

AÇÕES AFIRMATIVAS – DEPENDÊNCIA INCÔMODA

AFFIRMATIVE ACTION - UNCOMFORTABLE DEPENDENCE

*Adolfo Carlos Rúbio PROSDÓCIMI**

RESUMO: O propósito do presente artigo é efetuar uma análise crítica de dependência, não sobre as ações afirmativas, mas sobre o estado em que se encontra o cidadão dependente das mesmas, e quais as perspectivas de quebrar esse círculo vicioso. Por conta disso, surgem diversas questões a serem também exploradas: qual a consequência das ações afirmativas na experiência brasileira? Como resolver as novas demandas surgidas após a efetivação das ações afirmativas? Qual tem sido o impacto da inserção dos antes excluídos? Como dar continuidade a um programa bem sucedido diante das mutações de necessidades? Quais são os principais desafios, dilemas e tensões das ações afirmativas? Quais são as possibilidades e perspectivas de construção da igualdade social no caso brasileiro sem perder de vista o antes, o durante e o depois? São estas as questões centrais a inspirarem este artigo.

PALAVRAS-CHAVE: ações afirmativas; direitos fundamentais; deveres fundamentais; direitos humanos; perspectivas pós-ações afirmativas.

ABSTRACT: The purpose of this article is to make a critical analysis of dependence, not about affirmative action, but on the state in which citizen is dependent on them, and what the prospects of breaking this addiction vicious cycle. Because of this, there are several issues to be explored also: what is the consequence of affirmatives actions in Brazilian experience? How to solve the new appeared demands after affirmatives actions effectiveness? What have being the insertion impact of people excluded in the past? How to give continuity to successful program considering of needs mutations? What are the principle challenges, dilemmas and tensions of affirmatives actions? What are the possibilities and perspectives of social equality construction in Brazilian cases with attention to before, during and after affirmatives actions? These are the central questions inspire this article.

KEYWORDS: affirmative action; fundamental rights; fundamental duties; human rights perspectives post-affirmative action.

* PROSDOCIMI, Adolfo Carlos Rúbio. Mestrando pelo Programa de Mestrado em Ciência Jurídica 2013. Universidade Estadual do Norte do Paraná/UENP, especialista em Direito Empresarial e Tributário pela Universidade de São Paulo, 1982. Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo, 1982.

INTRODUÇÃO

O debate sobre políticas de ações afirmativas no Brasil avolumou-se durante os anos 90, diversos movimentos sociais provocaram a reflexão sobre os vários desvios históricos, concentrando-se na bipolaridade opressor-oprimido, retratando o resultado de classes sociais desfavorecidas e grupos étnicos historicamente marginalizados.

As indagações construídas a partir das necessidades de medidas que solucionassem a defasagem histórica e restabelecesse equilíbrio sócio-econômico-cultural apontavam para soluções por meio de profundas mudanças estruturais da sociedade estabelecida.

A primeira necessidade seria determinar limites a essas mudanças, a fim de que não se estabelecessem novas injustiças, de tal modo que o remédio não acabasse por ser demais amargo e forte, a sacrificar o paciente, ou a envenenar o ambiente. Também seria necessário difundir por toda a sociedade o reconhecimento das desigualdades sociais reproduzidas historicamente.

As áreas de atuação e introdução das políticas de afirmação seriam tantas quantas fossem necessárias para erradicar as diferenças existentes, incluindo os excluídos ou superando as diferenças entre os incluídos.

Observe-se que os debates sobre as ações propriamente ditas foram realizados em diversos artigos, dissertações e teses publicados nos anais, de forma que, se não houve um esgotamento natural do assunto, uma abordagem quase que total, houve pelo menos uma concentração em facilmente consultável bibliografia. Todavia o foco dos efeitos, abordagem sobre a ótica do excesso, do limite de sua prestação, é tema carente até este momento, pelo que se preferiu concentrar neste artigo a propor uma reflexão acerca da necessidade de deter a dependência crescente pelas ações afirmativas, não a sua eliminação, mas o seu equacionamento e racionalização, sem o que a estrutura da dependência será algo avolumado e de difícil retorno.

Além disso, é preciso identificar as necessidades sociais, porém não se pode acreditar que essas necessidades sejam resolvidas somente com a sua inserção pragmática. Saliente-se que é necessário um planejamento em longo prazo que tenha como ponto de partida a inclusão ou a igualdade, contudo é preciso construir mecanismos de manutenção do que já existe e aprimoramento do que estiver por vir, primordial que sejam envolvidos os interessados nos conceitos de deveres fundamentais, e que se permita aos envolvidos uma atitude de independência.

Ou seja, o Estado comprometido com o social não deve servir apenas como médico a cuidar de pacientes que lhe são apresentados, deve preocupar-se em criar e gerenciar estruturas que tenham tripla função: incluir, manter os incluídos até que estejam aptos ou preparados, e administrar sua evolução para um regime de independência.

Pode-se encarar a etapa de incluir como uma recuperação do passado, ou mesmo uma solução para o presente, o que se manifesta através de gastos estatais, mas somente um investimento estatal pode mantê-los incluídos.

Tal investimento não apenas atende à necessidade dos que se socorrem do remédio para não mais adoecerem, mas atende a uma maior necessidade do próprio Estado de não “inchar” seu orçamento com gastos indefinidamente.

Vale ressaltar que a noção de Estado inclui a noção de responsabilidade dos que o compõe, neste caso, o próprio povo e seus representantes, a manutenção do Estado como soberano passa pela necessidade de autossustentação, dotado de recursos advindos de seus componentes e distribuídos de forma programática entre os que necessitam de redistribuição.

Os controles que o Estado utiliza para verificar se o cidadão preenche os requisitos para fazer parte de um determinado programa, e os controles que utiliza para verificar a eficácia desses mesmos programas em curso precisam ser aprimorados ou levados a sério, devendo ser considerados os resultados estatísticos verificados ao longo dos anos e, a partir disso, corrigir desvios, coibir abusos e propor novas atuações.

Demonstra-se no presente estudo que ações afirmativas, ainda que bem intencionadas, quando apenas possibilitam ao indivíduo o empurrão inicial, mas se abstêm de fornecer meios de que haja continuidade de progressão de conquistas, acabam por criar expectativas negativas ou frustrações que produzem combatentes ao sistema, de modo que o resultado ou será sua inocuidade ou resultado insatisfatório.

Análise dos programas existentes e de seus resultados será executada de forma despreziosa, uma vez que para o estudo mais detalhado requereria uma pesquisa mais aprofundada do assunto, não sendo este o propósito do presente trabalho.

Como se demonstrará e se analisará, é fato a necessidade de atitudes de correção de atitudes, compensação de danos do passado e proteção pelo Estado aos excluídos e aos menos favorecidos, porém a contraprestação estatal está limitada entre um mínimo e um possível, observando-se que o alargamento de opções acaba por retirar o possível para se reduzir ao mínimo.

Entre outras ações, o ponto crucial é encontrar um equilíbrio social, uma postura racional que defina os limites razoáveis e as medidas obrigatórias para entrada, permanência e saída do cidadão no sistema protetivo estatal.

