



AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL NA PROMOÇÃO E NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E DE CIDADANIA: A BUSCA DO VALE ENCANTADO NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO¹

Rosane Teresinha Carvalho Porto²
Rodrigo Cristiano Diehl³

RESUMO: Com o presente estudo tem-se por objetivo abordar os impactos da globalização na concretização dos direitos fundamentais e da cidadania nos tempos atuais. Diante desse cenário, indaga-se: qual a importância das políticas públicas de inclusão social que visam garantir os direitos fundamentais e de cidadania em uma era marcada pelo processo de globalização? Para responder a tal problemática, estruturou-se o artigo da seguinte maneira: inicialmente discutiu-se os direitos fundamentais no cenário brasileiro realizando um diálogo contemporâneo para na sequência discorrer sobre a efetivação dos direitos fundamentais e de cidadania em um mundo marcado pela globalização para ao final analisar o papel desempenhado pelas políticas públicas em sua concretização. Desse modo, ao constatar as insuficiências na promoção e consolidação dos direitos fundamentais e de cidadania, propõe-se a implementação de políticas públicas que visam emancipar o sujeito. Em sua construção, utilizou-se como método de abordagem o hipotético-dedutivo, tendo por técnica de pesquisa a bibliográfica.

¹ Artigo baseado no estudo anteriormente publicado pelo autor. Referência da publicação inicial: DIEHL, R. C.; COSTA, M. M. M. Em busca do vale encantado na era da globalização: o papel das políticas públicas na consolidação da cidadania. *Revista Jurídica* (FIC), v. 2, p. 108-125, 2014.

² Doutora e Mestre em Direito, área de concentração: Políticas Públicas de Inclusão Social e Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Policial Militar. Professora de Direito da Infância e da Juventude, na UNISC. Estuda temáticas voltadas a Segurança Pública, criança e adolescente, criminologia, gênero e Justiça Restaurativa. Integrante do Grupo Direito, Cidadania e Políticas Públicas coordenado pela Professora Pós-Dra. Marli Marlene Moraes da Costa. E-mail: rosaneporto@unisc.br

³ Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa Prosup/CAPEX, na linha de pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social. Especializando em Direito Constitucional e Administrativo pela Escola Paulista de Direito - EDP. Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa Probiic/FAPERGS (2015). Integrante dos grupos de pesquisa: Direito, Cidadania & Políticas Públicas (Campus Santa Cruz do Sul - RS e Campus Soderadinho - RS), coordenado pela Pós-Dra. Marli Marlene Moraes da Costa e Direitos Humanos, coordenado pelo Pós-Dr. Clovis Gorcevski, ambos do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da UNISC e certificados pelo CNPq. Estuda temáticas voltadas ao acesso à justiça, controle de constitucionalidade, métodos consensuais de pacificação de conflitos, políticas públicas e sistemas regionais de proteção dos direitos humanos fundamentais. Advogado OAB/RS nº. 102.775. E-mail: rodrigocristianodiehl@live.com

Palavras-Chave: cidadania; direitos fundamentais; globalização; políticas públicas de inclusão social.

ABSTRACT: With the present study is intended to address the impacts of globalization on the realization of fundamental rights and citizenship in modern times. Given this scenario, look into: what is the importance of public policies for social inclusion aimed at guaranteeing the fundamental rights and citizenship in an era marked by globalization? To answer this problem, we structured the article as follows: initially discussed whether fundamental rights in the Brazilian scene performing a contemporary dialogue to the sequence discuss the realization of fundamental rights and citizenship in a world marked by globalization to the end analyze the role of public policies in their achievement. Thus, finding the weaknesses in the promotion and consolidation of fundamental rights and citizenship, it is proposed to implement public policies to emancipate the subject. In its construction, it was used as a method of approach the hypothetical-deductive, with the technique of the literature.

Keywords: citizenship; fundamental rights; globalization; public policies for social inclusion.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em um contexto de globalização sinônima de perversidade, resultante de todas as mazelas cultivadas por ações hegemônicas, será que a globalização não está caracterizada como um processo de involução da humanidade, a partir de um caráter de perda de identidade de pessoa à custa de um grupo? Nessa situação, Em Busca do Vale Encantado é um filme infanto-juvenil, em formato de desenho animado, produzido em 1988 que retrata a trajetória de dinossauros que, devido a escassez de vegetação para o consumo e os terremotos constantes, são obrigados a migrar para o oeste em busca de uma nova moradia, uma terra calma, promissora e verde, em uma jornada perigosa, cheia de desafios e cercada por inimigos.

Nesse cenário lúdico, o presente artigo tem por finalidade realizar uma análise entre a busca pelo vale encantado dos dinossauros e a busca que a sociedade contemporânea necessita realizar visando uma globalização voltada

ao ser humano, ou como ensina Milton Santos, uma globalização menos excludente, sendo fundada na produção de um novo discurso, de uma nova metanarrativa, isto é, na possibilidade de escrever uma nova história, baseada na esperança de uma cidadania como elemento de uma realidade inclusiva. Um pensamento a partir de uma nova racionalidade, convergente na construção de um universalismo que contemple à todos iguais possibilidades e condições.

