

DEMOCRACIA E DIREITOS SOCIAIS: o fator da problemática da efetivação dos direitos sociais influi na qualidade da democracia brasileira?¹

Alexandre Nogueira Pereira Neto²

Resumo: O presente trabalho tem como escopo geral analisar a qualidade do regime de governo brasileiro levando em consideração o imbróglio da efetividade dos direitos sociais. Nesse sentido, será desenvolvido, em um primeiro momento, elementos que compõe o conceito, a característica e os fundamentos de um ambiente democrático, semidemocrático e autoritário. Posteriormente, será demonstrado que a eficiência por parte do Estado no que diz respeito à concretização dos direitos sociais é diminuta e, conseqüentemente, coloca em xeque a qualidade da democracia do País. E, por último, será vislumbrada a qualidade da democracia brasileira, com base nos critérios definidos como impreteríveis para tal e com suporte em exemplos que servirão como paradigma, com o fito de elucidar em qual modalidade de regime a eventual democracia brasileira está inserida.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Direitos Sociais. Qualidade democrática.

1 INTRODUÇÃO

O processo de transição democrática, no Brasil, começou em meados de 1984, após o longo período de 20 anos de ditadura no País. Logo depois, com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, fora implantado, finalmente, um ambiente de estabilidade institucional político-jurídico³. Os avanços democráticos conquistados, como os são os direitos sociais, são de demasiada importância para o progresso de um Estado Social (*Welfare State*), em permanente construção.

¹ Artigo apresentado para avaliação na disciplina Constituição e Estado Social do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), ministrada pelo professor Dr. Marcelo Nunes Apolinário.

² Mestrando em Direito, na linha de pesquisa Estado e Constituição, pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Pós-graduado em Direito Processual Civil, com ênfase no CPC/2015, pelo Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina (CESUSC). Graduado em Direito pelo Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina (CESUSC). Graduando em Filosofia pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL).

³ O autor entende que o atual momento da política brasileira não é legítimo, em virtude do golpe parlamentar que sofrera a presidenta eleita Dilma Rousseff em 31 de agosto de 2016. Por isso, importante enfatizar que, quando da elaboração deste artigo, o autor quis, neste ponto, tratar em relação da qualidade da democracia brasileira única e exclusivamente no que toca a efetividade dos direitos sociais.

III SEMINÁRIO INTERNACIONAL IMAGENS DA JUSTIÇA, CURRÍCULO E EDUCAÇÃO JURÍDICA

Embora estejamos garantidos pelo manto da forma de governo reconstituída, que é o da democracia, sabe-se da dificuldade que se tem quando se trata da efetivação dos direitos sociais. O constituinte, por meio da Carta Magna de 1988, elaborou uma plêiade de direitos sociais com o objetivo de assegurar aos cidadãos direitos mínimos de alicerce à subsistência humana, como, por exemplo, a educação, a saúde, a segurança, a previdência, a moradia etc, que são, em última instância, deveres de prestação positivas e/ou negativas por parte do Estado.

Os componentes que justificam a possibilidade de se constatar que um determinado governo seja considerado como democrático, neste caso no que se refere aos direitos sociais, devem ser percebidos pela população que compõe essa área de tal modo que não ofenda sua dignidade humana⁴. Contudo, não é o que se verifica no desenvolvimento da democracia brasileira – inclusive no que diz respeito aos graves retrocessos que a Consolidação das Leis do Trabalho vêm experimentando, aos demasiados índices de analfabetismo, mormente no Norte do País, a insuficiência, ou até inexistência, de atendimento médico, a falta de medicamentos, etc. Esses são alguns exemplos de ação/omissão estatal que enfraquecem um Estado Social e titubeia a qualidade de uma democracia. Porém, neste artigo, se restringirá, apenas, no debate da ineficiência do trato com o dinheiro público, sobre a corrupção e a má qualidade da educação.

Para que uma democracia produza um caráter de qualidade os agentes públicos, respeitadas suas esferas de atuação, devem proporcionar a satisfação desses direitos. Entretanto, o processo de inércia e de negligência estatal tem mitigado e postergado os avanços fundamentais instituídos na democracia brasileira. É cediço que os recursos públicos são limitados, mas o que se nota é que os atores da administração pública não comprovam o desprovimento de pecúnia quando são provocados para cumprir os anseios da sociedade negligenciando, portanto, primados valores da CRFB/1988.