1. AÇÕES AFIRMATIVAS – breve conceituação

As ações afirmativas são medidas especiais de políticas públicas e/ou ações privadas de cunho temporário ou não.

Tais medidas pressupõem uma reparação histórica de desigualdades e desvantagens acumuladas e vivenciadas por um grupo racial, étnico ou social, de modo que essas medidas aumentam e facilitam o acesso desses grupos, garantindo a igualdade de oportunidade.

De acordo com Joaquim Benedito Barbosa Gomes, as ações afirmativas:

Consistem em políticas públicas (e também privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional, de compleição física {e situação socioeconômica}. Impostas ou sugeridas pelo Estado, por seus entes vinculados e até mesmo por entidades puramente privadas, elas visam a combater não somente as manifestações flagrantes de discriminação, mas também a discriminação de fundo cultural, estrutural, enraizada na sociedade. De cunho pedagógico e não raramente impregnadas de um caráter de exemplaridade, têm como meta, também, o engendramento de transformações culturais e sociais relevantes, inculcando nos atores sociais a utilidade e a necessidade de observância dos princípios do pluralismo e da diversidade nas mais diversas esferas do convívio humano. [1]

Já na visão de Álvaro Ricardo Souza Cruz em obra de grande relevância sobre o direito à diferença:

As ações afirmativas podem ser entendidas como medidas públicas e privadas, coercitivas ou voluntárias, implementadas na promoção/integração de indivíduos e grupos sociais tradicionalmente discriminados em função de sua origem, raça, sexo, opção sexual, idade, religião, patologia física/psicológica, etc. [2]

É importante visualizar que não se pode restringir o alcance das ações afirmativas apenas por conta das questões raciais e étnicas, mas também há outras, tais como as decorrentes de questões socioeconômicas que trataram de segregar, mesmo entre os iguais, determinados grupamentos menos favorecidos, assim, ainda que dentro de um grupo de “brancos” ou de “negros” não se possa dizer da existência de desigualdade racial, pode-se identificar alheamentos por questões meramente econômicas.

Nesse sentido, Mhardoqueu G Lima França, aduz que:

...torna-se nítido que, ao contrário das políticas governamentais embasadas simplesmente na posituação de garantias em texto legal, as ações afirmativas se fundam em meios de inclusões advindos tanto da esfera pública como privada, até mesmo por órgãos dotados de competência jurisdicional, ou seja, ações efetivas de diversos setores da sociedade com o escopo de concretizar a igualdade de oportunidade para todos.

[...]

Estas ações têm insculpido em sua base a necessidade de combater a discriminação, mas não somente a discriminação racial, de gênero, por orientação sexual ou ao portador de deficiência, mas aquela de fundo cultural, estrutural, que encontra enraizada nos meandros sociais, desta forma, o instituto ora em comento, tem também por meta a transformação sociocultural, visando inserir no convívio social os princípios do pluralismo e da diversidade. [3]

Frise-se que a ação afirmativa assumiu forma diversificada de programa governamental ou privada; por meio de leis e orientações a partir de decisões jurídicas ou agências de fomento e regulação.

Enfim, o público-alvo das ações afirmativas do Estado variou de acordo com as situações existentes e abrangeu grupos como minorias étnicas, raciais, e mulheres, sendo que as principais áreas contempladas foram o mercado de trabalho, com a contratação, qualificação e promoção de funcionários; o sistema educacional, especialmente o ensino superior, por meio de bolsas de estudo e financiamentos educacionais, bem como investimentos na área de pesquisa científica; a assistência familiar por meio de bolsa-família, os projetos habitacionais, e a representação política com a inclusão de mínimas representatividades de mulheres em partidos; na área de saúde as campanhas massivas de vacinação, o médico familiar, a criação de unidades de atendimento simplificado, por exemplo.

1.1 Impactos de opinião

O cidadão comum que critica as ações afirmativas, o faz alegando que há uma segregação de seu grupo, que a cota ou a proteção de determinado grupo retira-lhe o direito ao mesmo direito, e ainda mais, que se o princípio é dota-los de capacidade para superar adversidades do passado, os filhos destes já não seriam mais parte desse passado e, portanto não deveriam ser incluídos no que se convencionou por “cotas”. E que nessa concepção, num futuro não muito distante, apenas cotistas estarão cursando cursos superiores, idosos sendo atendidos, portadores de necessidades especiais bem tratados, homossexuais respeitados e mulheres não discriminadas, restando aos demais inverterem o jogo e se dizerem “minorias” deficitárias, reiniciando o ciclo de necessidades ou de novas visões sobre o mesmo tema.

Como bem cita em sua tese Paulo Gomes Lima:

Comprendemos que a correção de uma dívida histórica não pressupõe a inauguração de outra ou a continuação de processos discriminatórios

metamorfoseados de ações limítrofes, exige postura comprometida com a transformação social, requisito que o capital afirma assumir, entretanto entre os discursos e as ações há um descomunal hiato, reforçado por contrapontos ideológicos da teoria social do neoliberalismo. [4]

A cura de um paciente não necessita de sua transformação em algoz dos demais, a inclusão de cidadãos em processos afirmativos não pode se transformar em modelo excludente dos que antes estavam teoricamente incluídos, isto significaria criar uma nova doença ou apenas mudar o foco da velha doença.

Não há como negar que em parte o grande problema está ligado ao comportamento antiético de grande parte da população, mas o princípio é sempre construído em cima de uma regra geral para a boa conduta e não o contrário.

1.2 Resposta do Estado

A essas pressões de opinião contrárias às ações afirmativas não deve responder o Estado com compensações meramente financeiras, de valor inexistente, e sim demonstrar que são ações necessárias à recuperação da própria identidade nacional e da dignidade humana.

Nesse sentido, observa o professor Paulo Gomes Lima, que:

Recuperar o sentido da consciência coletiva como resposta ao processo de expropriação de direitos sociais, dentre os quais o da educação superior numa dimensão universalizada é uma tarefa em construção que não pode ser deixada em segundo plano e nem negociada por medidas paliativas que pretendem, em nome da “minimização de distorções sociais”, conservar a estrutura capitalista do controle social de mentes e corpos. [5]

Por conta dessa premissa, cabe ao administrador público a árdua tarefa de justificar seus atos de forma clara, e pautá-los em princípios de direitos fundamentais elencados na Constituição Federal, afastando interesses escusos, desvios de propósito e falta de objetividade.

2. QUAIS OS LIMITES DE AÇÃO AFIRMATIVA PARA O ESTADO?

Muito do que se conhece das ações afirmativas do Estado restringe-se a inclusão social via cotas raciais, programas de distribuição de renda, tal como o bolsa-família, e outros tais como médico-familiar, genéricos, etc.

Todavia, é interessante observar que em muitas esferas as ações desenvolvidas pelo Estado, mesmo que de forma indireta têm como consequência a inclusão social dos menos favorecidos ou dos ditos “excluídos”, como por exemplo, a adoção de venda de medicamentos genéricos, a instalação de farmácias populares¹, a isenção de IPI e ICMS na compra de

¹ Farmácias populares - O projeto Farmácia Popular foi criado para ampliar o acesso dos brasileiros a medicamentos essenciais, como analgésicos, antihipertensivos e remédios de controle para diabetes, colesterol, entre outros. Ao todo, existem mais de 107 itens oferecidos ao cidadão a baixo custo[6].

veículos zero quilômetro pelos portadores de necessidades especiais, a lei de acessibilidade, e até mesmo a lei de responsabilidade fiscal, dentre outras.