Nessa empreitada, o estudo se subdivide em três momentos, onde no primeiro e segundo, realizar-se-á, respectivamente, uma análise acerca dos direitos fundamentais no cenário brasileiro contemporâneo e um estudo sobre a efetivação desses direitos fundamentais e de cidadania um mundo globalizado, onde essa globalização é vista por alguns como algo bom e por outros como algo ruim, mas para todos é um processo irreversível e que ao mesmo tempo é um paradoxo, pois tanto divide quanto une. E que a partir desses conceitos, necessita ser entendida a partir de três pontos: a globalização como fábula; a globalização como perversidade; e por uma outra globalização.

No terceiro capítulo, produzir-se-á uma análise baseada nas políticas públicas como propulsoras de uma cidadania emancipadora e garantidora de direitos fundamentais. Iniciando com a classificação dessas ações governamentais, tanto no sentido conceitual quanto nas diversas frentes que podem atuar. Na sequência, relatar-se-á a importância da participação de toda a comunidade na tomada de decisões, uma vez que, serão essas decisões que servirão de rumo para o desenvolvimento social.

Portanto, este estudo se mostra de extrema importância, ao passo que analisa a busca pela efetivação dos direitos e garantias fundamentais, tendo por base a concretização da cidadania em tempos de globalização. E que, a partir do afloramento da igualdade de oportunidades de todos os indivíduos e do papel que cada um exerce dentro de um contexto de comunidade, é que se buscará a plena consolidação dos direitos fundamentais.

Para tal construção, utilizar-se-á o método hipotético dedutivo como metodologia de abordagem, ao passo que consiste na adoção tanto do procedimento racional quanto do procedimento experimental. No que concerne às técnicas, o aprofundamento do estudo será realizado com base em pesquisa bibliográfica, baseada em dados secundários, como por exemplo, livro, artigos

científicos, publicações avulsas, revistas e períodos qualificados dentro da temática proposta.

1 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO CENÁRIO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO

A proteção dos direitos fundamentais implica, antes de qualquer coisa, na tutela de prevenção contra a ocorrência do próprio ato ilícito com possibilidade de produzir danos, isto é na tutela inibitória, ou ainda, em alguns casos, na tutela de remoção do ilícito, antes que este produza a lesão. Deste modo, os direitos fundamentais podem ser vistos a partir de duas perspectivas - a positivista e a não positivista. A primeira acredita na concepção material, onde somente são direitos fundamentais ou básicos, de todos indivíduos, aqueles que estão reconhecidos e tutelados por um ordenamento jurídico, de acordo com o sistema instrumental. Porém, conforme a corrente não positivista, a mera positivação não tem importância, uma vez que encontram os seus fundamentos nas aspirações morais ou nas necessidades humanas, isto é, os direitos fundamentais são inerentes a condição humana e, portanto, indispensáveis a qualquer indivíduo. Essa visão tem suas bases no jusnaturalismo e na teologia (SAMPAIO, 2004)

Ainda, de acordo com Sampaio (2004) estão englobados os direitos de todos os seres humanos, independentemente de sua origem, etnia, raça, cor, sexo, religião e cultura, isto é, são fundamentais pelo fato de serem vitais para a existência da pessoa com dignidade, assim como os de liberdade, igualdade, vida, saúde e educação, e ainda, as garantias processuais, que incluem o efetivo acesso à justiça - não somente estatal, como um meio de pacificar os conflitos que surgem. Desta forma, no pensamento jusnaturalista, os direitos fundamentais são frequentemente qualificados de originários, pré-estatais, universais, inatos e inalienáveis.

Em contrapartida, e criticando a tentativa de se adotar uma teoria dos direitos fundamentais, Canotilho afirma que unicamente auxiliam na busca de uma compreensão material, constitucionalmente apropriada, dos direitos e garantias fundamentais e assim, afirma ser necessária uma "[...] doutrina constitucional dos direitos fundamentais, construída com base numa constituição

positiva, e não apenas uma teoria de direitos fundamentais de caráter exclusivamente teórico” (CANOTILHO, 2003, p. 1403)

No mesmo sentido, afasta-se a ideia de que os direitos fundamentais são anteriores ao Estado e inerentes ao ser humano, uma vez que carecem do ente estatal para ocorrer a sua positivação, desta forma, somente existindo onde há Constituição ou Carta Política. Desta maneira, afirma que existe outras coisas fora do mundo jurídico positivado, como os direitos humanos e a dignidade da pessoa humana e que, também existirão coisas parecidas, como as liberdades públicas francesas, os direitos subjetivos públicos dos alemães; haverá, enfim, coisas distintas como foros ou privilégios, entretanto, os direitos fundamentais “são-no, enquanto tais, na medida em que encontram reconhecimento nas constituições e deste reconhecimento se derivem consequências jurídicas” (VILLALON, 1989, p. 41).

Dentro do direito positivo brasileiro, o constituinte originário deixou transparecer de forma clara e indubitosa a intenção de outorgar aos direitos fundamentais a qualidade de normas que embasem toda a ordem constitucional e infraconstitucional. Sendo então classificados como "núcleo essencial da nossa Constituição formal e material" (SARLET, 2011, p. 75).

