Regulação social da desigualdade por meio de políticas públicas e os direitos econômico, sociais e culturais

Recebido em 20|11|2009| Aprovado em 21|10|2010

Fábio Amadeu Martins Perroni

Mestrando em Direito do Centro Universitário FIEO. Artigo apresentado como exigência parcial na Disciplina Teoria dos Direitos Fundamentais.

Orientadora |Adriana Zawada Melo.

Sumário

Introdução. 1 Considerações preliminares sobre a efetivação dos direitos fundamentais. 2 Crítica à modernidade capitalista. 3 O atual distanciamento entre a minoria opulenta e a maioria indigente. 4 A crise do modelo de regulação social da desigualdade e a atual dificuldade de integração por meio do trabalho, da seguridade social e do acesso ao consumo de produtos. 5 Perspectivas atuais de integração mediante a concretização dos direitos econômico, sociais e culturais. Conclusão. Referências bibliográficas.

Resumo

Este trabalho pretende analisar a crise do modelo de regulação social da desigualdade na modernidade capitalista, cuja integração se dá basicamente por meio políticas públicas focadas no trabalho, na seguridade social e no consumo de produtos. Examinamos, ainda, algumas alternativas amparadas nos direitos econômico, sociais e culturais indispensáveis à dignidade da pessoa humana e ao livre desenvolvimento de sua personalidade, além de contribuírem para o desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave

Direitos fundamentais. Desigualdade. Políticas públicas. Direitos econômico, sociais e culturais.

Abstract

This study aims to analyze the crisis of inequality social regulation in capitalist modernity, which integration occurs primarily through public policies focused on work, social security and consumption of products. We also examined some alternatives supported on the basic economic, social and cultural rights indispensable to human dignity, free development of personality and contribution to sustainable development.

Key words

Fundamental Rights. Inequaliity. Public Policies. Economical. Social and Cultural rights.

Introdução

O tema a ser desenvolvido, embora sem qualquer pretensão de esgotar a problemática com a profundidade que lhe é devida, por não comportar sua exaustão neste conciso trabalho, volta-se para o exame da crise do modelo de regulação social da desigualdade na modernidade capitalista.

Para tentar elucidar a temática bastante atual, far-se-á uma rápida crítica à modernidade capitalista, que aprofunda a desigualdade existente entre a minoria opulente e a maioria indigente, passando-se posteriormente à reflexão sobre a crise do modelo de regulação social amparado nos atuais mecanismos de inclusão subordinada, examinando-se ainda a possibilidade de integração por meio de políticas públicas que concretizem os direitos econômico, sociais e culturais.

1 Considerações preliminares sobre a efetivação dos direitos fundamentais

De fato, o maior problema na atualidade consiste em encontrar caminhos para se buscar eficaz possibilidade de converter os direitos humanos numa realidade generalizada para a sociedade, isto é, torná-los prática real acessível e capaz de alcançar os diversos estratos da sociedade[1], porquanto resolvida a questão precedente de fundamentar os direitos humanos por meio de sua positivação na esfera constitucional, os quais são identificados na categoria dos direitos fundamentais.

Desse modo, entendemos que a almejada efetivação dos direitos humanos somente poderá se concretizar, primeiramente, mediante a conscientização coletiva acerca de sua existência e relevância; segundo, através de políticas públicas efetivas de regulação da desigualdade; terceiro, por meio de ações individuais ou coletivas e também de movimentos sociais oriundos da sociedade civil melhor organizada e participativa na esfera pública. Assim, poderemos atingir os ideais de dignidade humana e justiça social.

2 Crítica à modernidade capitalista

Modernidade é o termo utilizado para

[1] BITTAR, Eduardo C.B. **O direito na pós-modernidade e reflexões frankfurtianas**. 2.ed. rev., atual. e ampliada. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009, p. 297.

designar o período histórico subseqüente à Idade Média plasmado, na época do Renascimento, sob a perspectiva da racionalidade e as insígnias da liberdade, da igualdade e da fraternidade, no qual surgiram grandes transformações políticas, culturais, sociais e econômicas na civilização ocidental. Deu-se início em meados do século XIII e sua consolidação ocorreu no século XVIII.