Alguns podem questionar o alcance da ação afirmativa quando não diretamente destinada ao indivíduo, mas não há como negar que seus efeitos possam ocorrer mesmo através de resultados culturais futuros, tais como aqueles gerados pela cultura social e responsabilidade política que a lei da responsabilidade fiscal traz e trará à cidadania, quando lhe permite participar dos eventos dos quais era antes excluída, quer sejam a divulgação de gastos, quer sejam realizações do ente estatal, que indiretamente propiciam a inclusão do cidadão na vida política pós-eleição.

A divulgação de dados sociais e políticos, a formação cultural e a educação pública melhoram a qualidade de vida e promovem a inserção social.

De tal modo que num seminário promovido pela OIT, os participantes resumiram que:

Acreditam que a qualidade da educação, a eliminação do analfabetismo e o acesso à educação básica gratuita para todos podem contribuir para a existência de sociedades mais inclusivas e para a igualdade, promovendo a justiça social e o respeito pelos direitos humanos de todos. [7]

Por esta ótica, as ações afirmativas de inclusão social, não se restringem ao caráter assistencialista, mas sim a um leque mais abrangente de atitudes, incluindo o tratamento, reflete no resultado da erradicação de deficiências e fatalmente serão colhidos outros frutos para o bem público.

No que se refere a desigualdade e à exclusão social, o professor Boaventura de Sousa Santos analisa com propriedade definindo-as como “*fenômeno socioeconômico*” e “*fenômeno cultural e social, um fenômeno de civilização*”, frisando que “*A exclusão social insere-se no sistema de desigualdade centrado no conceito de pobreza para os conceitos de capital social, de comunidades activas, de políticas activas.*”[8]

Dessa forma, atendendo às condições estruturais da exclusão social, os conceitos de políticas ativas devem direcionar-se a capacitar os indivíduos para as novas exigências do sistema produtivo (flexibilidade; mobilidade; aprendizagem ao longo da via, etc.).

Além da positivação de garantias constitucionais e de ações pragmáticas de cunho assistencialista, estabelece-se a necessidade de que ações afirmativas se dirijam a programas de incremento cultural, de ganhos efetivos e duradouros, de soluções de ordem capacitiva e profissionalizante entre outras, para permitir que o cidadão com o corpo preservado trate de buscar remédio para a mente e capacidade de autopreservação sem ter que, de forma

contraproducente, manter-se dentro de um limite máximo de renda familiar para permanecer no rol dos que detêm direito à assistência estatal.

Quando o Estado positiva determinado direito fundamental, carece disponibilizar meios para que ele seja efetivamente usufruído, a ação afirmativa do Estado não estará limitada ao assistencialismo como fornecedor do “remédio”, mas como garantidor do acesso ao “remédio”.

Não estamos tratando da positivação simples das garantias constitucionais, mas da continuidade dessa positivação, caberia ao ente estatal a efetivação de tarefas que possibilitassem ao cidadão comum além do acesso aos direitos e garantias, sejam estes de cunho assistencialista ou não, a capacidade de delas não depender.

O tratamento do doente se faz apenas pela terapia e medicação, ou por meio de cirurgias? No entanto, seria menos interessante a prevenção?

Estas perguntas, não nos remetem apenas aos doentes fisicamente, mas aos doentes culturais, aos doentes políticos, aos doentes sociais, assim considerados aqueles que deficitários desses bens, carecem de “medicamentos” apropriados, ou seja, carecem, respectivamente de acesso a informação, acesso ao exercício de cidadania e acesso a realizações pessoais de caráter social.

Certos resultados são obtidos por exposição constante e por determinado tempo, a partir do qual o indivíduo formará conceitos capazes de produzir novas necessidades e interesses pessoais que o levarão a buscar outras respostas.

Devem ser observados os conceitos principiológicos da Constituição Federal quanto ao estabelecimento de ações afirmativas, mas para que o administrador público exerça competentemente a sua função legal há que se preocupar com os efeitos e finalidades dos atos praticados.

Como bem definiu Celso Antônio Bandeira de Mello sobre a função estatal:

Uma vez que a atividade administrativa é desempenho de *função* e dado que função é o cumprimento obrigatório do *dever* de atingir uma *finalidade antecipadamente estabelecida* através do manejo de poderes exercitáveis no interesse de outrem, e estabelecido que a lei sempre e sempre impõe, como é natural, o dever de buscar-se a medida que atenda de modo preciso sua finalidade...[9]

Cabe ao Estado o estabelecimento dos direitos fundamentais, mas para sua efetividade, e não apenas o fazer por fazer, que caracterizaria desvio de poder, cabe ao Estado o administrar corretamente.

E conclui o ilustre professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

Em suma, este uso impróprio de uma competência, tendo em vista alcançar um fim público, pode ocorrer como fruto de: (a) uma consciente (e injurídica) opção pela via inadequada; (b) uma inconsciente (e igualmente injurídica) adoção da via imprópria, por supô-la adequada ao caso, quando deveras não o era. [10]

O Estado tem diante de si uma preocupação inicial de identificar as necessidades básicas, os mínimos existenciais, e dimensionar sua capacidade de forma a atender essas necessidades, mas tem também como dever a responsabilidade de dar continuidade a esses ajustamentos sociais de inclusão e de igualdade, e além dos controles que devem ser efetivamente estruturados, deve se preocupar em estabelecer meios de continuidade de sucesso.

Então, podemos concluir que ao Estado não há limites de ações afirmativas, exceto limites ao tempo em que deve permanecer como assistencialista, ou seja, o Estado tem como limite de suas ações a sua própria obrigação de substituir a dependência pela independência do cidadão.

Incluir foi e está sendo uma etapa importante no processo de ações afirmativas, porém, o próximo passo, que consistirá em uma ousadia e muita responsabilidade de planejamento e execução será evidentemente o amadurecimento do atual estágio.

3. DEVERES FUNDAMENTAIS - comprometimento dos incluídos

A existência de direitos fundamentais tipifica um lado da moeda, sendo claro que a cada direito corresponderá uma obrigação, pois se um indivíduo tem algo a receber outro terá algo a prestar, surge desta forma, implicitamente o dever fundamental.

