



A Lei do povo:

idéias para os defensores de direitos a recursos

Março de 2005



Kyeretwie Opoku [koa@ucomgh.com] e Elijah Yaw Danso [yabdeam@ucomgh.com] contaram com as experiências das campanhas de direitos de recursos naturais na Gana para preparar esta ferramenta

Reconhecemos o apoio do Ministério das Relações Exteriores dos Países Baixos (DGIS) e do Ministério Federal Alemão para Cooperação Econômica (BMZ) que financiaram o desenvolvimento destas ferramentas, e do Department for International Development - DFID (Departamento para Desenvolvimento Internacional) que ofereceu apoio de iniciação. Para obter mais informações sobre as Ferramentas de Poder, visite www.policy-powertools.org

Resumo

A Lei do povo descreve como os defensores dos direitos de recursos naturais podem entender e utilizar melhor os sistemas jurídicos nas suas campanhas. Apresentamos sugestões sobre como os defensores podem:

- Obter poderes por desmistificar o sistema jurídico;
- Desenvolver compreensão das leis que afetam os recursos naturais; e
- Integrar a ação de enfoque jurídico à estratégia de campanhas

A Lei do povo reflete, em parte, as experiências das organizações que se uniram para fazer campanhas em prol de reformas da governança florestal na Gana, em 2004, usando o nome de “Forest Watch Ghana” (Vigilância Florestal Gana)¹.

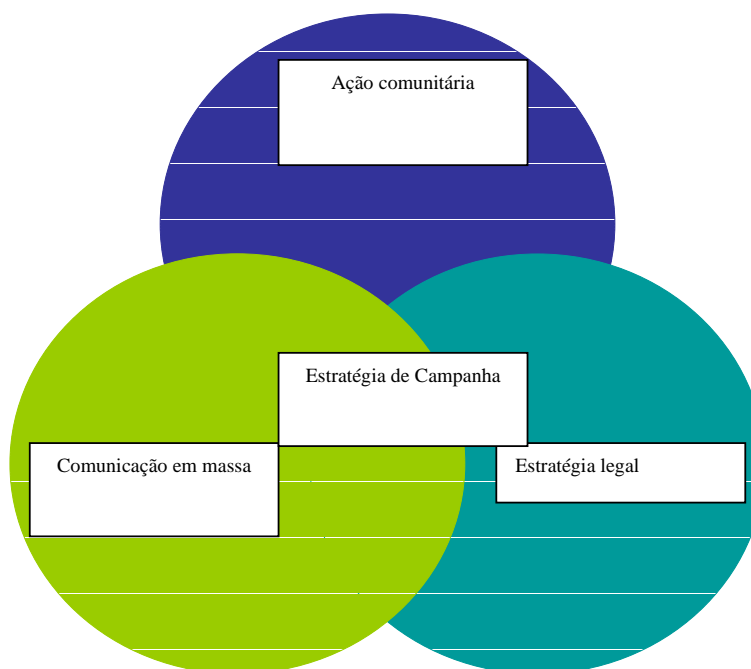
O que é a Lei do povo?

No mundo inteiro, as comunidades indígenas e organizações da sociedade civil estão fazendo campanhas para melhorar a governança dos recursos naturais. As comunidades procuram afirmar os direitos de manejo, direitos do usuário e direitos de compartilhamento de benefícios (defendendo-os da exploração extrativa por outras pessoas). Uma estratégia eficaz de campanhas de direitos tipicamente inclui:

- a. Ação direta pela comunidade;
- b. A comunicação em massa para mobilizar o apoio do público geral; e
- c. Ação jurídica para mudar a lei ou o modo de ela ser aplicada

A Figura 1 mostra como estes elementos se combinam para produzir uma estratégia eficaz.

Figura 1: Desenvolvimento de estratégia para campanhas



¹ Os membros da “Forest Watch Ghana” (FWG) têm origens diferentes que incluem a pesquisa de silvicultura, o apoio para os meios rurais de subsistência, a proteção do meio ambiente, a advocacia de direitos socioeconômicos, a governança e a legislação de interesse público. A FWG participa da *Forest Governance Learning Group – FGLG* (Grupo de Aprendizagem de Governança Florestal) com o apoio do IIED. O FGLG se tornou um foro dentro do qual a sociedade civil, a indústria e os participantes do governo têm se entrosado sobre assuntos de governança. A FWG usou parte da pesquisa financiada pelo FGLG para exigir que o Governo e outros participantes renegociem alguns aspectos fundamentais da governança florestal na Gana.

