

# Políticas públicas e diversidade sociocultural\*

Pauliane Lisboa Abraão<sup>1</sup>

## Resumo

Em um cenário de insuficiência na implementação de políticas públicas voltadas à consecução de direitos de segunda e terceira gerações (dimensões) no Brasil, construiu-se o presente artigo, que se propõe a analisar a viabilidade do Poder Público promover a efetivação e a afirmação da diversidade sociocultural, enquanto traço histórico marcante da sociedade brasileira, por meio da formulação e implementação de políticas públicas nesse sentido. Comumente pensadas a partir de seu viés econômico, as ações governamentais coordenadas não devem se limitar a esta perspectiva, mas também considerar aspectos sociais, ambientais, culturais e políticos, aspectos esses que são essenciais ao desafio de efetivação dos direitos humanos em suas diferentes gerações e de seus diversos titulares, sejam essas minorias ou maioria. Para tanto, fez-se uma abordagem sobre os direitos de segunda e terceira gerações, sobre políticas públicas e sobre a diversidade enquanto mandamento constitucional, para, ao final, afirmar a necessidade de efetivação das diferenças socioculturais em termos políticos.

**Palavras-chave:** Direitos humanos. Direitos fundamentais. Políticas públicas. Diversidade sociocultural.

## 1 Introdução

A doutrina constitucional moderna caminha em meio a sensíveis mudanças na interpretação das disposições relativas a direitos fundamentais qualificados como tal diante da expressa previsão dos direitos humanos nas Constituições.

---

\* Artigo recebido em: 30/09/2010.

Artigo aprovado em: 29/03/2011.

<sup>1</sup> Advogada, professora, mestra em Direito pela Universidade Federal do Pará, linha de pesquisa: Direitos Humanos, Democracia e Constitucionalismo.

Ultrapassou-se um período inicial de conhecimento sobre as disposições gerais constantes da Carta Constitucional de 1988, onde se valorizou especialmente as conquistas referentes a direitos fundamentais de primeira geração (civis e políticos), justificável em face das graves violações experimentadas durante a ditadura militar. Atualmente, os processos de consolidação das instituições democráticas, bem como a estabilidade da separação entre os poderes, propiciaram um ambiente institucional de relativa tranquilidade em relação aos direitos civis e políticos, os quais, ainda que sazonalmente sejam alvos de críticas, inegavelmente encontram-se em níveis de concretização no mínimo satisfatórios.

Dessa forma, o centro das discussões doutrinárias no âmbito da dogmática constitucional sobre direitos fundamentais vem sofrendo um processo de deslocamento, para passar a analisar fenômenos inerentes aos direitos fundamentais de segunda e terceira geração, dentre os quais se destacam os econômicos, sociais e ambientais.

A grande dificuldade nessa seara reside na análise dos problemas relativos à efetivação desses direitos, isto porque se constituem como um rol demasiadamente extenso, custoso e de difícil delimitação empírica. Ao mesmo tempo em que identificamos facilmente o Estado como sujeito responsável pela garantia desses direitos, verificamos grande ineficiência do poder público em implementar políticas públicas suficientes à sua garantia.

Nesse cenário, ainda observamos, de forma mais evidente, a insuficiência do Estado em relação ao reconhecimento e efetivação de direitos de grupos vulnerabilizados, identificados como grupos especiais diferenciados, que precisam de atenção na medida de suas diferenças.

Apesar do Estado Democrático de Direito em que vivemos prever expressamente em suas bases o caráter multicultural e plural da sociedade brasileira, as reivindicações de grupos diferenciados no Brasil ainda são um problema.

Por essa razão, entendemos de fundamental importância neste trabalho analisar a problemática da efetivação de direitos fundamentais de segunda e tercei-

ra geração, ou seja, aqueles ligados a interesses difusos e coletivos, como é o caso da proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, em qualquer das suas subáreas, a saber: natural, artificial, cultural e do trabalho, considerando ainda as obrigações relativas a interesses sociais e econômicos das pessoas, que também fazem parte da segunda geração de direitos fundamentais.

A justificativa encontra-se na parca análise, sob a ótica jurídica, das experiências, principalmente das políticas públicas voltadas à garantia e à efetivação dos direitos socioambientais, especialmente a partir da perspectiva da necessidade de garantia e efetivação dos direitos fundamentais.

