XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS I

RIVA SOBRADO DE FREITAS

LUCAS GONÇALVES DA SILVA

NEWTON CESAR PILAU

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direitos e garantias fundamentais I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Lucas Gonçalves da Silva; Newton Cesar Pilau; Riva Sobrado De Freitas.

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-623-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos. 3. Garantias fundamentais. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS I

Apresentação

APRESENTAÇÃO DOS TRABALHOS DO LIVRO: DIREITOS FUNDAMENTAIS I

Em Santa Catarina, na cidade de Camboriú, na tarde de 8 de dezembro de 2022, reuniram-se nas dependências da Universidade do Vale do Itajaí professores e alunos do curso de Pós-Graduação strictu sensu em Direito para dar seguimento a mais um Grupo de Trabalho do XXIX congresso Nacional do CONPEDI, reunindo trabalhos de excelência, os mais variados, versando sobre a temática da efetivação dos DIREITOS FUNDAMENTAIS.

A apresentação dos trabalhos e os debates realizados nessa oportunidade foram presenciais e estiveram sob a coordenação dos professores: professor Doutor Newton Cesar Pilau, da UNIVALI: professora Doutora Riva Sobrado de Freitas, da UNOESC; e professor Doutor Lucas Gonçalves da Silva da UFS.

Os artigos debatidos tocaram temas polêmicos e atuais o que permitiu debates acalorados, e a possibilidade de considerá-los sob diferentes perspectivas, cumprindo o que realmente se espera de um Congresso: a circulação de ideias plurais, tão necessárias à eficácia material da Democracia contemporânea.

Entre os temas selecionados para essa tarde, observamos trabalhos que pontuaram a necessidade da proteção dos Dados Pessoais enquanto Direitos Fundamentais e ressaltaram a necessidade do respeito à privacidade;

De outra parte, diferentes trabalhos retomaram o debate acerca da Liberdade de Expressão, agora com novos contornos, levando em conta os desafios contemporâneos da tecnologia e das mídias sociais. Também o Direito ao Esquecimento, esteve presente nos debates, ressaltando a sua importância para a proteção da Dignidade Humana;

Ainda sobre Dignidade Humana, observou-se um debate interessante sobre que foi chamado de" fetichização" da Dignidade Humana, como uma forma de banalização desse princípio, enquanto norma de tessitura aberta, o que muitas vezes pode levar ao comprometimento de uma decisão judicial.

Os desafios contemporâneos em relação ao Direito à Educação em face do retrocesso promovido pelas pautas conservadoras e pela intolerância religiosa também foram tratados, onde se evidenciou uma inequívoca deterioração ética, para além da exclusão de setores vulneráveis da população, como por exemplo o impacto e a violência promovidos às crianças;

Temas relativos à igualdade de gênero, numa perspectiva de “empoderamento” da mulher foram apresentados e debatidos nessa tarde, assim como a preocupação com a homofobia, racismo, e a proteção de seguimentos sociais, objeto de exclusão também foram refletidos em diferentes artigos.

Observamos portanto, nos trabalhos apresentados e nos debates que se seguiram uma grande gama de temas contemporâneos de extrema relevância.

Convocamos todos à leitura e à reflexão.

DIGNIDADE E CIDADANIA: MATRIZ CONSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO ESTADO BRASILEIRO

DIGNITY AND CITIZENSHIP: CONSTITUTIONAL MATRIX OF PUBLIC POLICIES IN THE BRAZILIAN STATE

Plínio Antônio Britto Gentil
Tiago Romano
Alexandre Eli Alves

Resumo

Trata-se de uma pesquisa debruçada sobre o papel do Estado em formular políticas públicas comprometidas com a satisfação de direitos fundamentais, universalmente, para tanto se servindo da previsão constitucional de que a dignidade da pessoa humana e a cidadania configuram fundamentos da república. Para isso, são analisadas as categorias políticas públicas, dignidade e cidadania, assim como se procura fazer um sobrevoo pelas bases institucionais e materiais sobre as quais podem se apoiar políticas públicas com tal matiz. Focaliza-se principalmente o entorno material do tema, significando uma avaliação das condições objetivas, estruturais, econômicas e histórico-políticas que balizam a inserção no mundo de economias periféricas, como a brasileira, bem como seu papel geopolítico global e os mecanismos responsáveis pela criação de um universo simbólico alinhado com o padrão das relações sociais e de produção vigentes. O trabalho finaliza esperançoso na efetividade real de políticas públicas, insistindo no seu compromisso com a matriz constitucionalmente posta na dignidade da pessoa humana e na cidadania, categorias que necessariamente devem ser preenchidas de conteúdo concreto, significando, de um lado um estado de ausência de abuso, de outro uma condição de sujeito verdadeiro de direitos cotidianamente satisfeitos.