Muitos defensores dos direitos sobre recursos são peritos na mobilização de comunidades mas têm menos competência em lidar com a mídia ou com estratégias legais. Especificamente, sentimo-nos menos à vontade para lidar com a complexidade e o desconhecimento do sistema jurídico. Temos a tendência de respeitar o sistema jurídico como natural, ou até mesmo divino. O sistema jurídico é “a realidade das coisas”. Supomos que as leis e os instrumentos que permitem aos interessados empresariais extrair e utilizar os recursos naturais são válidos e perfeitos. Supomos que esteja além de nossa alçada questionar ou mudar a lei, pelo menos sem ficar dependentes de advogados – trocando uma forma de desapossamento de poder por outra.

Tais suposições normalmente são errôneas. Nos países com até mesmo uma democracia fraca, os defensores podem converter o sistema jurídico, de um grande obstáculo em uma ferramenta poderosa de campanha. A *Lei do povo* facilita este processo. Ela reúne:

- a. Idéias sobre sistemas jurídicos de modo geral;
- b. Procedimentos para adquirir conhecimentos administrativos sobre leis substantivas (por exemplo, a “lei de silvicultura”); e
- c. Um quadro para a integração de estratégias legais em uma estratégia global de campanha.

Quem pode utilizar a *Lei do povo*?

Elaboramos a *Lei do povo* principalmente para os líderes de campanhas que tomam decisões estratégicas e que gerenciam os assessores profissionais. Esperamos que as idéias sejam úteis também para outras pessoas de organizações baseadas na comunidade, de empreendimentos locais e seus apoiadores.

Quando e a onde a *Lei do povo* é útil?

Os defensores ativos acham que a *Lei do povo* é útil para defensores em países tais como a Gana, onde:

- a. Existem instituições formais democráticas;
- b. As participações empresariais apoiadas pelo Estado exploram os recursos naturais, excluindo, em grande parte as comunidades dependentes destes e com pouca contribuição para a economia nacional; e
- c. Já existe esforço por parte da sociedade civil para mudar o *status quo*, ou prova significativa de preparação para uma campanha deste gênero.

Como os defensores podem utilizar a *Lei do povo*?

Percebemos dois modos em que se pode utilizar a *Lei do povo*:

- a. Os defensores podem utilizar a *Lei do povo* para cultivar a confiança na sua causa. A *Lei do povo* projeta valores públicos que desafiam o “direito” das participações empresariais ou das burocracias governamentais e dá validade aos objetivos da campanha.
- b. Os defensores podem usar a *Lei do povo* de modo organizacional para integrar estratégias legais nas campanhas de direitos sobre recursos sem ceder indevidamente controle a profissionais legais contratados ou empregados pelos defensores.

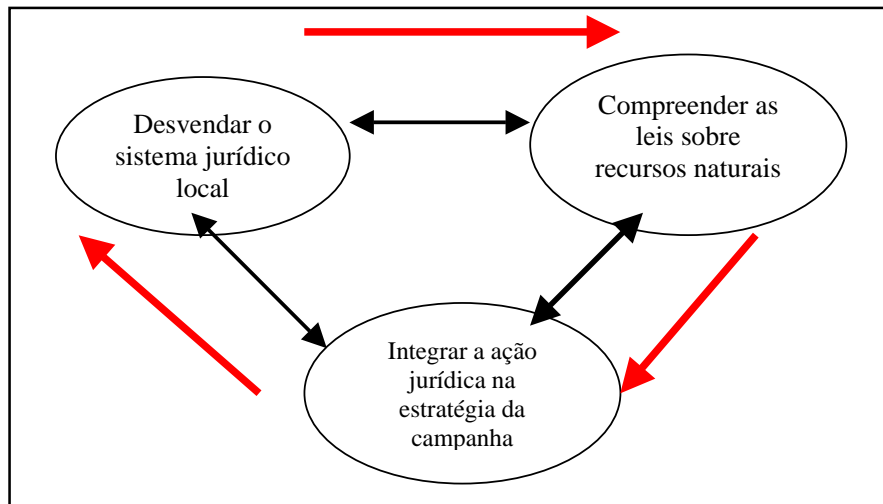
Passos para utilizar a Lei do povo Atribuir poder a nós próprios por desmistificar o sistema jurídico, expondo suas tendências sociais injustas e as forças por trás destas e examinando como podemos usar o sistema para nosso benefício. Podemos comunicar estas idéias por meio de um processo participativo e ilustrativo.

