

DIREITO, DESIGUALDADES E POLÍTICAS PÚBLICAS

Rafaela Pires Teixeira¹

O art. 1º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) assenta como fundamento do Estado Democrático de Direito o princípio da dignidade da pessoa humana. Deste, decorre inúmeros outros direitos, dentre os quais se destacam o art. 5º e 6º do mesmo dispositivo legal, assentando direitos sociais, políticos e individuais.

Apesar de possuir todo esse arcabouço jurídico, constata-se que a eficácia dos mesmos é inócua. Assim, pretende-se neste artigo analisar esta aplicabilidade, propondo e ponderando políticas adequadas para possivelmente efetivar tais direitos, minimizando os problemas sociais existentes.

Para tanto, inicialmente, se fará uma breve abordagem das Constituições Brasileiras, desde a CF de 1934 até o momento atual, analisando as contribuições e retrocessos que cada uma impregnou na história do país.

Destacando para tanto, as desigualdades-sociais existentes na sociedade brasileira e seus efeitos na efetivação do Estado democrático de direito, ressaltando ‘dificuldades’ sociais como o desemprego, a pobreza, a discriminações de raça, gênero e classe, e seus retrocessos na construção da cidadania.

Nestes termos, analisará a questão da letalidade policial, que hoje, encontra-se em nível elevadíssimo, com um sistema de segurança pública ineficiente, onde as vítimas a ‘priori’ são pessoas pertencentes às classes menos favorecidas, geralmente negras, jovens e integrantes de comunidades sem a mínima visibilidade social.

Para por fim, sopesar as políticas públicas que são e que devem ser utilizadas pelo poder público no controle desses esfinge sociais, na tentativa

1 * Graduada em Direito pelo Centro Universitário Jorge Amado UNIJORGE (2012), especialista em Direito Público pelo Jus Podivm (2013), mestranda em Políticas Sociais e Cidadania na Universidade Católica do Salvador UCSAL. Advogada e Professora do Centro Universitário Jorge Amado.

de combater tais mazelas, não mais nas causas, mais sim em seus efeitos, para tanto arrazoará as políticas Universais e Focalizadas.

Não obstante o país ter rompido barreiras históricas adentrando no neoliberalismo, o que se observa em verdade é que não conseguiu efetivar o quanto posto no texto constitucional, carregando contradições latentes entre a legislação e a realidade.

Percebe-se que tal contradição reflete um contexto histórico de exclusão. Neste destacamos as palavras de Maria Luiza Rizotto, ao elucidar que na CF de 34, foi à primeira constituição do país a possuir um capítulo referente à ordem econômica e social, foi também pioneira na definição de responsabilidades sociais do Estado, todavia, apesar de qualidade nos serviços sociais, as formulações da política social introduzidas pelo modelo adotado na esfera governamental, além de manifestamente assistencialistas, eram freqüentemente utilizadas como instrumentos de controle e repressão das reivindicações por melhores condições de vida promovidas por segmentos organizados da classe trabalhadora.

No Estado novo, em 1937, a nova Carta Constitucional apresentava grandes retrocessos no que tange às liberdades políticas e aos direitos sociais dos cidadãos. Somando-se a isso, o novo panorama político do país, após a instauração da ditadura de Vargas, tornava extremamente difícil a sustentação desses direitos pela via da mobilização popular. Concomitantemente, a elaboração de uma nova legislação trabalhista interveio na composição de organização do movimento sindical, atrelando-o ao Estado e reforçando o corporativismo no interior das categorias de trabalhadores. Neste sentido, este período foi marcado assim por grandes retrocessos, como por exemplo a limitação do direito a educação.

O período posterior ao fim do Estado Novo, compreendido entre os anos de 1945 e 1964, registra na história brasileira a preponderância da política populista, destituindo assim Vargas do Poder, e a elaboração de uma nova Carta Constitucional, a de 1946.

A CF de 1946, por sua vez, abordou alterações na Ordem Econômica e Social, exacerbando o papel do Estado no desenvolvimento econômico e atribuindo-lhe a responsabilidade da justiça social. Corroborando ainda, a necessidade de conciliação da ordem econômica, com os princípios de justiça social.

A característica populista, herdada da era do Estado Novo, moldava as possibilidades de relacionamento do Estado com a sociedade civil organizada: digerindo as relações do Estado sobre os movimentos sociais e as formas de representação das classes populares da época. Essa tutela parcial do Estado não chegou, entretanto, a bloquear por completo a organização política de importantes grupamentos, em diversas esferas da sociedade.

Neste pesar, ao avaliar as características fundamentais dos governos populistas, compreendemos que a ação política institucional orientava-se pela expansão pontual de benefícios sociais, sem que tal expansão consistisse realmente no reconhecimento de novos direitos sociais, ou sequer no estabelecimento de políticas duradouras, o que na opinião do autor estes governos apresentavam dificuldade na incorporação efetiva das reivindicações populares de maior profundidade.