A modernidade, no dizer de Eduardo Bittar,

> é a expressão do próprio espírito de um tempo ansioso pela superação dos dogmas e das limitações medievais. O século XVII é, portanto, o momento de eclosão de vários desses anseios, que, sob condições peculiares, permitiu o florescimento de uma nova dimensão social e econômica, especialmente na Europa, onde o espírito da modernidade vem associado à idéia de progresso (Bacon, Descartes)[2].

A Idade Moderna é fruto do esclarecimento, termo compreendido segundo os ensinamentos de Kant como um processo de emancipação intelectual resultando, de um lado, da superação da ignorância e da preguiça de pensar por conta própria e, de outro lado, da crítica das prevenções inculcadas nos intelectualmente menores por seus maiores. Em outras palavras,

> no sentido mais amplo do progresso do pensamento, o esclarecimento tem perseguido sempre o objetivo de livrar os homens do medo e investi-lo na posição de senhores[3].

No entanto, a civilização ocidental, sob essa perspectiva e fundada no ideário da utilidade, contabilizou em seu percurso histórico, notadamente na segunda metade do século XIX e no século XX, trágicos resultados como massacres, guerras, genocídios, autoritarismo, imperialismo, totalitarismo, etc., tudo em menosprezo à diversidade e à pluralidade inerentes à humanidade.

Nesse contexto, relevante o questionamento formulado pela Escola de Frankfurt, onde surgiu a Teoria Crítica da Sociedade e a obra Dialética do Esclarecimento, no sentido de compreender por que a humanidade, em vez de entrar em um estado verdadeiramente humano, está se afogando e uma nova espécie de barbárie.

Realmente, segundo bem observou Hannah Arendt, mencionada por Celso Lafer, imprescindível é a retomada crítica do pensamento ocidental, com base no exame das condições políticas e jurídicas que permitam assegurar em um mundo comum, analisado pela pluralidade e pela diversidade e vivificado pela criatividade do novo, a possibilidade de afirmação dos direitos humanos, num mundo onde os homens não se sentem em casa e a vontade, correndo o risco de descartabilidade[4].

Isso porque, a lógica do razoável, que constitui a tradição jurídica, foi insuficiente para dar conta da não razoabilidade do totalitarismo ocorrido na modernidade, que despreza o valor da pessoa humana enquanto "valor fonte".

3 O atual distanciamento entre a minoria opulenta e a maioria indigente

Atualmente continuam a persistir situações sociais, políticas e econômicas que

---

[2] BITTAR, Eduardo C.B. **O direito na pós-modernidade e reflexões frankfurtianas**. 2.ed. rev. atual. e ampliada. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009, p. 34.

[3] ADORNO, Theodor W. e HORKHEIMER, Max. Trad. Guido Antonio de Almeida. **Dialética do Esclarecimento**: fragmentos filosóficos, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.

[4] LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos:** um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. 6. reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p. 80.

contribuem para tornar os homens supérfluos e sem lugar num mundo comum, a saber: a ubiquidade da pobreza e da miséria; o aumento do desemprego e das políticas nacionais protecionistas; a ameaça do holocausto nuclear; a irrupção da violência; os surtos terroristas; a "limpeza étnica", os fundamentalismos excludentes e intolerantes.

Após a segunda guerra mundial a humanidade logrou uma taxa média de crescimento econômico e uma queda nos índices de desemprego sem precedentes. Vários países livraram-se do estatuto colonial e tornaram-se nações independentes, a maioria experimentando um bom ritmo de crescimento econômico, mas que começou a declinar a partir dos anos 70.

Todavia, ainda nos dias atuais "aprofunda-se uma formidável desigualdade entre os que podem e os que não podem utilizar das maravilhas do engenho humano"[5], de modo a aumentar a distância entre a minoria opulenta e a maioria indigente, esta representada por três quartos da humanidade profundamente insegura quanto às perspectiva de trabalho assalariado, seguridade social e acesso ao consumo.