É notório que o fator de a economia influencia na efetivação dos direitos sociais, porém a má administração, a aplicação equivocada de verba, a ineficiência no manejo de recursos, gastos não primordiais, corrupção significam desleixo com a coisa pública e,

⁴ Ingo Wolfgang Sarlet define a dignidade da pessoa humana como: “a 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 existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.” (2001, p. 60).

III SEMINÁRIO INTERNACIONAL IMAGENS DA JUSTIÇA, CURRÍCULO E EDUCAÇÃO JURÍDICA

portanto, o reflexo dessa administração interfere na qualidade da gerência do País. Nesse contexto, surge a possibilidade de aventar que, na verdade, não estamos diante de uma ordem democrática na medida em que, paulatinamente, os direitos sociais não vêm sendo garantidos, sobretudo aos mais necessitados.

Diante de tal hipótese, propõe-se analisar a qualidade da democracia brasileira, ainda que de modo aproximado e, com base na classificação tricotômica ordinal⁵, estabelecer se esse espaço social pode ser considerado uma democracia, uma semidemocracia ou autoritário.

2 DEMOCRACIA⁶, SEMIDEMOCRACIA E AUTORITARISMO

A ideia de estabilizar política e juridicamente um ambiente social tem sua gênese⁷, também, nas desastrosas batalhas humanas que resultaram em barbáries e graves violações dos direitos humanos. Fez-se necessário, portanto, criar elementos de normatividade, consubstanciadas em premissas constitucionais, para evitar outros grandes conflitos e, sobretudo, para limitar a atuação do poder.

Nesse sentido, “a *idéia* moderna de um Estado Democrático tem suas raízes no século XVIII, implicando a afirmação de certos valores fundamentais da pessoa humana, bem como a exigência de organização e funcionamento do Estado tendo em vista a proteção daqueles valores” (DALLARI, 2007, p. 54).

Diante disso, após o longo período de exceção, por meio do golpe militar de 1964, a democracia foi restabelecida, no Brasil, em 1988, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil consolidando, assim, o Estado Democrático de Direito.

⁵ “As classificações dicotômicas não são suficientemente sensíveis às variações de regimes, porque muitas caem em uma zona semidemocrática intermediária. Uma classificação tricotômica ordinal - democracia, semidemocracia e não democracia ou autoritarismo - capta melhor importantes variações dos regimes” (MAINWARING, 2002, p. 646).

⁶ Existe um conjunto de modelos de democracia. Na sua maioria esses modelos postulam a necessidade de tornar as democracias contemporâneas mais eficientes, participativas e responsivas (AJAMBUJA DE MORAIS; BAQUERO, 2015).

⁷ A fixação desse ponto de partida é um dado de fundamental importância, pois as grandes transformações do Estado e os grandes debates sobre ele, nos dois últimos séculos, têm sido determinados pela crença naqueles postulados, podendo se concluir que os sistemas políticos do século XIX e da primeira metade do século XX não foram mais do que tentativas de realizar as aspirações do século XVIII (DALLARI, 2002, p. 54).

III SEMINÁRIO INTERNACIONAL IMAGENS DA JUSTIÇA, CURRÍCULO E EDUCAÇÃO JURÍDICA

A partir disso, antes de adentrarmos no deslinde do objetivo do presente estudo primordial definir, de maneira geral, o conceito de democracia⁸. A base do conceito de Estado Democrático é, sem dúvida, a noção de governo do povo, revelada pela própria etimologia do termo democracia (DALLARI, 2007, p. 54), conquanto a ideia de representatividade, emanada pelo povo, seja, na verdade, uma quimera, isto é, o ópio que amarfanha e engana a suposta representação.

Afora isso, democracia⁹, dentro outros critérios, é um regime político no qual os indivíduos participam de forma livre das eleições – isto é, sem sofrer coação e/ou grave ameaça, sem perceber vantagem ilícita –, existem normas pré-estabelecidas do processo eleitoral, o sufrágio é universal, ocorre alternância de poder e, principalmente, o poder deve emanar do povo¹⁰.