Palavras-chave: Dignidade da pessoa humana, Cidadania, Políticas públicas, Universo simbólico, Periferia

Abstract/Resumen/Résumé

This is a research focused on the role of the State in formulating public policies committed to the satisfaction of fundamental rights, universally, using the constitutional provision that the dignity of the human person and citizenship constitute the foundations of the republic. For this, the categories of public policies, dignity and citizenship are analyzed, as well as an attempt to fly over the institutional and material bases on which public policies with such a hue can be supported. It focuses mainly on the material surroundings of the theme, meaning an evaluation of the objective, structural, economic and historical-political conditions that guide the insertion in the world of peripheral economies, such as the Brazilian one, as well as their global geopolitical role and the mechanisms responsible for the creation of a symbolic universe aligned with the pattern of current social and production relations. The work ends with hope in the real effectiveness of public policies, insisting on its commitment to the

matrix constitutionally placed in the dignity of the human person and in citizenship, categories that must necessarily be filled with concrete content, meaning, on the one hand, a state of absence of abuse. , on the other, a condition of true subject of rights that are daily satisfied.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Dignity of human person, Citizenship, Public policy, Symbolic universe, Periphery

1. INTRODUÇAO

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, inaugura uma era de reconhecimento expresso de direitos básicos, dentre os quais alguns voltados especificamente às minorias qualitativas, com os quais pretende delinear um novo perfil de sociedade, plural, democrática, participativa e de bem-estar.

Ao fazê-lo, desenha um figurino de um dado arranjo social, cujas linhas mestras se deixam entrever no considerável elenco de direitos fundamentais, proclamados logo no início do texto (artigos 5º, 6º, 7º etc.), assim como nos marcos, postos nos artigos anteriores, que, dentre outros fatos, consagram a dignidade e a cidadania como fundamentos da república.

Assim é que deverão forçosamente vir a lume contradições como o escravagismo, aqui largamente praticado, a carência secular que aflige a população afrodescendente, bem como a indígena, a opressão sobre a mulher, o descaso com o ambiente, a cultura do aprisionamento, da tolerância com o abuso, seja das autoridades, dos economicamente poderosos ou simplesmente dos escolarizados, enfim todos os traços de uma sociedade fortemente hierarquizada, vertical, que enxerga no direito posto e interpretado pelos tribunais a única expressão do legal e do legítimo.

Ao surgirem, questões dessa natureza farão obrigatoriamente aflorar demandas de políticas públicas especialmente voltadas à satisfação de direitos evidentes e específicos, de indivíduos ou grupos, direitos que, na periferia do mundo, bem poderão não se identificar com paradigmas das costumeiras declarações de direitos fundamentais, de gênese eurocêntrica; esses direitos ditos específicos é que serão inegavelmente fundamentais para as necessidades de um dado povo, cuja história de colonizado há de sempre ser considerada e cujas carências, materiais, culturais, mentais ou intelectuais serão as que efetivamente trazem, com base nos fenômenos de sua própria história.

Pois o que sinaliza a Constituição Federal é justamente que, ao alinhar o enunciado de direitos fundamentais aos imperativos da dignidade e da cidadania, está colocando como requisito de sua afirmação, na prática, o reconhecimento e o respeito à condição específica de um povo determinado. Tratá-lo dignamente e considerando que é cidadão, valendo também dizer emancipado, só pode significar atribuir-lhe direitos próprios de sua necessidade e orientar as políticas públicas, como intenção de ação do Estado, no sentido de, com tais contornos, efetivá-los.

Essas políticas públicas, que extraem sua razão de ser do reconhecimento de *direitos assentados na dignidade e na cidadania*, o que se equipara a uma verdadeira política pública fundante e matriz, constituirão políticas públicas decorrentes, de natureza instrumental, a

serviço da matriz, com a qual o poder constituinte originário refunda o Estado brasileiro em 1988.

Nessa linha de raciocínio, o presente trabalho dedica-se à compreensão da ideia geral de políticas públicas, as circunstâncias em que são formuladas e implementadas, tendo como foco as políticas públicas instrumentais voltadas à consecução dos direitos fundamentais, a partir de um horizonte no qual se considerem a dignidade e a cidadania como pontos essenciais condicionadores da atuação do Estado.

É relevante destacar, de início, que se presume a noção de *cidadania* como identificada com o estado de quem tem em seu favor direitos efetivados e que a de *dignidade* significa o estado de não exploração, de qualquer natureza. É preciso estabelecer um solo material para essas categorias, sem o que ficarão vazias de conteúdo, como apenas compondo um imaginário, adequado a uma determinada racionalidade, em que algumas coisas aparecem como *naturais* (CASARA, 2021, p. 71), apesar de ininteligíveis. Prosseguindo, é a partir desse pressuposto, sempre caberá indagar *se* há políticas públicas e quais sejam elas, avaliando-se, em seguida e necessariamente, a sua adequação à concretização dos ideais postos pela Constituição. No que toca especialmente à possibilidade de solução de conflitos sem recorrer ao Estado, demanda presente no universo simbólico da atualidade, é importante investigar se há política estatal voltada a esse objetivo e em qual medida se realiza ou idealiza. A pesquisa é principalmente bibliográfica e dedutiva. Para tanto, foi empreendido o delineamento de uma pesquisa qualitativa, realizada por revisão da literatura, como revisão narrativa.