Conforme estabelece a autora, no início da década de 1960 o contexto político brasileiro anunciava uma era de grandes modificações sociais. Nos mais diversos campos da vida nacional surgiam movimentos sociais de grande amplitude.

No final da década de 1970, assim como no início da de 80, o modelo instaurado pelo regime militar deu seus primeiros sinais de colapso, agravaram significativamente as condições gerais de vida da população, como aumento do desemprego, por conseqüência a miséria, fizeram ressurgir os movimentos sociais de reivindicação, que motivavam a restauração do regime democrático, após o último governo militar.

Explanou ainda, que o esgotamento do modelo político anterior, acentuou-se com a desigualdade vivenciada no país, o que, como dito, desencadearam em grandes movimentações sociais. Que acabou por instituir uma nova política, com um contexto “eminente” democrático, com instituição de novos direitos ou, simplesmente, na expansão da abrangência de direitos antigos.

Fase esta, onde os benefícios e serviços sociais deixariam de ser apresentados como “concessões”, para se converterem em “direitos” das populações necessitadas, conduziria, portanto, à edificação de uma nova ordem democrática. Tratava-se naquele momento de instaurar no país, talvez pela primeira vez em sua história, uma democracia social.

Assim, para a mesma, o governo da Nova República firmou-se como um momento no qual se colocaram definitivamente os desafios da universalização, descentralização e nova hierarquização dos serviços nas políticas sociais brasileiras. No entanto, a afirmação da responsabilidade governamental na realização das políticas sociais só chegaria definitivamente na nova ordem constitucional de 1988, onde as ambições de extensão das políticas públicas foram consolidadas mediante a afirmação de garantias constitucionais nas áreas da Educação, da Saúde, da Previdência e da Assistência Social.

Não obstante, o que se atém em verdade, é que apesar do país romper barreiras, com a instauração do Neoliberalismo e a Constituição Federal de 88, os direitos elencados, não alcançou a real aplicabilidade, não logrando eficácia a política universalista pretendida e a aplicação dos direitos “sociais”.

O desemprego e a marginalização no Brasil, desde a inauguração deste novo modelo é latente, estereótipos são constantemente criados em uma sociedade tão desigual. Não se respeita as diferenças e, muito menos se implantam medidas para tanto, não se efetivando preceitos de uma cidadania.

Chantal, assenta, nesta linha, que o importante é estabelecer que a cidadania não é um status legal, mas uma forma de identificação, um tipo de identidade política: algo a ser construído, e não empiricamente dado.

Conforme estabelece a autora, se compreendermos a cidadania como a identidade política criada através da identificação com a república, uma nova concepção de cidadão toma-se possível. Assim, neste contexto, compreendemos cidadania, como uma identidade política comum de pessoas que poderiam estar engajadas em muitos e diferentes empreendimentos de fins e com diversas concepções do bem, mas que aceitam se submeter às regras prescritas pela república, na busca de suas satisfações e no desempenho de sua ações.

Destaca-se nas palavras do autor, que com essa nova concepção de cidadão, que se adéqua a idéia de república, temos que:

A criação de identidades políticas de cidadãos democráticos radicais depende, portanto, de uma forma de identificação coletiva entre as demandas democráticas, encontradas numa variedade de movimentos de mulheres, trabalhadores, negros, homossexuais, ecológicos, assim como em alguns outros “novos movimentos sociais”.

Assim, esta concepção de cidadão estende a esfera dos direitos, a fim de incluir os grupos até aqui excluídos, e mais, entendem que tal cidadania só será efetivada se tais direitos estiverem consagrados na prática.

Destaca para tanto, princípios basilares do Estado Democrático de Direito, que é a liberdade e igualdade. Esta interpretação pressupõe que aqueles princípios sejam entendidos de maneira que leve em consideração as diferentes relações sociais e posições de sujeito nas quais elas são relevantes: gênero, classe, raça, etnicidade, orientação sexual, etc.

Destarte, André Botelho, afirma que “pertencer a um Estado garantidor de direitos é, sem dúvida um aspecto central da cidadania”. Assentando ainda, ao nosso sentir, de forma acertada que identidade e cidadania não são conceitos estanques, mas que estão entrelaçadas com os meios sociais, “com as agencias que fazem deles os homens que a mobilizam”.

Assevera, entretanto, que no Brasil, apesar de ter todos os direitos sociais e individuais assegurados na Constituição Federal, seguiu os rumos da historia do país, que se tornou independente com a maior parte dos indivíduos excluídos dos direitos civis e políticos, e principalmente sequer mobilizados por um sentido de nacionalidade.