O professor Scott Mainwaring (2002, pp. 658-660), da Universidade Notre Dame, traduz que um Estado democrático deve verificar algumas características:

“Em uma *democracia*, o chefe de governo e os membros do Legislativo são escolhidos em eleições livres e limpas (...); Em uma *democracia*, o direito de voto é amplo se comparado com outros países no mesmo período histórico, e as categorias sociais privadas do direito de votar (as crianças, por exemplo) não são vistas como grupos politicamente excluídos portadores de preferências eleitorais específicas (...); Em uma *democracia*, violações aos direitos humanos não são comuns, os partidos são livres para se organizar e o governo respeita as garantias constitucionais (...); e Em uma *democracia*, os líderes militares ou os militares como instituição têm influência insignificante ou negligenciável em áreas de políticas que não se relacionam especificamente com as Forças Armadas, e suas preferências não afetam substancialmente as chances dos candidatos presidenciais”

⁸ Démokratía, de dêmos 'povo' + *kratía 'força, poder' (HOUAISS, 2009).

⁹ De modo geral, simplifica-se a questão, reduzindo-a à oposição entre democracia direta e democracia representativa. Então, pode-se recorrer simplesmente à diferença dos tempos e à oposição entre realidade e utopia. A democracia direta, diz-se, era adequada para as cidades gregas antigas ou os cantões suíços da Idade Média, onde toda a população de homens livres cabia em uma única praça. As nossas vastas nações e sociedades modernas somente a democracia representativa convém. O argumento não é tão convincente quanto gostaria. No início do século XIX, os representantes franceses viam a dificuldade em reunir na sede do cantão a totalidade dos eleitores. Bastava que o número de eleitores fosse pequeno, coisa que se obtinha com facilidade, reservando o direito de eleger os representantes aos melhores da nação, isto é, aos que podiam pagar um censo de trezentos francos. (RANCIÈRE, 2014, pp. 68-69).

¹⁰ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

III SEMINÁRIO INTERNACIONAL IMAGENS DA JUSTIÇA, CURRÍCULO E EDUCAÇÃO JURÍDICA

Todas as características acima expostas são fundamentais para nortear um Estado democrático. Verifica-se, nesse contexto, que a democracia brasileira corresponde a esses parâmetros¹¹ elencados pelo cientista político, muito embora a eleição, conforme a crítica, neste aspecto, do francês Jacques Rancière (2014, p. 70) não seja “em si uma forma democrática pela qual o povo faz ouvir sua voz. Ela é originalmente a expressão de um consentimento que um poder superior pede e que só é de fato consentimento na medida em que é unânime”.

Contudo, um ambiente democrático não se esgota apenas em conceitos ou características. Prescrições constitucionais que não detêm efetividade – que apenas flutuam no campo da normatividade – no plano pragmático de uma sociedade estão desprovidas do verniz democrático. Tem-se que demonstrar, por meio de ações públicas – por exemplo, que essas proposições da *démokratía* existem e que são eficientes.

Ocorre que, em alguns espaços sociais, produz-se a ideia de que o Estado é democrático. Mas, pequenas rupturas dessas características podem fragilizar essa esfera transformando-a em outro modelo. São essas violações parciais que a torna, conforme a classificação tricotômica, semidemocrática.

“há queixas sistemáticas sobre fraudes eleitorais e/ou perseguições à oposição (...); quando a privação do direito de voto a alguns grupos sociais se dá em condições que provavelmente não influem de modo significativo nos resultados eleitorais (...); as violações dos direitos humanos são menos generalizadas, mas ainda assim afetam a capacidade de organização da oposição em algumas regiões geográficas e setores sociais” (MAINWARING, 2002, pp. 658-659).

Diante dessa classificação – semidemocrática -, podemos coletar alguns fundamentos que, tendo em vista o desdobramento do modelo democrático brasileiro, faz-nos perceber que o rumo que está sendo tomado no Brasil - graves violações aos direitos humanos, ineficiência do Estado na efetividade dos direitos sociais, famigerada corrupção, total descaso com a coisa pública – se direciona para o campo semidemocrático ante às reiteradas ingerências e às violações que são motivadas pelos atores estatais no terreno da promoção do bem-estar social – tal afirmação será desenvolvida no último item deste artigo.