Nota-se que a revisão narrativa da literatura busca conceber um panorama acerca de determinado assunto. A técnica de revisão narrativa foi utilizada pois possibilitou reunir pesquisas com métodos diferentes e, ao final, obteve-se o estado atual do conhecimento disponível. Essa técnica é adequada para descrever e discutir o desenvolvimento de um dado tema, sob o ponto de vista teórico/conceitual, fundamentando-se na interpretação e análise crítica da literatura, de forma a favorecer o levantamento de questões, na aquisição e atualização do conhecimento (GRANT; BOOTH, 2009; ROTHER, 2007). De um modo geral, as revisões narrativas são consideradas essenciais para o debate de determinadas temáticas, levantando questões e colaborando para a atualização do conhecimento (ROTHER, 2007). Sendo este, exatamente o contexto deste artigo.

Como apontado por Grant e Booth (2009), em estudos de revisão narrativa pode-se, ou não, incluir técnicas qualitativas e quantitativas para analisar a produção científica identificada, com isso, optou-se por não as utilizar no tratamento dos dados apurados nessa revisão. Os livros, artigos e teses foram lidos na íntegra, analisados criticamente, e registrados

em um protocolo que continha um resumo acrescido de comentários. Desta forma, o relato crítico da literatura será o resultado evidenciado nas próximas 3 seções.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas públicas devem ser compreendidas como projetos de ação do poder público em direção à consecução de objetivos gerais e específicos do Estado, de acordo com sua definição enquanto tal, bem assim as diretrizes que determinada gestão pretende impor como meta de trabalho. Segundo MACÊDO (2018),

> Políticas públicas são ações e programas que são desenvolvidos pelo Estado para garantir e colocar em prática direitos que são previstos na Constituição Federal e em outras leis. São medidas e programas criados pelos governos dedicados a garantir o bem-estar da população.

Este é o conceito de políticas públicas aceito pela maioria dos teóricos, que as subdividem de conformidade com critérios de classificação os mais variados, mas que não fogem à essência de constituírem condutas previstas para os agentes e instituições do Estado, considerada a noção que comumente se emprega para a compreensão do conjunto de órgãos estatais.

É bem certo que o Estado, tal qual o conhecemos hoje, é resultado de uma formulação teórica moldada a partir dos primórdios da Idade Moderna, de sorte a configurar um ente que, por teoria, encampa a representação de todos os segmentos da sociedade, nele representados de modo igualitário e com pesos proporcionais ao volume de cidadãos capazes de escolher seus governantes. *Cada cidadão, um voto* e assim, idealmente, o individual impõe-se ao coletivo.

O Estado moderno ocupa o espaço que se abre com a modificação das relações produtivas e de troca, que se verificam no final da Idade Média, ante a qual o poder não mais consegue ser exercido apenas por meio da força, passando esse processo a reclamar uma intermediação, antes inexistente, ou desnecessária, de uma instância que se modela com a transformação de todo comando em norma, num procedimento regrado por modelos que lhe emprestam validade e legitimam a coerção suficiente para fazê-la cumprir.

Institui-se, dessa forma, *a mediação do direito*, que tem como pressupostos novas categorias, como o sujeito de direitos, a prestação e a relação jurídica. Para garantir o cumprimento fiel da norma e, teoricamente, os direitos de cada sujeito da relação, surge a figura do Estado, entidade abstrata que enfeixa o poder emanado do direito e a capacidade de legitimamente executar o comando da norma. Este mecanismo inaugura uma situação que é

tida por *o império da lei*, o qual supõe a neutralidade do Estado e da norma e o cumprimento por aquele dos objetivos que o levam a perseguir o ideal do bem comum, categoria abrangente, que justifica a existência do Estado.

Supõe-se ainda a imparcialidade estatal ante de todos os governados, assim tomados como sujeitos iguais em direitos e capazes, também igualmente, de fazer valer suas prerrogativas e faculdades, ante o que a lei positivada, instrumento maior do Estado de Direito, lhes confere. Ocupando as posições de mando nessa entidade, o Estado, os agentes do governo deverão procurar, com imparcialidade e impessoalidade, executar as metas segundo as quais foram conduzidos aos postos governamentais, metas que constituem, em última análise, as políticas públicas. Sua execução há de se fazer com apoios na legislação e nas instituições, naturalmente não fugindo às balizas do arcabouço jurídico, o qual, em tese, é o que oferece segurança legal ao sistema de direitos dos governados.

3. DIGNIDADE E CIDADANIA: MATRIZ DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nessa tarefa, o principal guia dos agentes e instituições estatais é a lei mais alta na pirâmide formada por uma hierarquia das normas, que se situa acima das demais e a elas confere legalidade desde que estejam em consonância com os seus dispositivos, bem assim os princípios e direções que deles é possível extrair.

