

Art. 20 Em qualquer fase do inquérito policial ou da instrução criminal, caberá a prisão preventiva do agressor, decretada pelo juiz, de ofício, a requerimento do Ministério Público ou mediante representação da autoridade policial. Parágrafo único. O juiz poderá revogar a prisão preventiva se, no curso do processo, verificar a falta de motivo para que subsista, bem como de novo decretá-la, se sobrevierem razões que a justifiquem.

Art. 21 A ofendida deverá ser notificada dos atos processuais relativos ao agressor, especialmente dos pertinentes ao ingresso e à saída da prisão, sem prejuízo da intimação do advogado constituído ou do defensor público.

Parágrafo único. A ofendida não poderá entregar intimação ou notificação ao agressor.

## Seção II

### Das Medidas Protetivas de Urgência que Obrigam o Agressor

Art. 22 Constatada a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos desta Lei, o juiz poderá aplicar, de imediato, ao agressor, em conjunto ou separadamente, as seguintes medidas protetivas de urgência, entre outras:

I - suspensão da posse ou restrição do porte de armas, com comunicação ao órgão competente, nos termos da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003;

II - afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida;

III - proibição de determinadas condutas, entre as quais:

a) aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre estes e o agressor;

b) contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação;

c) freqüentação de determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da ofendida;

IV - restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores, ouvida a equipe de atendimento multidisciplinar ou serviço similar;

V - prestação de alimentos provisionais ou provisórios.

§ 1º As medidas referidas neste artigo não impedem a aplicação de outras previstas na legislação em vigor, sempre que a segurança da ofendida ou as circunstâncias o

measures enforced may be replaced anytime for other actions considered more effective, whenever the rights assured by this law are threatened or violated.

Paragraph 3. The court may, at the request of the Public Prosecutor's Office or the victim, enforce new emergency protection measures or reevaluate the ones already in force, for the protection of the victim, her family and property, if necessary, after consideration of the Public Prosecutor's opinion.

Article 20. In any phase of the police investigation or the pre-sentence investigation, preventive detention of the offender may be determined by court ex officio, at the request of the Public Prosecutor's Office or police petition. Sole Paragraph. The court may revoke preventive detention if during proceedings substantial reasons for that are verified. The court may also determine new detention, should justifiable reasons arise.

Artigo 21. The victim shall be informed of all stages of proceedings regarding the offender, imprisonment and release in particular, without precluding legal notice to be requested by either the lawyer chosen or the public defender designated.

Sole paragraph. The victim shall not be responsible for serving any legal notice or information to the offender.

## Section II

### Emergency Protection Measures that Bind the Offender

Article 22. Upon verification of domestic and family violence against women, pursuant to this Law, the court may at once enforce one or more of the following emergency protection measures against the offender, among others: I – suspension of offender's ownership or restriction of offender's right to carry arms, with ensuing notice to the competent agency, pursuant to Law 10,826 of December 22, 2003;

II – removal of offender from the house, domicile or dwelling place shared with the victim;

III – prohibition of the following conducts by the offender, among others:

a) getting near the victim, her family or witnesses, the distance to be kept between them and the offender being determined by the court;

b) establishing contact by any means whatsoever with the victim, her family or witnesses;

c) going to certain places in order to preserve both physical and psychological integrity of the victim;

IV – restricting or suspending visits to minor dependents, after consultation with the multidisciplinary care team or similar;

V – provisional alimony.

Paragraph 1. The measures referred to in this article do not preclude the enforcement of other punitive actions, under the terms of current legislation, whenever safety of

exigirem, devendo a providência ser comunicada ao Ministério Público.

§ 2º Na hipótese de aplicação do inciso I, encontrando-se o agressor nas condições mencionadas no caput e incisos do art. 6º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, o juiz comunicará ao respectivo órgão, corporação ou instituição as medidas protetivas de urgência concedidas e determinará a restrição do porte de armas, ficando o superior imediato do agressor responsável pelo cumprimento da determinação judicial, sob pena de incorrer nos crimes de prevaricação ou de desobediência, conforme o caso.

§ 3º Para garantir a efetividade das medidas protetivas de urgência, poderá o juiz requisitar, a qualquer momento, auxílio da força policial.

§ 4º Aplica-se às hipóteses previstas neste artigo, no que couber, o disposto no caput e nos §§ 5º e 6º do art. 461 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil).

