

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

JOSÉ ADÉRCIO LEITE SAMPAIO

NELSON JULIANO CARDOSO MATOS

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

C755

Constituição e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFPR

Coordenadores: Nelson Juliano Cardoso Matos; José Adércio Leite Sampaio – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-532-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Participação popular. 4. Poder Judiciário. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (27. : 2017 : São Luís, Maranhão).

CDU: 34



XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

Apresentação

Os temas discutidos no GT foram de importância e atualidade ímpares. Questões como colonização da política pela economia e, em certa medida, pelo direito estiverem transversalmente presentes em praticamente todos os temas.. As matrizes históricas da disfuncionalidade da política brasileira também foram discutidas, bem como temas recorrentes como ativismo judicial, atuação do legislador, notadamente, dos direitos fundamentais e políticas públicas. As apresentações se fizeram em ambiente de participação e cooperação.

Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos - UFPI

Prof. Dr. José Adercio Leite Sampaio - PUC Minas / ESDHC

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: MECANISMOS PARA A CONSTRUÇÃO DA IGUALDADE E DA CIDADANIA ATIVA

DEMOCRACY AND PARTICIPATION: MECHANISMS FOR ACTIVE CITIZENSHIP

Carla Daniela Leite Negócio ¹

Resumo

A democracia e os direitos humanos encerram uma multiplicidade de significado, que vão além do poder de votar e ser votado, devendo consistir, ainda, na possibilidade de interferir no direcionamento do Estado e implementação das garantias fundamentais. Os direitos humanos são instrumentos fundamentais para uma ampliação da cidadania, e fator precípua na mudança de paradigma, para a construção de uma democracia que permitirá uma participação real, e não apenas retórica, nos direcionamentos do Estado.

Palavras-chave: Palavras-chave: 1. direitos humanos, 2. políticas públicas. 3. igualdade. 4. políticas afirmativas. 5. cidadania

Abstract/Resumen/Résumé

Democracy and human rights contain a multitude of meanings, which go beyond the power to vote and to be voted, and must also include the possibility of interfering in the direction of the State and the implementation of fundamental guarantees. Human rights are fundamental instruments for an expansion of citizenship, and a key factor in the paradigm shift, for the construction of a democracy that will allow real participation, not just rhetoric, in the direction of the State.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: 1. human rights, 2. public policies. 3. equality. 4. affirmative policies. 5. citizenship

¹ Mestre em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas - Universidade Federal da Paraíba

1. Introdução

A evolução dos direitos humanos revela uma sucessão de fases demarcatórias e cumulativas da consolidação gradual de novos direitos que, simultaneamente, se contrastam e se completam, transparecendo, em cada dimensão, aspectos comuns e peculiares advindos nas necessidades de aperfeiçoamento da convivência humana num contexto fático-temporal.

A questão que sucede é averiguar o longo processo de conscientização e internalização de tais direitos inerentes ao gênero humano, impelido por fatores políticos, sociais e econômicos. Num segundo momento, a cidadania passou a adotar outros parâmetros, devendo ser efetivada em nossa vida social, deixando de ser apenas uma previsão formal do sistema jurídico.

A análise dos direitos sociais não pode prescindir de prévias reflexões sobre a afirmação desses direitos. Nascidos com caráter individualista, impondo, em contraposição ao absolutismo, proteção à pessoa e limitações a ações do Estado, esses direitos necessitam de medidas a serem promovidas pelo Estado para o reequilíbrio social, inconciliáveis com a separação Estado-sociedade.

A própria democracia está no centro deste debate, uma vez que os Estados adotam a sua denominação, mas há uma divergência fundamental entre seus procedimentos e fundamentos, bem como de sua legitimação.

Para além do poder de votar e ser votado, os cidadãos, em geral, dispõem de poucas e limitadas possibilidades de interferir no direcionamento do Estado e implementação das garantias fundamentais. Um indivíduo livre deverá ter acesso aos direitos sociais e econômicos. A democracia real terá que se abrir à possibilidade de participação constante nos destinos do Estado, da sociedade, e da economia. Só então a população será formada por cidadãos, que não apenas votam, mas se educam, se informam, se alimentam, se vestem, trabalham, enfim, têm dignidade.

Nesse contexto, as desigualdades sociais e econômicas tornaram-se intoleráveis para grande parte da população, principalmente de nosso País, que passa a exigir soluções de garantia de direitos fundamentais, o que se reflete na cidadania do Estado Brasileiro.

Não basta a Constituição Federal dispor de uma enorme gama de direitos sociais e tratar dos instrumentos para sua realização. A concretização desses direitos dependia de uma atuação eficaz dos Poderes e Órgãos do Estado, em parceria com a sociedade civil organizada e, sobretudo, de um controle efetivo sobre essas políticas e a forma de sua consecução.

Essa nova percepção está amplamente relacionada com a emergência de um novo espaço político, plural, no qual se inserem, no âmbito de uma democracia participativa, os

movimentos sociais, sujeitos coletivos e cidadãos em geral, organizados a fim de postular a fruição das garantias fundamentais, com vistas à transformação do modelo excludente que hoje prevalece.

Adotando Boaventura Santos, defende-se, e essa é a principal finalidade, “uma sociedade-providência transfigurada que, sem dispensar o Estado das prestações sociais a que o obriga a reivindicação da cidadania social, sabe abrir caminhos próprios de emancipação.

A resposta está, portanto, na construção de uma alternativa participativa, consolidada no espaço da cidadania, a fim de encontrar um novo papel para o Estado e a Constituição, cuja diretriz deverá residir na prevalência real dos direitos humanos.

2. A caracterização da democracia

2.1. As “regras do jogo”

De acordo com Bobbio, é inerente a qualquer regime democrático a instituição de normas e leis que regulem “o jogo” das disputas políticas. Com o advento do Estado moderno e, conseqüentemente, a ascensão da democracia representativa, passou-se a estabelecer previamente em constituições um conjunto de regras que tratassem da forma de como o poder político seria disputado e exercido em um dado país. Na visão do autor, a existência de tais regras caracteriza um regime como “democrático”, em contraposição a um estado “autocrático”, onde o poder nunca está em disputa, e o povo jamais é chamado para tomar alguma decisão. Nesta perspectiva, “as regras do jogo” valem como condição da democracia.