De tal maneira, á a Constituição Federal, no caso brasileiro, a lei posicionada no topo da hierarquia da normatividade, documento político-jurídico, que dá forma ao Estado e suas principais instituições e poderes, cuidando ainda, dentre outras providências, de determinar os principais direitos, fundamentos e princípios que caracterizam a sociedade política que se forma a partir da promulgação do texto constitucional.

Aí estão os direitos fundamentais, de caráter individual e social, que moldam o quadro de possibilidades de agir postos à disposição dos governados, estipulando ainda os deveres do Estado no que toca à satisfação de necessidades coletivas, imperiosa no sentido de conferir a todos pelo menos o básico para a existência digna e lhes possibilitando crescimento material, moral e intelectual, suficientes para lhes conferir um grau de emancipação que justifique a natureza cidadã que a Constituição reconhece a cada qual e a cada grupo.

Vem daí a conclusão de que o principal objetivo – e política pública matriz do Estado - é a satisfação dos direitos fundamentais, tal como postos na Constituição, observados inafastavelmente os fundamentos da sociedade política então estabelecida, que são a dignidade e a cidadania, já se tendo dito que esta última categoria se identifica com a plenitude e

efetividade de direitos, universalmente realizados. A tais fundamentos aliam-se o valor social do trabalho e da livre iniciativa, está mantida pelo texto como faculdade àqueles interessados em empreender, com seus esforços e capital, em setores que não estejam reservados à ação exclusivamente estatal.

Quer isto dizer que todas as demais políticas públicas, tal como conceituadas anteriormente, haverão de constituir derivações e instrumentos do objetivo de satisfação de direitos fundamentais assentados na dignidade e cidadania, está devendo ser tida por política pública fundante e matriz, que condiciona todas as demais, sejam quais forem os compromissos políticos dos governos que ocasionalmente ocupam o Estado.

Há, portanto, inequívoco interesse em verificar se existem e em que medida as inúmeras políticas públicas do Estado atendem aos princípios decorrentes da forma de sociedade desenhada pela Constituição e ainda se estão submetidas a esse objetivo maior de estabelecer e efetivar direitos fundamentais com o pano de fundo da dignidade e da cidadania. E ainda, considerada a necessidade de o Estado, por seu poder julgador, dirimir conflitos e estabelecer o direito válido e a prestação devida aos sujeitos, qual a real possibilidade de que o cidadão, em qualquer circunstância, tenha acesso ao sistema de justiça de maneira capaz de tornar efetivo o seu legítimo interesse.

4. CONHECER A BASE INSTITUCIONAL DO TEMA

Do ponto de vista estritamente jurídico, orientado pelo direito positivo e pelos órgãos incumbidos de interpretá-lo e aplicá-lo, é relevante fazer um sobrevoo acima da situação posta e dos parâmetros pelos quais ela é colocada pelos agentes e instrumentos do Estado.

É fácil observar que o tema de políticas públicas e acesso à Justiça remete a uma análise da Constituição e da jurisprudência, notadamente aquela tendente a interpretar a norma constitucional e determinar qual a maneira como será aplicada às partes em conflito.

De tal sorte, é importante considerar o sistema de justiça em suas estruturas, procedimentos e seus agentes, sabendo que se cuida de saber instrumental capaz de mostrar os modos pelos quais o comando da norma é declarado válido para uma dada situação concreta. Igualmente é relevante conhecer as possibilidades que tal interpretação da normatividade constitucional oferece para efetivamente satisfazer direitos fundamentais, assegurando cidadania e dignidade, não meramente formais.

Isto considerado, importa conhecer primeiramente as balizas com as quais o constituinte moldou a sociedade política, especialmente no que toca às declarações de direitos

fundamentais, sejam de natureza individual, ou social e coletiva, para, em seguida, apurar qual o real e concreto sentido dos fundamentos dessa sociedade política e, consequentemente, o pano de fundo sobre o qual se assenta esse rol de direitos elencados em longos parágrafos de artigos da Constituição. Ainda é imprescindível pesquisar de que modos o sistema de justiça se posiciona na tarefa de fixar o sentido e o alcance da norma ante o fato e por quais meios procura assegurar aos sujeitos de direitos a efetividade de suas faculdades então reconhecidas como válidas.

Ao falar de políticas públicas, segundo dito, torna-se inevitável remeter o pesquisador à política pública matriz, fundante da sociedade política nacional, que é a de direitos fundamentais, realizando a cidadania com dignidade. Indispensável, portanto, conhecer o real e concreto sentido dessas categorias, tidas por fundamentos da república em artigo anterior àqueles que reconhecem direitos fundamentais.

Repete-se que o estado de dignidade se relaciona com um estado de ausência de abuso, seja de que natureza for, obviamente não apenas do ponto de vista material como igualmente moral, sendo certo considerar, *vg*, que alguém não explorado em sua honra é possivelmente tratado, neste aspecto, com dignidade. Enquanto isso, por cidadania é lícito considerar a situação permanente de adequação, com efetividade, ao rol de faculdades que o sistema estatal confere a alguém - e ainda a consciência de ser sujeito de direitos e capaz de reivindicá-los ao Estado, esperando que este lhe reconheça a condição de titular de tais faculdades. O cidadão há de ser também aquele que se emancipou das amarras postas por falta de conhecimento e temores, que por vezes o impedem de se afirmar como sujeito de seus direitos.