### Seção III

#### Das Medidas Protetivas de Urgência à Ofendida

Art. 23 Poderá o juiz, quando necessário, sem prejuízo de outras medidas:

I - encaminhar a ofendida e seus dependentes a programa oficial ou comunitário de proteção ou de atendimento;

II - determinar a recondução da ofendida e a de seus dependentes ao respectivo domicílio, após afastamento do agressor;

III - determinar o afastamento da ofendida do lar, sem prejuízo dos direitos relativos a bens, guarda dos filhos e alimentos;

IV - determinar a separação de corpos.

Art. 24 Para a proteção patrimonial dos bens da sociedade conjugal ou daqueles de propriedade particular da mulher, o juiz poderá determinar, liminarmente, as seguintes medidas, entre outras:

I - restituição de bens indevidamente subtraídos pelo agressor à ofendida;

II - proibição temporária para a celebração de atos e contratos de compra, venda e locação de propriedade em comum, salvo expressa autorização judicial;

III - suspensão das procurações conferidas pela ofendida ao agressor;

IV - prestação de caução provisória, mediante depósito judicial, por perdas e danos materiais decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a ofendida.

Parágrafo único. Deverá o juiz oficiar ao cartório competente para os fins previstos nos incisos II e III deste artigo.

the victim or circumstances demand them, with ensuing notification of the Public Prosecutor's Office.

Paragraph 2. In the case of item I above, should the offender be included in one of the cases mentioned in Article 6, head paragraph and respective items of Law 10,826, of December 22, 2003, the court will inform the respective agency, corporation or institution of the emergency protection measures taken against its member and will determine a restriction to the right of carrying arms. In such instances, the immediate superior of the offender will be responsible for enforcement of the judicial order. Failure to comply with the order will entail charges of prevarication or disobedience, according to the case.

Paragraph 3. To ensure effectiveness of the emergency protection measures, the court may request police aid at any time.

Paragraph 4. In the cases included in this Article, the provisions of Article 461, head paragraph and paragraphs 5 and 6, of Law 5,869, of January 11, 1973 (Civil Procedural Code) will be applied.

### Section III

#### Emergency Protection Measures to the Victim

Article 23. The court may determine the following measures, without precluding the need for additional actions:

I – Directing the victim and her dependents to an official or community protection service;

II – Determining return of the victim and her dependents to the respective domicile, after removal of the offender.

III – Ordering removal of the victim from home, without precluding the rights related to property, custody of children and alimony;

IV – Determining separation from bed and board.

Article 24. For protection of property belonging to the matrimonial society or to safeguard individual property of women, the court may determine, by means of preliminary order, the following measures, among others:

I – return of any property belonging to the victim, unduly taken by the offender;

II – temporary prohibition of joint signature of any purchases or agreements thereof; the sale or rent of any common property, unless expressly determined by judicial order;

III – suspension of any power of attorney given the offender by the victim;

IV – payment of a security deposit in court, to compensate for any material damages resulting from domestic and family violence against the victim.

Single Paragraph. The court shall notify in writing the competent notary office for the purposes included in items II and III above.

## CAPÍTULO III

## DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 25 O Ministério Público intervirá, quando não for parte, nas causas cíveis e criminais decorrentes da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Art. 26 Caberá ao Ministério Público, sem prejuízo de outras atribuições, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, quando necessário:

I - requisitar força policial e serviços públicos de saúde, de educação, de assistência social e de segurança, entre outros;

II - fiscalizar os estabelecimentos públicos e particulares de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, e adotar, de imediato, as medidas administrativas ou judiciais cabíveis no tocante a quaisquer irregularidades constatadas;

III - cadastrar os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

## CAPÍTULO IV

## DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA

Art. 27 Em todos os atos processuais, cíveis e criminais, a mulher em situação de violência doméstica e familiar deverá estar acompanhada de advogado, ressalvado o previsto no art. 19 desta Lei.

Art. 28 É garantido a toda mulher em situação de violência doméstica e familiar o acesso aos serviços de Defensoria Pública ou de Assistência Judiciária Gratuita, nos termos da lei, em sede policial e judicial, mediante atendimento específico e humanizado.

## TÍTULO V

## DA EQUIPE DE ATENDIMENTO MULTIDISCIPLINAR

Art. 29 Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher que vierem a ser criados poderão contar com uma equipe de atendimento multidisciplinar, a ser integrada por profissionais especializados nas áreas psicossocial, jurídica e de saúde.

Art. 30 Compete à equipe de atendimento multidisciplinar, entre outras atribuições que lhe forem reservadas pela legislação local, fornecer subsídios por escrito ao juiz, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, mediante laudos ou verbalmente em audiência, e desenvolver trabalhos de orientação, encaminhamento, prevenção e outras medidas, voltados para a ofendida, o agressor e os familiares, com especial atenção às crianças e aos adolescentes.