Assim, procuramos demonstrar o arcabouço jurídico voltado à sua tutela, analisando inclusive os instrumentos previstos no ordenamento jurídico aptos à realização daquele fim, isso tudo para criticar os processos de formulação e execução dessas políticas públicas, bem como avaliar os contornos teóricos que caracterizam a diversidade sociocultural como objeto da tutela estatal, sendo este o fim último do presente trabalho.

## **2 Os direitos fundamentais de segunda e terceira dimensões (gerações) no Brasil**

Norberto Bobbio,<sup>2</sup> ao estudar profundamente a problemática dos direitos humanos, pontua que a sociedade contemporânea vive um ambiente democrático que possibilita o desenvolvimento de garantias convencionadas politicamente diante de condições econômicas, sociais e políticas que propiciam tal fenômeno.

Conceitualmente, o mesmo autor pontua que os direitos de primeira geração seriam aqueles direitos garantidores da liberdade individual dos sujeitos de direito. Os direitos de segunda geração seriam aqueles referentes aos direitos sociais, consagrados nas constituições das nações democráticas.

---

<sup>2</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992.

Os de terceira geração estariam em pleno desenvolvimento conceitual. Esses (direitos) seriam diferenciados, principalmente pela visualização que os operadores do direito tecem a seu respeito, considerando-os como aqueles denominados direitos solidários. Aparecem no ordenamento jurídico como direitos “coletivos” ou “difusos” (preocupação com o meio ambiente, patrimônio histórico-cultural etc.).

Essa noção dinâmica de adaptação dos direitos humanos aos contextos histórico e cultural é bastante útil para a compreensão e interpretação deles em qualquer das suas gerações (dimensões).

No Brasil, logo após a redemocratização, experimentamos cerca de duas décadas para o pleno desenvolvimento e estabilização dos direitos humanos de primeira geração (civis e políticos). Já na entrada do século XXI, com a estabilidade democrática, desenvolveram-se movimentos sociais e políticos voltados à consecução dos direitos humanos de segunda geração (econômicos e sociais) e terceira gerações (ambientais, principalmente), isso em face tanto das reivindicações da própria sociedade, quanto de condições técnicas (científicas e financeiras) favoráveis.

Exemplo disso é o surgimento do movimento *socioambientalista* descrito por Juliana Santilli,<sup>3</sup> que traça um paralelo entre o movimento ambientalista brasileiro e suas alianças com movimentos sociais, relação que deu origem ao chamado *socioambientalismo*.

O movimento foi construído com base nessa ideia de que as políticas públicas ambientais devem incluir e envolver as *comunidades locais*, detentoras de conhecimentos e de práticas de manejo ambiental, o que garantiria, além da sustentabilidade ambiental e econômica, também a sustentabilidade social, reduzindo a pobreza e promovendo a justiça social e a equidade.

---

<sup>3</sup> SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos*. São Paulo, Petrópolis, IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005. p. 25-52

Ao citar Boaventura de Souza Santos, a referida autora define que esse movimento consistiria em um paradigma de desenvolvimento ecossocialista – em contraposição ao paradigma posto capital-expansionista – no qual o desenvolvimento social seria aferido pelo modo como são satisfeitas as necessidades humanas fundamentais.

Assim, resta muito claro que as políticas públicas ambientais só terão eficácia social e sustentabilidade política se incluírem as comunidades locais e promoverem uma repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios advindos da exploração ambiental.

Essa perspectiva abrangente e inclusiva da necessidade de proteção dos direitos humanos também é registrada por Ignacy Sachs,<sup>4</sup> responsável pela formulação dos princípios inerentes ao conceito de *ecodesenvolvimento*, a saber: [1] satisfação das necessidades básicas; [2] solidariedade com as futuras gerações; [3] participação da população envolvida; [4] preservação dos recursos naturais e do meio ambiente; [5] elaboração de um sistema social que garanta o emprego, segurança social e respeito a outras culturas; e [6] programas de educação.