Nessa linha de raciocínio, a compreensão do tema central deste trabalho inclui o conhecimento de todo o entorno, que explique objetivamente as circunstâncias em que as políticas públicas são formuladas e implementadas, tendo como foco as políticas públicas instrumentais voltadas à consecução dos direitos fundamentais a partir de um horizonte no qual se considerem a dignidade e a cidadania como pontos essenciais, condicionadores da atuação do Estado. Sempre será relevante indagar, em primeiro lugar, se há políticas públicas e quais sejam elas, avaliando-se, em seguida e necessariamente, a sua adequação à concretização dos ideais postos pela Constituição. No que toca especialmente à possibilidade de solução de conflitos sem demanda ao Estado, é importante investigar se há política estatal voltada a esse objetivo e em qual medida se realiza ou idealiza.

5. PARA COMPREENDER O *ESTADO DA ARTE*

Políticas públicas, acesso à justiça, gestão de conflitos, direitos fundamentais, fundamentos da república, dignidade, cidadania – constituem categorias a propósito das quais é rica a teorização, quer no campo jurídico, quer em outros das ciências sociais aplicadas.

Tal é a profusão de abordagens acerca desses temas que, apenas na questão dos direitos fundamentais, é observável uma gigantesca variedade de conceituações e óticas, que conduzem a trajetos até determinado momento não sujeitos a consideração. Assim é que até mesmo direitos decorrentes de um determinado estágio de desenvolvimento humano e econômico, inimagináveis nas primeiras fases de construção do edifício teórico dos direitos fundamentais, são hoje considerados como compondo o elenco de direitos fundamentais, assim ditos de outra geração, ou dimensão. Veja-se:

> Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se neste fim de século enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo, ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. Os publicistas e juristas já o enumeram com familiaridade, assinando-lhe o caráter fascinante de coroamento de uma evolução de trezentos anos na esteira da concretização dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade (BONAVIDES, 2006, p. 563).

Para se ter uma ideia do quanto a teorização chega a limites antes impensáveis, tome-se em consideração o fato de que, até certo instante do processo de construção dos direitos fundamentais, aqueles direitos tidos por de segunda geração, os direitos sociais, já chamavam a atenção porquanto sua gênese apresentava-se completamente diferente daqueles de primeira geração, os individuais, situando-se mesmo numa verdadeira contramão destes, na medida em que pressupõem uma ação, um fazer afirmativo do poder público. Assim é que

> A partir da terceira década do século XX, os Estados antes liberais começaram o processo de consagração dos direitos sociais ou direitos de segunda geração, que traduzem, sem dúvida, uma franca evolução na proteção da dignidade humana. Destarte, o homem, liberto do jugo do Poder Público, reclama uma nova forma de proteção da sua dignidade, como seja, a satisfação das carências mínimas, imprescindíveis, o que outorgará sentido à sua vida (ALARCÓN, 2004, p. 19).

Destes, aliás, já falou Themístocles Brandão Cavalcanti, anotando que

> Assim, o direito ao trabalho, à subsistência, ao teto, constitui reivindicações admitidas por todas as correntes políticas, diante das exigências reiteradamente feitas pelas classes menos favorecidas no sentido de um maior nivelamento das condições econômicas, ou, pelo menos, uma disciplina pelo Estado das atividades privadas, a fim de evitar a supremacia demasiadamente absorvente dos interesses economicamente mais fortes. (CAVALCANTI, 1964, p. 197).

Outro elemento a considerar são as múltiplas abordagens relacionadas ao tema do acesso à justiça, categoria de configuração menos jurídica do que sociológica, posto que situada num patamar mais associado à análise das condições possíveis de um sujeito de direitos buscar – e efetivamente obter – a devida prestação jurisdicional. A propósito disso Rodolfo Mancuso aponta um obstáculo relevante representado pelo custo de demandar em juízo por parte dos interessados, tomado o estágio médio de recursos financeiros da população brasileira. Confira-se observação, extraída da realidade da Justiça do Trabalho:

> Se o Estado resolvesse pagar todas as reclamações trabalhistas, sairia mais barato do que manter a estrutura da Justiça do Trabalho em funcionamento. Em 2010, a despesa foi de R$ 61,24 para cada brasileiro, 8,64% a mais do que no anterior (R$ 56,37), totalizando R$ 11,680 bilhões. Em igual período, foram pagos aos reclamantes R$ 11,287 bilhões, ou 10,3% a mais do que em 2009 (MANCUSO, 2011, p. 133).

