

A INSTRUMENTALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS A PARTIR DE POLÍTICAS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

THE INSTRUMENTALIZATION OF HUMAN RIGHTS POLICIES FROM CITIZEN PARTICIPATION

Guadalupe Souza Sátiro¹
Verônica Teixeira Marques²

RESUMO

Este artigo identifica como a participação cidadã é essencial na construção dos direitos humanos, apontando o processo participativo como alternativa primordial no mundo moderno, sistêmico e complexo. O objetivo é discutir como o empoderamento do sujeito é essencial para a instrumentalização de direitos humanos e nesse sentido, as discussões são travadas a partir da revisão bibliográfica daqueles autores que apostam na capacidade emancipatória do sujeito através da participação, pontuando o esgotamento do modelo representativo e a crescente apatia ao debate político como obstáculos na realização de políticas públicas e sociais mais efetivas. Dessa forma, também se discute nesse texto como o recente decreto presidencial brasileiro de nº 8.243 (23/05/2014), institucionaliza uma política e um sistema nacional de participação social que articula os mecanismos de monitoramento, controle e participação já existentes. A reflexão aponta assim, que importa repensar e reconstruir os direitos humanos a partir da institucionalização de instâncias democráticas de participação.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos humanos; participação cidadã; emancipação do sujeito.

ABSTRACT

This article identifies how the citizen participation is essential for the construction of human rights, pointing the participatory process as the primary alternative to this modern, systemic and complex world. The goal is to discuss how the empowerment of individuals is essential for the instrumentalization of human rights and accordingly, the discussions are fought from the literature review of those authors who bet on the emancipatory capacity of participation, which identify the exhaustion of representative model and the growing apathy to political debate as big obstacles in the realization of more effective public and social policies. Thus, this text also discusses how the recent Brazilian Presidential Decree no. 8243 (5/23/2014) which

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Tiradentes. Atuação nos grupos de pesquisa: Políticas públicas de proteção aos direitos humanos (UNIT) e Política Criminal e Direitos Humanos: efetividade e garantias processuais (UNIT). Participação no programa de formação internacional - Geneva for Human Rights: Global Training Programme na ocasião da 24^a sessão do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas. guadalupesatiro@gmail.com¹

² Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia UFBA, Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Violência e Desastre – NUPEVID, do Instituto de Tecnologia e Pesquisa - ITP/SE e do Núcleo de Pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade Integrada Tiradentes – FITS (Maceió/AL), é Professora do Curso de Direito e do Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Tiradentes UNIT/SE. veronica_marques@set.edu.br e veronica.marques@hotmail.com.²

institutionalizes a policy and a national system of social participation that articulates the mechanisms of monitoring, control and participation currently in force. Therefore, this present reflection points what could be done to rethink and rebuild human rights through the institutionalization of a democratic participation.

KEY-WORDS: Human rights; citizen participation; emancipation of the individual.

1. Introdução

Uma nova leitura da democracia e dos direitos humanos sob a ótica do sujeito participativo é o novo horizonte que se busca face os entraves contemporâneos que impedem a participação do sujeito na conjuntura contemporânea global, marcada por um vácuo entre teoria e prática, regulação e emancipação, no atual mundo moderno, sistêmico e cada vez mais complexo (SÁTIRO, MARQUES, 2014).

O objetivo desse artigo é identificar a emergente instrumentalização dos direitos humanos a partir de práticas participativas e políticas nacionais de participação no tecido social. Para essa discussão, além dos teóricos que trabalham essa temática como Boaventura de Souza Santos, Herrera Flores e David Sanchez Rubio, importa analisar e compreender o recente decreto presidencial nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institucionaliza um sistema nacional de participação social (SNPS).

A retórica dos direitos humanos está negativamente marcada na contemporaneidade como uma utopia do ideal inalcançável, na existência de uma conjuntura global marcada por uma densa e profunda globalização assimétrica, que reproduz desigualdades, e pela crescente crise de representação política que provoca uma crescente apatia e indiferença ao debate político (MARQUES e OLIVEIRA, 2011).

Em resposta a esse cenário complexo e de múltiplas causas se faz necessário atribuir novos significantes e significados aos direitos humanos a partir de uma teoria que não simplifica e reduz a realidade ao que está posto. Repensar novos significantes para esses direitos significa, sobretudo repensar os processos exógenos e endógenos que o reproduzem.

A democracia sob os moldes da representação enfrenta uma série de tensões que exigem uma revisão crítica de seu modelo. Em sua concepção estritamente formal, a democracia representativa não emancipa o sujeito como elemento central no processo de investidura da soberania popular. O desmantelamento desse modelo de democracia perpassa a crise da

representação política³, a fragmentação social, a segregação urbana e a fragilidade das relações interpessoais, fatores que conduzem a uma cultura política debilitada.