Seguindo essa linha teórica, o ordenamento constitucional inaugurado em 1988 é responsável pelo sólido arcabouço jurídico do socioambientalismo, tutelando tanto a biodiversidade quanto a sociodiversidade. A Carta seguiu uma orientação multicultural e pluriétnica, reconhecendo direitos coletivos a povos historicamente injustiçados, como por exemplo, indígenas e quilombolas.

É desse ambiente que emerge a constatação da relevância dos direitos humanos de segunda e terceira gerações no ordenamento jurídico brasileiro: são direitos de todos e dever do Estado.

É no cumprimento desse dever que se investiga a viabilidade de formulação de políticas públicas voltadas para a atuação positiva, prestativa, voltadas a assegurar não só bens materiais como saúde, emprego, lazer etc., mas também aqueles

---

<sup>4</sup> SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1986.

valores componentes do patrimônio imaterial de uma população, entre eles, no caso brasileiro, a imensa diversidade sociocultural que vem permitindo o desenvolvimento de um dos países mais plurais do mundo.

### 3 As políticas públicas: contornos teóricos

Estabelecido o marco teórico-valorativo que orienta a análise ora realizada, passemos a demonstrar a viabilidade de atuação do Poder Público enquanto principal ator na formulação de políticas públicas que assegurem a diversidade sociocultural.

Assim, partimos da divisão formulada por Ronald Dworkin entre princípio, enquanto uma exigência de justiça ou equidade, e política, que é:

[...] aquele padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade (ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que algum estado atual deve ser protegido contra mudanças adversas).<sup>5</sup>

Para Maria Paula Dallari Bucci, as políticas públicas devem objetivar: “[...] a coordenação de meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente predeterminados”.<sup>6</sup>

Para José dos Santos Carvalho Filho, políticas públicas seriam “[...] as diretrizes, estratégias, prioridades e ações que constituem as metas perseguidas pelos órgãos públicos, em resposta às demandas políticas, sociais e econômicas e para atender aos anseios oriundos das coletividades”.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: M. Fontes, 2007. p. 36.

<sup>6</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. As políticas públicas e o direito administrativo. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, v. 13, p. 134-144, 1996.

<sup>7</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Políticas públicas e pretensões judiciais determinativas. In: FORTINI, Cristina et al. (Org.). *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 110-111.

Note-se que os objetivos qualificados como socialmente relevantes e politicamente predeterminados passam a se confundir com o próprio arcabouço normativo previsto na Constituição, razão pela qual se torna, além de perfeitamente viável, impositivo que estas melhorias sejam implementadas a partir de uma ação liderada pelo Poder Público.

É importante registrar que a noção de Poder Público reparte a atuação entre as suas diferentes esferas de atuação, sejam estas: [1] **Legislativo**, enquanto poder que determina, por meio da Constituição, quais os objetivos a serem alcançados; [2] **Executivo**, enquanto poder que define quais os programas de ação que o Estado utilizará para alcançar aqueles objetivos; [3] **Judiciário**, enquanto poder que faz o controle da adequação desses meios àqueles fins.<sup>8</sup>

Nessa perspectiva, torna-se absolutamente factível que se imponha aos entes públicos a obrigação de pensar ações coordenadas que considerem a obrigação imposta em nível constitucional. Dessa forma, entendemos os conceitos como complementares, eis que enquanto os princípios inerentes à diversidade sociocultural fornecem a base material, a opção política necessária, as políticas terão por objetivo a implementação prática daqueles valores, a transformação em realidade daquelas ações definidas democraticamente como necessárias ao desenvolvimento da sociedade.

#### **4 A diversidade sociocultural como mandamento constitucional**

É certo que a diversidade sociocultural muito mais do que um fundamento valorativo de nosso ordenamento jurídico, constitui-se como imposição da própria realidade de um país com dimensões continentais e influências culturais tão distintas ao longo da história. Nesse particular, o legislador constituinte foi extremamente cuidadoso ao incluir disposições normativas expressas a tutelar essa diversidade.

---

<sup>8</sup> NASSAR, Paulo André. *O papel do judiciário no controle de políticas públicas*. Belém: UFPA, 2008. 50 folhas. Trabalho de conclusão de curso (bacharelado em Direito), Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.