Já a propósito da dignidade, valerá sempre lembrar o que Imanuel Kant pontuou, de modo objetivo, a frisar que

> O homem, e, duma maneira geral, todo o ser racional, existe como um fim em si mesmo, não como meio para o uso arbitrário desta ou daquela vontade. Pelo contrário, em todas as suas ações, tanto nas que se dirigem a ele mesmo como nas que se dirigem a outros seres racionais, ele tem sempre de ser considerado simultaneamente como um fim. Portanto, o valor de todos os objetos que possamos adquirir pelas nossas ações é sempre condicional (apud SARLET, 2001, p. 32).

Ou, nas palavras do mesmo autor, dignidade significa uma

> qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existentes mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET, 2001, p. 60).

No tema de políticas públicas têm sido ultimamente recorrentes as abordagens, entre as quais se destaca Montemezzo, que, refletindo acerca do conteúdo proposto para o conceito, as aponta como sendo "constituídas por um conjunto de normas e processos mediados pelo Direito" (2014, p. 89), para, em seguida, observar que há problemas na fixação de um perímetro definidor dessa categoria, ante o que aduz:

> Outro ponto de dificuldade na conformação da conceituação e análise das políticas públicas pelos juristas diz respeito ao fato de que a sua exteriorização, longe de ocorrer de modo uniforme e claro, não assume um padrão de fácil visualização. Como adverte Dallari Bucci, as políticas públicas emergem de uma vasta gama de processos, e podem ser expressas em disposições constitucionais, leis, normas infralegais (como decretos, regulamentos, portarias, circulares, instruções normativas e operacionais), e até mesmo por meio de contratos de concessão de serviço público, para exemplificar (MONTEMEZZO, 2014, p. 91).

Em suma, considerando a multiplicidade – da qual se visualizou um ligeiro recorte – de abordagens que focalizam os temas centrais deste trabalho, torna-se imperioso que se tome em conta o que há de mais atual no sentido de vincular políticas públicas com a matriz de direitos fundamentais da Constituição Federal, verdadeiro paradigma de uma política pública fundante da sociedade política brasileira, assentada, como visto, na dignidade e na cidadania. Igualmente indispensável é a consulta à legislação nacional e, no que for pertinente, à internacional, assim como à jurisprudência e, ainda, à experiência prática de entes federados, no âmbito de seus poderes executivos, por natureza elaboradores e executores de políticas públicas, presumivelmente alinhadas com o comando maior da Constituição.

6. CONHECER O ENTORNO MATERIAL DO TEMA

Como dado científico, fundado na observação de uma realidade material, desenvolvida segundo um processo histórico, o Estado, assim como sua expressão mais visível, que é o direito, estão desde sempre sujeitos a determinações com raízes numa estrutura que é, antes de tudo, econômica. O modo como se produz e se trocam riquezas configura a base mais sólida a partir da qual se estabelecem os principais elementos à sua volta, que constituem uma superestrutura, na qual se encontram as relações sociais e o universo simbólico configurador da sociabilidade das pessoas.

As características e as condições dessa superestrutura sofrem ainda outras determinações, decorrentes da inserção – está-se falando do Brasil - no contexto da economia

mundial, aqui forçosamente considerado seu paralelo com outros estados da periferia do mundo, de semelhante formação histórica – assim entendida como aquelas regiões e nações que foram – e de certa forma, são - objeto de seguidos movimentos expansionistas das economias centrais.

Colonialismo é expressão necessária desses movimentos e, assim sendo, um passado colonial demarca nosso destino geopolítico na atualidade: nosso papel, numa relação de permanente dependência *dos impérios*, é o de fornecedores de matéria prima e de mão de obra barata e, por outro lado, o de mercado consumidor de produtos industrializados. Uma certa *vocação agrária* do Brasil hoje ressurge orgulhosa, enquanto prossegue o processo de desindustrialização.

Por outro lado, praticada pelas economias centrais, uma variedade de neocolonialismo se coloca no cenário e, cinicamente, legitima-se como ação destinada a levar a civilização, a democracia e os direitos humanos a *povos-criança*[1], rudes e incultos - em suma *inferiores* -, justificando ocupações militares e embargos comerciais, além de golpes *brancos*, avalizados pelos sistemas de justiça locais; semeia-se o racismo - na medida em que certas raças são identificadas como inferiores - a autorizar intervenções *salvadoras*.

Na periferia do mundo, o neoliberalismo assenta-se com apoio de seus braços institucionalizados: seus exércitos, seus judiciários, seus sistemas de ensino formal – em geral associados a seus aliados internos nos territórios-alvo; por outro lado, esse mesmo neoliberalismo[2], em mais um movimento de expansão, a tudo (e cada vez mais) molda na forma de mercadoria, o que, numa vertente, redefine como *empresas* tanto os indivíduos quanto os demais elementos em ação no transitar das forças sociais.