2. Desenvolver nossa compreensão administrativa das leis substantivas que afetam os recursos naturais. Estas são as leis que governam a posse, a administração e o uso de recursos naturais e a repartição de custos e benefícios.

3. Desenvolver nossa compreensão da estratégia legal e de como podemos gerenciá-la. Desenvolver ou re-elaborar coletivamente um componente legal da estratégia de campanha em consulta com consultores jurídicos.

Apesar de ser apresentada em uma seqüência lógica no presente documento, a *Lei do povo* não é um evento único. Cada passo fortalece os outros e conduz a níveis de prática mais avançados com melhores resultados. A Figura 2 ilustra tanto o “ciclo virtuoso” da *Lei do povo* quanto a interação entre os diversos “passos”. Explicamos abaixo cada um destes passos com maiores detalhes.

Figura 2: O Processo da *Lei do povo*



Passo 1: Cinco idéias que ajudam a desmistificar a lei

Idéias básicas sobre o que são os sistemas jurídicos, ou o que não são, e como sua atuação pode equipar os defensores e apoiadores com poder de modo profundo.

Caixa 1: Comunicação de idéias de atribuição de poder

O objetivo destas idéias é expor as forças sociais em operação no sistema jurídico e desenvolver a confiança dos defensores. Isso exige que os defensores as comuniquem por meio de um processo que seja:

- a. *Participativo* – que envolve todas as principais partes interessadas;
- b. *De ritmo adequado* – não apressado, permitindo às pessoas tempo para absorver conceitos que freqüentemente são emocionalmente difíceis; e
- c. *Relevante localmente* – utilizando ilustrações históricas/ culturais que utilizam suas experiências e folclore
(veja a Caixa 2);

Existem várias ferramentas de aprendizagem participativa bem comprovadas. Algumas delas estão citadas na lista na seção de referência. As diversas organizações de advocacia e campanhas têm suas próprias preferências. Contudo que os defensores observem os pontos acima citados, não será necessário insistir no uso de uma determinada ferramenta.

Idéia 1: O sistema jurídico é uma instituição social. O sistema jurídico se desenvolve no contexto e com respeito às disputas sociais (principalmente) em relação aos recursos. Ele não é divino, natural ou alienado dos interesses sociais concorrentes. Ele não é neutro. Ele reflete e sustenta, de modo geral, mas não cria o equilíbrio social de poder. Os grupos de interesse mais poderosos controlam o sistema jurídico e o utiliza para legitimar e manter o *status quo*.

Idéia 2: Embora seja parcial para o poderoso, o sistema jurídico não é um instrumento incipiente de atribuição de poder. Não é como uma força armada. Funciona sutilmente por meio do consenso e da legitimidade ou aquiescência populares. Ele se expressa como aquilo que atende aos interesses da sociedade como um todo e não apenas aos poderosos. Para poder presidir aos interesses sociais concorrentes, ele tem que demonstrar algum equilíbrio. Ele tem que impor limites aos poderosos com igual rigor aos impostos às pessoas marginalizadas.

Idéia 3: O sistema jurídico é administrado por seres humanos. A polícia, os advogados, os juízes, os jurados etc., que operam o sistema jurídico, geralmente estão comprometidos a aderir ao Estado de Direito visto que ele garante sua própria independência e estado social. Eles talvez se identifiquem com os poderosos, mas freqüentemente colocará a integridade do sistema jurídico acima dos interesses dos “manda-chuvas” individuais.

Idéia 4: O sistema jurídico é hierárquico. As regras e atos de nível inferior derivam sua legitimidade das normas de nível superior. No âmago de qualquer sistema jurídico jaz um conjunto de normas fundamentais. Para continuar sendo legítimo, o sistema jurídico tem de garantir alguma coerência com essas normas e fazer com que os aspectos incoerentes da lei se conformem a elas.

Idéia 5: As leis fundamentais tipicamente são declarações filosóficas ou ideológicas sobre a sociedade e seus ideais. De modo geral, elas projetam a primazia do interesse público acima dos interesses privados e o governo pela maioria moderado pelos direitos da minoria. Eles são ideais de poder e devem impor um limite no uso do sistema jurídico pelo poderoso para impor seus desejos em outros. Isto significa que as demonstrações de opinião pública são legalmente significativas. A lei é política.