4 A crise do modelo de regulação social da desigualdade e a atual dificuldade de integração por meio do trabalho, da seguridade social e do acesso ao consumo.

Realmente, como bem pondera Adriana Zawada Melo, compreender as "relações entre igualdade, dignidade da pessoa humana e direitos sociais é essencial para definir de que maneira os direitos fundamentais podem auxiliar na promoção da igualdade em seu sentido positivo, que é o de corrigir desigualdades"[6]. Porém, ela ressalta que

> não é possível, em nível de realidade fática, eliminar totalmente as desigualdades. O que se pode obter por meio de mecanismos jurídicos, e particularmente dos direitos sociais, é que as consequências que derivam das desigualdades não sejam contrárias à dignidade intrínseca de todo ser humano.

De outra parte, alerta Boaventura de Sousa Santos, diante do colapso do contrato social da modernidade capitalista e colonial e da proliferação de fascismos sociais, que é necessário reinventar a democracia, a cultura política e o próprio Estado. Aliás, percuciente é seu apontamento no sentido da necessidade de reconstrução da tensão entre regulação social e emancipação social como condição para voltar a pensar e querer a transformação social emancipatória.

De fato, extremamente relevante a abordagem de questões atinentes à desigualdade e à exclusão na modernidade capitalista em face das contradições entre os princípios de emancipação, que continuam a apontar para a igualdade e a inclusão social, e os princípios de regulação, os quais passam a gerir os processos de desigualdade e de exclusão produzidos pelo próprio desenvolvimento capitalista.

A desigualdade e a exclusão, segundo Boaventura, são dois sistemas hierarquizados; no primeiro a pertença dá-se pela integração subordinada e no segundo pela exclusão (segregação). A desigualdade é um fenômeno sócio-econômico,

---

[5] COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 6, ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 528.

[6] MELLO, Adriana Zawada. Direitos sociais, igualdade e dignidade da pessoa humana. Osasco: **Revista Mestrado em Direito**/ UNIFIEO - Centro Universitário FIEO. Ano 7, n.1, 2007, p. 97 e 114.

a exclusão é, sobretudo, um fenômeno cultural e social, um fenômeno de civilização, mas ambos contêm formas comuns de hierarquização que são o racismo e o sexismo que se pretende uma integração subordinada pelo trabalho[7]. Diz o autor que

> a regulação social da modernidade capitalista se por um lado é constituída por processos que geram desigualdade e exclusão, por outro lado, estabelece mecanismos que permitem controlar ou manter dentro de certos limites esses processos.

Vale dizer, na desigualdade a função consiste em mantê-la dentro de limites que não inviabilizem a integração subordinada, designada de inclusão social pelas políticas estatais. Já na exclusão, a função consiste em distinguir, entre as suas diferentes formas, aquelas que devem ser objeto de assimilação ou, pelo contrário, objeto de segregação, expulsão ou extermínio.

Todavia, está em crise esse modelo de regulação social que, por um lado produz desigualdade e exclusão e, por outro procura mantê-las dentro de limites funcionais.

Com efeito, em face das transformações da economia capitalista, que desestruturam os protagonistas e os interesses nacionais do pacto social-democrático, o Estado Providência e a Social-Democracia não dão conta de efetivar a integração por meio da concretização pelo trabalho, pela seguridade social e pelo consumo, que são mecanismos de inclusão subordinada.

Ora, a integração social dá-se basicamente por uma política de pleno emprego e uma política fiscal redistributiva, porém houve um esvaziamento da capacidade de regulação do Estado sobre a economia, por meio da "desnacionalização" e "desestatização" do Estado nacional em face da globalização hegemônica neoliberal.