Da mesma maneira, a existência de boas práticas de democracia participativa no Brasil e no mundo evidenciam novas alternativas e caminhos possíveis na forma de operar a democracia, como também os direitos humanos. Diversos processos participativos como os fóruns deliberativos, fundos de bairro, conselhos municipais, sondagens e debate público, com particular ênfase aos orçamentos participativos, são exemplos de diferentes práticas que já são aplicadas e que permitem uma maior integração do cidadão ao processo de monitoramento e de tomada de decisões.

Importa considerar que a existência de uma forte cultura política é um vetor fundamental para difusão de oportunidades distintas de participação. Quando as iniciativas emergem da base, a interação cidadão – sociedade política apresenta uma dinâmica mais favorável e estruturada. Quando ocorre o contrário, e emergem do topo da administração para a base, as instituições formais assumem o papel de influenciar as ações coletivas em direção ao desenvolvimento de práticas participativas.

Instrumentalizar direitos humanos significa colocar à disposição dos cidadãos ferramentas que os libertam das amarras do poder. A emancipação ocorre quando os indivíduos dotados de instrumentos emancipacionistas deliberam sobre questões locais, nacionais e globais que os atingem diretamente. Nesse sentido, frente a concepção hegemônica e abstrata de direitos humanos se faz necessário reconstruir, repensar e reinventar direitos humanos sob a égide do sujeito participativo.

2. A instrumentalização dos direitos humanos

³ A Crise dos Paradigmas em Ciências Sociais e os Desafios para o Século XXI: “Num espaço público em que o Estado convive com interesses e organizações não estatais, cuja atuação coordena a democracia redistributiva não se pode confinar à democracia representativa, pois esta foi desenhada apenas para ação política nos marcos do Estado. Aliás, reside aqui o misterioso desaparecimento da tensão entre democracia e capitalismo neste final de século. Nas condições da nova constelação política, a democracia representativa perdeu as parcas virtualidades distributivas que alguma vez teve. Nas novas condições, a democracia redistributiva tem de ser democracia participativa, e a participação democrática tem de incidir tanto na atuação estatal de coordenação como na atuação dos agentes privados, empresas, organizações não governamentais, movimentos sociais cujos interesses e desempenho o Estado coordena. Em outras palavras, não faz sentido democratizar o Estado se, simultaneamente, não se democratizar a esfera não estatal. Só a convergência dos dois processos de democratização garante a reconstituição do espaço público de deliberação democrática.” (SANTOS, B. de S. **Pela Mão de Alice**. O Social e o Político na Pós-modernidade. 5.ed. São Paulo: Cortez, 1999. p. 68-69)

Na perspectiva jurídica de instrumentalização dos direitos humanos identifica-se que a Constituição brasileira de 1988 recepciona o ideário da democracia participativa em várias passagens do texto constitucional, e consagra a soberania popular quando afirma que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou de forma direta, nos termos da Constituição.

A perspectiva legislativa da mesma forma orienta o cidadão a ser partícipe no processo democrático quando o autoriza na construção do texto legal a partir de projetos de lei de iniciativa popular. Já na instância do poder executivo verifica-se a instrumentalização dos direitos humanos a partir da institucionalização de políticas públicas participativas a partir dos conselhos gestores de políticas públicas e do caso do orçamento participativo.

Essas práticas participativas nas esferas jurídica, legislativa e executiva são responsáveis pela (re)construção dos espaços públicos a partir do protagonismo do sujeito no tecido social. Esses instrumentos que estão à disposição dos cidadãos contribuem de maneira direta na consolidação da democracia deliberativa e dos direitos humanos.

Diversas experiências participativas nas últimas décadas demonstram os novos arranjos institucionais possíveis e alternativos à democracia liberal representativa. Importa reforçar o conhecimento das experiências nacionais, locais e internacionais de participação, monitoramento e controle, para não cair no negativo desperdício das experiências emancipadoras existentes.

O caso do orçamento participativo (OP) fundado em Porto Alegre na década de 90 consagrou uma nova forma de pensar a democracia através da gestão cidadã dos recursos urbanos, e foi reconhecida como uma das quarenta maiores inovações urbanas em todo o mundo pela Organização das Nações Unidas em 1996. Boaventura de Sousa Santos (2002) identifica que, o orçamento participativo promovido pela prefeitura de Porto Alegre é uma forma de administração pública que procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamentária, com uma preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição de recursos de investimento.