Até mesmo as instituições sub-repticiamente deslizam para o formato de empresas - ou *organizaçõe*s -, que dispensam qualquer enraizamento histórico e se orientam pela mecânica da produção, gestão, controle e resultados (CHAUÍ, 2018), frequentemente medidos por dados estatísticos vazios de sentido prático, voltados unicamente a retroalimentar a mecânica do controle. Já que empresas tratam de assuntos privados e resolvem judicialmente seus conflitos, tudo, inclusive as questões institucionais, serão decididas pelo poder judiciário. As instituições, tornadas organizações, serão partes nas demandas judiciais. Desta maneira, aquilo que se tem chamado de judicialização da política, antes que cause, constitui, isto sim, consequência do estágio contemporâneo do capitalismo.

[1] A expressão é utilizada pelo historiador brasileiro Jones Manoel.
[2] Que outra coisa não é que o retorno aos principais postulados do velho liberalismo eurocêntrico dos séculos XVII e XVIII, num mundo pós queda do muro de Berlim...

Considera-se como pressuposto que essa base objetiva estrutural e esse direito dela decorrente edificam um certo modelo de arranjo social, cuja legalidade, além de mediadora das relações de domínio, é fator de sua legitimação. Assim é que normalmente se pensa em democracia e em estado de direito a partir *da institucionalidade*, não *de uma efetividade universal dos direitos* – que são categorias visivelmente distintas.

Neste cenário, muito compreensivelmente se estabelece uma narrativa simbólica que confortavelmente acolhe incontáveis variedades de discriminação, falta de acesso da maioria aos bens socialmente produzidos, violência, preconceito, divisão maniqueísta do mundo entre o bem e o mal, dentre outras inúmeras ações reprodutoras de desigualdades. Toma-se também por suposto que tais ações frequentemente são replicadas pelas instituições, ou seja, pelo Estado e seus agentes, todos presos a um ideário de exclusão da maioria precarizada da população, tida por inferior, segundo um universo simbólico alinhado com a manutenção do *status quo*.

Pela via de um tal ideal de exclusão, chega-se ao ponto daquilo que significa, para alguns teóricos, *militarizar* o cotidiano: a reprodução acrítica da narrativa delineia o perfil de um inimigo a combater e, dessa forma, vai-se aos poucos deixando de lado ideais de empatia e inclusão, com e das massas empobrecidas; mesmo aquelas formulações clássicas do velho liberalismo são discretamente esquecidas, culminando por se observar, *vg*, em lugar de um romântico ideal de ressocialização dos infratores da ordem, uma política de verdadeiro descarte: a micropolítica.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que muito ligeiramente considerado na seção anterior, esse é o palco onde devem, ou deveriam, ser efetivados direitos fundamentais, por meio de políticas públicas assentadas nos pressupostos da dignidade e da cidadania. Porém, como se percebe, é um palco no qual se movimentam energias desiguais, o que resulta na sedimentação de relações de força mediadas pelo direito e pelo Estado, este ocupado pelos interesses economicamente prevalentes.

Se, nessas condições, já é um desafio pensar num Estado capaz de formular políticas públicas destinadas a satisfazer direitos fundamentais da maioria da população, de outro segue premente considerar a necessidade incontornável de levar em conta categorias como herança colonial, racismo, desigualdade de gênero, criminalização de grupos minoritários e suas produções culturais. Assim como hiper encarceramento, papel das instituições jurídicas, militarização do cotidiano, ação da mídia hegemônica, seletividade do processo penal e outras

modalidades, objetivas ou simbólicas, de sufocamento das massas despossuídas, como é regra nos territórios periféricos, cuja maioria da população parece mesmo destinada a fazer sua parte no papel subalterno que as economias subdesenvolvidas representam no mundo.

Não se diga, todavia, que inexistem políticas públicas, ou que nenhuma efetividade apresente. Percorrendo o campo de algumas vulnerabilidades da população brasileira, veem-se inequivocamente diretrizes normativas para a questão agrária, as terras e culturas indígenas, os direitos reprodutivos da mulher, as relações de trabalho, dentre outras. A análise da escolha de opções por parte da institucionalidade, de seu empenho em concretizá-las, assim como do grau de efetividade de tais políticas, obrigatoriamente passa pelo desmascaramento do mito liberal da neutralidade do Estado e ainda, senão principalmente, pela consideração das determinações materiais objetivas que um dado modelo estruturante impõe às tentativas de sua implementação.

Assim se percebe que, malgrado as boas intenções frequentemente enunciadas pela via institucional, legal ou verbalizada por autoridades, o impacto real de muitas políticas públicas aparece marcado quer pela timidez das propostas, quer pela intransponibilidade de dificuldades estruturais que historicamente se colocam em todo projeto tendente a reduzir velhos abismos sociais.

Os exemplos há pouco lembrados constituem apenas uma ligeira amostragem dessa intangibilidade: o latifúndio improdutivo segue intacto, enquanto a insegurança alimentar e o desemprego se agravam; as terras dos povos originários continuam a ser alvo de ocupação ilegal e predação, além de violência; o meio ambiente é vítima recorrente de degradação e mercantilização; a faculdade de a mulher traçar seu rumo como reprodutora da espécie esbarra em obstáculos morais pétreos, as relações de trabalho precarizam-se gradual e constantemente, na cidade e no campo, já se falando numa metamorfose da escravidão (CAVALCANTI, 2021)[3].