Neste mesmo sentido, se mostra apropriada a conceituação que tem como ponto de partida a consagração dos direitos fundamentais pelo ordenamento constitucional nacional, uma vez que, podem ser compreendidos como direitos e liberdades tutelados por meios de “instrumentos processuais estabelecidos pela Constituição, a exemplo das ações constitucionais típicas, e pela instituição de cláusulas pétreas, tornando certas disposições imutáveis pelo legislador” (PAROSKI, 2008, p. 102).

De tal modo, ou esses direitos são imutáveis ou estabelecem um procedimento mais complexo, dificultando sua modificação. Nesse sentido, alguns direitos apenas podem ser modificados mediante emenda à Constituição é que, pelo critério exclusivamente material, os direitos fundamentais sofrem variações conforme a ideologia, a modalidade do Estado e a espécie de valores e princípios que a Constituição abriga. Assim compreendida a questão da caracterização dos direitos fundamentais, pode-se concluir que cada Estado tem seus direitos fundamentais específicos (PAROSKI, 2008)

Portanto, os direitos fundamentais - incluindo as garantias fundamentais, recebem dupla caracterização onde, de um lado, consistem em núcleos centrais de liberdades assegurados pela Constituição da República "recebendo uma proteção mais forte que a concedida a outros direitos não fundamentais, reconhecidos em normas não constitucionais" (PAROSKI, 2008, p. 102). E por outro lado, esses mesmos direitos e garantias representam valores que são utilizados de inspiração na organização da comunidade política, o que justifica a própria existência da Constituição.

Conseqüentemente, os direitos fundamentais, compreendidos como direitos positivados pelo ordenamento constitucional, tem por finalidade primária o resguarda da dignidade da pessoa humana contra o abuso do Estado - eficácia vertical, e dos particulares - eficácia horizontal. O que, conforme Paroski (2008, p. 104) envolve a defesa e proteção contra a "miséria, a exploração, a violência e todo e qualquer tipo de ato que se destine ao ferimento daquele núcleo de direitos reconhecidos como essenciais à pessoa humana" seja por constituições democráticas ou por declarações internacionais de direitos, ratificadas pelo Estado.

Portanto, a própria eficácia dos direitos e garantias fundamentais, nas relações entre os particulares, de acordo com Sarlet (2011, p. 134),

[...] ainda que em condição de tendencial igualdade (e, portanto, de igual liberdade) – tem encontrado importante fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana, sustentando-se, neste contexto, que – pelo menos no que diz com seu conteúdo em dignidade – os direitos fundamentais vinculam também diretamente os particulares nas relações entre si, sendo – na esfera deste conteúdo, irrenunciáveis, já que, à evidência, e, em termos de uma eficácia vinculante da dignidade, não importa quem é a bota que desferiu o chute no rosto do ofendido.

Assim sendo, os direitos fundamentais, por excelência, são os direitos que, mesmo derivando de aspirações humanas ou contemplados a partir de uma necessidade do indivíduo, estão positivados na ordem jurídica. Em outros termos, "sua fonte de inspiração até pode ser os direitos humanos, mas adquirem força e podem ser exigidos se estiverem consagrados em um ordenamento jurídico" (PAROSKI, 2008, p. 107). Afirmando esta ideia, Gorczewski (2009, p. 77) disciplina que "todos começaram com uma aclamação por justiça, tornaram-se bandeiras de reivindicações políticas, para então,

terminarem positivados”. Argumenta-se que o fato desses direitos não estarem no momento da positivação, não significa não serem direitos, estão somente cumprindo o seu curso histórico-natural.

A partir disto, pode-se observar uma mudança na postura e visão do Estado, quando passa da figura representante do poder, para o ser capaz de garantir o equilíbrio econômico-social. Contudo, um dos principais desafios dos direitos fundamentais no atual século é a sua consolidação em um contexto marcado pela globalização perversa, deste modo, os direitos fundamentais encampam em seu raio de aplicação a imperatividade de prestações estatais positivas, “além de garantias institucionais, a fixação de um universo de valores a ser tutelado e o sentido objetivo das disposições constitucionais” (PAROSKI, 2008, p. 129). Estes novos ensaios jurídicos dos direitos fundamentais possibilitam uma intensa regulamentação das relações entre os próprios sujeitos e entre eles e o Estado, em aspectos que podem ser considerados como fundamentais para a existência da humanidade.

Assim, o rol de problemas oriundos da sociedade pós-industrial e globalizada é infindável, que se apresentam inclusive como ameaças cada vez mais graves na busca pela efetivação dos direitos individuais, sociais e transnacionais. Logo, esses direitos fundamentais, acolhidos pelo texto constitucional, funcionam inclusive como diretrizes que limitam a ação do legislador, dos governos e também dos particulares, cujos atos deverão estar em harmonia com eles, isto é, não haverá a possibilidade de uma prática que os desprezam, a pretexto de “salvaguardar outros bens ou interesses que sob certas circunstâncias parecem, em dado momento, mais importante que o respeito aos princípios e garantias constitucionais” (PAROSKI, 2008 p. 136).

2 A CIDADANIA EM UM MUNDO GLOBALIZADO: ASPECTOS RELEVANTES

A palavra cidadania automaticamente remete a ideia de cidade, de núcleo urbano e de comunidade politicamente organizada, assim, há uma tendência a simplificar o termo, deixando de reconhecer o processo histórico envolvido, onde se fala em direitos do cidadão e muitas vezes se desconsidera o contexto social ao qual este indivíduo está inserido, uma vez que a qualidade de

cidadão adquire características próprias que se distinguem de acordo com o tempo, lugar e condições socioeconômicas, sendo classificada a cidadania e o pertencimento a uma comunidade como um processo histórico de constante evolução.