Em que pese mais de uma década de experiência (com seu sucesso e problemas) o grande logro do orçamento participativo é o de criar canais e mecanismo de participação que permitem o controle, monitoramento, transparência e gestão compartilhada dos recursos públicos disponíveis no âmbito local para as áreas prioritárias. Boaventura (2002) sintetiza o orçamento participativo

como uma estrutura e processo de participação comunitária baseada em um conjunto de instituições que funcionam como mecanismo de participação baseado em três princípios: a) o de que todos os cidadãos têm o direito de participar, b) que a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e representativa, c) e que os recursos internos são distribuídos de acordo um método objetivo baseado em critérios gerais, substantivos e técnicos estabelecidos pelas instituições participativas.

Ao relatar o processo participativo pioneiro de Porto Alegre, que hoje é parâmetro em diversas cidades e municipalidades nacionais e internacionais, Boaventura de Sousa Santos (2002) aponta que o principal objetivo do OP é encorajar uma dinâmica e estabelecer um mecanismo sustentado de gestão conjunta dos recursos públicos, através de decisões partilhadas sobre a distribuição dos fundos orçamentários e de responsabilização administrativa no que diz respeito à efetiva implementação das decisões. A experiência do OP revela um grande marco na gestão pública, na democracia e nos direitos humanos, pois, evidencia o empoderamento cidadão sob o viés da participação popular.

Os Conselhos Gestores responsáveis pela elaboração de políticas públicas nos três níveis de governo também são manifestação de experiência participativa que deve ser melhor estudada e conhecida. Nesse caso, a própria Constituição Federal de 1988 criou tais instituições com o intuito de fomentar a participação política dos brasileiros através de instrumentos legais tais quais a Lei nº 8.742/93 nomeada como lei orgânica de assistência social (LOAS).

Previsto na Constituição Federal de 1988 e tendo como um de seus principais objetivos capilarizar a participação no Governo para as instâncias estadual e municipal, os conselhos gestores podem ser entendidos como espaços de controle social e participação e “(...) configura o desenho institucional caracterizado como o novo paradigma de democracia em sociedades complexas” (MARQUES, 2010, p.268). Além disso, “(...) os conselhos gestores são hoje tão importantes quanto os espaços legislativos na mediação entre sociedade e Estado, e para a representação e participação do interesse coletivo” (MOURA e MONTEIRO, 2010, p. 120).

No entanto, os Conselhos Gestores lidam com alguns desafios como o da ausência de instrumentos formais de sanção em razão do descumprimento das decisões deliberadas por parte dos entes políticos. Salienta-se que os Conselhos Gestores têm um papel importante sobre a formação da opinião pública local, tendo em vista que funcionam como espaços coletivos onde

conflitos políticos e sociais estão na pauta da sociedade e ganham eco na esfera administrativa municipal (MARQUES; OLIVEIRA, 2012).

Dessa forma, identifica-se que o papel do sujeito participativo é o de resgatar a dimensão prático-moral dos direitos humanos através dos canais de participação, de modo que o indivíduo se posicione como elemento central no processo democrático. Nesse sentido, a instrumentalização dos direitos humanos revela ser o principal mecanismo de combate à inércia do Estado na implementação dos direitos humanos.

Da mesma forma, os inúmeros processos participativos existentes devem ser melhor compreendidos e conhecidos a fim de consolidar e ampliar as experiências de democracia deliberativa, participativa e cidadã em diferentes lócus do Brasil e do mundo. Instrumentalizar direitos humanos significa, sobretudo, empoderar os indivíduos com ferramentas que permitem o desenvolvimento de suas potencialidades no tecido social.

3. A institucionalização de uma política nacional de participação social a luz do decreto presidencial nº 8.243 de 23/05/2014⁴

O decreto presidencial nº 8.243 de 23 de maio de 2014 é um marco institucional de importância significativa para a democracia participativa brasileira e que reflete os anseios constitucionais de participação, monitoramento e controle social. De acordo com o decreto, fica instituída a Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil (Art. 1º). O parágrafo único do artigo 1º identifica que na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública serão considerados os objetivos e as diretrizes da PNPS.