No intuito de reforçar as diferenças entre as formas democráticas e não-democráticas de governo, o pensador italiano nos diz que é possível perceber alguns requisitos essenciais que caracterizam e são inerentes às primeiras. O principal requisito para se classificar um regime de “democrático” é justamente a adoção por parte deste do referido conjunto de regras que regulam antecipadamente em lei quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos.

Nesse sentido, Bobbio enumerou algumas regras que ele classificou como “procedimentos universais”, ou seja, normas que podem ser encontradas em qualquer regime chamado de democrático. Vejamos cada uma delas:

1. Todos os cidadãos que alcançaram a maioria, sem distinção de raça, religião, condição econômica e sexo, devem desfrutar dos direitos políticos, ou seja, todos têm o direito de expressar sua própria opinião ou de escolher quem a exprima por eles;
2. O voto de todos os cidadãos deve ter o mesmo peso
3. Todas as pessoas que desfrutam de direitos políticos devem ser livres para poder votar de acordo com sua própria opinião, formada com a maior

liberdade possível por meio de uma concorrência livre entre grupos políticos organizados competindo entre si

4. Devem ser livres também no sentido de ter condições de escolher entre soluções diferentes, ou seja, entre partidos que têm programas diferentes e alternativos.

5. Seja por eleições, seja por decisão coletiva, deve valer a regra da maioria numérica, no sentido de considerar o candidato eleito ou considerar válida a decisão obtida pelo maior número de votos

6. Nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria, particularmente o direito de se tornar pro sua vez maioria em igualdade de condições.

Se essas seis regras foram aplicadas na vida política de uma coletividade, essa pode, no dizer de Bobbio, ser classificada como democrática.

Cabe, contudo, nesse momento, uma importante observação: trata-se, aqui, apenas da democracia formal, sem adentrar, ainda, o seu aspecto material, que será tratado mais adiante.

2.2. A Poliarquia

Também Robert Dahl debruçou-se sobre esse tema, analisando diversos aspectos da democracia formal, por ele denominada “poliarquia”.

Comparando a democratização como um processo ascendente de contestação política reunida à expansão dos direitos de participação, Dahl identificou diferentes modalidades de regimes políticos: hegemonias fechadas, hegemonias inclusivas, oligarquias competitivas e poliarquias. Nos regimes caracterizados como “hegemonias fechadas”, percebe-se a ausência tanto da contestação política quanto do direito de participação. Já nas “hegemonias inclusivas” a participação política se faz presente, ao passo que a contestação ainda é inexistente; aqui existe a participação, mas não há eleições. Inversamente, nas “oligarquias competitivas” ocorrem eleições competitivas, mas sem a inclusão política. Por fim, as “poliarquias” são caracterizadas por abrigar tanto a contestação política, como o direito de participação. Sobre os regimes poliárquicos, o autor nos fala que:

“ As poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública. (DAHL, 1997, p. 31)

A poliarquia é uma ordem política que se distingue pela presença de algumas instituições indispensáveis. No livro “Democracy and its critics”, de 1989, Dahl enumerou sete instituições necessárias à poliarquia. Para facilitar nossa compreensão, é interessante que coloquemos aqui a maneira como o autor expõe e explica cada uma delas.

1. Funcionários eleitos: os funcionários eleitos são constitucionalmente investidos do controle político das decisões governamentais
2. Eleições livres e justas: os funcionários eleitos são escolhidos em eleições frequentes, conduzidas de um modo justo, nas quais a coerção é relativamente rara
3. Sufrágio inclusivo: praticamente todos os adultos têm o direito de votar na eleição dos funcionários do governo
4. Direito de concorrer a cargos eletivos: praticamente todos os adultos têm o direito de concorrer a cargos eletivos no governo, embora os limites de idade possam ser mais altos para ocupar o cargo do que para o sufrágio
5. Liberdade de expressão: os cidadãos têm o direito de se expressar, sem o perigo de punições severas, quanto aos assuntos políticos de uma forma geral, o que inclui a liberdade de criticar os funcionários do governo, o governo em si, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia dominante.
6. Informação alternativa: os cidadãos têm o direito de buscar soluções alternativas de informação. Ademais, existem fontes de informação alternativa protegidas por lei.
7. Autonomia associativa: Para alcançar seus vários direitos, os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes, inclusive partidos políticos independentes e grupos de interesse.

De acordo com Dahl, todas essas instituições devem existir para que um sistema possa ser classificado como poliárquico.

2.3. A importância da Poliarquia e de sua insuficiência

Dahl elenca, ainda, diversos argumentos para explicitar a importância da poliarquia, que podem ser assim resumidos: 1) nas poliarquias os direitos civis, como liberdade de organização e expressão, estão mais assegurados; 2) ampla participação e competição política provocam alternância na composição dos cargos públicos, aumentando a representatividade do regime; 3) na medida em que um sistema político torna-se mais institucionalizado ou mais participativo, a classe política busca apoio de grupos até então marginalizados do processo político, obrigando o governo a ser mais responsivo; 4) quanto maior a oportunidade de se organizar e de expressar os interesses, maior a probabilidade de que eles sejam representados; 5) quanto mais poliárquico, menor será a chance de um governo aplicar sanções extremas contra a população; 6) as consequências de um regime poliárquico são mais desejáveis do que as consequências de um regime não poliárquico.

As democracias nesse formato estão hoje consolidadas, assim como reconhece Robert Dahl:

“Na verdade, uma das mudanças mais impressionantes deste século tem sido o virtual desaparecimento de uma total negação da legitimidade da participação popular no governo. Somente um punhado de países não tem conseguido garantir uma votação pelo menos ritualística de seus cidadãos, e de manter ao menos eleições nominais; mesmo os ditadores mais repressivos

geralmente se dizem favoráveis, hoje em dia, ao legítimo direito do povo de participar no governo, isto é, de participar na “administração”, ainda que não na contestação pública” (DAHL, 1997, p. 28)

Contudo, embora reconheça que as instituições da poliarquia são necessárias, e mesmo imprescindíveis, à democracia em grande escala, afirma que certificar que são necessárias não é o mesmo que afirmar que elas são suficientes. O fato é que todas as instituições citadas acima são indispensáveis para a “consecução mais viável possível do processo democrático no governo de um país”. (DAHL, 2012, p. 352). Viável, mas longe ainda do ideal de democracia mais amplo.