Nesse sentido, as conceituações de cidadania que normalmente são apresentadas, são definições tautológicas na medida em que não definem o objeto e induzem ao erro de se pensar em uma cidadania estática e um simples discorrer sobre direitos. Dizer que o cidadão é aquele possuidor de direitos, ainda que não esteja errado, é se olvidar do que está, ou o que deveria estar, intrínseco ao termo – a noção de deveres, mas principalmente a de participação nos rumos presentes e futuros da comunidade (GORCZVESKI; MARTIN, 2011).

Neste quadro, nas palavras de Perez Luño (in Campuzado, 2007, p. 266) a cidadania consiste em *“el vínculo de pertenencia a un Estado de derecho por parte de quienes son sus nacionales, situación que se desglosa en un conjunto de derechos y deberes; ciudadano será la persona física titular de esta situación jurídica”*.

Ponto de vista este baseado no que trouxe sobre o conceito de cidadania uma condição da pessoa que pertence a uma sociedade, e está sociedade classificada como livre, onde existe uma ordem política democrática que possibilita o exercício das liberdades fundamentais, sendo uma condição voluntária e que se desdobra em um conjunto de direitos e deveres para as pessoas que pertencem a um determinado Estado. Assim, o cidadão se funda na liberdade de cada membro da sociedade enquanto homem, na igualdade frente a qualquer súdito e na independência de cada membro enquanto cidadão (GORCZVESKI; MARTIN, 2011).

Levando em consideração os conceitos de cidadania baseando-se no tempo e no contexto cultural que estão inseridos, percebem-se as diversas formas que assumiu a cidadania na existência das sociedades organizadas, a exemplo do sistema feudal, onde – fundado no modelo hierárquico, a base da pirâmide serve a quem está acima, em troca de proteção; o monárquico, modelo em que os súditos devem lealdade e obediência ao soberano; o tirânico, compreendido como qualquer regime totalitário, e o único direito a participação possível está no apoio ao tirano; o nacional, classificado quando o indivíduo cultiva seus valores identificando-se com a nação; e o moderno cidadão, onde a

identidade cívica se consagra nos direitos outorgados pelo Estado aos cidadãos individuais e nas obrigações que estes devem cumprir perante àquele (GORCZVESKI; MARTIN, 2011).

Percebe-se assim, o caráter pluriforme - dimensões espaciais-funcionais-situações empíricas - do termo e a dificuldade que existe, por isso mesmo, para se tratar de cidadania. Em conjuntura a falta de clareza que se dá pela cidadania não ser uma categoria natural, mas sim uma construção através de processos históricos e por isso importa observar as diferentes concepções políticas como influência dessa construção (GORCZVESKI; MARTIN, 2011).

Diante desse plexo, a questão da cidadania, floresce com o conceito de cidadão como o oposto ao de súdito, porém não configurando com a aspiração de incluir todos nesse termo. Contudo, como construção histórica, vai se modificando com a própria extensão dos direitos e não sendo o conceito rígido ou estático, assume diferentes formas nos diferentes tempos e contextos sociais, com diversas interpretações para justificar distintas situações ideológicas (GORCZVESKI; MARTIN, 2011).

O processo histórico de cidadania se inicia no ocidente a partir do século XVIII, segundo Clovis e Nuria (2011) com a conquista dos direitos civis expresso na igualdade perante a lei e na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, e logra sua consolidação no século XIX com a conquista dos direitos econômicos e sociais. Entretanto, é um processo sem fim, onde todos os direitos não nascem de uma só vez e, em uma sociedade aberta, livre e democrática, a cidadania é o que pode levar o indivíduo a atuar na defesa e ampliação de seus direitos.

Neste contexto de afirmação da cidadania surge a globalização como ferramenta (in)eficaz na difusão e concretização dos direitos fundamentais. Neste sentido, Bauman (1999) refere que a globalização é vista por alguns como algo bom e por outros como algo ruim, mas para todos é um processo irreversível. Causa de felicidade e infelicidade alheia. Além de ser algo que afeta a todos na mesma medida e da mesma maneira, pode ser entendido como um processo paradoxal, uma vez que a globalização tanto divide como une, porém divide enquanto une.

Bauman (1999) em sua obra, objetiva oferecer luzes sobre os fenômenos da globalização que não estão sendo visualizados, como por exemplo o espaço

e o tempo ou a noção de local e global. Onde, em um mundo cada vez mais globalizado ser local é sinônimo de privação e degradação social, enquanto a globalização dita as regras do jogo. Em tempos de globalização, por exemplo, quem não tem internet, e não está integrado nas redes sociais, está excluído em relação aos que possuem, sendo as ferramentas caracterizadas como uma febre global.

A globalização trouxe uma espécie de desestruturação das comunidades locais, não existem mais áreas comuns, que priorizem o diálogo, o face a face. As elites escolheram o isolamento e pagam por ele com boa vontade. Quanto aos que não tem escolha e/ou não podem pagar por sua segurança, se revoltam, respondendo com agressividade e violência (BAUMAN, 1999).