Conforme identifica o decreto nº 8.243 de 2014 a democracia participativa deve e precisa ser regulada por um rol de instrumentos e diretrizes necessários para a concretização de ações de controle, monitoramento, e participação. Na esfera do poder executivo importa coordenar um desenho institucional de políticas públicas alinhadas às demandas sociais mais prioritárias. Dessa forma, a articulação dos mecanismos já existentes somado ao incentivo à ampliação do controle

⁴ Um texto mais aprofundado sobre o decreto foi aprovado para apresentação no I Encontro de Internacionalização do CONPEDI: Barcelona-Espanha, intitulado “A Política Nacional de Participação Social Brasileira: uma discussão sobre a promoção estatal da participação através de instrumentos constitucionais e legais”.

social é uma medida fundamental para o melhor funcionamento da gestão pública no direcionamento dos interesses públicos e coletivos na forma de políticas públicas. A democracia dialógica prima essencialmente pela articulação, diálogo, abertura política, transparência e atuação dos sujeitos interessados.

Antes, cabia à Secretaria Geral da Presidência o papel de articulação com as entidades da sociedade civil, e a criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo na elaboração da agenda do Presidente da República conforme enunciava a medida provisória nº 103 de 2003. Nesse sentido, o atual decreto é um desenho institucional que concretiza a articulação de um conjunto de práticas participativas já existentes e em andamento. A importância dessa iniciativa reside justamente na consolidação, desenvolvimento, incentivo e aprimoramento de mecanismos de participação social nas políticas e programas do governo.

Os canais de participação previstos no decreto nº 8.243 de 2014 são os conselhos de políticas públicas, as comissões de políticas públicas, as conferências nacionais, ouvidorias públicas na esfera federal, mesas de diálogo, fóruns interconselhos, audiências públicas, consultas públicas, e o ambiente virtual de participação social. Em linhas gerais compete a Secretaria-Geral da Presidência da República acompanhar e orientar a implementação da PNPS nos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, como também lhe incumbe a tarefa de realizar estudos técnicos e promover avaliações e sistematizações das instâncias e dos mecanismos de participação social, dentre outras competências previstas expressamente no decreto.

Ademais, conforme os artigos 9º e 19 fica instituído respectivamente o Comitê Governamental de Participação Social, para assessorar a Secretaria-Geral da Presidência da República no monitoramento e na implementação da PNPS e na coordenação do Sistema Nacional de Participação Social, como também fica instituída a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, uma instância colegiada interministerial responsável pela coordenação e encaminhamento de pautas dos movimentos sociais e pelo monitoramento de suas respostas. Resta claro que esse recente decreto é um importante marco organizador, e legitimador dos canais de participação na instância da administração pública federal.

Importa aclarar que os decretos presidenciais conforme identifica o Art. 84, inciso IV da CF não podem inovar no ordenamento jurídico, criando normas, eles devem apenas estabelecer

normas e regulamentos para a execução de leis já existentes. “Compete privativamente ao Presidente da República: (...) IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”. Dessa forma esse decreto apenas sistematiza os mecanismos de participação existentes e se limita a estabelecer diretrizes de participação social.

Várias disposições constitucionais preveem canais de participação a exemplos dos seguintes artigos: Participação obrigatória dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho (Art. 8º, inciso VI); Participação dos produtores e trabalhadores rurais no planejamento e na execução da política agrícola (Art. 187); Participação dos trabalhadores, empregadores e aposentados na gestão da Seguridade Social (Art. 194, Parágrafo Único, inciso VII); - Participação da comunidade na organização do Sistema Único de Saúde (SUS) (Art. 198, inciso III); Participação da população na formulação das políticas de assistência social e no controle das ações em todos os níveis (Art. 204); Participação da sociedade na gestão e promoção conjunta das políticas públicas de cultura (Art. 216-A); dentre outros artigos e previsões constitucionais.

O decreto presidencial nº 8.243/2014 não simboliza uma afronta ao texto constitucional, pelo contrário, visa assegurar a participação cidadã expressamente prevista no texto constitucional. O decreto apenas sistematiza e legitima os canais de participação já existentes e assegura um aprimoramento e desenvolvimento dos mecanismos de monitoramento, controle e participação.

A institucionalização de políticas públicas participativas é um efetivo mecanismo de empoderamento e operacionalização de direitos humanos, visto que demandas sociais prioritárias são traduzidas em políticas públicas que têm o condão de emancipar os sujeitos diretamente afetados por políticas de proteção social ora institucionalizado. Importa esclarecer e fomentar a democracia dialógica pautada na participação cidadã e nos direitos humanos, especialmente quando o atual corpo legislativo constitucional prevê expressamente a soberania popular e a democracia direta a partir de mecanismos de controle e monitoramento dentro ordenamento constitucional e infraconstitucional.