Explica Ingo Wolfgang Sarlet que:

É neste sentido que não se deveria esquecer que direitos (fundamentais ou não) não podem ter uma existência pautada pela desconsideração recíproca. Não é a toa que a máxima de que direitos não podem existir sem deveres segue atual e mais do que nunca exige ser levada a sério, ainda mais quando na atual CF houve menção expressa, juntamente com os direitos, a deveres fundamentais, como dá conta à redação do art. 5º, caput, ao se referir aos direitos e deveres individuais e coletivos, isto sem levar em conta outras referências diretas a deveres ao longo do texto constitucional.[11]

Observa ainda, o mesmo autor, que o reconhecimento de deveres fundamentais,

reclama um mínimo de responsabilidade social no exercício da liberdade individual e implica a existência de deveres jurídicos (e não apenas morais) de respeito pelos valores constitucionais e pelos direitos fundamentais, inclusive na esfera das relações entre privados, justificando, inclusive, limitações ao exercício dos direitos fundamentais.[12]

Com isso, percebe-se que nesta concepção ideológica, um dos deveres fundamentais do cidadão é preservar o direito dos demais cidadãos ao acesso aos próprios direitos fundamentais, neste exato sentido, a manutenção saudável de um programa de governo se faz quando não há prestações indevidas ou desnecessárias aos que tenham alcançado um estágio de satisfação individual e, por isso, não mais sejam merecedores ou necessitados de proteção ou auxílio estatal.

Ou seja, a continuação indevida fere esse conceito de dever fundamental, pois retirará a capacidade de redistribuição de direitos ou a reduzirá, e além de conceitualmente imoral, poderá ser, em alguns casos, ilegítima ou ilegal.

Em razão disso, os próprios programas existentes exigem a comprovação de situações objetivas a caracterizar o direito, como por exemplo, a renda mínima “per capita” entre outras.

De tal modo que, se após a inclusão, o cidadão vier a atingir uma capacidade de recursos individuais que descaracterizem a necessidade de permanência no sistema de benefícios, falsear ou ocultar esses fatos, seria uma falta com deveres fundamentais.

Como bem situa o professor Miguel Reale:

Se obedecermos a uma regra moral visando outros fins além daqueles que nela se contêm, nosso ato não é de moralidade pura. Se nos manifestarmos fiéis às regras morais, por interesse, para nos mostrarmos virtuosos perante os outros, por vaidade e mero conformismo exterior, nossa conduta está inquinada de um vício que compromete a sua essência.[13]

Consequentemente, o cidadão tem que ser instruído de seus deveres, e não apenas de seus direitos, pois tem também que ser instruído sobre quais os efeitos de suas atitudes positivas, e em que medida as mesmas se revertem em prol de si mesmo e de sua comunidade.

Por conta disso, deve saber o quanto contribuirá sua evolução e o quanto sua participação, que era apenas passiva, e a partir de cada etapa de evolução, passará a ser ativa, incrementará em termos de resultados para o programa de inclusão.

De tal modo que a informação contribua para a formação do cidadão, como bem constrói em seu pensamento, Jorge Xifra-Heras:

O certo é que, em nossa sociedade, a informação é uma potência que incide em todas as facetas da vida do homem, condicionando-lhe as atitudes, opiniões e comportamento. Donde a transcendência, a complexidade e diversidade dos problemas que suscita e a inesgotável riqueza da temática que sugere. [14]

Existem programas assistenciais que permitem a retribuição pelo cidadão em forma de prestações pessoais, como, por exemplo, a participação em frentes de trabalho direcionadas ou assistência especializada a ser prestada pelos que dispuserem de conhecimentos obtidos através de educação subsidiada.

Em função disso, cabe ao Estado responsabilizar-se pela prestação assistencial e responsabilizar o cidadão pela retribuição dessa prestação nos casos em que ela seja possível.

Nessa linha de raciocínio pode-se estabelecer que cada direito fundamental seja correspondido por um dever fundamental, como por exemplo, todos os que tenham se utilizado do ensino público gratuito, em prol da coletividade, e para amenizar o custo desse sistema bancado pelo Estado, exerça atividades na forma de estágios nos últimos meses de sua graduação sob forma graciosa ou subvencionada a valores mínimos.

Ou seja, o direito fundamental ao acesso de benefícios e serviços estatais está intimamente ligado ao dever fundamental de participar na manutenção do sistema, com o propósito de não sobrecarrega-lo e de permitir que os recursos não se esgotem com uns e faltem a outros.

Uma vez mais, considerando-se que as questões fundamentais, relativamente às ações positivas se firmam em torno de um núcleo de deveres e obrigações mútuos, do Estado e do cidadão, constata-se que se não houver uma contrapartida do cidadão à ação afirmativa, esta se torna apenas um mero paliativo, ou mesmo, inútil e transforma-se em indústria de faz de conta, institui uma dependência perniciosa e acima de tudo exigente.

4. DEMANDAS POR AÇÕES AFIRMATIVAS

A seguir, apresentamos considerações de algumas demandas ocorridas e resultados obtidos.

Consideramos importantes análises não restritas à saúde pública, mas também a outros programas vitoriosos que reduziram o quadro de miserabilidade e melhoraram a vida dos cidadãos.

4.1 A demanda pela moradia

Uma das mais básicas aspirações do cidadão comum é o acesso à moradia, não apenas um conjunto de quatro paredes, mas uma residência dotada de urbanização, cada um desses outros elementos fazem parte de outras aspirações que se sucedem e se entrelaçam à medida que se vai conquistando a cidadania.

Como assevera José Carlos Pereira Peliano:

A moradia condigna configura um dos mais importantes direitos do homem e o acesso a ela constitui uma das mais legítimas aspirações do cidadão, é uma condição básica para a promoção de sua dignidade, o que faz dela um importante fator de estabilidade social e política. [15]

É evidente que após alcançar a moradia própria, passa-se à necessidade de saneamento básico, que concomitantemente vem atrelado ao acesso a energia elétrica, ao

acesso à iluminação pública, acesso a transporte coletivo, acesso à pavimentação pública, e depois, escolas e creches, postos de saúde, criação de empregos, e muitas outras necessidades.

O "Estatuto da Cidade", Lei Federal n.10.257/2001, regulamentou o capítulo da Constituição Federal de 1988 que trata da política urbana (artigos 182 e 183 da CF/88), possibilitando o planejamento urbano.

Ou seja, é uma política regulatória que estabelece normas para o funcionamento e implementação de equipamentos urbanos e possibilitará ao Poder Municipal uma atuação direta na construção de uma ordem urbana justa e democrática.

Observe-se que o Estatuto traz importantes dispositivos para coibirem a retenção especulativa de terrenos, e cria instrumentos que facilitam o acesso à propriedade e potencializa a construção urbana.

Além disso, estabelece a progressividade do pagamento do IPTU sobre áreas vazias ou subutilizadas situadas em áreas dotadas de infraestrutura. Este e outros dispositivos da citada lei vão coibir especulação imobiliária e permitir que se imponha o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Outro exemplo de programa afirmativo ligado à moradia, tem-se um que antecede a Constituição Federal de 1988, é o programa paulista de destinação de 1% de alíquota do ICMS, para a construção de casas populares, criado na década de 80, assim como o programa paulista criado pela Lei Estadual nº 12.801, de 2008².

Enfim, nestes casos, a questão de sair da dependência se fará com certeza nos descendentes que receberem outros meios de inclusão, e precisem cada vez menos de auxílio estatal para obterem sucesso, porém é importante entender que nenhum programa é isoladamente suficiente, e a saída da dependência depende de ações macro.