2.4. As “promessas não cumpridas” pela democracia

Ao analisar a democracia atual, Bobbio realizou um contraponto entre “os ideais democráticos”, ou seja, os princípios e valores inerentes à democracia, e os atuais regimes que se dizem democráticos, que ele chamará de “democracias reais”. A intenção é examinar o contraste entre o que foi prometido e o que foi realizado. Para isso, Bobbio sistematiza seu estudo naquilo que ele chamou de “promessas não cumpridas da democracia.” Ao todo, ele enumera seis. Observemos cada uma delas.

A primeira promessa não cumprida diz respeito ao nascimento da “sociedade pluralista”. A democracia nasceu de uma concepção de que qualquer forma de organização coletiva é um produto da vontade dos indivíduos. O que caracterizaria uma sociedade democrática das demais seria o seu caráter centrípeto, isto é, as decisões políticas eram tomadas pelos deliberantes num único centro de poder. O que temos nas democracias atuais é uma realidade bem distinta, onde podemos notar uma “sociedade centrífuga”, que não possui apenas um centro de poder definido, mas vários. “O modelo do Estado democrático fundado na soberania popular era o modelo de uma sociedade monística. A sociedade real, subjacente aos governos democráticos é pluralista.” (Bobbio, 2009, p. 36)

Bobbio nomeou aquela que chamou de segunda promessa não cumprida de “revanche de interesses”. Aqui, o tema principal é o da representação.

“a democracia moderna, nascida como democracia representativa em contraposição à democracia dos antigos, deveria ser caracterizada pela representação política, isto é, por uma forma de representação na qual o representante, sendo chamado a perseguir os interesses da nação, não pode estar sujeito a um mandato vinculado. (Bobbio, 2009, p. 36)

Segundo o autor, o que se pode notar nas democracias atuais é a existência de mandatos orientados pelo objetivo de defender interesses privados, na contramão de um mandato em

prol dos interesses gerais. Nesse ponto, podemos ver claramente o contraste entre os ideais democráticos e a realidade do funcionamento da democracia em nossos dias.

A terceira promessa não cumprida consiste na “persistência das oligarquias”. É possível observar na maioria dos estados que se dizem democráticos a presença de grandes corporações e grupos que influenciam fortemente as decisões políticas. Ao lado delas, persistem em muitos lugares verdadeiros “chefes políticos” que manipulam a representação e enfraquecem a democracia. Neste ponto Bobbio é taxativo: “a presença de elites no poder não elimina a diferença entre regimes democráticos e regimes autocráticos”. (Bobbio, 2009. P. 39).

O “espaço limitado” é a quarta promessa não cumprida da democracia. De início, o autor coloca:

Se a democracia não consegue derrotar por completo o poder oligárquico, é ainda menos capaz de ocupar todos os espaços nos quais se exerce um poder que toma decisões vinculatórias para um inteiro grupo social. Neste ponto, a distinção que entra em jogo não é mais aquela entre poder de pouco e de muitos, mas aquela entre poder ascendente e poder descendente. (Bobbio, 2009, p. 40)

Bobbio chama de poder ascendente aquele que vem de baixo, ou seja, são aquelas forças políticas que nasce com os mais diferentes setores da sociedade, seja dos sindicatos, da igreja, dos estudantes, etc. Já o poder descendente diz respeito aos interesses dos grandes grupos privados, da burocracia do Estado, dentre outros.

De acordo com o autor, “até que os grandes blocos de poder situados nas instâncias superiores da sociedade não sejam dissolvidos, o processo de democratização não pode ser dado por concluído.” (Bobbio, 2009, p. 40)

A quinta promessa não cumprida diz respeito ao que Bobbio chamou de poder invisível.

Desta delimitação do problema resulta que a exigência de publicidade dos atos de governo é importante não apenas, como se costuma dizer, para permitir ao cidadão conhecer os atos de quem detém o poder e assim controla-los, mas também porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é. (Bobbio, 2009, p. 42)

Bobbio nos fala da existência hoje em dia de um duplo estado, ou seja, ao lado do estado visível existiria sempre um estado invisível. Sabemos que atualmente várias decisões são tomadas sem o pleno conhecimento da grande maioria dos cidadãos nas muitas instituições que compõem o Estado.

A democracia é por excelência o regime das decisões públicas, transparentes, visíveis. Nenhuma decisão pode ser tomada sem o conhecimento anterior e posterior de todos, não

podendo o governo agir secretamente, sem divulgar os seus atos. Nesse sentido, o poder invisível é mais do que uma promessa não cumprida; é uma afronta às premissas da democracia, que estabelece o controle do poder por parte de todos.

Por fim, temos a sexta promessa não cumprida, que trata do cidadão não-educado. A ideia de que a democracia se aperfeiçoaria ao longo do tempo através da existência de uma constante prática democrática não se sustenta mais hoje em dia. O autor nos mostra que mesmo nas democracias mais consolidadas é possível encontrar uma série de elementos que não condizem com o verdadeiro ideal democrático.

A apatia política é um deles. O desinteresse pelos assuntos públicos chega a atingir mais da metade da população em alguns Estados, vide o pequeno número de pessoas que comparece para votar nas eleições quando votar não é algo obrigatório. Outra característica que vai de encontro à premissa democrática é a prevalência do interesse privado frente ao interesse público, algo que a educação democrática também não resolveu. Portanto, este é mais um contraste entre a democracia ideal e a democracia real.

2.5. A democracia ideal: algumas considerações teóricas

A distinção entre democracia ideal e democracia real é também um dos aspectos tratados por Robert Dahl. Em seus estudos, o autor sempre se preocupou em estabelecer as diferenças entre as práticas dos governos democráticos existentes em relação ao modelo ideal de democracia, ressaltando as dificuldades impostas pela realidade política, que impossibilitam a realização dos verdadeiros objetivos democráticos.

De acordo com Dahl, para que um sistema seja plenamente democrático, ele precisa satisfazer pelo menos cinco critérios, que podem servir como padrões em relação aos quais poderemos comparar as realizações e as imperfeições dos sistemas políticos existentes e de suas instituições.