4. (Re)significar os direitos humanos a partir de uma teoria crítica e da democracia participativa

A teoria crítica dos direitos humanos ganha cada vez mais visibilidade e amplitude na ciência do Direito. Importantes doutrinadores encabeçaram esse movimento e tornaram central a questão da teoria e da prática. Importa ‘reconstruir’ (Celso Lafer) ‘reinventar’ (Herrera Flores) e ‘repensar’ (David Sanches Rubio) os direitos humanos a partir da edificação de uma nova cultura e prática pedagógica que tenha por escopo transformar os direitos humanos em ações individuais e sociais face às múltiplas dinâmicas de poder.

Flores (2009) situa os direitos humanos como “a afirmação da luta do ser humano para ver cumpridos seus desejos e necessidades nos contextos vitais em que está situado” (2009a, p.25). Por isso, contrapõe-se a categorizar os direitos humanos como privilégios, declarações de intenções ou postulados metafísicos apriorísticos. Contrapõe-se a identificar o universal como transcendência ou racionalidade lógico-dedutiva.

O universal dos direitos humanos deve ser compreendido na imanência do fortalecimento de indivíduos, grupos e organizações que buscam acesso a bens que “fazem com que a vida seja digna de ser vivida” (FLORES, 2009a, p.25). Dessa forma, importa discutir os paradoxos de uma concepção de direitos - moderna e liberal, esvaziada de seu potencial emancipador e criativo, para explorar outras categorias que permitam reinventar os direitos humanos de forma a promover resultados significativos na realização de formas de vida digna, pautadas também pela igualdade material de oportunidades.

David Sánchez Rubio identifica que “há que se apostar por uma noção sinestésica dos direitos humanos, que nos extraia da anestesia”. (2010, p. 18). Dessa forma identifica que os direitos humanos devem ser entendidos como práticas sociais, e devem ser conduzidos por meio de práticas pedagógicas, que tenham como objetivo resgatar o valor da vida, a partir de lutas cotidianas pautadas na dignidade humana. Segundo o autor é elementar “aplicar y desarrollar mecanismos de garantia jurídicas y no jurídicas, así como de efectividad práctica, que hagan posible el reflejo de los derechos humanos” (RUBIO, 2007, p. 13).

A teoria crítica dos direitos humanos não aponta para um imaginário do social inalcançável, mas sim para um dever ser de possível realização e alcance. Portanto, não tem caráter idealmente utópico, mas analisa as possibilidades de implementação de formas de vida digna. Nesse sentido, a participação do indivíduo no tecido social revela ser o caminho

necessário para o alcance da emancipação do sujeito. Importa introduzir o debate levantado pela teoria crítica dos direitos humanos no processo de participação democrática deliberativa. Para o alcance da emancipação do sujeito é preciso recorrer, sobretudo aos canais de participação, controle e monitoramento. A busca pela emancipação deve estar atrelada às práticas humanas no tecido social.

A construção do homem na realidade ocorre conforme a leitura da “gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade” (SANTOS, 2002, p. 51). A democracia participativa enquanto expressão dessa gramática de organização social assume um papel orientador na definição das competências e legitimidades que cabem a cada indivíduo no seio social.

No Brasil, a Constituição Cidadã de 1988 no parágrafo único de seu artigo primeiro “consagra, pela primeira vez na história pátria, o exercício direto do poder pelo povo como uma das modalidades de seu exercício – juntamente com a democracia representativa” (LYRA, 2002, p. 138). Da mesma forma os movimentos sociais apresentam um papel crucial na institucionalização dos anseios das diferentes identidades culturais e no resgate do discurso participativo.

Esses movimentos sociais “estariam inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais excluídos.” (SANTOS, 2002, p. 53). Nas democracias ocidentais, “a participação cidadã é vista como uma potencial cura para o agudo, embora já muito prolongado, “mal-estar” ou “crise” da representação democrática.” (TOCAL; MONTERO, 2006). Os desafios para a democratização material e cultural das relações sociais perpassam desde a crise da representação política às questões mais complexas como a fragmentação social, a segregação urbana e a fragilidade das relações interpessoais que conduzem a uma cultura política debilitada.

A existência de uma forte cultura política é um vetor fundamental para difusão de oportunidades distintas de participação. Quando as iniciativas emergem da base a interação cidadão – sociedade política apresenta uma dinâmica mais favorável e estruturada. Quando ao contrário, emergem do topo da administração para a base, as instituições formais que devem influenciar as ações coletivas em direção ao desenvolvimento de práticas participativas. Williams (1981) parte do pressuposto de que a cultura constitui uma dimensão de todas as instituições – econômicas, sociais e políticas. Da mesma maneira Boaventura de Sousa Santos (2002) levanta

que diversos autores, no campo da teoria dos movimentos sociais sustentam o fato de a política envolver uma disputa sobre um conjunto de significações culturais.