Caixa 2: Idéias sobre a lei na Gana

- a. Os governantes coloniais introduziram leis para regularizar a desapropriação das elites tradicionais depois de derrotá-las em disputas militares e políticas - não antes.
- b. Os proprietários de terras agrícolas e os prestamistas escapam impunes com sua manipulação das condições de aluguéis e contratos de empréstimo somente quando podem contar com a polícia rural para obrigar o cumprimento de sua versão da “lei”.
- c. O governo obriga o cumprimento das leis que restringem o acesso de comunidades às florestas mas não das leis que regulam as empresas madeireiras, a não ser sob pressão extrema da comunidade.
- d. A independência nacional exige dos defensores que ocupem uma posição de primazia jurídica e que defendam (por exemplo) os direitos da comunidade a recursos naturais em oposição às reivindicações das grandes empresas que desfrutavam o apoio do governo colonial.
- e. A maioria das comunidades possui tradições orais fortes que sugerem que o controle privado de terras e as instituições elitistas, tal como a chefatura, são realmente invenções bastante recentes.

Contos instrutivos sobre como confrontar o poder com argumentos e destreza permeiam todo nosso folclore, como, por exemplo, nos contos de Kwaku Ananse, no sul da Gana. Ananse (a aranha astuciosa) é o análogo do homem ou da comunidade, que interpreta papéis heróicos e malvados. Pela astúcia, ele sempre derrota os animais mais fortes e mais rápidos e, em seguida, se excede gananciosamente e perde para até mesmo os membros mais humildes do reino animal.

Passo 2: Administração da lei substantiva

À medida que desenvolvemos idéias gerais sobre o sistema jurídico, precisamos também desenvolver a compreensão sobre as leis específicas que governam a propriedade, o manejo, a utilização e o aproveitamento de recursos naturais. Tais leis variam de um país para outro e as generalizações sobre o conteúdo não são proveitosas. Convém ter idéias sobre o que se deve notar.

1. De quanta legislação substantiva precisamos ter conhecimento?

Precisamos de compreensão administrativa do sistema jurídico. Nosso objetivo não é nos tornarmos advogados. Por outro lado, temos que saber o suficiente para reconhecer as oportunidades e ameaças importantes e para tomar as ações que produzem resultados favoráveis. Isso varia de uma situação para outra. Com certeza, devemos nos interessar por todas as leis que diretamente afetam a propriedade, o manejo, a utilização e o aproveitamento de recursos naturais. Isso incluiria alguns princípios sobre o meio ambiente, a organização empresarial, o investimento e a legislação tributária.

2. Como podemos adquirir a legislação substantiva?

A maneira mais simples é pedir um advogado que prepare um sumário para você. Isto poderá ser caro se as campanhas não contarem com advogados entre seus membros de campanha ou não tiverem acesso a um plano de ajuda judicial. É importante especificar claramente o âmbito de atuação, ou seja, dar “instruções” para seus advogados. Por exemplo, você poderia pedir a seu assessor que:

- a. Analise a legislação fundamental e suas declarações sobre os direitos de comunidades e recursos naturais;
- b. Compile e resuma todos os estatutos atuais, habituais, judiciais e a legislação de tratados relevantes ao recurso em questão;
- c. Analise esta legislação em relação ao padrão da lei constitucional ou fundamental;

- d. Analise a legislação no contexto histórico e para fins de coerência interna e sistêmica;
- e. Identifique elementos da análise que apóia ou mina os objetivos da campanha;
- f. Identifique possíveis estratégias legais para avançar os objetivos da campanha; e
- g. Apresente um relatório por escrito, em linguagem não-técnica, e realize um seminário para os membros da campanha.