4.2 Investimentos em educação

No que se refere a investimentos em educação pode-se afirmar que há uma evolução nítida, porém limitada, notando-se que o pior quadro da educação era aquele que refletia o ciclo de realimentação tradicional³, até então vicioso, em matéria de ensino médio e superior.

Conforme perfis em pesquisas do IBGE, no Censo Demográfico 2010, houve um avanço de 6 para 12 milhões de graduados em ensino superior, num universo de pessoas com mais de 25 anos, que passou de 86 para 110 milhões em comparação com o Censo Demográfico 2000. [16]

² Programas Habitacionais Paulista para famílias de baixa renda.

³ Ciclo de realimentação educacional tradicional é o processo cíclico de formação de cidadãos pertencentes a uma mesma classe social, que uma vez já privilegiada anteriormente detêm a primazia do acesso a seus descendentes, não permitindo que haja renovação de perfis socioeconômicos.

Porém, desse universo de 110 milhões de pessoas com idade acima de 25 anos, 54 milhões sequer concluíram o ensino fundamental, outros 16 milhões não concluíram o ensino médio e outros 27 milhões não concluíram o ensino superior, isto demonstra uma estagnação na área de educação.

Observe-se que as razões do pouco estudo e da estagnação se acumulam, desde a necessidade premente de se partir desde cedo para a realização de trabalhos que além de baixa remuneração, são desgastantes, preenchem o tempo quase total do cidadão, somado ao péssimo transporte público que ao invés de propiciar encurtamento temporal das viagens, acaba por prejudicar o interesse pela jornada além da laboral.

Saliente-se que em grandes centros, o cidadão não se sente estimulado pela procura de estudo. Isso porque após o horário de aulas, a falta de condições favoráveis, tais como transporte rápido e adequado, ou mesmo a falta de escolas próximas, acabam por fazê-lo dispende entre duas e três horas até o lar, aumentando-lhe o cansaço e desinteresse.

De tal forma que as questões da mobilidade urbana interferem nas políticas públicas de educação, como bem situa Rodolfo Alves Pena:

Portanto, para se modificar e realizar melhorias no transporte público no Brasil, é preciso repensar a questão da mobilidade urbana e democratizar o acesso às cidades, para que a necessidade de deslocamento em longas distâncias diminua. Além disso, é preciso repensar a política de investimentos em transporte público, modernizando-o e garantindo o seu acesso à população, pluralizando os meios de transporte para além do ônibus, com a instalação de veículos como trens, metrô e ciclovias. [17]

Tais problemas somente se resolvem com incentivo às empresas para facilitarem o acesso ao estudo público ou privado, com programas atrelados ao sistema de benefícios tributários, objeto de explanação mais detalhada em outro estudo.

Vale ressaltar que o Estado iniciou programas de incentivo à educação, com a criação de bolsas educação, em vários níveis, superior e pós-graduação, bem como condiciona o recebimento de bolsa família ao comparecimento dos indivíduos em idade escolar ao ensino fundamental e básico.

As cotas raciais estabelecidas para ingresso nas universidades públicas através da Lei nº 12.711/2012, que propiciaram a recuperação de oportunidade aos que por outro viés, também eram excluídos do ciclo de realimentação educacional tradicional, que se concentrava nas mãos de determinados segmentos sociais, foram e são de grande valia na quebra do monopólio do saber nas mãos dos mesmos segmentos seculares.

Entenda-se que esse ciclo de realimentação educacional tradicional era uma forma continuada pela qual ocorriam os ingressos em estabelecimentos de nível superior no país, tanto público quanto privados, os diversos programas educacionais disponibilizados pelo Estado tem permitido uma quebra nesse paradigma, bastando uma visita ao site oficial do MEC para conferir a quantidade de ofertas.

Dentre todos os programas, é inegável que o sistema de cotas teve relevante influência positiva no perfil do estudante de ensino superior, e já em 2009, após sete anos de implementação pioneira os resultados demonstraram que o interesse dos alunos cotistas é maior do que o de não cotistas.

De acordo com a publicação do Jornal O Globo, edição eletrônica, do dia 07/06 de 2010:

... a UERJ divulgou um balanço do seu sistema de ações afirmativas, o primeiro adotado no país. Os números apresentados pela universidade mostram que os estudantes cotistas são menos reprovados, desistem menos do curso e se formam mais do que os colegas que não entraram pelas cotas. [18]

As questões a que se prende o presente estudo não estão na forma equivocada ou acertada dos citados programas, mas na continuidade dos seus efeitos, uma vez atingido o ponto essencialmente vital tanto à sobrevivência do Estado, por questões econômicas, e do cidadão, por questões de objetivos pessoais.

Outro exemplo de investimento do Estado na educação, é de ordem econômica, aquela demonstra que os investimentos em bolsas de estudo, na forma de empréstimos, para que os estudantes ocupem vagas em universidades particulares, resultam em economia direta e indireta ao Estado por conta da redução de investimentos em prédios, equipamentos e mão-de-obra, que necessitariam de manutenção, atualizações constantes.

As ações afirmativas na área de educação aumentaram e tendem a dar resultados, porém, como visto, dependem de outros investimentos em infraestrutura básica, que possibilitariam resultados efetivos e duradouros.

E como se pode facilmente deduzir, quando ocorrerem esses resultados auspiciosos, será evitada a realimentação de “dependência”, pelo que, constata-se, que o maior investimento nessas ações por si só acaba por ser uma atitude de quebra dessa dependência, o que nos sugere que alguns programas assistenciais têm influência positiva na redução das necessidades que seriam levadas a outros programas.

Nessa linha de raciocínio, pode-se admitir que um aumento de fomento em programas educacionais melhoraria a capacitação profissional, aumentaria a cultura social que por si atingiria resultados em questões de noções de higiene e também políticas educacionais de atitudes cidadãs, que de forma conjuntural se traduziriam em redução de necessidades de forma geral.

4.3 Investimentos em saúde

A saúde pública não tem apresentado indicativos de excelência, o volume de necessidades de tratamento preventivo ou intensivo na área é tendente ao crescimento considerando-se o envelhecimento populacional e a queda de mortalidade nas faixas etárias mais altas.

Se por um lado os programas de vacinação em massa causaram redução dos índices de mortalidade infantil, e outros programas que atingiram também idosos causaram um prolongamento do nível médio de vida, elevando a expectativa de vida do cidadão, por outro lado trouxeram para o sistema público e privado uma carga além da sua expansão.

Ocorre que o investimento em expansão da oferta de leitos não é proporcional a esse incremento de necessitados.

Segundo dados da RIPSAs, havia 2,88 leitos por mil/habitantes disponíveis no Brasil em 2000, e esse número decaiu ano a ano, chegando em 2010 a 2,42 leitos por mil/habitantes.[19]

Veja-se que ainda faltam investimentos sociais de tal forma que a qualidade de vida possa reduzir as necessidades constantes de acesso a prontos-socorros e hospitais por questões corriqueiras que acabam desviando e reduzindo o poder de atendimento direto à população.

Por exemplo, as questões transversais, como proibição de consumo de álcool ao dirigir, programas de recuperação de dependentes e usuários de drogas, remédios a preços populares, e remédios gratuitos para diabéticos e hipertensos, também resultam, no longo prazo, em redução da mortalidade e aumento da expectativa de vida, ensejando políticas estatais de manutenção dessa qualidade.