Dentre os objetivos fundamentais da República, o constituinte assim declarou:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

V - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Já no principal rol de direitos e garantias fundamentais, fica assegurado o princípio da *igualdade material*, enquanto compromisso da própria sociedade para promover a equidade econômica e social entre as pessoas, sejam elas quem for, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

No tocante ao ensino, enquanto fundamento basilar para a formação intelectual, foram estipulados, entre outros, os seguintes princípios:

Art. 206.

[...]

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

Também os direitos de manifestação popular, sejam maioria ou minorias, foram elevados ao nível de direito fundamental, consoante a seguinte disposição:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º - O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.



Outro exemplo marcante desta orientação multicultural é a definição do patrimônio cultural brasileiro, a seguir:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

Como se nota, a Constituição reconhece as diferenças, e isso já é um largo passo que se dá. São diversos os dispositivos constitucionais compromissados com a garantia da diversidade enquanto fundamento relevante para a própria democracia de ideias.

Portanto, resta evidente que o ambiente institucional brasileiro está formalmente compromissado com os princípios inerentes à diversidade, pelo que cabe ao Estado e aos próprios interessados a correta e precisa delimitação dos valores necessários e salutares ao processo de desenvolvimento sociocultural, para que sejam implementadas políticas públicas voltadas às diferenças de modo mais efetivo.

## **5 Realização de políticas públicas voltadas à efetivação de um estado plural: necessidade de implementar políticas que reconheçam as diferenças**

### **5.1 O declínio do etnocentrismo e do universalismo**

Após a Segunda Guerra Mundial, especialmente no período da Guerra Fria, vigorou, entre os antropólogos, os políticos e a comunidade em geral, a ideia de que especialmente os valores e pensamentos ocidentais deveriam servir de parâmetro para todo o mundo.

Nessa época, a Organização das Nações Unidas estava se consolidando como organização intergovernamental em prol da paz mundial, e, assim, proclamaram a chamada Declaração Universal dos Direitos Humanos, onde foi previsto um rol de direitos e deveres a ser levado a cabo por todos os países do mundo, independentemente das tradições e culturas particulares de cada povo.

Bobbio, em *A Era dos Direitos*,<sup>9</sup> já comentava que a grande problemática que deveria ser sanada em torno dos direitos humanos dizia respeito à sua proteção, vez que não haveria mais dúvidas quanto à sua fundamentação. O conteúdo dos direitos humanos, em seu ponto de vista, já estava devidamente delimitado na Declaração dos Direitos Humanos proposta pela ONU em 1948.

De fato, supomos que Bobbio, como positivista que era, não quis imiscuir-se em questões basilares como a consideração das diferenças entre os povos e nações. Simplesmente propôs, como grande parte das nações ocidentais daquela época, que aquele determinado rol de direitos era aplicável indistintamente ao restante do mundo.

Os antropólogos explicam que, efetivamente, é difícil que um determinado povo, com uma determinada cultura, reconheça culturas diferentes. Nesse sentido, Levi-Strauss, em “Raça e cultura”<sup>10</sup> enfatiza: “[...]a fidelidade a um certo conjunto de valores faz com que, inevitavelmente, as pessoas fiquem parcial ou totalmente insensíveis a outros valores aos quais outras pessoas, igualmente, provincianas, são igualmente fiéis”.

Clifford Geertz,<sup>11</sup> antropólogo, explica de modo esclarecedor que, hoje em dia, o conflito entre culturas não se dá mais entre países ou nações diferentes. O conflito existe dentro de um mesmo espaço nacional.

As questões morais provenientes da diversidade cultural, as quais, se é que chegavam a surgir, surgiram, sobretudo entre sociedades – aquele tipo de coisa dos “costumes contrários à razão e à moral” de que se alimentou o imperialismo –, surgem agora, cada vez mais, dentro delas. As fronteiras sociais e culturais têm uma coincidência cada vez menor [...].

---

<sup>9</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992.

<sup>10</sup> LÉVI-STRAUSS, Claude. *Raça e cultura*. Paris: Unesco, 1952.

<sup>11</sup> GEERTZ, Clifford. *Nova luz sobre a antropologia*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2001. p. 77.