Os critérios estabelecidos pelo autor estão diretamente ligados a um importante pressuposto da democracia, qual seja, o da igualdade de condição entre os membros de uma associação. Tais critérios partem do ponto de que todos os cidadãos são igualmente capacitados para participar da tomada de decisões políticas. Desse modo, é interessante analisarmos cada um deles, começando com aquele que o autor chamou de “Participação efetiva”. Este critério diz respeito ao fato de que ao longo de todo o processo de tomada de decisões vinculativas, todos os membros da associação devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser a política adotada. Eles devem ter oportunidades adequadas e iguais de colocar questões na

agenda e de expressar seus motivos para endossar um resultado e não outro. Com a aplicação desse critério, seria possível evitar que apenas uma minoria comandasse os rumos de uma associação.

O segundo critério trata da igualdade de voto. No estágio decisivo das decisões coletivas, cada cidadão deve ter assegurada uma oportunidade igual de expressar uma escolha que terá o mesmo peso da escolha de qualquer outro cidadão, isto é todas as escolhas devem ser contadas como iguais.

O entendimento esclarecido é o terceiro critério, e trata do fato de que, dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências. Este critério sustenta-se na igualdade de condições fundamentada tanto pela participação efetiva quanto pela igualdade de voto. Somente essa igualdade de condições proporcionada pela democracia possibilita que os membros de uma associação participem e influenciem no destino da mesma a partir de uma compreensão e de um entendimento esclarecido.

O quarto critério colocado é o controle do programa de planejamento ou controle da agenda. Os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento. Para Dahl, “O critério do controle final é, talvez, o que está subentendido quando se diz que, numa democracia, as pessoas deve ter a palavra final ou devem ser soberanas”. (DAHL, 2012, p. 179).

Finalmente, o quinto e último critério pode ser denominado critério da inclusão, que se refere à existência restrições no que tange à participação para a tomada de decisões coletivas. Sem dúvida alguma, essas questões, assim como outras que poderíamos elaborar, são complexas e não podem ser respondidas facilmente.

2.6. A democratização das poliarquias

A esses aspectos, para formar a democracia, Dahl acrescenta um outro: a responsabilidade. Para Dahl, a democracia é um sistema de governo que se caracteriza por ser responsável às preferências de seus cidadãos, sendo estes considerados politicamente iguais.

Outro pressuposto que também deve ser levado em consideração diz respeito ao fato de que, para um governo continuar sendo responsivo durante certo tempo aos seus cidadãos, é necessário que todos estes tenham oportunidades plenas de: a) formular suas preferências; b) expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva; c) ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo da fonte de preferência. “essas me

parecem ser as três condições necessárias à democracia, ainda que, provavelmente, não sejam suficientes. (DAHL, 1997, p. 26)

2.7. Liberdade vs. Igualdade

É sabido que não basta apenas se ter uma igualdade formal, expressa no texto de uma lei, visto que a sociedade é marcada por contradições econômicas e sociais que impossibilitam uma real participação de todos na tomada de decisões políticas.

Qual é então a proposta para modificar esse quadro? Bobbio nos diz que eles buscam ampliar o significado de democracia, na perspectiva de obter uma democracia substancial, ou seja, uma democracia que permita uma igualdade real entre todos os cidadãos e que resulte na igualdade de condições econômicas e sociais.

O centro do debate foi sem dúvida a necessidade de se alargar o espaço de atuação dos agentes para a tomada de decisões políticas. Com o decurso dos anos, o processo de “democratização” não mais se limita à esfera do Estado, mas passa também a fazer parte da sociedade como um todo. Bobbio nos diz que esse processo favoreceu uma “extensão da democracia”, o que permitiu uma participação mais ampla da sociedade civil, e com isso, a política não é mais uma esfera exclusiva dos políticos eleitos por eleições formais.

Em termos sintéticos, pode-se dizer que, se hoje se deve falar de um desenvolvimento da democracia, ele consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na substituição da democracia representativa pela democracia direta (substituição que é de fato, nas grandes organizações, impossível), mas na passagem da democracia na esfera política, isto é, na esfera em que o indivíduo é considerado como cidadão, para a democracia na esfera social, onde o indivíduo é considerado na multiplicidade do seu status, por exemplo, o de pai e filho, o de cônjuge, o de trabalhador, etc.). (Bobbio, 2011, p. 155)

Essa mudança de uma democracia política para uma democracia social consiste, segundo o autor, numa busca aos reais princípios e valores democráticos. Para ele, uma verdadeira democracia deve conjugar tanto a liberdade, que é algo inerente a essa forma de governo, quanto a igualdade, que deve ser o seu fim. Nesse sentido, vejamos suas palavras:

Desse modo o regime democrático é caracterizado não tanto pelas instituições de que se vale quanto pelos valores fundamentais que o inspiram e aos quais tende. As instituições são apenas meios para alcançar certos fins. Mas porque preferimos certos meios a outros? Por que, por exemplo, preferimos o sistema eletivo ao hereditário? Evidentemente, porque acreditamos que certos meios são mais aptos para alcançar o fim desejado. [...] o fim que nos move quando queremos um regime organizado democraticamente é, numa única palavra, a igualdade. Assim, podemos definir a democracia, não mais com relação aos meios, mas relativamente ao

fim, como o regime que visa realizar, tanto quanto possível, a igualdade entre os homens. (Bobbio, 2010, p. 38)

3. A Democracia como espaço de Construção e Efetivação dos Direitos Humanos

Partindo das concepções desenvolvidas no capítulo anterior, deve-se considerar a necessidade de existência e uma cultura democrática como requisitos para a efetivação dos direitos humanos.

A concepção dos direitos humanos parte da noção de *status*. A cidadania, nesse entendimento, seria um “status concedido àqueles que são membros de uma comunidade”.

Na sua caracterização do Estado Democrático de Direito, Lefort (1991) faz o contraponto com o Estado totalitário. Parte da noção do totalitarismo não como regime, mas como forma de sociedade, onde o núcleo de poder se fundamenta em nome da verdade absoluta, ou do saber, ou da ciência, ou da história. O poder totalitário faz coincidir absolutamente a esfera pública com a esfera estatal e esta se confunde com o privado, não deixando espaço de autonomia para o desenvolvimento das liberdades civis e políticas. Já a democracia implica afirmar uma “voz” que é distinta do próprio poder do Estado. O poder do totalitário ignora essa “voz”, e só reconhece a “voz” que esteja dentro de sua órbita de influência direta. O discurso totalitário do poder basta por si. Falta, assim, autonomia para a sociedade civil. Os indivíduos não são tratados como cidadãos e aquilo que seria considerado direito não passa de um disfarce para as práticas assistenciais do Estado.