Art. 31 Quando a complexidade do caso exigir avaliação mais aprofundada, o juiz poderá determinar a manifestação de profissional especializado, mediante a indicação da equipe de atendimento multidisciplinar.

Art. 32 O Poder Judiciário, na elaboração de sua proposta orçamentária, poderá prever recursos para a criação e ma-

## CHAPTER III

## DUTIES OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

Article 25. The Public Prosecutor's Office will intervene -- in the cases it is not one of the parties -- in both civil and criminal cases resulting from domestic and family violence against women.

Article 26. The Public Prosecutor's Office will be responsible for the duties below, without preclusion of other responsibilities, in cases of domestic and family violence against women:

I – request police help as well as the public services of health care, education, social assistance and safety, among others;

II – oversee both public and private bodies responsible for rendering services to women subjected to domestic and family violence, and expeditiously adopt the administrative or judicial measures applicable in the event of irregularities.

III – register all cases of domestic and family violence against women.

## CHAPTER IV

## JUDICIAL ASSISTANCE

Article 27. A woman subjected to domestic and family violence must be accompanied by a lawyer for all civil and criminal procedural acts, except for the provisions set forth in Article 19 of this Law.

Article 28. Women subjected to domestic and family violence are entitled to services deemed specific and humane from either the Public Defender's Office or other free judicial assistance agencies, under the terms of the law, to be rendered in the premises of the Police and the Judiciary.

## TITLE V

## MULTIDISCIPLINARY CARE TEAM

Article 29. The Courts of Domestic and Family Violence against Women to be created shall have the support of a multidisciplinary care team composed of mental health, social, law, and health care professionals.

Article 30. Among other duties determined by local legislation, the multidisciplinary care team shall be responsible for: a) reporting findings in writing to the court, the Public Prosecutor's Office and the Public Defender's Office or reporting findings verbally in hearings; b) providing guidance, direction, prevention, and other measures related to the victim, the offender and their family, with a special concern for the children and teenagers involved.

Article 31. When the complexity of the case requires a more in-depth assessment, the Court may determine expert opinion to be sought, at the referral of the multidisciplinary care team.

Article 32. Upon preparation of its budget proposal, the Judiciary Branch may include funds for the creation and maintenance of such multidisciplinary care

nutenção da equipe de atendimento multidisciplinar, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

## TÍTULO VI DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 33 Enquanto não estruturados os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, as varas criminais acumularão as competências cível e criminal para conhecer e julgar as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, observadas as previsões do Título IV desta Lei, subsidiada pela legislação processual pertinente.

Parágrafo único. Será garantido o direito de preferência, nas varas criminais, para o processo e o julgamento das causas referidas no caput.

## TÍTULO VII DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 34 A instituição dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher poderá ser acompanhada pela implantação das curadorias necessárias e do serviço de assistência judiciária.

Art. 35 A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências:

I - centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar;

II - casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar;

III - delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar;

IV - programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar;

V - centros de educação e de reabilitação para os agressores.

Art. 36 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a adaptação de seus órgãos e de seus programas às diretrizes e aos princípios desta Lei.

Art. 37 A defesa dos interesses e direitos transindividuais previstos nesta Lei poderá ser exercida, concomitantemente, pelo Ministério Público e por associação de atuação na área, regularmente constituída há pelo menos um ano, nos termos da legislação civil.

Parágrafo único. O requisito da pré-constituição poderá ser dispensado pelo juiz quando entender que não há outra entidade com representatividade adequada para o ajuizamento da demanda coletiva.

Art. 38 As estatísticas sobre a violência doméstica e fami-

teams, pursuant to the Brazilian Law of Budgetary Guidelines.

## TITLE VI TEMPORARY PROVISIONS

Article 33. While the Courts of Domestic and Family Violence against Women are not created, criminal courts shall have civil and criminal competence to receive and try the cases of domestic and family violence against women, taking into consideration the provisions under Title IV of this Law and under the appropriate procedural legislation.

Single Paragraph. In criminal courts, preference will be given to the cases referred to above, in the head of this article.

## TITLE VII FINAL PROVISIONS

Article 34. The creation of Courts of Domestic and Family Violence against Women may be followed by the implementation of the necessary guardianships and services of judiciary assistance.