As perspectivas na forma de pensar o aspecto procedimental da democracia foram recontextualizadas por diversos pensadores. No campo das teorias contra hegemônicas Jürgen Habermas (1995) foi o autor que abriu o espaço para que o procedimentalismo passasse a ser pensado como prática social e não como método de constituição de governos. A dimensão social foi reintroduzida abrindo espaço para novas matizes, resignificantes do sentido democrático. A reconexão entre procedimentalismo e participação inaugura uma nova era da democracia notadamente marcada por espaços públicos de deliberação em construção.

A democracia representativa corrobora diretamente com a inércia do Estado, por isso a necessidade de implementação de canais participativos que elevem a pessoa humana ao patamar de partícipe do processo de investidura da democracia cidadã, de modo que se ultrapasse a visão do sujeito espectador dos contornos da administração pública do Estado. A reconstrução do sistema democrático será possível através da mutação do sujeito representado para o sujeito participativo, a partir de uma nova gramática social e cultural, e do entendimento da inovação social articulado com a inovação institucional. A procura de uma ‘nova institucionalidade da democracia’ significa o resgate das práticas participativas e da ação social indispensável para a emancipação e empoderamento da pessoa humana.

5. A crise do constitucionalismo na proteção de direitos humanos fundamentais

O papel fundamental da Constituição na proteção judicial dos direitos fundamentais enfrenta a fraqueza da incapacidade do Estado em oferecer uma resposta adequada aos problemas que emergem de uma dimensão supranacional. É do enfraquecimento da Constituição enquanto norma máxima de proteção que se acentua a crise do constitucionalismo face às leis do mercado. A desarticulação do projeto político-social constitucional dos Estados pelo processo de globalização econômica é responsável pela trágica desarticulação da coesão social pela coesão político-econômica. Alcançar a justiça societal no espaço global revela ser o grande desafio do constitucionalismo moderno.

O constitucionalismo enquanto teoria estruturante da organização social pautada na garantia dos direitos fundamentais, e no governo limitado, tem assumido a forma de um constitucionalismo liberal marcado pelo aspecto excessivamente formal e procedimental, face os

reflexos do sistema político democrático representativo. Canotilho identifica que o "constitucionalismo é a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade." (1997, p. 45).

A desarticulação do projeto político-social constitucional dos Estados pelo projetado levantado pelo processo de globalização econômica é responsável pela trágica desarticulação da coesão social pela coesão político-econômica. A respeito da crise do constitucionalismo Suzana Tavares da Silva (2011) identifica que é curioso notar dois movimentos complementares, ambos igualmente destrutivos do referencial moderno: a banalização do termo Constituição, através da sua utilização como denominador de realidades distantes da gênese conceitual, e o ataque direto à narrativa material, reclamando o seu afastamento quando estão em causa os novos valores do desenvolvimento global. (SILVA, 2011, p. 11).

É a partir do reconhecimento da complexificação da sociedade atual e da sua pluralidade que nasce a necessidade de repensar o Direito de forma reflexiva e crítica. A proposta da democratização da interpretação constitucional é um evidente manifesto do anseio de concretizar o aspecto mutante da Constituição face as transformações das relações sociais. A reestruturação jurídica é um processo lento e que ainda não alcança grandes dimensões, porque muitos dos caminhos alternativos que se apresentam são encarados com cautela pelos tribunais constitucionais e pelas reformas normativas.

Nesse sentido, a Constituição aberta que propõe Häberle (1997) provoca a incorporação de uma hermenêutica jurídica acessível a todos os intérpretes da Constituição. Segundo Häberle (1997) os novos conhecimentos da teoria da interpretação dizem que ela é um processo aberto, e não é um processo de passiva submissão, nem se confunde com a recepção de uma ordem. Assim a ampliação do círculo de intérpretes é uma consequência da necessidade de integração da realidade no processo de integração, compondo essa realidade pluralista. Pois se a norma não é uma decisão prévia simples e acabada, é necessário indagar sobre os participantes no seu desenvolvimento funcional.

A crise do constitucionalismo pode ser identificada como a ponta do iceberg da inoperância e atuação do texto constitucional com a devida força imperativa que lhe é própria. Fatores exógenos como a globalização econômica que desencadeia desigualdades e assimetrias, a crise de representação política nos moldes da democracia liberal, o dismantelamento de políticas

públicas, e a carência de efetividade e aplicabilidade dos direitos fundamentais evidenciam que as dinâmicas de poder estão mais pautadas nas leis do mercado - em detrimento das relações sociais e do bem estar coletivo.