Para Lefort, portanto, não existem direitos numa sociedade totalitária, visto que a lógica da sua existência não é o bem-estar. A lógica que prevalece numa sociedade totalitária é o poder do Estado, do Partido-Estado.

Uma das questões mais importantes colocadas diz respeito à capacidade dos direitos humanos serem o meio de luta que tem contribuído para a emergência e a consolidação democrática.

O constitucionalista Paulo Bonavides (1996) afirma que os direitos humanos, em suas dimensões mais conhecidas - a liberdade, a igualdade e a solidariedade, formam uma pirâmide cujo ápice é a democracia, como ponto culminante dos direitos antecedentes.

As liberdades civis e políticas são os requisitos para a existência de um debate público que se expressa como debate democrático. Ou seja, sem as liberdades democráticas, mesmo quando apenas expressas em enunciados formais, não é possível existir democracia. São tais liberdades, inclusive, que garantem as condições de reivindicação, protesto e demanda para o reconhecimento de direitos econômicos, sociais e culturais.

No primeiro momento, tais liberdades foram fundamentais para o rompimento com a noção fundada no sistema de privilégios das sociedades feudais pré-burguesas, requerendo a igualdade formal jurídica, a existência de uma medida única de valor jurídico, um direito único igual para todos. Serviriam como um espaço de ampliação de liberdades e direitos, abrindo potencial para as forças sociais se expressarem e ocuparem o espaço público com autonomia, independência e formas próprias de participação e organização, com um objetivo transformador.

Contudo, ao mesmo tempo que se revelam imprescindíveis para a construção de uma sociedade efetivamente democrática, essas liberdades se mostram, num segundo momento, insuficientes para embasar um processo de lutas sociais e de direitos como conquista de uma cidadania ativa.

Faz-se necessária, portanto, uma ampliação desse entendimento, a partir dos paradigmas propostos por Marx e pela Social-Democracia, criando-se um espaço social construído a partir da dialética do conflito.

No que diz respeito aos direitos econômicos, sociais e culturais, que dependem de uma ação positiva direta do Estado, a materialização de tais direitos se dá com a existência de leis e de políticas públicas distributivas. É essencial, portanto, a ampliação do espaço social, com a inserção de novos sujeitos e novas formas de participação, condizentes com a formulação de novos direitos, que muitas vezes se colocam em contraposição ao Estado, questionando diretamente seus conceitos e valores. Ultrapassa-se, dessa forma, a concepção de “cidadania passiva” ou “privada”, na qual o exercício dos direitos localiza-se na esfera privada, dependendo, apenas, da abstenção do Estado em interferir nessa esfera, e, eventualmente, protege-la da intervenção de terceiros, agentes internos ou externos; em busca da realização de prestações positivas pelo Estado, que implica numa obrigação social de participação na vida pública, bem como numa ampliação profunda na compreensão do papel do Estado, que passa a ser percebido em uma função ativa.

Tal concepção, contudo, não se consolidou de forma pacífica. Gerou, ao contrário, ampla discussão e oposição, especialmente daqueles filiados à visão liberal. Essa oposição se deu em dois níveis: a) pela compreensão da desigualdade como um fenômeno natural e esperado. Questionou-se, então, a disposição do Estado em suprir essas desigualdades, que devem ser resolvidas no campo privado, a partir do esforço e do mérito. O papel de “assistência” realizado pelo Estado, seria, nesse contexto, um estímulo ao ócio e, por outro lado, um desestímulo ao esforço e às conquistas individuais; b) a verificação da limitação do Estado e de sua insuficiência para promover os direitos humanos. As deficiências

identificadas nos serviços prestados pelo Estado geraram a constatação de seu despreparo para o exercício dessas funções e de sua incapacidade para ocupar o espaço que lhe foi destinado.

Essas constatações, por um lado, fundamentaram o surgimento do neoliberalismo, retomando as bases do Estado mínimo. Por outro viés, contudo, trouxeram a discussão a respeito da ampliação do espaço social e da assunção de novos atores para o exercício desse papel. Essas discussões, no dizer de Claude Lefort, suscitam – e fundamentam – uma nova rede de relações entre os homens. Para sustentar essa rede de relações, deve-se buscar num viés democrático original um duplo fenômeno que acompanha as diversas declarações de direitos humanos, quais sejam:

a) um poder destinado doravante a permanecer em busca de seu fundamento, porque a lei e o saber não são mais incorporados na mesma pessoa daquele ou daqueles que o exercem; e b) uma sociedade acolhendo o conflito de opiniões e o debate dos direitos, porque se dissolveram os marcos de referência da certeza que permitiam aos homens situarem-se de uma maneira determinada, uns em relação aos outros”. (LEFORT, 1991, p. 52).

Dessa forma, cria-se uma noção de cidadania ampliada, por meio da qual o Estado deixaria de ser a única fonte de poder político, compartilhando esse espaço com a sociedade civil.

Essa realidade tornou-se ainda mais efetiva com a assunção dos direitos de solidariedade, cuja concretização se dá não apenas com a participação ativa do Estado, como também de órgãos internacionais, organizações não-governamentais, movimentos sociais etc. Nesse contexto, o papel da sociedade civil é fundamental.

Não podemos perder de vista, nesse contexto, o potencial revolucionário e transformador da democracia, como uma força simbólica capaz de liberar energias sociais de luta capazes de criar as condições para conquistas no campo da cidadania coletiva.

Dessa forma, mais que um simples regime político, ou uma forma de governo, a democracia é uma prática social, que se expressa no espaço público e o qualifica como um espaço de exercício de direitos. Assim, a existência social num ambiente democrático, mais que uma reivindicação ou uma demanda humana, individual e coletiva, é condição de existência de um Estado Democrático de Direito, como o resultado das práticas dos cidadãos e do respeito aos direitos fundamentais.

4. As Ações Afirmativas como Instrumento para a Construção da Igualdade

4.1. Conteúdo

As ações afirmativas se constituem em um conjunto de políticas – públicas e privadas – que visam efetivar a igualdade, materializando-se por meio de ações que se destinam a grupos historicamente discriminados e, portanto, expostos a uma condição de maior vulnerabilidade.