Conclui-se, dessa forma que, na medida em que o Estado melhora a qualidade de vida, o patamar da exigência se modifica para outro mais especial, mais custoso.

4.4. Outras áreas

Não há como negar que onde não há a presença do Estado, os poderes paralelos acabam por instalar um poder que estipula regras de seu interesse e comete tão ou mais injustiças que o próprio Estado.

Também para esses indivíduos há uma completa exclusão social, sem acesso a direitos básicos devidos pelo poder público, tais como segurança, transporte, acessibilidade, educação e saúde.

Veja-se que a partir da instalação das Unidades de Polícia Pacificadora nas favelas do Rio de Janeiro, verificou-se uma inclusão social, permitindo-se a instalação de facilidades àquelas comunidades, o desafio está em mantê-las e fazer com que a população

local assimile essa nova realidade e passe a acreditar e lutar pela melhoria constante dos valores sociais.

Também nas questões de trânsito, a instalação de plataformas para portadores de necessidades especiais em coletivos, e a obrigatoriedade de instalações de rampas de acesso a “cadeirantes”, a obrigatoriedade de disponibilização de aparelhos, instrumentos, equipamentos, assentos, e outras acomodações especialmente considerando aspectos antes desconsiderados, tais como o canhoto, o obeso, o idoso, a grávida, o aposentado, etc., são indícios de evolução de ações afirmativas, incluir os que foram excluídos, ou ficaram temporariamente excluídos, é interessante, mas não menos interessante é garantir que esses direitos sejam realmente oferecidos e respeitados, e essa garantia passa pela manutenção através de fiscalização, conservação e readequação.

Enfim, são muitas as áreas de inclusão, fiquemos com essas já citadas a título exemplificativo como propostas de modificação de abordagem.

5. A PLANIFICAÇÃO DE ESTÁGIOS ASSISTENCIAIS – evolução do cidadão de um patamar de dependência para outro de menor dependência até sua independência.

Partindo do proposto anteriormente, e considerando que os indivíduos inicialmente procuram por remédios para curarem suas feridas, mas refeitos querem garantias para não voltar a adoecer, e analogamente, pessoas que são inseridas num mundo de valores mais vantajosos não querem voltar à condição menos vantajosa, o Estado deve criar mecanismos de inclusão, mas não deve descuidar do que os dados revelam acerca da dependência, deve planificar a saída dessa dependência de modo sistematizado, alongado.

Foi a mesma conclusão a que chegou o estudo técnico da Organização Pan-Americana da Saúde e Conselho Nacional de Saúde, quando abordava questões de inclusão social:

Devem ser considerados três níveis de participação e controle social. O primeiro é dado pela conformação em leis e outras normas, com as diversas metodologias participativas e as propostas de educação permanente em saúde.

Em um segundo nível, que é o da gestão, importa reconhecer e avaliar a viabilidade das estruturas existentes (comitês de gestão, fóruns etc.) e sua capacidade de realizar um planejamento participativo.

Já o terceiro nível diz respeito à participação e à mobilização social, reconhecendo-se aí diversos instrumentos possíveis, tais como campanhas, intercâmbio de experiências e informações, audiências públicas, trabalhos entre equipes de saúde e comunidade, além de eventos de diversas naturezas, tais como rodas de conversa, manifestações de rua, teatro, reuniões itinerantes de conselhos, assembleias etc. [20]

O professor Boaventura de Souza Santos, já tem essa preocupação de forma implícita quando comenta sobre a necessidade de gerenciamento das necessidades:

Não se trata apenas de um processo de territorialização de políticas públicas; trata-se, sobretudo, da redefinição das formas de fazer. Se o qualificativo de “territorial” implica a capacidade de uma política de enquadrar as reivindicações de pertença, implica gerir – horizontal e transversalmente – os recursos e mobilizar relações horizontais entre diversos atores. [21]

Nesse sentido, o Estado deve iniciar o processo de inclusão, retirar os efeitos iniciais que colocavam o indivíduo em desvantagem ou o excluía totalmente, mas a partir de determinado estágio de evolução pessoal ou de melhora na situação socioeconômica, o Estado deverá iniciar um processo de afastamento da tutela, até cessá-la ou efetivamente diminuí-la.

A partir desse ponto a ação do indivíduo será fundamental para que o remédio oferecido produza efeitos duradouros, será preciso comportamento ético, de forma a permitir a substituição de participantes.

Há que se entender que as ações devem ser planejadas em fases de conquistas, que seriam patamares de checagem e habilitação ao próximo estágio, fazendo com que aja um interesse do próprio cidadão em sair da dependência. Para que o sistema não seja apenas um criador de eternos “excluídos protegidos”, na medida em que determinadas conquistas pessoais se incorporem ao seu patrimônio, tais como conhecimento, treinamento, habilitação profissional, conquistas materiais, entre outras, o próprio cidadão precisa se sentir totalmente apto a alcançar resultados melhores, além dos mínimos valores ofertados.

Como sugestão, a proposta que se faz é que sejam instituídos patamares de transição, acompanhados por especialistas de comportamento e estudiosos de ações sociais, preocupando-se e maximizando os valores culturais e educacionais.

Os patamares seriam distribuídos por escalas de evolução dentro dos programas, de modo que possibilitem aos monitorados se tornarem monitores, sendo a redução dos benefícios proporcionais aos incrementos que estes mesmos gerarem até a sua exclusão do programa por terem atingido a plenitude do propósito.

Como exemplo disso, podemos dizer que um cidadão incluído num programa de empréstimo para capital de giro, por exemplo, deve ser acompanhado, instruído, assessorado para que não se torne apenas mais um “malsucedido” empresário, e após seu sucesso, deve ser motivado a participar do sistema de oferta de empregos e treinamento de outros indivíduos, nesse ponto a ação afirmativa poderia se dar no benefício da redução fiscal para incentivo à contratação de mão-de-obra.

É óbvio que um exercício aprofundado de ideias a respeito de possibilidades de evolução dos patamares é necessário, como também o será o estudo de viabilidade econômica-política-social, não se aceitando como justificativa inicial a impossibilidade tão somente, e sim, a fundamentação do porque não fazer.

Na justa medida, pode-se estabelecer que a independência construa capacitação para outros programas, que poderiam significar segunda ou terceira fase em um estágio dentro de um macro programa, de forma que podem ser estabelecidos outros benefícios que substituam valores econômicos por capacitação, ou seja, de maneira simplista, pode-se até ser estabelecida a ideia de evolução sistêmica do bolsa-família para uma vaga em cursos técnicos, de cursos técnicos para estágios remunerados, e desses para a independência por plenitude de capacitação individual.

Ainda como exemplificação, estágios remunerados em empresas estatais, ou atividades estatais de natureza essencial, que além de contribuírem para aumento de oferta e redução de custos, podem servir de moeda de troca na subida dos estágios, diminuindo a dependência e gerando obrigações e justa remuneração.