¹¹ Embora o autor já tenha alertado que o processo de impeachment, no mínimo duvidoso, da presidenta Dilma Rousseff causou grave ruptura no regime democrático brasileiro, esse assunto não é objetivo deste artigo.

III SEMINÁRIO INTERNACIONAL IMAGENS DA JUSTIÇA, CURRÍCULO E EDUCAÇÃO JURÍDICA

E, por fim, outro cânone da classificação tricotômica proposta é o regime autoritário. Na América Latina houve dramáticos períodos onde as liberdades individuais foram brutalmente suprimidas e os direitos humanos barbaramente aniquilados, a exemplo disso: ditaduras militares brasileira (1964-1985), argentina (1976-1983), uruguaia (1973-1985) e chilena (1973-1990). Quando um governo se instala ilegitimamente no poder, é natural ocorrer amiúde quebrantos aos direitos sociais definhando, portanto, qualquer princípio democrático:

“há violação grave desse princípio democrático quando uma grande parcela da população adulta é privada do direito de voto por motivos étnicos, de classe, de gênero ou de nível de instrução (...); violações flagrantes dos direitos humanos ou a censura aos meios de comunicação de massa controlados pela oposição ocorrem sistematicamente (...); o chefe de governo eleito é um fantoche, de modo que o processo eleitoral não determina realmente quem governa” (MAINWARING, 2002, pp. 658-659).

Mediante o exposto e com base nos conceitos, características e fundamentos apresentados denota-se que “quando os governos não cometem nenhuma violação (...) são codificados como democráticos; se mostram uma ou mais violações graves, são classificados como autoritários e como semidemocráticos se apresentam apenas violações parciais em uma ou mais categorias” (MAINWARING, 2002, p. 660).

Portanto, os paradigmas apresentados servirão de parâmetros para que, a partir deles, se possa fazer um diagnóstico da democracia brasileira levando em consideração, neste mister, a efetivação dos direitos sociais.

3 DIFICULDADE DA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Em razão da sistematização da universalização dos direitos humanos – e seu amparo global -, tratados internacionais foram elaborados de modo a vincular os países signatários em determinadas obrigações – uma delas é a obediência aos direitos sociais. Nesse viés, o direito social, causa impreterível à promoção dos direitos humanos, foi normatizado constitucionalmente, de modo geral, em muitas constituições - e não foi diferente no âmbito brasileiro.

Os direitos sociais foram consagrados no corpo do ordenamento jurídico constitucional tupiniquim e, a partir disso, vinculou os gestores públicos uma série de deveres

III SEMINÁRIO INTERNACIONAL IMAGENS DA JUSTIÇA, CURRÍCULO E EDUCAÇÃO JURÍDICA

a fim de que, por meio de políticas públicas, efetivassem essas medidas estabelecidas.

Direitos sociais para o professor José Afonso da Silva (2009, pp. 286-287) “são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade”.

Por sua vez, os direitos sociais¹² “se realizam pela execução de políticas públicas, destinadas a garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres; ou seja, aqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente” (COMPARATO, 2010, p. 77).

Contudo, é sabido que os direitos sociais, na maioria dos casos, demanda abundante quantidade de recursos financeiros para a sua implementação. Direito social é custoso e conforme as competências constitucionais determinado ente da administração pública (União, Estado ou Município) deverá subsidiá-lo. Nesse viés, conforme alerta Daniel Wei Liang Wang (2008, p. 548):

“As políticas públicas para efetivação de direitos sociais demandam, na grande maioria das vezes, gasto de recursos públicos. E esse é o ponto central no debate a respeito da exigibilidade judicial dos direitos sociais, pois uma decisão judicial para a tutela de um determinado direito social no caso concreto pode obrigar o Estado a realizar gastos públicos e, uma vez que os recursos públicos disponíveis são menores do que o necessário para oferecer a todos os cidadãos todos os direitos que a Constituição prevê, muitas vezes a Administração não tem ou não pode dispor dos recursos necessários para atender a decisão judicial sem prejudicar a tutela de um outro direito que o Poder Público entendeu ser mais importante”.