De acordo com Flávia Piovesan (2005), destacam-se três vertentes no que tange à concepção da igualdade: a) igualdade formal, reduzida à fórmula “todos são iguais perante a lei” (que no seu tempo foi crucial para a abolição de privilégios); b) igualdade material, correspondente ao ideal de justiça social e distributiva (igualdade orientada pelo critério socioeconômico); e c) igualdade material, correspondente ao ideal de justiça como reconhecimento de identidades (igualdade orientada pelos critérios gênero, orientação sexual, idade, raça, etnia e demais critérios).

Para Nancy Fraser (2000-2001, p. 55-56), a justiça exige simultaneamente redistribuição e reconhecimento de identidades. O reconhecimento não pode reduzir-se à distribuição, porque o *status* na sociedade não decorre simplesmente em razão da classe. Reciprocamente, a distribuição não pode reduzir-se ao reconhecimento, porque o acesso aos recursos não ocorre simplesmente em razão do *status*. Propõe, então, desenvolver uma concepção bidimensional da justiça, que trata da redistribuição e do reconhecimento como perspectivas e dimensões distintas da justiça. Sem reduzir uma a outra, abarca ambas em algo mais amplo.

No mesmo sentido, Boaventura de Souza Santos (2003) afirma que apenas a exigência do reconhecimento e da redistribuição permite a realização da igualdade. Acrescenta, ainda:

Temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades (p. 56).

4.2. As ações afirmativas como mecanismos de reconhecimento e de redistribuição

Os estudiosos dividem-se entre os que defendem a igualdade material no sentido distributivo, ou seja, orientando-se no aspecto socioeconômico e defendendo, portanto, a adoção de políticas universais, e os que apregoam a necessidade de reconhecimento social da diferença, orientando-se por critérios como raça, gênero, deficiência ou condição socioeconômica, entre outros. Estes, por sua vez, entendem necessária a adoção de políticas focalizadas para a correção dos fatores de *discrímen*.

Afirma Celso Antônio Bandeira de Mello que o princípio da isonomia, consagrado no texto constitucional brasileiro de 1988, abrange discriminações legais, desde que justificadas. Isso se daria pela verificação da existência de três fatores: a presença de traços diferenciais nas pessoas, coisas, situações ou fatos; a correlação lógica entre fator erigido em critério de *discrímem* e a discriminação legal decidida em função dele; e a consonância da discriminação com os valores constitucionalmente protegidos. (MELLO, 2009).

Necessário observar que o autor não tratou das ações afirmativas, mas sua construção teórica permite a conclusão de que elas são compatíveis com o princípio constitucional da igualdade.

No mesmo sentido, Marcelo Neves considera:

A introdução de vantagens competitivas em benefício de grupos desfavorecidos poderá ser fundamentada constitucionalmente como a institucionalização de meios jurídico-políticos que se destinam a viabilizar a integração igualitária de todos os cidadãos no Estado e na sociedade em geral...” (NEVES, 2008).

O princípio constitucional da igualdade mostra-se, assim, sensível à redução das desigualdades entre os seres humanos e à erradicação das práticas discriminatórias, valendo destacar que, de acordo com o art. 3º da Constituição de 1988, são alguns dos objetivos fundamentais da República brasileira: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

4.3. Formulação

No Brasil, o debate sobre ações afirmativas intensificou-se a partir da Constituição de 1988, com a necessidade de efetivação da igualdade material em face de uma Constituição “cidadã” e democrática. Desde então, tem havido intenso debate a respeito da constitucionalidade das políticas de ações afirmativas, em que tem prevalecido argumentação ideológico-econômica sobre a jurídica.

Isso se justifica pelo fato de que os valores postos na Constituição, objetivando efetivar a igualdade material, trazem consigo a necessidade de que haja uma reformulação da postura do Estado e da sociedade como um todo, para considerar, do ponto de vista do reconhecimento e da inclusão, aspectos anteriormente ignorados, como raça, sexo, idade, origem, entre outros.

Desse modo, os objetivos para a criação e implantação de políticas de ação afirmativa serão sempre a transformação da sociedade, na busca de justiça social, com a inclusão desses grupos, enquanto persistirem as desigualdades. Assim, “a igualdade deixa de ser simplesmente um princípio jurídico a ser respeitado por todos, e passa a ser um objetivo constitucional a ser alcançado pelo Estado e pela sociedade.” (GOMES, 2001. P. 21)

Importante ressaltar, por fim, que as ações afirmativas não tornam as políticas universalistas desnecessárias. Ao contrário: devem somar-se àquelas, complementando-as e atendendo as demandas que as políticas universalistas são incapazes de resolver. As ações afirmativas o farão, objetivando o reconhecimento dos membros do grupo por elas alcançado como parceiros integrais na interação social, para a superação de uma segregação ou desvantagem.

5. A formação de um novo paradigma

Essa discussão, contudo, não se esgota nos modelos de Estado e seus desdobramentos políticos e econômicos. Para compreendê-la em toda a sua profundidade, precisamos remontar ao paradigma de racionalidade adotado pela civilização ocidental. A despeito de todas as mudanças e do processo histórico e sistemático narrado, esse modelo vem permanecendo inalterado, e influencia de forma definitiva o exercício dos direitos humanos e a própria compreensão do espaço democrático.

5.1. Boaventura Santos e a Razão Metonímica

Conforme Boaventura Santos, quando o liberalismo e a burguesia pretenderam impor seu modelo de Estado e prevalecer sobre as formas de civilização existentes, utilizaram, mais do que um sistema político e econômico, um mecanismo de dominação política não desconhecido historicamente: a instauração de um modelo de racionalidade que justifique o sistema e o torne universalmente e cientificamente aceito.

A instauração de tal modelo, contudo, só é possível a partir da constituição de um *paradigma* a partir do qual o cientista sabe, de antemão, *o que investigar e quais os resultados* que pode esperar dessa investigação. A existência de tal paradigma torna desnecessário explicar, a todo momento, os fundamentos do sistema, pois tais explicações já estão pressupostas. Com isso, o cientista tem mais interesse na preservação do paradigma do que no seu questionamento, porque a mudança de paradigma importa complicações indesejáveis.