Passo 3: Administração de estratégia legal

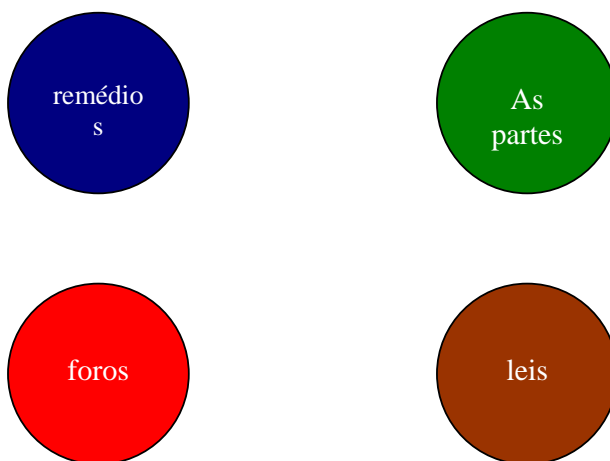
Fazer proporciona mais poder do que escutar e falar. Uma vez que compreendamos que a lei pode nos servir poderemos desenvolver ou re-formular componentes legais da estratégia da campanha. O apoio profissional simpatizante é importante e, de modo geral, há organizações de auxílio judicial, com advogados ativistas, que darão ajuda e trabalharão como parte da campanha. Se não, teremos de ter os recursos para pagar o apoio profissional.

Não devemos, porém, nos desengajar e ceder controle completo a nossos assessores. O componente legal das campanhas também deve servir para dar poder aos defensores e a seus distritos eleitorais. Temos que manter o controle geral da estratégia legal e devemos ter condições de monitorar as táticas.

Componentes de estratégia

Temos de ter algum conhecimento das leis substantivas, os recursos judiciais, as partes e os foros. Cada um destes componentes tem sua própria lógica interna. Estes são os elementos que os defensores devem combinar para criar uma estratégia legal. A Figure 3 ilustra estes fatores.

Figura 3: Componentes de Estratégia Legal



Explicamos cada um destes abaixo.

a. Leis

Já explicamos o processo de analisar as leis setoriais pertinentes na seção anterior.

b. Recursos judiciais.

É provável que os defensores tenham feito uma análise estratégica e desenvolvido uma hierarquia de objetivos de campanha. Esta análise é relevante para a estratégia legal. Contudo, há limitações técnicas quanto ao que os diversos processos legais podem oferecer em tribunais diferentes. Os defensores devem compreender estas limitações. Raramente será o caso de uma

única ação legal, mesmo que seja bem-sucedida, realizar as metas estratégicas de todos os defensores. Os defensores têm que entender amplamente como os sistemas funcionam. Os possíveis recursos incluem:

- Uma *declaração* – em que o tribunal declara que a lei sobre uma determinada questão não inclui a exigência de que uma das partes se comporte de um modo específico. Isto pode ser muito útil para granjear opinião pública, obrigado as partes desejosas de publicidade a comportar-se legalmente.
- Uma *medida cautelar* – pela qual o Juízo determina que uma parte se comporte de algum modo específico ou de outro.
- *Indenização* – pela qual o Juízo determina que a parte culpada pague indenização à parte prejudicada.
- *Execução específica* – caso em que o Juízo ordena a uma parte executar um contrato a fim de, por exemplo, cumprir os compromissos assumidos com as comunidades afetadas.
- *Litígio ou mesmo um processo jurídico patrocinado pelo Estado* – caso em que, por exemplo, um ombudsman apóia uma petição e decide mover uma ação jurídica em nome da parte prejudicada.
- Uma *multa* - quando um tribunal impõe uma penalidade para um delito.
- Uma *sentença de prisão* pela qual o Juízo manda prender alguém por um delito tal como a sonegação de impostos ou o descumprimento de um dever estatutário.

c. As partes

No nosso planejamento estratégico, teríamos feito também uma análise dos participantes e os agrupado como aliados ou oponentes de nossa campanha. Os aliados podem incluir “proprietários”² de terra, utilizadores de terra, comunidades, cidadãos de modo geral, funcionários do setor público ou até mesmo empresas que sofrem concorrência injusta. Os opositores poderão incluir uma repartição estatal, funcionários públicos individuais, governantes tradicionais ou latifundiários, chefes individuais de comunidades proprietárias de terras e empresas de investimento.

O sistema jurídico também reconhece “interesses” específicos nas disputas. Devemos conversar com nossos advogados a respeito de qual componente ou aliado devemos nomear como o protagonista da campanha (o “demandante” ou o “requerente”) e em que oponente específico (“acusado” ou “respondente”) concentrar-se como o objeto de ação jurídica.

d. Foros

Podemos propor ações jurídicas em diferentes foros que oferecem tipos e níveis diferentes de recursos. A estrutura específica dos foros de resolução de disputas será diferente de um país para outro. Alguns exemplos (da Gana) incluem:

- Juizados de Comarca – disputas simples que envolvem pequenos montantes de dinheiro ou delitos com penas menores e decisões “rápidas”.
- Tribunais Superiores – disputas mais complicadas que envolvem montantes maiores e penas mais severas.
- Supremo Tribunal – disputas que requerem interpretação da constituição (lei fundamental).
- Comissão de Direitos Humanos e Justiça Administrativa – investigações de reclamações sobre o abuso de direitos humanos, que seguem um procedimento menos formal e sem o poder de obrigar o cumprimento das decisões.
- Comitês Seletos Parlamentares – amplos poderes de investigação, processos informais e poderes para influenciar a legislação.
- Comissões de Investigação – órgãos investigativos estabelecidos pelo Estado.