Assim, o legislador fixou axiomas sociais com intuito de estabelecer uma maior igualdade social, porém, o que se denota, é que eles não detêm força normativa, uma vez que não produzem efeitos eficazes no mundo real. Essa “extrema dificuldade que se tem encontrado para ajustar a *idéia* de Estado Democrático às exigências da vida contemporânea” (DALLARI, 2002, p. 54). Porém, essas exigências estão cada vez mais complexas para sua

¹² José Afonso da Silva (2009, p. 290) oferece a divisão dos direitos sociais em: aos trabalhadores e ao homem consumidor. Na primeira hipótese, direitos sociais do homem trabalhador (salário, condições de trabalho, liberdade de instituição sindical, direito de greve). Na segunda situação, direitos sociais do homem consumidor (saúde, educação, segurança social, desenvolvimento intelectual, igual acesso das crianças e adultos à instrução, cultura e garantia ao desenvolvimento da família).

III SEMINÁRIO INTERNACIONAL IMAGENS DA JUSTIÇA, CURRÍCULO E EDUCAÇÃO JURÍDICA

concretização e o Estado não possui recursos infindáveis que possa atender a todas essas reivindicações.

Ana Paula de Barcellos (ANO, p. 106) apreende que políticas públicas são necessárias para o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos direitos fundamentais – e, portanto, da democracia.

“Estabelecida essa premissa – isto é: políticas públicas são indispensáveis para a garantia e a promoção dos direitos fundamentais –, o fato é que toda e qualquer ação estatal envolve gasto público, e os recursos públicos são limitados. Essas são evidências fáticas, e não teses jurídicas. A rigor, a simples existência dos órgãos estatais – do Executivo, do Legislativo e do Judiciário – envolve dispêndio permanente de recursos públicos, ao menos com a manutenção de instalações físicas e a remuneração dos titulares dos poderes e dos servidores públicos, afora outros custos. As políticas públicas, igualmente, envolvem gastos. E como não há recursos ilimitados, será preciso priorizar e escolher em que o dinheiro público disponível será investido. Além da definição genérica de *em que* gastar, é preciso ainda decidir *como* gastar, tendo em conta os objetivos específicos que se deseje alcançar. Essas escolhas, portanto, recebem a influência direta das opções constitucionais acerca dos fins que devem ser perseguidos em caráter prioritário”.

Nessa linha, o Poder Público terá de fazer um exame de razoabilidade e proporcionalidade¹³ para, a partir de critérios objetivos e fundamentados, priorizar que determinada política social seja executada em detrimento de outra.

Depreende-se, portanto, o obstáculo que enfrenta qualquer Estado democrático quando está na posição de materializar um direito social, por meio de ações públicas, ou quando o é provocado, por meio de uma demanda judicial, para, independentemente de quanto lhe for custar, torná-los tangíveis e satisfatórios para a promoção da qualidade de vida social.

Em contrapartida, o debate não pode apenas se restringir na ausência de capital, na medida em que “não pode ser tomada de forma absoluta, a ponto de se sobrepor totalmente à fundamentalidade dos direitos, ela é apenas um dos elementos a ser levado em consideração, mas nunca o único” (WANG, 2008, p. 541). Corroborando nessa linha, e com base na

¹³ “O princípio da proporcionalidade pede que colisões de direitos fundamentais sejam solucionadas por ponderação. A teoria dos princípios pode mostrar que se trata, na ponderação, de uma estrutura racional de argumentar jurídico-constitucional. Mas ela também torna claro que a ponderação deve ser assentada em uma teoria da jurisdição constitucional, se ponderação deve desenvolver plenamente o seu potencial de racionalidade” (ALEXY, Robert, 2008, p. 9).

III SEMINÁRIO INTERNACIONAL IMAGENS DA JUSTIÇA, CURRÍCULO E EDUCAÇÃO JURÍDICA

proposição da primordialidade de subsistir pecúlio estatal, será necessário esmiuçar elementos que estão aquém do aspecto da possibilidade orçamentária do País e que, quando praticados, depauperam a qualidade da democracia brasileira.