A elaboração de tais paradigmas torna-se possível, no dizer de Boaventura Santos, a partir da criação dos modelos ocidentais de racionalidade, baseados na razão indolente. Esse

modelo de racionalidade ocidental (razão indolente) ocorre de quatro formas: a) razão impotente, que pensa não poder fazer nada contra uma necessidade concebida no exterior a ela própria; b) razão arrogante, que não sente necessidade de se exercer, pois imagina-se incondicionalmente livre; c) razão metonímica, que reivindica-se como a única forma de racionalidade, não reconhecendo legitimidade a outras; e d) razão proléptica, que não busca pensar o futuro, pois pensa saber tudo a seu respeito.

A razão metonímica baseia-se na totalidade sob a forma da ordem. Afirmando-se esse modelo de racionalidade como razão exclusiva e exaustiva – embora seja apenas a lógica da racionalidade existente no mundo abrangido pela modernidade ocidental – não é capaz de aceitar a compreensão do mundo além de sua própria compreensão. Transformando a parte em todo, coloca-se como a única alternativa racional possível para o mundo científico, deslegitimando, assim, quaisquer outros modos de conhecimento produzidos em dissonância com os seus pressupostos conceituais.

“A compreensão do mundo que a razão metonímica promove não é apenas parcial, é internamente muito seletiva. A modernidade ocidental, dominada pela razão metonímica, não só tem uma compreensão limitada do mundo, como tem uma compreensão limitada de si própria” (SANTOS, 2008, p. 98). A razão metonímica, diante da complexidade, ignora todos os dados da realidade que não se amoldam aos seus postulados a fim de que não fujam ao seu controle, homogeneizando-os como partes.

Por ser, contudo, uma falsa totalidade, a razão ocidental tem que ignorar o que não cabe nela e impor sua primazia sobre as partes que, para não fugirem ao seu controle, devem ser homogeneizadas. Dessa forma, a razão metonímica usa, para afirmar-se como todo, a produção de não existência, rejeitando, *in limine*, qualquer forma de pensamento que não esteja de acordo com os seus princípios. Há produção de não existência sempre que uma dada entidade é desqualificada e tornada invisível, ininteligível ou descartável de um modo irreversível.

Não há maneira única ou unívoca de não existir, porque são várias as lógicas e os processos por meio dos quais a razão metonímica produz essa não-existência. Distinguem-se, basicamente, cinco lógicas ou modos de produção de não-existência: a) monocultura do saber e rigor do saber, que consiste na transformação da ciência moderna e de seus parâmetros em critérios únicos de verdade e de qualidade, e declarando inexistente tudo o que o cânone não legitima ou reconhece. A não-existência assume aqui a forma de ignorância ou de incultura; b) monocultura do tempo linear, que baseia-se na ideia de que a história tem sentido e direção únicos e conhecidos. Dela derivam diversas formulações existentes nos últimos séculos:

progresso, modernização, desenvolvimento, crescimento, etc. Esta lógica produz não-existência declarando atrasado tudo que, segundo a norma temporal, é assimétrico em relação ao que é declarado avançado; c) lógica da classificação social, que tem como base a naturalização das diferenças, assentando-se em atributos que negam a intencionalidade da hierarquia social. A dominação é a consequência e não a causa dessa hierarquia e pode ser mesmo considerada como uma obrigação de quem é classificado como superior. A não-existência é produzida sob a forma de inferioridade insuperável porque natural. Quem é inferior, porque é insuperavelmente inferior, não pode ser uma alternativa aceitável a quem é superior; d) lógica da escala dominante – a escala adotada como primordial determina a irrelevância de todas as outras possíveis escalas. Na modernidade ocidental, a escala dominante aparece sob duas formas principais – o universal e o global. A não-existência é produzida sob a forma do particular e do local; e) lógica produtivista - nos termos desta lógica, o crescimento econômico é um objetivo racional inquestionável e, como tal, é inquestionável o critério de produtividade que melhor serve a esse objetivo. A não-existência é produzida sob a forma do improdutivo.

Boaventura afirma que, sem uma profunda crítica desse modelo de racionalidade, todas as propostas apresentadas pela nova análise social, por mais alternativas que se julguem, tenderão a reproduzir o mesmo efeito de ocultação e descrédito.

Propõe, então, uma sociologia dessas ausências, que tem por objetivo fazer com que as experiências qualificadas como ausentes, sejam libertadas e tornem-se presentes, reconhecendo-se seu caráter alternativo em relação às experiências hegemônicas. Com isso, seriam criadas as condições para ampliar o campo das experiências credíveis neste mundo e neste tempo.

Segundo Boaventura Santos, “o ordenamento jurídico reflete as condições prevalentes e, ao mesmo tempo, atua conformadoramente sobre elas.” (SANTOS, 2011, p. 161) Representa, assim, importante instrumento para a prevalência da razão metonímica, na medida em que transforma interesses particulares do pensamento hegemônico (parte) em interesse coletivo (todo), relegando à não-existência qualquer pensamento alternativo, seja por meio de sua deslegitimação teórica ou pelo não fornecimento, aos cidadãos ou grupos minoritários, de instrumentos eficazes para o seu estabelecimento. Reproduz, assim, o modelo vigente, desconsiderando as realidades sociais alternativas.

A racionalidade ocidental (razão indolente), na medida em que produziu as ausências necessárias que deram vigor ao capitalismo, produziu a exclusão política e social das classes consideradas “perigosas”, no instante em que, baseado na sua totalidade seletiva, destituiu da

sua visão de modernidade os direitos das minorias sociais, culturais e étnicas, onde em nome de uma presumida proteção “simbólica” dos direitos humanos, reforçou as formas de pensamento orientadas à reprodução das diferenças necessárias ao triunfo de um determinado modo de vida, que caracteriza uma parcela da sociedade, tida como hegemônica.

A Constituição Federal de 1988 pretendeu romper com esse sistema, buscando uma nova forma de tratar essas minorias. Segundo Deborah Macedo Duprat, a Constituição de 1988

representa uma clivagem em relação ao sistema constitucional pretérito, uma vez que reconhece o Estado brasileiro como pluriétnico, e não mais pautado em pretendidas homogeneidades, garantidas ora por uma perspectiva de assimilação, (...) ora submetendo-os forçadamente à invisibilidade” (DUPRAT, 2002, p.1).

Também para Juliana Santilli (2006), a Constituição Federal de 1988 representou um momento novo, possibilitando contemplar um marco legal de proteção de “novos direitos”, entre eles, notadamente, os direitos socioambientais.