No tocante às políticas públicas, assevera Eduardo Bittar o seguinte:

> O Estado encontra-se desafiado em sua concepção matriz, em sua determinação de estrutural, bem como em sua capacidade de agir. A capacidade de agir em um Estado pode ser medida, entre outros instrumentos, pela sua capacidade de gerar o atendimento de expectativas sociais. Não se duvida de que o Estado tenha regras e normas para si, o que se põe em questão é a capacidade destas regras e normas se tornarem presentes, beneficamente, na condução das políticas públicas, sobretudo considerando-se os limites autoimpostos pelo Estado de direito a si mesmo (o que significa agir respeitando direitos fundamentais, punindo dentro de limites legais etc.)[8].

Tem-se assim que é premente revisar o sistema de desigualdade e exclusão da modernidade capitalista organizado na pertença subordinada de classes e outros grupos sociais, mas pelas vias só aparentemente opostas da integração e da exclusão, uma vez que está em crise essa gestão controlada a cargo do Estado.

Isso porque, a política de pleno emprego sustentada basicamente na concessão de benefícios fiscais destinados ao setor produtivo não é capaz de gerar postos de trabalho necessários na indústria e no comércio, bem como de estimular o consumo de produtos de modo a sustentar o modelo de regulação social. Trata-se, na realidade de um paliativo de curto ou médio prazo; pior ainda são as consequências desses benefícios, que deixam de constituir fontes de recursos que poderiam ser destinados à seguridade social,

---

[7] SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006, p. 281-282.

[8] BITTAR, Eduardo C.B. **O direito na pós-modernidade e reflexões frankfurtianas**. 2.ed. rev., atual. e ampliada. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009. p. 431.

esta entendida como instrumento de proteção social dos direitos à saúde, previdência e assistência social[9].

5 Perspectivas atuais de integração mediante a concretização dos direitos econômicos, sociais e culturais

De fato, imprescindível é a alteração do modelo de regulação social da desigualdade, que deve buscar a integração por meio da concretização dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Para tanto, comporta refletir e investigar sobre a viabilidade de se priorizar a política de pleno emprego junto ao setor de serviços, de modo a estimular o desenvolvimento permanente de novos postos de trabalho nas grandes metrópoles e também nas cidades de menor porte, fortalecendo o consumo por serviços como educação, desporto, cultura, lazer, etc. Daí vislumbra-se a possibilidade de implementar medidas concretas e definitivas de regulação social da desigualdade amparadas nos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à dignidade da pessoa humana e ao livre desenvolvimento de sua personalidade.

Demais disso, não se pode olvidar que a alteração das políticas públicas, estas focadas prioritariamente no fornecimento e no consumo de produtos supérfluos para o fornecimento e o consumo de serviços, muito pode contribuir para incrementar o desenvolvimento sustentável, isto é, do desenvolvimento que satisfaz as necessidades da geração presente sem comprometer as possibilidades das futuras gerações de satisfazerem as suas. Nas palavras de Ricardo Luis Lorenzetti, "usemos o que necessitamos da natureza, mas assegurando que aqueles que venham depois de nós não sejam privados de tais bens"[10].

Desse modo, mostra-se premente o resgate da diversidade cultural, de sorte a possibilitar o desenvolvimento regional dos mercados de trabalho, por meio da prestação de serviços nas áreas de educação, desporto, turismo e entretenimento, a fim de garantir a plena fruição dos direitos econômicos, sociais e culturais pela maioria excluída e, assim, aliviar a tensão social.

Contudo, é indispensável repensarmos as práticas do que se denominou "indústria cultural", termo utilizado pela primeira vez na Escola de Frankfurt em substituição a expressão "cultura de massa", proveniente do capitalismo que, pelo domínio da mídia, confere a todas as manifestações culturais um ar de semelhança.

A crítica lançada diz que a atrofia da imaginação e da espontaneidade do consumidor cultural não precisa ser reduzida a mecanismos psicológicos; os próprios produtos culturais paralisam essas capacidades, pois a indústria cultural não apenas adapta seus produtos ao consumo das massas como, de certo modo, determina o próprio consumo que não brota espontaneamente das massas. Tolhendo a convivência das massas e instaurando

[9] MELLO, Adriana Zawada. **Seguridade social na Constituição Federal de 1988.** Osasco: Revista Mestrado em Direito/ UNIFIEO - Centro Universitário FIEO. Ano 9, n.1, 2009.