Negros, grupos LGBTQIA+, população encarcerada e outros segmentos desumanizados prosseguem vítimas de crescente desumanização, sem embargo da presença formal de políticas públicas pretensamente inclusivas e a despeito de o Brasil ser signatário de quantas cartas de intenções, protocolos e demais atos de boa vontade firmados no âmbito da comunidade das nações, sendo especialmente relevante destacar a adesão à denominada Agenda 2030 da ONU, documento que declaradamente propõe "a erradicação da pobreza e a promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental em escala global até o ano 2030", mais especificamente orientando "ações de governos e demais atores sociais para [...] desde reduzir

[3] Muito embora a Constituição Federal tenha erigido os "valores sociais do trabalho" como fundamento da república (art. 1º, IV).

desigualdades sociais e garantir a paz, até lidar com as mudanças climáticas e evitar a degradação ambiental" (POLITIZE!, 2020).

A fim de que a formulação e a execução de políticas públicas do Estado brasileiro se ajustem à matriz constitucional da dignidade da pessoa humana e da cidadania é mister dar concretude a essas categorias, transferindo-as do lócus metafísico em que, no mais das vezes, se encontram, para o território da concretude, entrando no processo de um contínuo vir a ser, que só pode ser construído a partir do questionamento das hegemonias então postas e petrificadas, mas que, por serem históricas, não são imutáveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALARCÓN, Pietro de Jésus Lora. **O patrimônio genético humano e sua proteção na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Método, 2004, p. 79.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Disponível em: Acesso em: 21 dez. 2012. BRASIL. Emenda Constitucional no 45, de 30 de dezembro de 2004. Acesso em: 27 dez 2012.

BRASIL. Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985. Acesso em: 21 dez. 2012.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz (Org.). **Comentário à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CASARA, Rubens. **Contra a miséria neoliberal**. São Paulo: Autonomia Literária, 2021.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Princípios gerais de direito público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1964, p. 197.

CAVALCANTI, Tiago Muniz. **Sub-humanos: O capitalismo e a metamorfose da escravidão**. São Paulo: Boitempo, 2021.

CHAUÍ, Marilena. **Em defesa da educação pública, gratuita e democrática**. Belo Horizonte: Autêntica, 2018.

COSTA, Bruno. **O controle judicial nas políticas públicas**: análise das decisões judiciais e seu cumprimento para a realização progressiva dos direitos fundamentais sociais. Revista de Informação Legislativa, ano 50, n. 199, p 255-269, jul-set./2013.

DIREITO, Wanda Viana. **A defesa dos interesses difusos**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 185, jan. 2015.

GENTIL, Plínio. **Educação, classes, conflito, gestão** (2021). Disponível em < https://brazilianjournals.com/ojs/index.php/BRJD/article/view/38772>. Acesso 16 jul. 2022.

_____; TAGLIAVINI, João Virgílio (Orgs.). **Educação, direitos humanos e cidadania**. Campo Grande: Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, 2012.

GRANT, M. J.; BOOTH, A. A typology of reviews: An analysis of 14 review types and associated methodologies. **Health Information and Libraries Journal**, v.26, n.2, p,91-108, 2009. doi: 10.1111/j.1471-1842.2009. 00848.x disponível em: https://doi.org/10.1111/j.1471-1842.2009.00848.x

HERRERA FLORES, Joaquín. **Teoria Crítica dos Direitos Humanos**: Os Direitos Humanos como Produtos Culturais. Tradução e Revisão de Luciana Caplan, Carlos Roberto Diogo Garcia, Antonio Henrique Graciano Suxberger, Jefferson Aparecido Dias. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

MACÊDO, Stephanie – Rede Alese. **Políticas Públicas: o que são e para que existem** (2018). Disponível em < https://al.se.leg.br/politicas-publicas-o-que-sao-e-para-que-existem/>. Acesso em 01 set. 2022.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça – condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MICHAELSEN, Alexandra. **Agenda 2030: quais os esforços para promover o desenvolvimento sustentável?** (2020). Disponível em <https://www.politize.com.br/agenda-2030/>. Acesso em 03 ago. 2022.

MONTEMEZZO, Francielle Pasternak. **Jurisdição constitucional e os direitos fundamentais sociais**: a atuação do Poder Judiciário no controle de políticas públicas. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Direito. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014.

PAULO, Vicente, ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado.** São Paulo: Método, 2012.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ROTHER, E. T. Revisão sistemática X Revisão narrativa. **Acta Paulista de Enfermagem**, São Paulo, SP, v. 20, n. 2, p. 5-6, 2007.

RUBIO, David Sánchez. **Encantos e desencantos dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

_____, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

TÁCITO, Caio. **Do direito individual ao direito difuso**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 157, jan. 2015.

TRINDADE, José Damião de Lima. **História social dos direitos humanos**. São Paulo: Peirópolis, 2010.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.