Article 35. The Federal Government, the Federal District, the States and Municipalities are allowed to establish and promote, within the limits of their respective competence:

I – centers of integral and multidisciplinary services to women and dependents subjected to domestic and family violence;

II – shelters for women and minor dependents subjected to domestic and family violence;

III – Police stations, Offices of Public Defense, in addition to health care services and centers of medical and legal investigation, specialized in providing services for women subjected to domestic and family violence;

IV – programs and campaigns to address domestic and family violence;

V – centers for education and rehabilitation of offenders.

Article 36. The Federal Government, states, Federal District and municipalities shall promote the adaptation of their agencies and programs to the guidelines and principles of this Law.

Article 37. The defense of interests and rights that transcends the individual included in this Law may be exerted concurrently by the Public Prosecutor's Office and by any advocate association, regularly constituted for at least one year, pursuant to the civil legislation.

Single paragraph. The requirement of pre-constitution of the advocate association above may be dismissed by court, if understood that there is no other institution legally able to file a collective complaint.

Article 38. Statistics about domestic and family violence against women shall be recorded in databases of the Jus-

liar contra a mulher serão incluídas nas bases de dados dos órgãos oficiais do Sistema de Justiça e Segurança a fim de subsidiar o sistema nacional de dados e informações relativo às mulheres.

Parágrafo único. As Secretarias de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal poderão remeter suas informações criminais para a base de dados do Ministério da Justiça.

Art. 39 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no limite de suas competências e nos termos das respectivas leis de diretrizes orçamentárias, poderão estabelecer dotações orçamentárias específicas, em cada exercício financeiro, para a implementação das medidas estabelecidas nesta Lei.

Art. 40 As obrigações previstas nesta Lei não excluem outras decorrentes dos princípios por ela adotados.

Art. 41 Aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, não se aplica a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.

Art. 42 O art. 313 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IV:

“Art. 313. ....

IV - se o crime envolver violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos da lei específica, para garantir a execução das medidas protetivas de urgência.” (NR)

Art. 43 A alínea f do inciso II do art. 61 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 61. ....

II - .....

f) com abuso de autoridade ou prevalecendo-se de relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade, ou com violência contra a mulher na forma da lei específica;

.....” (NR)

Art. 44 O art. 129 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 129. ....

§ 9º Se a lesão for praticada contra ascendente, descendente, irmão, cônjuge ou companheiro, ou com quem conviva ou tenha convivido, ou, ainda, prevalecendo-se o agente das relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade:

Pena - detenção, de 3 (três) meses a 3 (três) anos.

tice and Security System official agencies, so as to feed the national data and information system about violence against women.

Sole paragraph. The Departments of Public Security of states and the Federal District may send their criminal information to the Ministry of Justice database.

Article 39. The Federal Government, states, the Federal District, and municipalities, within the limit of their competence and according to respective laws of budgetary guidelines, may establish specific budgetary allocations in each fiscal year for the implementation of the measures established in this Law.

Article 40. The duties included in this Law do not preclude others resulting from the principles adopted herewith.

Article 41. Law 9,099, of September 26, 1995, shall not be applied to the crimes committed with domestic and family violence against women, regardless of the penalty imposed.

Article 42. Article 313 of Decree Law 3,689, of October 3, 1941 (Code of Criminal Procedures) shall be added of item IV below:

“Article 313. ....

IV – Should the offense comprise domestic and family violence against women, pursuant to specific law, to assure the execution of the emergency protection measures.”(new wording)

Article 43. Article 61, item II, letter f of Decree-Law 2,848, of December 7, 1940 (Criminal Code), shall read as follows:

“Article 61. ....

II - .....

f) by abusing authority or taking advantage of domestic, cohabiting or hospitality relations, or by using violence against a woman in the forms specified by law;(new wording)

.....”

Article 44. Article 129 of Decree-Law 2,848, of December 7, 1940 (Criminal Code) shall read with the following alterations:

“Article 129.

.....

Paragraph 9. If the aggression is against an ascendant, descendant, sibling, spouse or partner, or a person of the offender’s present or past relations, or in case the offender took advantage of domestic, cohabiting or hospitality relations:

Penalty - detention of 3 (three) months to 3 (three) years.

.....  
 § 11 Na hipótese do § 9º deste artigo, a pena será aumentada de um terço se o crime for cometido contra pessoa portadora de deficiência.” (NR)

Art. 45 O art. 152 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 152. ....  
 Parágrafo único. Nos casos de violência doméstica contra a mulher, o juiz poderá determinar o comparecimento obrigatório do agressor a programas de recuperação e reeducação.” (NR)

Art. 46 Esta Lei entra em vigor 45 (quarenta e cinco) dias após sua publicação.