Consequentemente, este é o mundo confuso e confusamente, segundo Santos (2002) percebido na torre de babel que vive a atual era globalizada. Sustenta-se que o mundo é construído por imagens e imaginários, alicerçado então, a serviço do império do dinheiro, a denominada monetarização da vida social e pessoal. Assim, há que se considerar os três mundos num mundo só: a globalização como fábula; a globalização como perversidade; e por uma outra globalização.

A globalização como fábula pode ser entendida com a criação de determinado número de fantasias cuja repetição, acaba por se tornar uma base aparentemente sólida de sua interpretação. Um exemplo dessa fabulação da globalização é a aldeia global, onde se faz acreditar que a difusão instantânea de notícias realmente informa as pessoas. A partir desse mito e do encurtamento das distâncias também se funde a noção de tempo e espaço contraídos; é como se o mundo houvesse tornado para todos, ao alcance da mão (SANTOS, 2002).

O segundo mundo, caracterizado pelo realismo, isto é, seria tal como ele é – a globalização como perversidade, onde o desemprego, a pobreza, a fome, a mortalidade infantil, e as consequentes desigualdades é o preço da globalização. Por isso ela pode ser considerada como perversa - uma perversidade sistêmica juntamente com as imposições do capitalismo, nas quais dita o mecanismo de mercado fazendo com que essas mazelas se tornem parte/consequência do processo de globalização (SANTOS, 2002).

Entre os fatores constitutivos da globalização encontram-se a forma como a informação é oferecida à humanidade e a emergência do dinheiro em

estado puro como motor da vida econômica e social. São duas violências centrais, alicerces do sistema ideológico que justifica as ações hegemônicas e leva ao império das fabulações, a percepções fragmentadas e ao discurso único do mundo, base dos novos totalitarismos, isto é, dos globalitarismo (SANTOS, 2002).

Uma das fabulações é a tão repetida ideia de aldeia global. O fato de que a comunicação se tornou possível à escala do planeta, deixando saber instantaneamente o que se passa em qualquer lugar, permitiu que fosse cunhada essa expressão. Quando essa comunicação se faz, na realidade, ela se dá com a intermediação de objetos. A informação sobre o que acontece não vem da interação entre as pessoas, mas do que é veiculada pela mídia, uma interpretação interessada, senão interesseira, dos fatos (SANTOS, 2002).

E o terceiro mundo, seria como ele pode ser, a busca por uma outra globalização, com base na construção de um outro mundo globalizado mais humano. Que, a partir desses mesmos alicerces técnicos poderão servir a outros objetivos, se forem postos ao serviço de outros fundamentos sociais e políticos. Deve-se reconhecer um determinado número de fatos novos indicativos da emergência de uma nova história, já que, a partir da mistura de raças, culturas e povos, da aglomeração das massas, da aglomeração exponencial e de sua diversificação, trata-se da existência de uma sociodiversidade, historicamente muito mais significativa que a própria biodiversidade. Neste sentido, o que se verifica é a possibilidade de produção de um novo discurso, de uma nova metanarrativa, ou seja, é a possibilidade existente de escrever uma nova história (SANTOS, 2002).

Destarte, ao que Santos (2002) se propõe é a construção de uma outra globalização, na qual seja menos excludente, isto é, uma globalização que traga/comporte esperança àqueles em que a cidadania não se evidencia como elemento de uma realidade inclusiva. Um pensando a partir de uma nova racionalidade, convergente na construção de um universalismo que contemple à todos iguais possibilidades e condições.

Acredita-se na importância da comunidade local como espaço apto para efetivar os direitos de cidadania, mesmo em uma era de globalização, ou mesmo, globalitarismo. Contudo, as medidas do espaço físico e do espaço social antes bastante utilizadas, hoje já não se têm mais. Com a diversificação das

medidas, um dos problemas encontrados pelos detentores de poder foi o de uniformizar o tratamento a todos. Para facilitar foram criadas medidas padrão, obrigatórias, de distanciamento da comunidade, de superfície e volume, por exemplo, e a proibição de medidas locais (BAUMAN, 1999).

Nesse contexto de unificação, Santos (2002) adverte para o capitalismo concorrencial, que buscou a unificação do planeta, mas obteve uma unificação relativa, aprofundada sob o capitalismo monopolista graças aos progressos técnicos alcançados nos últimos dois séculos e possibilitando uma transição para a situação atual do liberalismo. Entretanto, agora se pode, de alguma forma, falar numa vontade de unificação absoluta alicerçada na tirania do dinheiro e da informação produzindo em toda parte situações nas quais tudo, isto é, coisas, homens, ideias, comportamentos, relações, lugares, é atingido.

Toda esta preocupação com a uniformidade das comunidades locais criou uma espécie de agorafobia nos cidadãos e de intolerância, ao passo que “a uniformidade alimenta a conformidade e a outra face da conformidade é a intolerância. Numa localidade homogênea é extremamente difícil adquirir as qualidades de caráter e habilidades necessárias para lidar com a diferença humana e situações de incerteza” e na ausência dessas habilidades e qualidades é fácil temer o outro, simplesmente por ser outro (BAUMAN, 1999, p. 55).