4 APROXIMAÇÃO¹⁴ DA QUALIDADE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Neste último item, portanto, será delineada, por meio de exemplos concretos, a qualidade da democracia brasileira, isto é, em qual modalidade – democrática, semidemocrática ou autoritária – ela está situada.

De acordo com o que foi exposto, um ambiente democrático é aquele que atende e respeita as necessidades dos cidadãos, conforme previsão constitucional. É aquele espaço onde não há generalidade em violações aos direitos humanos e aos direitos sociais. O Estado brasileiro, portanto, tem como premissa ser um Estado Democrático¹⁵.

Todavia, muito embora o seja formalmente, não é que se constata materialmente. São diversas as afrontas que ocorrem diariamente a direitos fundamentais que são, eminentemente, pilares da ordem institucional brasileira. Incontáveis políticas públicas desenvolvidas não partem do pressuposto republicano. O descaso com o dinheiro público, a insensibilidade de interpretação do momento econômico-político, a incapacidade na oportuna execução das previsões orçamentárias, as manobras inescrupulosas de verbas são atitudes que, indiretamente, reproduzem implicações nos resultados das políticas públicas. Quando maior a ineficiência na manipulação orçamentária, maior será a violação dos direitos sociais.

Muitas vezes quando são invocados à feitura de determinada política social, por exemplo, os gestores públicos empregam o termo da reserva do possível¹⁶ de modo

¹⁴ Usa-se, aqui, o substantivo feminino *aproximação*, uma vez que não há como exaurir todos os elementos e, desse modo, apresentar a real situação da democracia brasileira.

¹⁵ É o que aduz o preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em *Assembléia* Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil” (BRASIL, 1988).

¹⁶ A doutrina contemporânea desenvolveu, em resistência à reserva do possível, o conceito de mínimo existencial, que é o “conjunto de condições materiais essenciais e elementares cuja presença é pressuposto da dignidade para qualquer pessoa. Se alguém viver abaixo daquele patamar, o mandamento constitucional estará sendo desrespeitado” (BARROSO, 2011, p. 202).

III SEMINÁRIO INTERNACIONAL IMAGENS DA JUSTIÇA, CURRÍCULO E EDUCAÇÃO JURÍDICA

vulgarizado para eximirem-se de suas obrigações. Ou seja, não comprovam, fundamentadamente – com base em cálculos e/ou estatísticas, o verdadeiro cenário dos cofres públicos e declinam seu papel constitucional. Com base nisso, importante julgamento do Ministro Celso de Mello vem ao encontro dessa deferência:

“Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando dessa conduta governamental negativa puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade” (RTJ 185/794-796, Rel. Min. Celso de Mello).

Nesse viés, esse fundamento não pode ser empregado sem que seja comprovada, objetivamente, a incapacidade financeira do Estado. O parâmetro econômico deve estar lastreado nas decisões do Poder Público no sentido de apresentar a real situação financeira do Estado. Caso não haja, comprovadamente, orçamento, a democracia resta imaculada. Esse elemento é de extrema importância para a análise democrática, uma vez que, em agindo de forma leviana, o Poder Público golpeia valores da democracia, enfraquecendo-a, portanto. Desse modo, ainda de acordo o Ministro Celso de Mello:

A omissão do Estado – que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional – qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental” (RTJ 185/794-796, Rel. Min. Celso de Mello).

Portanto, o Poder Público, em agindo de forma inativa, não respeitando as previsões orçamentárias, desperdiçando dinheiro público em questões irrelevantes no que tange aos interesses sociais, perdendo dívidas milionárias, são, inequivocamente, práticas que destoam de uma zona democrática.

Outro elemento que interfere na qualidade da democracia brasileira é a corrupção. A corrupção é uma característica crônica na política brasileira – e também mundial. O Poder Público que age em desacordo com padrões éticos dentro da administração não pactua com o acordo firmado entre o Estado e a sociedade. O

III SEMINÁRIO INTERNACIONAL IMAGENS DA JUSTIÇA, CURRÍCULO E EDUCAÇÃO JURÍDICA

comportamento inadequado da Administração Pública transgride a norma maior de nosso ordenamento jurídico lhe causando, portanto, grave fissura em sua organização democrática.