Dessa forma, a busca pelo reconhecimento da identidade se soma à demanda pela ocupação do espaço social, de forma qualificada.

Contudo, apesar do reconhecimento desses direitos e da crescente visibilidade dada a essas minorias e a suas demandas, essa visibilidade não tem se convertido em reconhecimento de seu valor, do papel que desempenham e de seus direitos. Ao contrário, essa visibilidade contribui, muitas vezes, para o acirramento dos conflitos e deslegitimação ainda maior dessas minorias e desconstrução de seu espaço social e de direitos, uma vez que as diferenças são violentamente combatidas por esse modelo de racionalidade, que pretende aniquilá-las ou, na melhor das hipóteses, invisibilizá-las, marginalizando-as e negando as oportunidades de convívio e inserção social.

O Estado, por sua vez, assume uma estratégia em que aparenta estar acolhendo as demandas, assumindo compromissos anunciando publicamente ações, obras e recursos específicos, incorporando representantes desses grupos em diversas instâncias consultivas ou deliberativas (comissões, conselhos, etc.), quando na verdade está disfarçando seus interesses de Estado e neutralizando possíveis situações de enfrentamento.

Para mudar esse quadro, os vários movimentos reivindicatórios e, em especial, as minorias étnicas e populações tradicionais, vêm procurando revelar a face hegemônica do direito, desconstituir o seu discurso legitimador e atuar no sentido de alterá-lo, promovendo a inclusão de novos paradigmas, ampliando sua visão de mundo, calcada no modelo ocidental, e

admitindo e legitimando alternativas viáveis, retirando-as, assim, da condição de não-existência, e inserindo-as de forma autêntica no processo democrático.

Buscam, dessa forma, a criação de espaços sociais em que possam ser reconhecidos e valorizados, na condição de sujeitos participantes da definição dos seus direitos e de sua forma de exercício.

6. Conclusão

A percepção de que direitos de igualdade são voltados, por meio da solidariedade social, ao desenvolvimento pessoal pleno, faz com que o Estado avoque o papel de promotor de ações que criam desigualdades jurídicas, de modo a suprir necessidades naturais, econômicas ou sociais sobrevindas de debilidades setoriais, devendo, para tanto, interagir com as forças advindas da sociedade, que requerem respostas concretas e eficazes aos anseios comunitários. Verifica-se, ainda, que o incremento de tais direitos encadeia a proliferação de ações resultantes de metas conformadas com objetivos normativamente predeterminados.

A questão inicial versa sobre as finalidades de um Estado Social e Democrático de Direito, produto das sensíveis mudanças ocorridas nas Constituições do século XX, um conjunto de princípios que não apenas asseguram direitos ou dispõem sobre a organização política estatal, mas também normas programáticas, ou de promessa, de feição prospectiva. Tais princípios não oferecem a regulação integral e imediata das tarefas do Estado nos assuntos econômicos e sociais, apresentando, contudo, as finalidades a serem alcançadas, e que não podem ser olvidados nem mitigados.

Os direitos sociais fundamentais cobram, destarte, do Estado uma ação jurídica positiva, que não é, diretamente, um ato de criação normativa, mas uma ação fática indeterminada que se ordena para possibilitar o cumprimento de tais direitos, cabendo ao Estado a eleição de meios para assegurar a realização do direito.

A eficácia social ocorre quando há a realização do comando normativo do mundo real, devendo-se considerar os resultados alcançados pelas políticas públicas efetivos e harmoniosos com as suas diretrizes, que consistem em conjuntos de medidas articuladas, cujo escopo é movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública, concretizando direitos.

O conceito abstrato de direitos humanos, portanto, só poderá fazer verdadeiro sentido na medida em que grupos sociais venham a organizar lutas de emancipação guiadas por ele. A ampliação do espaço social é pressuposto básico do convívio democrático e da construção e exercício dos direitos humanos.

7. Referências

- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos Fundamentais**. Malheiros Editores. São Paulo, 2008.
- BALDI, César Augusto (Org.). **Direitos Humanos na Sociedade Cosmopolita**. Renovar, Rio de Janeiro, 2004.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011
- _____. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.
- _____. **Liberalismo e Democracia**. 2ª ed., São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.
- _____. **Teoria Geral da Política**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2000
- BONAVIDES, Paulo. **A Globalização que interessa**. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 16 jan 1996
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **O Conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas Públicas – reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas**. In MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Org). **Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba**. São Paulo: Malheiros, 1997.
- DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012
- DAHL; TUFTE. **Size and Democracy**. Stanford: Stanford University Press, 1973
- DUPRAT. Deborah Macedo. **O Estado Pluriétnico**. 2002. Disponível em http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/estado_plurietnico.pdf. Acessado em 02.04.2015.
- FRASER, Nancy. **Redistribución, reconocimiento y participación: hacia um concepto integrado de la justicia**. In: Organización de Las Naciones Unidas para La Educación, La Ciencia y la Cultura. **Informe mundial sobre la cultura: 2000-2001**.
- LEFORT, Claude. **Os direitos do homem e o Estado-Providência**. In: **Pensando o Político: Ensaio sobre Democracia, Revolução e Liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1991
- LIMA, André e BENSUSAN, Nurit (org). **Quem Cala Consente? Subsídios para a Proteção aos Conhecimentos Tradicionais**. Instituto Socioambiental. São Paulo, 2003.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MORIN, Edgar. **Saberes Globais e Saberes Locais**. Coleção Idéias Sustentáveis. Garamond, Rio de Janeiro, 2002.
- PIOVESAN, Flávia. **Ações Afirmativas na Perspectiva dos Direitos Humanos**, in **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 4355, jan/abr 2005
- SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos – Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. Ed. Peirópolis. São Paulo, 2005.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (org). **Conhecimento Prudente para uma vida decente – “Um discurso sobre as Ciências” revisitado**. Cortez Editora. São Paulo, 2004.
- _____. **O Discurso e o poder. Ensaio sobre a Sociologia da Retórica Jurídica**. Cortez. São Paulo, 1994.
- _____. **Pela mão de Alice – O social e o político na pós-modernidade**. 9ª edição. Cortez Editora. São Paulo, 2003.
- _____. **Semear e outras soluções. Os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais**. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 2005.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. **Controle Social e Transparência da Administração Pública Brasileira**. 2004. Disponível em www.tcu.gov.br.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global.: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.