Fatores endógenos também contribuem para a crise do constitucionalismo como a fragmentação do texto constitucional em diversas áreas e disciplinas, a prevalência dos direitos civis e políticos face os direitos sociais, manifestando o fator político-ideológico sobre o fator jurídico, a crise do controle social da administração pública, a deficiente proteção dos bens da vida, e o frágil controle interno na administração da justiça são alguns dos vetores que refletem a crise do constitucionalismo em suas múltiplas facetas.

Canotilho (apud HABERMAS, 2012) em prefácio ao Ensaio de Habermas obre a constituição da Europa, identifica a racionalidade que tão poucos parecem compreender do ‘regresso da questão democrática’, sendo óbvio que os Estados pagam a governação baseada na intergovernabilidade com o decréscimo dos níveis de legitimação democrática. “Por isso, - e admitindo a inevitabilidade de transferência de direitos de soberania do Estado para outras instâncias de soberania – torna-se indispensável um ‘requisito forte’ para a justificação da incontornável transnacionalização da soberania do povo.” (CANOTILHO apud HABERMAS, 2012, p,14).

A inevitabilidade da transferência de soberania do Estado as outras instâncias de soberania não devem ser identificadas necessariamente como a perda da capacidade de ação do Estado nacional. A edificação de uma superestrutura supranacional revela ser um fator decisivo na organização e definição de forças sociais, políticas e administrativas atuantes no direcionamento das dinâmicas tecnológicas - informacionais e financeiras globais. Para Castells (1999), o papel do Estado consiste agora em receber e processar os sinais do sistema global interconectado e adequá-lo às possibilidades de cada país.

A possibilidade de uma democracia transnacional é uma reposta potencialmente aplicável ao sistema mundo globalizado que reconstrói a ciência política do Estado clássica fundada na soberania absoluta do Estado em face de transição para o paradigma do Estado rede. Manuel Castells (1999) identifica que o Estado está cada vez mais inoperante no plano global e cada vez menos representativo no plano nacional, e que ele tem se mostrado fundamental e descartável, ao mesmo tempo.

A edificação de uma legislação supranacional, em cooperação com os cidadãos dos outros Estados envolvidos a partir de um procedimento democrático é um raciocínio levantado por Canotilho à luz do ensaio sobre a Constituição da Europa. A democracia transnacional que defende Habermas (2012) assenta paradigmas de legitimação democrática pautada na coesão social indispensável para o alcance da coesão política.

A inoperância do Estado em lidar com questões que ultrapassam as fronteiras nacionais é causa principal para a necessidade de repensar a estrutura e organização do Estado em conformidade com um novo sistema mundo de caráter complexo e sistêmico e que exige respostas complexas e sistêmicas na mesma proporção. (CASTELLS, 1999). “O objetivo de uma constituição democrática da sociedade mundial exige – já por razões conceituais relacionadas com a construção de ordens jurídicas modernas a partir de direitos subjetivos – a constituição de uma comunidade de cidadãos do mundo.” (HABERMAS, 2012, p. 119).

A democracia cosmopolita de Habermas (2012, p. 120) talvez seja um terceiro nível de democracia possível paralela a concretização de uma democracia deliberativa de alto nível. O fundamentalismo do mercado que afeta a política social e a política externa do Estado evidencia que é preciso desenvolver uma legislação supranacional que passe a racionalizar e humanizar as atividades financeiras de modo que a perda do controle das dinâmicas do mercado não continue perdurando e majorando as assimetrias globais que atingem mais cruelmente os países periféricos. (HABERMAS, 2012; BRUNKHORST, 2004).

5. Considerações finais

Uma nova leitura dos direitos humanos e da democracia, sob a ótica do sujeito participativo é o novo horizonte que se busca face os entraves contemporâneos que impedem a emancipação do sujeito na conjuntura global contemporânea marcada por promessas utópicas dissociadas de práticas individuais e coletivas, cívicas e estatais, institucionais e não institucionais que modificam o tecido social.

Importa discutir não mais o grau de abstração dos direitos humanos amplamente positivados nas jurisdições constitucional e internacional, mas discutir os paradoxos de uma concepção posta de direitos humanos - moderna e liberal - esvaziada de seu potencial emancipador e criativo. A visão excessivamente utópica impede a realização desses direitos além

dos limites jurídicos e políticos. Para isso é preciso desconstruir algumas tendências que marcam a teoria clássica de direitos humanos a partir de uma teoria crítica.