Brasília, 7 de agosto de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Dilma Rousseff

.....  
 Paragraph 11. In the cases described in paragraph 9 of this article, the penalty shall be added by one third, should the crime be committed against a person with special needs.”(new wording)

Article 45. Article 152 of Law 7,210, of July 11, 1984 (Law of Criminal Execution), shall read as follows:

“Article 152. ....  
 Single paragraph. In the cases of domestic violence against women, the court may determine compulsory attendance of offender to programs of recovery and reeducation.”(new wording)

Article 46. This Law shall become effective 45 (forty five) days after its publication.

Brasília, August 7, 2006, 185th year of the Independence and 118th of the Republic.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Dilma Rousseff

Translated from Portuguese

by MARIA IRACEMA LIMA MARTIN and revised by VANIRA TAVARES DE SOUZA.

Brazilian Federal Senate Translation Service

September 2009



## Revista **SENATUS**

### Instruções Editoriais

Serão aceitas apenas colaborações inéditas. A publicação de um artigo está condicionada à sua adequação às normas editoriais e à aprovação de pauta, e seu simples recebimento desobriga a sua publicação. Os originais passarão a integrar o acervo da publicação. Os autores receberão três exemplares da publicação.

### Apresentação dos Trabalhos

Todos os trabalhos enviados para avaliação com pretensão à publicação na Revista SENATUS devem estar acompanhados de correspondência autorizando sua publicação em papel e sua visualização na Internet. Deve ainda afirmar que o texto é inédito. Os autores devem atender às recomendações abaixo.

### Currículo resumido / foto do(s) autor(es)

Os textos devem estar acompanhados de currículo resumido dos autores, incluindo seu local de trabalho e endereço postal. Solicitamos uma foto em 300dpi. Sugerimos que não seja uma foto para documentos, mas algo mais natural.

### Apresentação do texto

O título deve ser conciso e claro, expressando o conteúdo do artigo. O texto deve estar redigido em língua portuguesa. Utilizar o editor de texto Microsoft Word for Windows, versão 7.0, com as seguintes especificações: tamanho A4, margens de 2 a 2,5cm com 33 linhas, espaço 1.5, páginas numeradas, com aproximadamente 30 mil caracteres (já contados os espaços).

### Notas

Evitar o uso de notas de rodapé. Sempre que possível incorporar ao texto as matérias tratadas em notas. Quando necessário, dar preferência à notas no final do documento.

### Ilustrações

As ilustrações (desenho, gráficos, tabelas) devem se limitar àquelas indispensáveis à clareza do texto. Se optar por ilustrações, encaminhar à SIDOC os originais ou o arquivo digitalizado no mínimo com 300 dpi (jpeg ou tif). Se já tiverem sido publicadas em algum outro veículo, mencionar a fonte e a permissão para a reprodução.

### Normas da ABNT

Os autores devem, obrigatoriamente, seguir as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), especialmente as seguintes: Norma NBR6023 - Elaboração de referências bibliográficas

As referências bibliográficas completas devem constar em lista alfabética, no final do artigo.

A exatidão e adequação destas referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto são da responsabilidade do autor.

Norma NBR10520 - Apresentação de citações em documentos

Deve ser utilizado o sistema autor-data. Por exemplo: A chamada "pandectística" havia sido a forma particular pela qual o direito romano fora integrado no século XIX na Alemanha em particular." (LOPES, 2000, p. 225).

Norma NBR6024 - Apresentação da numeração progressiva das seções de um documento escrito

A exatidão e adequação destas referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto são da responsabilidade dos autores.

### Endereço

Todos os trabalhos devem ser enviados à SIDOC por correio eletrônico ([senatus@senado.gov.br](mailto:senatus@senado.gov.br)) ou em meio magnético, para o seguinte endereço:

**Secretaria de Informação e Documentação**

**Senado Federal**

**Revista SENATUS**

**Unidade Infrabasilar**

**70.165-900 Brasília, DF**

**Tel.: (61) 3303-4382**

## VOLUMES JÁ PUBLICADOS:



v.1, n.1, dez. 2001  
**ESGOTADO**



v.2, n.1, dez. 2002



v.3, n.1, abr. 2004  
**ESGOTADO**



v.4, n.1, nov. 2005



v.5, n.1, mar. 2007  
**ESGOTADO**



v.6, n.1, maio 2008  
**ESGOTADO**



v.6, n.2, out. 2008



v.7, n.1, jul. 2009