Neste ponto em específico, ressaltamos a necessidade de respeito às diferenças, como condição essencial para aplicação dos direitos sociais e a efetivação da real democracia, promulgada a mais de 20 anos na Carta Constitucional.

Nesta questão de efetivação de direitos, ressaltamos a notável contribuição de *Archon Fung e Joshua Cohen*, ao estabelecer os liames da diferença de uma democracia radical e uma democracia representativa, esta, por sua vez é para este:

Os cidadãos são portadores de direitos políticos, dentre eles os direitos de expressão, associação e sufrágio; os cidadãos manifestam seus interesses por meio do exercício dos direitos políticos, em particular por meio do voto em seus representantes, nas eleições regulares; as eleições são organizadas por partidos políticos rivais e a vitória eleitoral significa o controle do governo, o que dá aos candidatos vencedores a autoridade para moldar as políticas públicas por meio da legislação e do controle que exercem sobre a administração.

Enquanto que a democracia radical vai muito além, ao estabelecer a real participação do cidadão na gestão da coisa pública, assentando que os cidadãos devem ter uma atuação direta nas escolhas públicas, tendo a garantia de que suas preocupações e opiniões serão efetivamente ouvidas e atendidas por parte dos administradores públicos. Com uma, Democracia mais deliberativa, em que os cidadãos abordam os problemas públicos por meio de um pensar conjunto sobre a melhor maneira de resolvê-los.

Assim é imprescindível e necessário que o cidadão participe ativamente nas tomadas de decisões do poder público, na tentativa de amparar as arrestas da desigualdade tão latentes na sociedade brasileira, efetivando o quanto posto na CF/88, assim como, o sistema democrático e a real cidadania. Uma vez que, a política Universalista, como mostra Maria Luiza Rizotti, em que o Estado, propõe políticas públicas de âmbito geral, para pessoas esparsas, com a redistribuição, não é capaz de solucionar os problemas sociais.

Célia Kerstenetzky, por sua vez, apresenta outro modelo de política, ao propor que “questão das políticas sociais no Brasil se apresenta na escolha entre dois modelos a focalizada e a universal”. Assenta que o caráter “social” das políticas públicas como conceito de “justiça social” diverge conforme esta escola.

Assevera que o estilo de política social, se universalizada ou focalizada, depende de uma prévia escolha dos princípios que se aplicam a justiça social. Sendo que, a Justiça social é a distribuição dos resultados econômicos no mundo contemporâneo: o mercado e o Estado.

Para Célia a “concepção de “justiça de mercado” atribui ao mercado a função de distribuição das vantagens econômicas (por meio de remunerações diferenciadas aos portadores de recursos econômicos), cabendo ao Estado de Direito zelar pela lei e a ordem necessárias ao seu funcionamento, o que implica basicamente na garantia dos direitos de propriedade e do cumprimento dos contratos, além de proteção contra a fraude”.

Kerstenetzky, afirma que a questão pública brasileira, “incomoda” os interlocutores que se identificam com ideais de justiça distributiva *porque é por este é associada à concepção de justiça de mercado*, e esta, viola sobremaneira os direitos do cidadão.

Neste ponto, destacamos a letalidade policial e as violações ao direito que a mesma causa, vitimando principalmente pessoas rotuladas, marginalizadas,

inclusas na linha de pobreza, geralmente negras e jovens. Destacamos nesse ponto, a necessidade de atuação do Estado com políticas de cunho focal agindo nestes entes em específico, afim de modificar este caótico cenário.

Uma vez que no ano de 2012, conforme estabelece a 7ª Edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública morreram cerca de 1890 civis no país, com uma média de 05 (cinco) pessoas por dia, pela atuação do policiamento. Nesta linha, frisamos que a Bahia é o estado que mais mata, com números absolutos, cerca de 5.462 assassinatos por ano. Em confronto com a polícia, o mesmo encontra-se em terceiro lugar com 344 vítimas, morrendo aproximadamente uma pessoa por dia em “combate” com policiamento estatal.

Destacamos ainda, segundo a fonte ora mencionada, que o país comete 04 (quatro) vezes mais homicídios que a média mundial, “matando” 4,6 vezes mais do que os Estados Unidos, 02 vezes mais do que a Venezuela (que tem o dobro de assassinatos) e 126 vezes mais do que o Reino Unido.

São números absolutos que precisam ser reduzidos e, este só será possível com uma atuação estatal de preparação destes policiais, que não raras vezes são vítimas do próprio sistema, sofrendo com precárias condições de trabalho.