Essas alternativas mudariam o foco inicial de simples entrega de dinheiro para sobrevivência por um programa voltado a inserção funcional, o Estado não estaria a distribuir rendas apenas, mas a capacitar indivíduos a obtê-las por seus próprios meios, e o que mais importaria, poderiam alcançar valores mais elevados do que os que o Estado poderia dispor.

Nesse viés, podemos ter, no longo prazo, optantes por cursos em diversos segmentos, formando técnicos, artistas, especialistas, profissionais de serviços que devem retribuir ao Estado de modo que seus atos sejam considerados meios aptos de retribuição.

Um estudo sobre a igualdade social, formulado pela CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina, em 2010, ressalta a necessidade de mais investimentos estruturais, sem o abandono dos gastos sociais:

A estratégia de redução da pobreza dos países mais vulneráveis da região tem-se concentrado excessivamente no gasto assistencial, sem dar a devida ênfase a outros aspectos próprios de uma estratégia mais ampla, por exemplo, o investimento público em infraestrutura, a fim de estimular o crescimento mediante redução da pobreza e da desigualdade. [22]

O que se revela interessante é que a visão da própria ONU não contrasta com a que esta sendo traçada neste trabalho, pois investimentos iniciais em sistemas que estanquem a desigualdade são necessários se devem ser postos em ação, no entanto, ações demasiadamente centradas em curar o paciente sem atacar a causa do problema não impedem o surgimento de novos pacientes.

A substituição do assistencialismo pelo estágio funcional⁴ propicia ao Estado, ao

4. Estágio funcional seria etapa de aproveitamento dos graduados com utilização de verbas públicas, ou porque cursaram durante a vida todo no ensino público, ou porque receberam subvenção para cursar ensino remunerado, ou mesmo verbas para subsistência, essa etapa contemplaria um plano de atividades prestacionais retributivas a ser estabelecido por meio de regulamentação própria.

mesmo tempo, aumento da oferta de serviço público qualificado, redução da miséria, melhoria nos índices de cultura, qualificação da mão-de-obra para os setores públicos e privados, entre outros.

É claro que todo plano depende de uma execução adequada, acompanhamento sério, valoração ideal e, por conta disso, outros controles devam ser instalados de maneira eficiente, pois a base de um sistema de resultados é a qualidade dos elementos que o compõe, caso o comprometimento com a eficiência se perca, naturalmente se perderá o sentido.

6. REALIMENTAÇÃO DO PROCESSO DE AÇÕES AFIRMATIVAS – como lidar com a demanda constante

Uma das questões que mais preocupam os analistas é o problema com a necessidade de realimentação de ações afirmativas⁵, pois com o passar do tempo ocorre, naturalmente, uma modificação de necessidades e também de perfil de necessidades e necessitados.

E aqui, relembremos o inconveniente do “vício da dependência”, no qual o indivíduo sem opções de progresso pessoal se autolimitará para permanecer preenchendo as condições estabelecidas para continuar no programa assistencialista em que estiver inserido.

Paralelamente às ações efetivas afirmativas é necessária a construção de estruturas de apoio, de tal forma uma educação voltada para o fortalecimento da base, que garantam ao cidadão uma perspectiva de evolução socioeconômica e cultural.

Tomemos por exemplo, as ações da saúde pública quando das vacinações em massa, num primeiro momento a ação afirmativa visa o atingimento de uma maioria idealizada de modo a reduzir as ações dos agentes viróticos ou bacterianos, a seguir, o programa avança para identificar lugares onde ainda persistem focos resistentes ou não totalmente atingidos pela campanha, e necessariamente se opta por um repique da campanha nesses locais.

Ao final dessa campanha os resultados alcançados, normalmente tem sido a erradicação da doença, de tal maneira que o montante que seria disponibilizado para o tratamento de infectados, foi minimizado, e as sobras poderão ser destinadas a outros eventos do mesmo porte e tipo.

A adoção de critérios práticos e objetivos de análise conjuntural e estrutural propicia

5. Realimentação de ações afirmativas – o surgimento de novas necessidades por conta do atingimento de um status, situação em que o cidadão apresentará novas necessidades a serem supridas, necessidades essas que não estavam no rol de suas aspirações anteriormente, p. ex. – acesso a moradia, que gera necessidade de mobiliar a casa, utilizar energia elétrica, água e serviço de coleta domiciliar e esgoto, entre outros. Cada avanço social provoca uma nova necessidade, realimentando o processo de ações afirmativas.

uma realimentação de ações afirmativas de modo menos custoso ao erário, que de certa forma retorna ao cidadão por meio de outros benefícios.

É claro que o ingresso de novos indivíduos no sistema de saúde requer uma continuidade do programa, no entanto, a própria ação afirmativa será direcionada aos ingressantes, reduzindo o universo de aplicação e conseqüentemente os custos e esforços empregados.

Melhor dizendo, o sucesso de alguns programas levará à redução gradativa de outros, como exemplo o sucesso em programas de assistências a dependentes químicos pode reduzir a necessidade de assistência à saúde em outros.

Desta forma, cuidar da realimentação dos programas não se trata apenas de mantê-los ativados, mas aprimora-los, ajustando-os e atualizando-os às necessidades que se atualizam constantemente.

7. NECESSIDADE DE CONSCIENTIZAÇÃO DO CIDADÃO E INFORMAÇÃO ADEQUADA SOBRE DIREITOS E DEVERES EM MATÉRIA DE AÇÕES AFIRMATIVAS

Já foi mencionada a obrigação do cidadão em contrapartida ao dever prestacional do Estado, e ali também se falou que seria necessário que o Estado propiciasse meios de conhecimento tanto das ações por ele oferecidas como das obrigações de cada cidadão que se valesse das ações, é primordial que se fale mais sobre os efeitos que a desinformação e a desagregação causam.

Os valores individuais nem sempre se conformam aos valores coletivos, por certo que um indivíduo concentra-se em resolver seus problemas e coloca, sempre em separado, os problemas da coletividade.

O Estado nasce por vontade dos que o compõe, porém essa vontade deve estar calcada em princípios a seu favor, e não contrários, pois se assim não fosse o Estado teria como finalidade destruir essa individualidade

Norberto Bobbio enfatiza que[...]

na origem do Estado moderno, que nasce do contrato social, e portanto da livre vontade dos indivíduos, está a ideia não de que o indivíduo é o produto da sociedade, mas sim de que a sociedade é produto do indivíduo. E, portanto, a sociedade deve ser construída de modo que seja benéfica para o indivíduo, e não maléfica. [23]

A individualidade se reveste de necessidades pessoais, e mesmo familiares ou de

toda a própria comunidade que compõe, no entanto deve receber informações acerca de seus direitos e assumir sua parcela de suas responsabilidades.

Note-se que há uma falta de investimento público na educação básica em formação de conceitos acerca da plena cidadania, de modo que o futuro cidadão possa entender, desde os primeiros anos de estudo, as questões cívicas ligadas às necessidades da população e às capacidades de investimento público.

Tanto que Thyeles Borcate Strelhow, categoricamente afirma:

É necessário fazer com que as crianças aprendam assumir em suas mãos suas responsabilidades a tal ponto que quando adultas, não fiquem alienadas de seus deveres de pessoas cidadãs, assumindo para si a sua história, num processo natural.