Ainda no entendimento desse autor, o ponto central para fins de reconhecimento do direito do “outro” estaria na capacidade que temos de apreender o que significa “estar no outro”. Não se trata de abandonar nossas próprias convicções para adotar as convicções do “outro”, mas sim imaginar e compreender seus diferentes modos de pensar. Como ele diz

[...] nossa simpatia deriva de sabermos a que preço ele (o outro) conquistou o direito a suas opiniões e, portanto, o sentimento de amargura que existe nelas; deriva de nossa compreensão da estrada terrível que ele teve de percorrer para chegar a elas e daquilo que a tornou tão terrível.<sup>12</sup>

Daí convém ressaltar que a própria Antropologia mostra que não se podem admitir políticas universalizantes. A tendência que devemos seguir deve ser a de reconhecer e compreender o sentimento e as ideias de povos diferentes, povos estes que se encontram em nosso mesmo espaço territorial, mas que, por muitas vezes, preferimos não enxergar.

Forçar o outro a seguir uma tradição que não lhe pertence acaba sendo um desrespeito, uma falta de consideração com as peculiaridades de cada comunidade em especial.

E, nesse ponto, salutar se faz diferenciar tolerância e respeito. Tolerar não implica em respeitar, é menos que isso: trata-se de um ato de vontade, uma faculdade apenas. Respeitar é efetivamente uma obrigação. É impor consideração. E é pensando em respeitar culturas diferentes que um Estado deve estruturar suas políticas públicas.

## **5.2 As políticas públicas e a diversidade sociocultural no Brasil**

Em termos mundiais, em que pese à insistência de alguns em manter o discurso universalista ou etnocentrista de querer impor culturas a outras totalmente

---

<sup>12</sup> GEERTZ, Clifford. *Nova luz sobre a antropologia*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2001. p. 85.

diferentes, e em que pese a este discurso ter dominado grande parte da história (a exemplo das colonizações dos países latino-americanos e africanos; a atual globalização etc.), já se pode ver um grande movimento contra atitudes universalizantes e em prol de técnicas relativistas e de respeito ao próximo.

No Brasil, a Constituição de 1988, como visto em tópico anterior, alinhouno-se ao pensamento antiuniversal quando previu nosso Estado como um Estado plural, marcado pelas diferenças e especialmente quando reconheceu essas diferenças.

Vimos também que ainda não temos um Estado efetivamente comprometido em implementar o direito à diferença de nossos mais variados povos. No entanto, o reconhecimento de várias etnias e povos tradicionais em nossa cultura já demonstra certa desamarra à cultura ocidental universalista.

São inúmeras culturas dentro de uma mesma nação. Como dito anteriormente por Geertz, há uma concorrência entre tradições e ideais num mesmo espaço.

De fato, o Brasil, a cada dia, vê-se diante de pressões de diferentes grupos que reivindicam cidadania diferenciada, ou seja, direitos de cidadãos que se sentem diferentes dos demais cidadãos (cosmopolitas, que vivem no sistema capitalista em que vivemos). Um exemplo claro são os indígenas e outros povos tradicionais, de culturas próprias, como os quilombolas, as quebradeiras de coco babaçu, os caiçaras e os caboclos, dentre outros.

Nosso país tem modificado suas políticas públicas em relação a esse tipo de povos, visando a uma sociedade homogênea, no entanto, faz isso de forma um tanto aleatória, sem que seja realizada uma reflexão sobre essas outras culturas e sobre a melhor forma de fazê-las valer. .

Diante do fracasso de políticas impositivas (de caráter universalizante e que desrespeitem as diferenças), temos que, em um Estado de Direito, as políticas públicas em prol do pluralismo devem, necessariamente, contemplar o multicult-

turalismo, admitindo a existência de povos diversos que mantêm culturas diferenciadas, que *coexistem* em territórios espacial e simbolicamente demarcados, comunicando-se entre si.

Portanto, a prática do pluralismo se constitui em projeto político, que compreende o reconhecimento da diversidade, o fomento e o oferecimento de condições para a manutenção dessas diferenças, sem forçar a introdução de culturas em cultura que lhe é diferente.

Trata-se de trabalhar a questão da *inclusão* sociocultural e não especificamente a integração dos “outros” em uma comunidade já delimitada. Incluir é aceitar a demanda do excluído como válida para que ele usufrua do mesmo universo de todos. Integrar é forçá-lo a conviver em uma sociedade diferente e já existente.