Assim, políticas têm que ser estabelecidas com este foco, são índices alarmantes e que necessitam de uma atuação Estatal. Kerstenetzky dispõe, que a focalização, propõe dois focos, inicialmente o condicionalidade, que é a questão de atingir os objetivos, dependendo das metas a serem utilizadas, para tanto coloca algumas variáveis como gastos e políticas públicas. A Segunda é a reparatória, que é a necessidade de restabelecer o acesso efetivo aos direitos universais formalmente iguais, acesso que teria sido perdido por injustiças passadas, podendo ser pensada como um termo de política redistributiva.

Neste sentir, correlacionando com a Letalidade policial, pensa-se que tal esfinge deve ser pensada como um problema social e, como tal, ser proposta, como expõe o autor, metas para a sua solução, trancos gastos e políticas públicas para sua resolução. Assim como medidas reparatórias, restabelecendo direito, anteriormente violados.

Neste pesar, destacamos as palavras de Chantal, principalmente no que tange a utilização de políticas focais e universais, a que a autora atribui de liberalismo versus republicanismo cívico. A mesma questiona como devemos conceber a cidadania quando o objetivo é uma democracia radical e plural?

Estabelece ainda, que uma concepção democrática radical de cidadania se liga aos debates atuais sobre a “pós-modernidade” e a crítica do racionalismo e o universalismo. A visão de cidadania que, propõe o autor, rejeita a idéia de uma definição universalista abstrata do público, aposta a um domínio do privado.

Neste ponto em específico, ressaltamos a adesão da autora a política focalizada, onde, afirma que políticas públicas universais não são apropriadas, vez que, devem ser especificado a quem a política irá alcançar como requisito de eficácia.

Deste modo, o que se observa em verdade, é que apesar de romper regimes autoritários com a transição para a democracia, o Brasil não conseguiu romper com padrões institucionais imperiosos que enfraquecem as garantias dos direitos a cidadania.

Segundo preceitua Maria Luiza Rizotti, no Brasil, não se chegou a constituir o Estado de Bem-Estar Social. Uma vez que, o sistema econômico brasileiro caracterizou-se pela intervenção do Estado como influente econômico sobre as formas essenciais de acumulação, realizando com o fundo público os investimentos essenciais ao desenvolvimento econômico.

Desta feita, para que se tenha efetivado os direitos e garantias constitucionais, devem-se atuar prioritariamente a nosso sentir em políticas focalizadas com alvos específicos em medidas compensatórias, para tanto, faz-se necessário que os recursos estatais sejam disponibilizados com esta finalidade.

Destarte, para que se alcance o quanto posto, é imprescindível destacar ainda, a necessidade de uma escolha de qualidade em tempos de eleição. Para tanto ressaltamos as palavras de Guilherme O'Donnell, ao assentar que Democracia é um método político, calcadas em decisões políticas – legislativas e administrativas, no qual os indivíduos adquirem poder de decidir através do voto livre, para tanto parafraseia Schumpeter, ao relatar que “o método eleitoral é praticamente o único disponível para as comunidades, seja qual for o seu tamanho”. Para tanto, as eleições devem ser livre, igualitárias, decisivas e inclusivas.

Em linha de arremate, entende-se que para alcançar a verdadeira democracia, com a efetivação da cidadania e dos direitos postos, faz-se imprescindível a junção de inúmeros fatores, dentre os quais aqui explanados

destaca-se, a correta destinação dos recursos nas políticas focalizadas, escolha de políticos eficazes, atuação de Organizações não governamentais e da sociedade civil, apenas com a junção desses e de outros esforços que se conseguirá instituir o Estado de Direitos, extirpando as desigualdades.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 10 nov.2013

Botelho, André; Schwarcz, Lilia Moritz. **Cidadania e direitos: aproximações e relações.** In: Cidadania um projeto em construção. Minorias, justiça e direitos.

FUNG, Archon; COHEN, Joshua. **Democracia Radical.** In. Swiss Political Science Review, v.10, n.4, p. 169-180, Winter. 2004.

LIMA, R.S; BUENO, S. **7º Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** Campinas, 2013.

LOCHE, A. A letalidade da ação policial: parâmetros para análise. **TOMO**, São Cristovão, Sergipe, n.17, p.40-56, dez.2010.

“KERSTENETZKY, L. Célia. **Políticas sociais: focalização ou universalização.** In: Revista de Economia Política, vol 26, nº 4 (104), PP.564-574, outubro dezembro de 2006.”

“MOUFFE. Chantal. **A cidadania democrática e a comunidade política.** In: Dimensions of Radical Democracy – pluralisms, citizenship, community, ed. Por Chantal Mouffe. London, Verso, 1992.”

O'Donnell, Guilherme. **O regime democrático (ou a democracia política) e a cidadania como agência.** In Democracia, agência e estado. Tepria: com intenção comparativa.

RIZOTTI, Maria Luiza Amaral. **A construção do sistema de proteção social no Brasil: avanços e retrocessos na legislação social.**