O espaço que antes era um obstáculo agora só existe para ser anulado. As pessoas estão sempre em movimento, mesmo quando não se movem fisicamente, pela internet, por exemplo, onde é possível percorrer a rede de computadores mundial e trocar mensagens com pessoas do mundo todo. Ainda, o indivíduo hoje pode ser entendido como viajante – nômades que estão sempre em contato. A exemplo do turista e do vagabundo - os dois são consumistas, e suas relações com o mundo são puramente estéticas, de ter a liberdade de estar onde desejar e de comprar o que quiser (BAUMAN, 1999).

Com tal característica, a globalização mata a noção de solidariedade, devolve o homem à condição primitiva do cada um por si e, como se voltasse a ser animal da selva, reduz as noções de moralidade pública e particular a um quase nada. Essa globalização tem de ser encarada a partir de dois processos paralelos: de um lado, dá-se a produção de uma materialidade, de outro, há a produção de novas relações sociais entre países, classes e pessoas. A nova

situação, vai se alicerçar em duas colunas centrais: uma tem como base o dinheiro e a outra se funda na informação (SANTOS, 2002).

Desta forma, a partir da defesa de uma nova interpretação do mundo contemporânea, fundado em um olhar multidisciplinar, é que se deve pensar em uma outra globalização. Em que o dinheiro e as informações - de vezes distorcidas e massificadas - são a base da evolução global, ao mesmo tempo que evidencia o inverso, são condições de que muitos não dispõem. Será que o processo de globalização não está por fomentar uma ideologia maciça, que então nos exige como condição o exercício de fabulações? Isto é avanço ou retrocesso a um mundo acessível à todos, de iguais formas e condições? (SANTOS, 2002).

Assim, trazendo à luz os novos protagonistas na esfera pública democrática e uma verdadeira (re)definição da globalização voltada para o a concretização dos direitos fundamentais e da cidadania, é que os atores sociais não devem assistir este processo como meros espectadores, mas sim como participantes ativamente implicados. Portanto, as políticas públicas de efetivação dos direitos sociais exercem um papel de extrema importância neste contexto, sendo este, o assunto do próximo capítulo.

3 O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E DE CIDADANIA

No Brasil, sob a vigência da Constituição da República de 1934 – influenciada pela Constituição de Weimar, tem-se as primeiras referências aos direitos sociais, onde reiterando o princípio da igualdade, dedicou um título para a ordem econômica e social, estabelecida de modo que possibilitasse, a todos, uma existência digna. Essa estrutura dos direitos sociais estarem dispostos dentro do título da ordem econômica e social perdurou nas constituições posteriores, entretanto, com o ingresso da Constituição da República de 1988, os direitos sociais foram erigidos para a categoria de direitos fundamentais com expressa previsão no segundo capítulo – Dos Direitos Sociais.

Portanto, ao classificar os direitos sociais como direitos fundamentais, segundo Silva (2003, p. 178) caracteriza-se por “situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo

sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados".

Neste sentido, a Constituição da República de 1988 representou o início da reforma Estatal, ao colocar em prática a democratização do acesso a serviços e à participação cidadã. Assim, ocorreu nesse período, um deslocamento para o foco das políticas públicas no Brasil, partindo-se para a produção de ferramentas que se destinassem a examinar as verdadeiras necessidades sociais. E, deste modo, a capacidade delas acabarem afetando as estratégias dos gestores públicos na tomada de decisões (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007).

Em razão dessa nova conjuntura, a compreensão de alguns conceitos que perfazem o universo das políticas públicas revela-se a chave-mestra para a promoção e efetivação de direitos e garantias sociais, especialmente no que se refere à efetivação da cidadania na era da globalização. Ademais, o estudo sobre as políticas públicas deve ser feito de forma integrada com a compreensão do papel do Estado e da própria sociedade nos dias atuais. No cenário moderno, conforme ensina Schmidt (2008, p. 2309), as políticas são o resultado da própria política, e devem ser compreendidas “à luz das instituições e dos processos políticos, os quais estão intimamente ligados às questões mais gerais da sociedade”.

Há determinadas razões que favorecem o interesse pelas políticas públicas e pelo seu devido estudo, uma delas é impulsionada pela crescente intervenção do Estado e a complexidade dos governos atuais. Assim, as políticas públicas servem como fomentadoras de uma sociedade formada por cidadão, que desempenham papéis ativos e que não passam de meros figurantes diante da construção e desenvolvimento da nação. A possibilidade de desenvolver indivíduos preocupados com a melhora na sua qualidade de vida é o passo que precede o fortalecimento de uma rede de cidadãos que responderá com ações voltadas para toda a comunidade.

De maneira objetiva, Schmidt (2008, p. 2311) destaca que o termo “políticas públicas” é utilizado com diferentes significados, ora indicando uma determinada atividade, ora um “propósito político”, e em outras vezes “um programa de ação ou os resultados obtidos por um programa”. Assim, para entender as políticas públicas, o autor, utilizando-se de conceitos clássicos,

ensina que as políticas públicas são um conjunto de ações adotadas pelo governo, a fim de produzir efeitos específicos, ou de modo mais claro, a soma de atividades do governo que acabam influenciando a vida dos cidadãos.

Neste contexto, a literatura em língua inglesa estabeleceu três diferentes conceitos para indicar distintas dimensões sobre as políticas públicas: *polity*, *politics* e *policy*, que designam respectivamente a dimensão institucional da política, a processual e material.