[10] LORENZETTI, Ricardo Luis. **Fundamentos do direito privado**. Tradução Vera Maria Jacob de Fradera. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 576.

o poder da mecanização sobre o homem, a "indústria cultural" reproduz os elementos característicos do mundo industrial moderno e cria condições cada vez mais favoráveis para a implantação de seu comércio fraudulento[11].

No dizer de Zygmunt Bauman,

> Comunidades de carnaval parece ser outro nome adequado para as comunidades em discussão. Tais comunidades, afinal, dão um alívio temporário às agonias de solitárias lutas cotidianas, à cansativa condição de indivíduos de jure persuadidos ou forçados a puxar a si mesmos pelos próprios cabelos. Comunidades explosivas são eventos que quebram a monotonia da solidão, cotidiana, e como todos os eventos de carnaval liberam a pressão e permitem que os foliões suportem melhor a rotina que devem retornar no momento em que a brincadeira terminar. E, como a filosofia, nas melancólicas meditações de Wittgenstein, 'deixam tudo como estava' (sem contar os feridos e as cicatrizes morais dos que escaparam ao destino de 'baixas marginais')[12].

Assim, pertinente é a reflexão crítica de Bauman a respeito da redução do espectro cultural a eventos promovidos por comunidades de carnaval, que buscam o alívio temporário às agonias de solitárias lutas cotidianas, para permitir que os foliões suportem melhor a rotina, deixando no final tudo como estava. Tais circunstâncias momentâneas de encenação prestam-se, principalmente, para evitar o risco de uma possível união afetiva entre os indivíduos que compõem a massa dos excluídos, pois não criam nada mais que a excitação do desempenho ou que se prolongue mais do que a finitude do cheiro das coisas novas e dos produtos consumidos, cujo relacionamento incipiente com suas aquisições reflete uma alma como acessório de fábrica para apenas ser degustado em situações carnavalescas.

Conclusão

O breve ensaio que se apresentou, sem qualquer pretensão de exaustividade, permite afirmarmos que o modelo de regulação social da desigualdade não dá conta de efetivar a integração por meio da concretização pelo trabalho, pela seguridade social e pelo consumo de produtos, que na atual política de pleno emprego é sustentada basicamente pela concessão de benefícios fiscais destinados ao setor produtivo e também na política fiscal redistributiva.

No entanto, alterada a política de pleno emprego para priorizar o fornecimento e o consumo de serviços como educação, desporto, cultura, turismo, entretenimento, lazer, etc., vislumbrarmos a possibilidade de implementação de medidas concretas e definidas de regulação social da desigualdade amparadas nos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à dignidade da pessoa humana e ao livre desenvolvimento de sua personalidade, além de contribuírem para o desenvolvimento sustentável.

---

[11] ADORNO, Theodoro e HORKHEIMER, Max. Dialética do Esclarecimento: fragmentos filosóficos. Tradução Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 1985.

[12] BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 2001, p. 229.

Referências bibliográficas

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento**: fragmentos filosóficos. Tradução Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

BITTAR, Eduardo C.B. **O direito na pós-modernidade e reflexões frankfurtianas**. 2.ed. rev., atual. e ampliada. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. 6. reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LORENZETTI, Ricardo Luis. **Fundamentos do direito privado**. Tradução. Vera Maria Jacob de Fradera. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MELLO, Adriana Zawada. **Direitos sociais, igualdade e dignidade da pessoa humana**. Osasco: Revista Mestrado em Direito/UNIFIEO - Centro Universitário FIEO. Ano 7, n.1, 2007.

_____. **Seguridade social na Constituição Federal de 1988.** Osasco: Revista Mestrado em Direito/UNIFIEO - Centro Universitário FIEO. Ano 9, n.1, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.