O Brasil, segundo a professora Jane Beltrão,<sup>13</sup> mantém ideias incipientes de pluralismo e efetivamente não adota prática multicultural, mesmo se constituindo como uma sociedade na qual diferentes comunidades culturais convivem e tentam construir uma vida em comum, ao mesmo tempo em que retêm algo de sua identidade *original*. A professora tomou como referência o movimento indígena de mais de duas centenas de povos indígenas que, no Brasil, nos últimos trinta anos, organizaram e lutam por estatutos diferenciados.

Observa-se, no Brasil, que as estratégias e as políticas adotadas para governar ou administrar os problemas de diversidade gerados por uma sociedade multicultural, embora apresentem mudanças, ainda não conduzem a uma efetiva prática pluralista.

A existência de um Estado Plural, desse modo, pressupõe o alargamento da noção de cidadania, pois “[...] entendida como direitos e deveres comuns a indivíduos que partilham os mesmos símbolos e valores nacionais”, é noção limitada e

---

<sup>13</sup> BELTRÃO, Jane Felipe. *Pluralismo como projeto multicultural e plurinacional*. 2008. Disponível em: <[www.idpc.es/atlas/images/docs/jfb\\_cc\\_dd\\_v1.doc](http://www.idpc.es/atlas/images/docs/jfb_cc_dd_v1.doc)>. Acesso em: 2 set. 2009.

etnocêntrica, como diz Luciano<sup>14</sup> e como já visto acima, pois, pressupõe um sentido único referente à assimilação dos diferentes ou, mais grave, ameaça de exclusão.<sup>15</sup>

O movimento indígena, por exemplo, ainda é constantemente deixado de lado pelas instituições políticas brasileiras. E esse movimento é o mais expressivo na questão da diversidade cultural de nosso país, pois os índios são a origem de nossa sociedade.

### **5.3 Exemplos de políticas públicas relacionadas à diversidade sociocultural no judiciário brasileiro**

Não é objeto deste trabalho avaliar a competência e a legitimidade do Poder Judiciário para delimitar e executar políticas públicas que, normalmente, são planejadas e executadas pelos Poderes Legislativo e Executivo.

Este assunto – judicialização de políticas públicas – inclusive é alvo de muito debate na doutrina e na própria jurisprudência,<sup>16</sup> não havendo sequer indícios de consenso sobre se é realmente possível que o Judiciário intervenha em políticas públicas de cunho executório, sobretudo porque se deve levar em consideração a questão orçamentária (reserva do possível), dentre outros aspectos administrativos.

Nesse contexto, o que queremos dizer é que, independente da legitimidade do Poder Judiciário em fomentar e determinar a execução de políticas dessa natureza, cremos que nossos tribunais não podem permanecer inertes em situações de notória injustiça e inconstitucionalidade onde se faz mister a aplicação e efeti-

---

<sup>14</sup> LUCIANO, Gersem dos Santos. *O índio brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje*. Brasília: MEC/SECAD; LACED/Museu Nacional, 2006. v. 1. Disponível em: <<http://www.laced.mn.ufrj.br/trilhas/>>. Acesso em: 2 set. 2009.

<sup>15</sup> Sobre o assunto, consultar: BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *Cidadania: condição de exercício de direitos humanos*. Disponível em: <<http://www.andhep.org.br/>>. Acesso em: 2 set. 2009.

<sup>16</sup> A respeito do tema, consultar: Thiago Lima Breus em “Políticas públicas no Estado Constitucional” e Cristina Fortini e outros em “Políticas Públicas”, dentre outros.

va realização de direitos fundamentais.<sup>17</sup> Nesse ponto, o juiz deve fazer valer seu caráter de agente político para proferir decisões que possibilitem a efetivação de direitos humanos.

Especificamente quanto a decisões judiciais voltadas à efetivação de políticas públicas direcionadas à diversidade sociocultural no país, podemos citar casos históricos julgados pelo Supremo Tribunal Federal, como o caso da Reserva Raposa Serra do Sol e da chamada cláusula de barreira quanto aos partidos políticos.

O Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu, no julgamento da Petição nº 3388, a legalidade da demarcação contínua da reserva indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima (determinada pela Portaria do Ministro da Justiça, homologada em 2005 por Decreto do Presidente Lula). Na ocasião, a Corte definiu 19 condicionantes que, segundo o Ministro Gilmar Mendes, se aplicam à Raposa Serra do Sol, mas têm também um efeito transcendente para os demais casos de demarcação. O Tribunal assentou, por exemplo, que áreas já demarcadas não serão mais objeto de revisão, sejam elas anteriores ou posteriores à Constituição.

Estiveram em jogo disputas entre interesses econômicos, como o desenvolvimento do cultivo de arroz na região, que poderia realmente trazer benefícios econômicos; interesses de segurança (a área é fronteira e colocá-la ao domínio dos índios poderia fragilizar a resistência); e, obviamente, interesses tradicionais: manutenção de uma área histórica e originariamente pertencente a índios – precisamente 19 mil de 194 comunidades.

“Com isso, nós estamos encerrando talvez um número elevado de contravérsias e alguns impulsos expansionistas”, disse Gilmar Mendes.

---

<sup>17</sup> Nesse sentido, pensa Sergio Cruz Arenhart que “o juiz tende a assumir um papel de agente político, implantando decisões administrativas com reflexos econômicos e governamentais”; diz ainda que “sempre será possível o controle judicial de políticas públicas quando se tratar de garantir direitos fundamentais mínimos”. ARENHART, Sérgio Cruz. As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo poder judiciário. In: MAZZEI, Rodrigo; NOLASCO, Rita Dias (Coord.). *Processo civil coletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

Disse ainda que: “Pela primeira vez o Tribunal se debruçou sobre a questão da posse indígena com tanta intensidade. Agora tivemos a oportunidade e fixamos na realidade, um estatuto que deve ser aplicado não só ao caso de Raposa Serra do Sol, mas também aos demais processos de demarcação”.

Apesar da questão das condicionantes, vista como uma restrição à demarcação dessas terras, o julgamento favorável aos indígenas significa uma grande vitória à afirmação da diversidade cultural brasileira.

No julgamento da ADI nº 1351-3, da qual foi relator o Ministro Marco Aurélio Melo, a chamada “cláusula de barreira”, disposição da lei dos partidos políticos (Lei Federal nº 9096/95), que limitava o acesso de partidos políticos com votações minoritárias à verba do fundo partidário e ao tempo de propaganda partidária, foi julgada inconstitucional.

O STF entendeu que a Constituição assegura a diversidade sociocultural como fundamento do próprio Estado Democrático de Direito, razão pela qual os espaços de comunicação de partidos minoritários não deveriam ser limitados de forma desproporcional.

Esses dois são apenas alguns exemplos de julgamentos importantes que envolvem direitos fundamentais de diferentes povos e tradições. A tendência, como se pode ver, é garantir a diversidade cultural em nosso país.

## **6 Considerações finais**

Diante de toda a análise feita, verificamos o seguinte:

- (i) as políticas públicas, especificamente, são o meio que o Poder Público possui para criar, planejar e implementar os direitos fundamentais, sejam eles de primeira, segunda ou terceira gerações;
- (ii) políticas públicas de caráter universalizante e baseadas no etnocentrismo estão fadadas ao fracasso, pois acabam forçando



- a integração de grupos de pessoas diferentes em culturas que não lhe pertencem historicamente;
- (iii) um Estado Plural e Democrático deve estar comprometido com a diversidade. e deve contemplar todas as diferentes tradições e culturas existentes em seu próprio território, abrindo-se para *compreender* a tradição e os ideais do “outro”;
  - (iv) o Estado Brasileiro, conforme dicção expressa da Constituição Federal, é um Estado Plural, que reconhece as diferenças entre diferentes povos que habitam nosso espaço territorial;
  - (v) apesar da expressa previsão constitucional e a despeito da crescente modificação da prática administrativa e governamental em termos de diversidade cultural, o Brasil ainda não possui uma prática efetivamente pluralista e ainda mantém ideias incipientes sobre pluralidade sociocultural; e
  - (vi) para atender as demandas do pluralismo, o Estado brasileiro deve ordenar-se contemplando não apenas o Direito, mas “os direitos”, fomentando políticas públicas de inclusão social e não apenas integração.