Para o alcance dessa miragem mais realista e menos utópica dos direitos humanos apostase na emancipação do sujeito vis à vis a introdução de mecanismos de participação que ensejam o fortalecimento da democracia participativa e dos direitos humanos consequentemente. A democracia sob os moldes da representação enfrenta uma série de tensões que exigem uma revisão crítica de seu modelo. Em sua concepção formal e material. A democracia representativa não emancipa o sujeito como elemento central no processo de investidura da soberania popular.

A crise do modelo de democracia liberal perpassa desde a crise endógena da representação política a outras questões mais complexas e de caráter exógeno como a fragmentação social, a segregação urbana e a fragilidade das relações interpessoais, fatores que conduzem a uma cultura política cada vez mais debilitada. Apostar no impacto do sujeito participativo como principal agente transformador do tecido social é um exercício necessário.

Ao passo que se ‘democratiza a democracia’ sob o viés da participação, resgata-se a dimensão prático-moral dos direitos humanos na medida em que se amplia o raio de alcance e de realização desses direitos. A existência de boas práticas de democracia participativa no Brasil e no mundo evidenciam novas alternativas e caminhos que são possíveis para a gradual reforma na maneira de operar a democracia como também os direitos humanos.

Importa considerar que a existência de uma forte cultura política é um vetor fundamental para difusão de oportunidades distintas de participação. A coesão social pautada em relações de corresponsabilidade permite o maior engajamento entre a sociedade civil, o governo e suas instituições.

Referências

BRUNKHORST, Hauke. A policy without a state? European constitutionalism between evolution and revolution, in Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum e Augustín José Menéndez (orgs.). **Developing a Constitution for Europe**. Londres: Routledge 2004.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1997.

CASTELLS, Manuel. **Estado-rede: a possibilidade do Estado na sociedade informacional**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FLORES, Joaquin Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Boiteux, 2009a.

FLORES, Joaquin Herrera. **Teoria crítica dos direitos humanos: os direitos humanos como produtos culturais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009b.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição** (tradução brasileira da obra alemã, de 1975, por Gilmar Ferreira Mendes), Fabris editor, Porto Alegre, 1997.

HABERMAS, J. **Between Facts and Norms**. Cambridge: MIT Press, 1995.

_____. **Um Ensaio sobre a Constituição da Europa**. (Prefácio de José Joaquim Gomes Canotilho). Edições 70: Lisboa, 2012.

LYRA, Rubens Pinto. **Direitos humanos: os desafios do século XXI – uma abordagem interdisciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

MARQUES, V. T. Democracia e participação como direito. *In*: BERTOLDI, Márcia Rodrigues; OLIVEIRA; Kátia Cristine Santos de (Coord.) **Direitos Fundamentais em construção: estudos em homenagem ao ministro Carlos Ayres Britto**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MARQUES, V. T., OLIVEIRA, S.R.M. Instrumentos para discutir práticas sociais de direitos humanos na democracia *In*: Encontro Nacional do CONPEDI (21. : 2012 : Uberlândia, MG). **Anais do [Recurso eletrônico] XXI Encontro Nacional do CONPEDI..1 ed.** Florianópolis : Fundação Boiteux, 2012, v.1, p. 9661-9681

MARQUES, Veronica Teixeira; OLIVEIRA, Ilzver de Matos. Participação como controle social: direito ou utopia? *In*: BERTOLDI, Marcia Rodrigues; SPOSATO, Karyna Batista (Coord.) **Direitos humanos: entre a utopia e a contemporaneidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MOURA, J. T. V.; MONTEIRO, L.M. Democratização ou assimetria da representação: notas sobre os Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional. **Política & Sociedade** (Online), v. 09, p. 115-150, 2010.

RUBIO, David Sánchez. **Repensar derechos humanos: de la anestesia a la sinestesia**. Sevilla: MAD, 2007.

RUBIO, D.S. **Fazendo e desfazendo direitos humanos**. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, Suzana Tavares. **Direitos Fundamentais na Arena Global**. Coimbra: Imprensa da universidade de Coimbra, 2011.

SÁTIRO Guadalupe; MARQUES, Verônica. A (dis)topia dos direitos humanos sob a égide do sujeito participativo. IN: **Anais do VIII Encontro Nacional da ANDHEP**. “Políticas Públicas para a Segurança Pública e Direitos Humanos”. São Paulo, 2014. Disponível em: http://www.encontro2014.andhep.org.br/resources/anais/1/1398308341_ARQUIVO_EncontrodaANDHEP.pdf. Acesso em 28/08/2014.

TOCAL, M.; MONTERO, J. R. (eds.) Political Disaffection in Contemporary Democracies. **Social Capital, Institutions, and Politics**. Routledge, London/New York, 2006.

WILLIAMS, R. **Culture**. Glasgow: Fontana, 1981.