O Brasil, atualmente, ocupa a 79ª colocação no ranking da corrupção, conforme dados da Transparência Internacional¹⁷. Essa situação afeta diretamente a qualidade da democracia do País, na medida em que se privilegiam pequenos grupos para atingir escusos interesses em prejuízo da maioria. Nesse aspecto, conquanto os avanços democráticos tenham sido consideráveis no Brasil, o que se vê são atitudes autoritárias de políticos e de governantes, ainda que eleitos democraticamente, que manipulam os bens e materiais públicos em proveito próprio¹⁸.

Assim, “quanto à qualidade da democracia, ao produzir exclusão política, retira da cidadania sua autoridade, tendo em vista relações de poder que enfraquecem o império da lei. Quanto à qualidade de governo, a corrupção afeta a eficiência das políticas públicas” (BOSSARDI, 2015, p. 90).

O professor José Álvaro de Moisés (2010, p. 35) assinala que “os efeitos da aceitação da corrupção afetam a qualidade da democracia: diminuem a adesão ao regime, estimulam a aceitação de escolhas autoritárias, influenciam negativamente a submissão à lei e a confiança interpessoal, e inibem tendências de participação política”.

Desse modo, embora o processo de democratização formal seja fundamental, (...), ele tem se mostrado insuficiente para mitigar ou erradicar a desigualdade social, econômica e política (AZAMBUJA; BAQUERO, 2015). Os fundamentos¹⁹ e os objetivos²⁰ revelados na Constituição primam para que o Estado, por meio da coleta dos impostos, diminuam as discrepâncias sociais tornando-as menos desiguais. Mas, resta evidente que o fator da

¹⁷ https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 (Acesso em 05/09/2017).

¹⁸ Isso se deve muito a política econômica neoliberal que “consiste em um conjunto de políticas e processos que permitem a um número relativamente pequeno de interesses particulares controlar a maior parte possível da vida social com o objetivo de maximizar seus benefícios individuais” (CHOMSKY, 1999, p. 12).

¹⁹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político (BRASIL, 1988).

²⁰ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

III SEMINÁRIO INTERNACIONAL IMAGENS DA JUSTIÇA, CURRÍCULO E EDUCAÇÃO JURÍDICA

corrupção cria um óbice nesse programa da nação influenciando diretamente na qualidade da democracia.

Por outro lado, no campo da educação, que é a base essencial de uma democracia, o Brasil também não oferece dados satisfatórios. Sem uma educação adequada o controle social das instituições é enfraquecido, conforme alerta Ana Paula de Barcellos (ANO, PP. 109-110):

“Na ausência de controle social, a gestão de políticas públicas no ambiente das deliberações majoritárias tende a ser marcada pela corrupção, pela ineficiência e pelo clientelismo, este último em suas variadas manifestações: seja nas relações entre Executivo e parlamentares – frequentemente norteadas pela troca de favores -, seja nas relações entre os agente públicos e a população. Nesse contexto, manipulado em suas necessidades básicas, o povo acaba por perder a autonomia crítica em face de seus representantes. É fácil perceber que corrupção, ineficiência e clientelismo minam a capacidade das políticas públicas de atingirem a sua finalidade: garantir e promover os direitos fundamentais”.

Esses fatores influenciam na capacidade intelectual da população visto que é impreterível o conhecimento do funcionamento das instituições, pois quem vive em um ambiente social sem consciência de suas complexidades tornar-se-á em um ser letárgico. Imprescindível, também, saber como os problemas sociais devem ser detectados e suas possíveis soluções. Uma educação com qualidade, pois, contribui para que hábitos, tais como: clientelismo, corrupção, descuido com o dinheiro popular etc, sejam obstaculizados por meio do controle social, pois aqueles costumes diminuem a qualidade democrática. A participação do povo nas decisões populares é condição necessária para que um Estado seja democrático.