A primeira – *polity*, pode ser designada como a ordem do sistema político, tracejado pelo sistema político administrativo. A análise das instituições políticas e de todas as questões que cercam a burocracia estatal pode ser compreendida neste termo. Consequentemente, pertencem a esta dimensão os aspectos referentes às estruturas da política institucional, como a exemplo de sistemas de governo, o aparato burocrático e estrutura e funcionamento do executivo, judiciário e legislativo (SCHMIDT, 2008).

A segunda, - *politics*, abarca a dimensão dos processos que integram a dinâmica política e de competição pelo poder. A análise desse processo procura captar o entrosamento dinâmico dos atores políticos, isto é, o embate travado entre a busca pelo poder e os recursos disponíveis pelo Estado, marcado tanto por conflitos quando por cooperação entre forças políticas e sociais, que dependem dos assuntos e dos interesses em jogo. Pertencendo a esta dimensão questões relacionadas aos poderes da República, o processo de decisão nos governos, as relações entre as nações, mercado e sociedade civil, entre outros (SCHMIDT, 2008),

E por último, denominada de *policy*, compreende os conteúdos concretos da política, isto é, as políticas públicas, que se enquadram como o Estado em ação, o resultado da política institucional e processual. “As políticas se materializam em diretrizes, programas, projetos e atividades que visam resolver problemas e demandas da sociedade. Pertencem à dimensão da *policy* as questões relativas às políticas de um modo geral: condicionantes, evolução, atores, processo decisório”, entre outros (SCHMIDT, 2008, p. 2311).

De tal modo, a *policy*, entendida com o seu conteúdo sólido, pode ser dividida em quatro formas – as políticas distributivas, as políticas redistributivas, as políticas regulatórias e as políticas constituídas, todas visando às áreas

sociais, seja ela, a saúde, a educação, a habitação, a seguridade social, ou até mesmo a assistência social.

Assim, as políticas distributivas, consistem na distribuição de recursos da sociedade, através da arrecadação de impostos, para regiões ou segmentos sociais específicos. “Não tem caráter de universalidade, mas em geral não geram a conflitividade comum das políticas redistributivas, pois os segmentos não beneficiados por elas não percebem prejuízos ou custos para si próprio” (SCHMIDT, 2008, p. 2313). Exemplos desta atuação são as políticas de desenvolvimento de uma determinada região, de pavimentação ou iluminação de ruas, e que carecem de um controle social atuante, podendo ser exercido por conselhos e espaços onde ocorra a participação popular.

Ainda, de acordo com Bryner (2010, p. 320) esse tipo de política inclui determinados subsídios capazes de conferir proteção a certos interesses, assegurando determinados benefícios. As “decisões-chaves”, ou seja, os critérios para definir quem deve receber o benefício e quando/quanto devem receber, ficam a cargo dos legisladores, que têm um certo interesse em deixar claro aos receptores as origens dos benefícios concedidos.

Já as políticas redistributivas podem ser compreendidas como a redistribuição de renda, com o deslocamento de recursos das camadas sociais da sociedade mais abastadas para as camadas hipossuficientes economicamente. Conhecidas popularmente como políticas “Robin Hood” e pelo seu caráter social universal, como a exemplo da seguridade social e o Programa Bolsa Família (SCHMIDT, 2008).

A terceira forma que as políticas públicas podem assumir é a regulatória, onde regulam e ordenam, mediante ordens, proibições e decretos, o funcionamento de serviços e instalações de equipamentos públicos. Podem tanto distribuir benefícios de forma equitativa entre grupos ou setores sociais, como atender a interesses privados. Em geral, de acordo com Schmidt (2008, p. 2314) “seus efeitos são de longo prazo, sendo por isso difícil conseguir a mobilização e a organização dos cidadãos no processo de formulação e implementação. Às vezes atingem interesses localizados, provocando reações”. São exemplos, políticas de circulação, elaboração da política de uso do solo, entre outros.

Bryner (2010, p. 321) ensina que essa modalidade de política tem por finalidade “alterar diretamente o comportamento individual impondo padrões às

atividades reguladas”, em razão dessa característica é possível que gerem mais controvérsias. Nas palavras do autor, “ações reguladoras podem restringir significativamente interesses particulares e impor-lhes custos de aceitação”.

E a quarta e última são as políticas constitutivas ou estruturas, responsáveis pelos procedimentos gerais das políticas, isto é, determinam as regras do jogo, as estruturas e os procedimentos políticos. As políticas estruturadas se referem à dimensão da *polity*, ou seja, a criação ou modificação das instituições políticas. Definição do sistema de governo a ser adotado, sistema eleitoral, reformas políticas e administrativas, são alguns dos exemplos possíveis (SCHMIDT, 2008).

Neste cenário de análise das políticas públicas, importante ressaltar que a Constituição, além de definir o norte para as ações governamentais, instituiu diretrizes mínimas para as garantias de direitos sociais e por consequência, da cidadania. Diretrizes essas, deliberadas como objetivos fundamentais da República - construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. E as políticas públicas, deste modo, tem o objetivo central de intermediar a efetivação desses direitos, para a consolidação da cidadania.