Por fim, é importante ressaltar que a formação de um Estado efetivamente plural, comprometido com os povos tradicionais e com minorias vulnerabilizadas, deve possuir em seu bojo um eficaz planejamento em termos de políticas públicas.

Não é qualquer ação ou diretriz que pode ser considerada uma política pública propriamente dita.

A efetivação de direitos fundamentais a todos, indistintamente, deve passar por uma análise e planejamento, para que não se construam nem se fomentem ações que violem as particularidades de cada comunidade.

Daí a necessidade de consulta a esses grupos vulnerabilizados: deve-se conceder participação política a todos, sobretudo aos mais interessados nas políticas a serem propostas.

Além disso, torna-se também importante a audiência pública e a análise socioambiental dos riscos e consequências advindos de programas políticos, especialmente programas modernizadores e desenvolvimentistas (a exemplo de construção de hidrelétricas, como o caso de Belo Monte).

E, ainda, é daí que se origina o movimento em favor da intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas mal formuladas e que desrespeitem o “próximo”. É necessário intervir para garantir as manifestações das minorias, o pluralismo de ideias e o respaldo às posições de todo o povo. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, felizmente, já está orientada nesse compromisso.

Ainda há, portanto, muito que se percorrer para que se chegue a um nível satisfatório de efetivação de políticas públicas voltadas ao respeito às diversidades socioculturais. Mas as próprias previsões constitucionais assim como a orientação de nosso Tribunal maior já tendem a fomentar esse respeito, numa visão menos etnocêntrica e mais relativista dos direitos fundamentais.

## **Public policy and socio-cultural diversity**

### **Abstract**

In a scenery of insufficiency on implementation of public policies toward to attainment of rights of second and third generations (dimensions) in Brazil, we made this article, that aims to analyze the viability of the Government to promote the realization of socio-cultural diversity as a historical defining feature of Brazilian society, through the formulation and implementation of public policies in that way. Commonly thought from its economic target, coordinated government action should not be limited to this perspective, but also consider social, environmental, cultural and political rights, all essential for the challenge of evolving human rights in their different generations and its various owners, whether minorities or majority. For that, we made an approach about the second and third rights, about the public policies, and about the diversity as a constitutional imposition, all to affirm the necessity of promote the socio-cultural differences in political terms.

**Keywords:** Human rights. Fundamental rights. Public policy. Socio-cultural diversity.

## Referências

ARENHART, Sérgio Cruz. As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo poder judiciário. In: MAZZEI, Rodrigo; NOLASCO, Rita Dias (Coord.). *Processo civil coletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

BELTRÃO, Jane Felipe. *Pluralismo como projeto multicultural e plurinacional*. 2008. Disponível em: <[www.idpc.es/atlas/images/docs/jfb\\_cc\\_dd\\_v1.doc](http://www.idpc.es/atlas/images/docs/jfb_cc_dd_v1.doc)>. Acesso em: 2 set. 2009.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *Cidadania: condição de exercício de direitos humanos*. Disponível em: <<http://www.andhep.org.br/>>. Acesso em: 2 set. 2009.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992.

BUCCI, Maria Paula Dallari. As políticas públicas e o direito administrativo. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, v. 13, p. 134-144, 1996.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Políticas públicas e pretensões judiciais determinativas. In: FORTINI, Cristina et al. (Org.). *Políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: M. Fontes, 2007.

GEERTZ, Clifford. *Nova luz sobre a antropologia*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2001.

LÉVI-STRAUSS, Claude. *Raça e cultura*. Paris: Unesco, 1952.

LUCIANO, Gersem dos Santos. *O índio brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje*. Brasília: MEC/SECAD; LACED/Museu Nacional, 2006. v. 1. Disponível em: <<http://www.laced.mn.ufrj.br/trilhas/>>. Acesso em: 2 set. 2009.

NASSAR, Paulo André. *O papel do judiciário no controle de políticas públicas*. Belém: UFPA, 2008. 50 folhas. Trabalho de conclusão de curso (bacharelado em Direito). Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.

SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1986.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos*. São Paulo, Petrópolis, IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.