Diante dessas reflexões, urge destacar importante posicionamento crítico do autor Jacques Rancière (2014, p. 64) no sentido da relação entre a sociedade e a democracia:

“A palavra democracia não designa propriamente nem uma forma de sociedade nem uma forma de governo. A “sociedade democrática” é apenas uma pintura fantasiosa, destinada a sustentar tal ou tal princípio do bom governo. As sociedades, tanto no presente quando no passado, são organizadas pelo jogo das oligarquias. E não existe governo democrático propriamente dito (...). Portanto, o “poder emana do povo” é necessariamente heterotópico à sociedade não igualitária, assim como ao governo oligárquico. Ele é o que desvia o governo dele mesmo, desviando a sociedade dela mesma. Portanto, é igualmente o que separa o exercício do governo da representação da

sociedade”.

Depreende-se, portanto, que os agentes públicos e políticos amarfanham a República Federativa do Brasil, seja por meio da ineficiência dos gastos públicos, seja por meio da corrupção. Essas características são definidoras para a apreciação da qualidade da democracia brasileira. Consigna-se, enfim, considerando os critérios que um ambiente democrático deve percorrer, a democracia brasileira, na verdade, é menos democrática do que parece, restando-a, então, semidemocrática.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os direitos sociais são uma conquista de um Estado Democrático de Direito, e, portanto, o Estado deve, por meio de suas atribuições e ações, sobretudo, positivas, efetivar esses progressos previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 para justificar sua qualidade democrática.

Contudo, o que se nota é que o Estado, por meio de seus agentes públicos, não vem consolidando esses avanços, não por que não se tem dinheiro, mas, muitas vezes, pela ineficiência no comando da máquina pública. Atos corruptivos desvirtuam a aplicação do dinheiro público afetando gravemente a qualidade da democracia do País, uma vez que, direitos sociais consagrados, não são efetivados por conta dessa suposta falta de recursos.

E, por consequência, diante da falta de investimento, por exemplo, na educação, fomentam-se práticas que perpetuam a falta de controle social. Um povo sem uma educação com qualidade não possui, portanto, condições de participar de decisões políticas revelando-se, assim, uma falsa sensação de representatividade.

Todos esse elementos aqui elencados – ineficiência do controle da administração pública, corrupção e má qualidade educacional – revelam que, na verdade, o Estado brasileiro não tem nada de democrático, na medida em que, quando provocado, se utiliza com trivialidade da reserva do possível. Agindo dessa forma, o Estado não cumpre com o dever de proporcionar uma resposta convicta e fundamentada sobre a eventual impossibilidade de promover certa política social.

Assim, diante de todos os fatores elencados neste trabalho, o Estado, representado pelos agentes públicos, atua de forma dissonante com os preceitos constitucionais

III SEMINÁRIO INTERNACIONAL IMAGENS DA JUSTIÇA, CURRÍCULO E EDUCAÇÃO JURÍDICA

fundamentais deteriorando, dessa forma a qualidade democrática brasileira. Significa dizer que essas posições frente à administração pública violam, indubitavelmente, o Estado democrático brasileiro transformando-o em uma semidemocracia.

6 REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo Discursivo**. 2ª ed. Livraria do Advogado. Porto Alegre. 2008.

AZAMBUJA DE MORAIS, Jenifer; BAQUERO, Marcello. **Desigualdade e democracia na América Latina: o papel da inércia na construção de uma cultura política democrática**. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático**. Capítuo 5º do livro Direitos Fundamentais: orçamento e reserva do possível. Ingo Sarlet/Luciano Timm (Orgs). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BOSSARDI, Juliana. **Estabilidade e qualidade da democracia frente à modernização econômica e política**. Revista do Ministério Público do RS. Porto Alegre n. 76 jan. 2015 – abr. 2015 p. 87-97.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 42. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. Atualizada até emenda 57/08.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CHOMSKY, Noam. **O lucro ou as pessoas**. Seven Stories Press: NY, 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999**. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 4, 2001, pp. 645 a 687.

MOISÉS, José Álvaro. **A corrupção afeta a qualidade da democracia?**. Belo Horizonte: 2010.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. 1ª. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32ª ed. São Paulo:



III SEMINÁRIO INTERNACIONAL IMAGENS DA JUSTIÇA, CURRÍCULO E EDUCAÇÃO JURÍDICA

Malheiros Editores, 2009.

WANG, Daniel Wei Liang. **Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF**. Revista Direito G.V: São Paulo, 2008.