Para o alcance desses objetivos, poderá o Estado, em conjunto com a sociedade, implementar políticas públicas que promovam a igualdade. Igualdade esta que ultrapassa o conteúdo da isonomia, passando à exigência de tratamentos distintos para tornar os indivíduos iguais, ou ao menos, oferecê-los acesso proporcional as oportunidades para que possam, segundo seu mérito, progredir dentro da sociedade – a exemplo, o Programa Universidade para Todos – PROUNI. A igualdade material acompanha a noção de discriminação positiva, ou a prestação positiva de políticas que efetivem essa igualdade. Ela é o critério mais elevado do sistema constitucional, e representa o critério maior contido na Constituição para a interpretação dos direitos sociais (BONAVIDES, 2003).

Essa concretização dos direitos sociais perpassa pela ideia da política a partir da dimensão da cultura, uma vez que a cultura política pode ser definida como o conjunto de ações e orientações políticas que os indivíduos possuam

acerca de determinado sistema político. Deste modo, a tradição política é imprescindível tanto para a permanência quanto para transformação do sistema político, e por consequência, da sociedade. Nenhum ambiente democrático a presença de atitudes e valores de pluralismo, de respeito ao dissenso e a busca do consenso, de tolerância de relação às diferenças, de igualdade econômica social, de respeito às instituições favorece a consecução de processos abertos, transparentes e participativos de políticas. Sua ausência determina grandes dificuldades para a qualidade democrática desse processo (SCHMIDT, 2008).

Desta forma, a democratização do Estado é outro requisito da sua revitalização, uma vez que se trata de avançar no terreno percorrido nas últimas décadas no sentido de incorporar os cidadãos nas decisões dos assuntos públicos, conforme prevê a Constituição de 1988. Além da utilização periódica da consulta aos cidadãos por plebiscitos e referendos, há a necessidade de criar mecanismos apropriados à participação popular direta ou semi-direta, na busca pela efetivação da cidadania (SCHMIDT, 2007).

Portanto, a Constituição da República de 1988 trouxe consideráveis avanços sociais a favor dos menos favorecidos, através do incentivo e do estímulo de políticas públicas que visão garantir o mínimo de direitos – aqueles direitos fundamentais para a manutenção de uma vida digna. Logo, um dos grandes desafios do século XXI, consiste em viabilizar os meios para que todos, sem exceção, tenham acesso aos direitos fundamentais por intermédio de políticas públicas concretizadoras da cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões sociais demandam uma profunda reflexão e ação frente as suas diferentes necessidades e evitar o acirramento delas é tarefa e desafio de todos os setores da sociedade envolvidos na construção da democracia como um valor humano de garantia universal de direitos sociais, políticos e jurídicos. Neste cenário, a visão atual de cidadania está atrelada a uma visão excessivamente passiva do que significa ser cidadão em um contexto político globalizado, isto é, cidadania está resumida ao exercício de votar.

Por isso, propusemos uma revisão do conceito e do sentido de direitos fundamentais e de cidadania diante do contexto contemporâneo, onde indivíduos

ativos, integrantes de uma sociedade democrática, devem re(assumir) o seu papel de agente promotor da mudança social e que, com o auxílio de políticas públicas se logrará a efetivação dos direitos de cidadania.

Entretanto, resta evidente que fórmulas milagrosas que prometem eliminar os maiores males do Brasil de uma só vez não são a saída para um país com cerca de 50 milhões de pessoas vivendo em situação de pobreza. Porém, seguramente, um caminho promissor seria implementar no país de um sistema eficiente e democrático de proteção social o que, diga-se, é tarefa complexa que não se limita nas responsabilidades fundamentais do Estado, mas exige a ação responsável de toda a sociedade, de todos os indivíduos, empenhados na busca de um novo paradigma, de um mundo melhor para se viver.

Portanto, o que se busca é um vale encantado como o idealizado e realizado pelos dinossauros, com belos rios, uma terra verde e tropical, e banquetando-se nas pastagens suas famílias. Onde com muito esforço e enfrentamento aos inúmeros desafios que poderão e irão surgir nesta caminhada, mesmo num contexto globalizado, poder-se-á construir um novo paradigma a exemplo do vale encantado.

REFERENCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRYNER, Gary C. Organizações Públicas e Políticas Públicas. In.: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

GORCZEVSKI, Clovis. **Direitos Humanos, educação e cidadania: conhecer, educar, praticar**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.

_____; MARTIN; N. B. **A necessária revisão do conceito de cidadania: os movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática**. - Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

PAROSKI, Mauro Vasni. **Direitos fundamentais e acesso à justiça na Constituição**. São Paulo: LTr, 2008.

PÉREZ-LUÑO, Antonio Enrique. La ciudadanía en las sociedades multiculturales. In: CAMPUZANO, Alfonso de Julios. **Ciudadanía y Derecho en la era de la Globalización**. Madrid: Dykinson, 2007.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos fundamentais: retórica e historicidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SCHMIDT, João Pedro. Gestão de Políticas Públicas: elementos de um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista. In: REIS, J. R. dos; LEAL, R. G. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007.

_____. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G. **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

VILLALON, Pedro Cruz. Formación y evolución de los derechos fundamentales. **Revista Española de Derecho Constitucional**, n. 25. Madri, 1989.