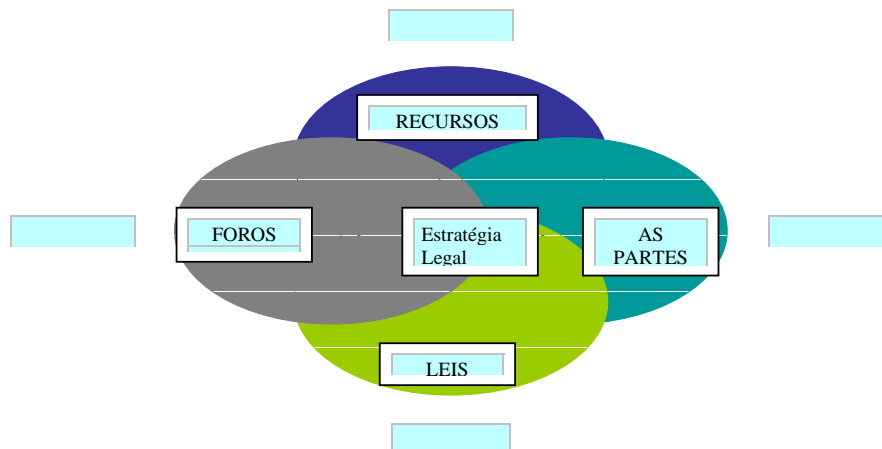
² Na Gana, a terra e as florestas pertencem às comunidades e não ao Estado.

- Tribunal Sub-regional de Direitos Humanos - órgão investigativo, estabelecido no âmbito da *Economic Community of West African States* – ECOWAS (Comunidade Econômica dos Estados Africanos Ocidentais (ECOWAS), o qual, por ser internacional, é teoricamente mais independente do Estado.
- Tribunal de Direitos Humanos da África – tribunal regional de direitos humanos disponível depois de esgotadas todas as opções nacionais.

Desenvolvimento de estratégias

Reunimos esses componentes, formando uma estratégia (Figura 4). Temos que manter o diálogo com nossos advogados a fim de assegurar que a estratégia seja intrinsecamente coerente e condizente com a estratégia geral da campanha. Devemos evitar o perigo de permitir que os valores se invertam. Por exemplo, do ponto de vista maior da campanha, uma determinada ação legal poderá servir apenas para fortalecer a mobilização em massa e para dar publicidade a uma questão de tal modo que vencer ou perder no foro escolhido será de importância secundária.

Figura 4: Desenvolvimento de estratégia legal



REFERÊNCIAS

Chapman & Fisher (2000) *The Thoughtful Activist: A Toolkit for Enhancing NGO Campaigning and Advocacy* New Economics Foundation

Coe, J & Smith, H (2003), *Action Against Small Arms: A Resource & Training Handbook*, Oxfam Publishing

Cohen D., Rosa de La Vega, Gabrielle Watson (2001), *Advocacy for Social Justice: A Global Action & Reflections Guide*, Kumarian Press

Danso, E. Y and Opoku, K (2004), *Legality and Impact Forest Utilisation Permits in Ghana*,

Krishna and E. Shrader, 1999. Social Capital Assessment Tool. Documento preparado para a conferência "Social Capital and Poverty Reduction" (Capital Social e a Redução da Pobreza), realizada no Banco Mundial em junho de 1999 (www.worldbank.org/poverty)

Lamb, Brian (1997), *The Good Campaigns Guide*, Oxfam Publications ISBN 0 7199 1504 X

Nelson, Paul (2001), *Globalization, NGO Advocacy, and International Financial Policy: Unlearning Lessons from Lobbying the World Bank* Oxfam Working Papers Series #6 - April, 2001

Women Law & Development International and Human Rights Watch Women's Rights Project (1997). *Women's Human Rights Step by Step*, Universidade de Minnesota