[24]

A noção de participação se confunde normalmente de forma inadequada, de tal modo que pessoas que sequer contribuem efetivamente para o sistema tributário, avocam a condição de pagadores de altos impostos, de tal modo que acreditam ser contribuintes em várias situações às quais não se submetem.

Esta situação se reveste muitas vezes em atos de inconsciência de sua cidadania, mas consciência de sua individualidade.

Pode-se citar como exemplo de inconsciência do cidadão, quando ele opta por comprar mercadorias estrangeiras, sem procedência ou documentação, em que não são recolhidos impostos, ou mesmo quando adquirem em mercado interno sem documentação, de modo que não seja recolhido imposto algum. Ocorre que tais impostos é que “financiam” os programas do Estado de inclusão social.

Ou seja, não estaria se pensando no todo, mas somente em si próprio.

Isso resulta da ideia equivocada de que o poder público arrecada demais, muito difundida pela mídia, mas que, embora baseada em resultados numéricos, é acompanhada de falta de visão do quanto se poderia modificar com a mudança geral e participativa da sociedade como um todo, e isso sem que haja efetivamente aumento tributário.

A conduta generalizada de vantagem individual confirma o preâmbulo deste capítulo, os indivíduos socorrem-se a si mesmos ou aos seus familiares antes de preocupar-se com os efeitos de seus atos, sejam eles perniciosos ou não.

Todas essas questões comportamentais analisadas apenas demonstram que apesar dos esforços estatais, muitas vezes a própria conduta do cidadão se contrapõe ao que ele tanto almeja.

Por conta desses exemplos, pode-se concluir que grande parte dos desvios de finalidade e de ausência de mais investimentos tem duas origens possíveis: má-fé ou mal informação.

Conclui-se que o Estado deve combater as questões calcadas na má-fé com o uso da lei de forma mais eficaz, e deve combater as questões calcadas na falta de informação ou na sua deficiência, com mais informações ou com mais qualidade das mesmas.

8. AÇÕES AFIRMATIVAS PREVENTIVAS – uma nova fase

De todo o visto chegamos a um ponto crítico, o gargalo que o futuro nos reserva, pois todos os olhares nos revelam que num futuro não muito tardio será insuportável ao Estado a quantidade de exigências e responsabilidades assumidas.

Por conta do que se debateu, não se questiona a responsabilidade pela assunção dessas ações, muito defendidas e debatidas pela doutrina nacional e internacional, pois, se por um lado não podemos retroceder nas conquistas sociais, por outro temos que garantir-lhes a sobrevivência. Apenas criar a estrutura sem dar-lhe manutenção e renovação é dispendioso um esforço louvável e condenável ao mesmo tempo, uma vez que os resultados imediatos não se perpetuam.

Por isso mesmo, além da preocupação com a manutenção das ações já firmadas, estaria na hora de se pensar na consecução de ações preventivas, tais como saneamento básico, mudança de foco na educação, onde, por exemplo, poder-se-ia voltá-la mais para a vida real, para o dia-a-dia, para o momento em curso e não repetir conceitos e métodos ultrapassados, antecipar-se e manter-se na vanguarda.

Como se sabe, em todas as áreas, problemas irão acontecer por determinados fatores: a explosão demográfica, o crescimento no consumo, a mudança de hábitos alimentares, o aumento excessivo de veículos particulares em circulação, o aumento de tráfego aéreo, a má ocupação do solo, má distribuição de renda, a concentração populacional em determinadas regiões econômicas, etc., então, por que esperar que as previsões se confirmem e só então tomar medidas paliativas pra se resolver o problema? Por que não utilizar o planejamento, a tecnologia e a previsibilidade a nosso favor? Seriam as ações afirmativas apenas recuperação de um passado ruim? Devemos esperar que o futuro ruim torne-se passado ruim? Não podemos transformá-lo em futuro bom?

Ainda mais porque a obrigação do Estado nesse sentido está prevista na CF, onde se lê que a responsabilidade do Estado em garantir, não se lê “em reparar”, pois garantir é um verbo que se preocupa com o futuro, com o que há de acontecer, não se preocupa com o que

já aconteceu, porque nesse caso os verbos seriam: “reparar”, “repor”, “reconstruir”, “restabelecer”.

Então, por essa ótica, seria possível acionar o Estado para que prevenisse ao invés de remediar? Se pegarmos a jurisprudência pátria veremos várias decisões que ao resguardarem a vida, determinando ao administrador público que garanta acesso a determinado direito, está a determinar uma ação preventiva a evitar um mal maior. Houvesse o Estado estabelecido garantias mínimas ao exercício e acesso àquele direito, desnecessário seria recorrer ao Judiciário para criar-se algo após o dano.

E veja-se que, o IBGE divulgou em seu site, em 12/08/2013, que iniciará pesquisa do setor de saúde para, informando que a pesquisa produzirá um “*banco de dados sobre acesso e uso dos serviços de saúde, ações preventivas, continuidade dos cuidados e financiamento da assistência de saúde.*” [25]

Destaque-se o termo “ações preventivas”, que coaduna com o pensamento exarado neste tópico.

O Estado deve antecipar-se, por meio de projetos estruturais e por meio de ações de divulgação e formação de cidadania.

9. CONCLUSÃO

A ideia da inclusão social não pode se restringir ao fornecimento de meios de entrar no sistema antes proibido, mas deve gerar meios de que o indivíduo possa evoluir, e assim, com o passar do tempo possa iniciar por si mesmo, procedimentos de inserção de outros indivíduos, gerando incremento qualitativo, de forma que o sistema não se torne refém de si mesmo.

Não há que se negar que além da compensação pelos danos causados no passado, relativamente à exploração escravocrata e indigenista, às discriminações feministas e homofóbicas, às explorações de mão-de-obra com baixa remuneração e infantil, ainda preocupam os problemas contemporâneos causados pela negligência do Estado na atuação ineficaz ao combate de muitos setores em que é ausente ou ineficiente, tais como educação, segurança e saúde pública.

As ações afirmativas servem para recuperar o passivo do passado, e a estabilizar as situações presentes, no entanto, a simples criação de mecanismos assistencialistas sem medidas de “libertação”, transforma o indivíduo em mero expectador e dependente, de tal sorte que qualquer circunstância adversa ao programa, tais como congelamento de valores, atraso de pagamentos, corte por falta de atendimento a requisitos, e perda da condição de assistido, por qualquer motivo, leva a um caos social, tamanha a dependência existente.

Não é simples a tarefa do Estado de agir pela inclusão social, mas é muito mais consistente e complicada a tarefa de manter inserido, e manter inserido não é, como se viu o ideal, porque o ideal é permitir a evolução, de tal modo que se colha resultado positivo e duradouro.

Isto quer dizer que o Estado não deve conformar-se com a inclusão temporária do cidadão, ou apenas com o dado estatístico da inclusão do cidadão como números positivos, pois cabe ao Estado transformá-lo em força produtiva permanente e de inserção de outros concidadãos.

A multiplicação de investimentos se faz com a multiplicação dos investidores, sendo os ingredientes o fomento, o investimento estatal em infraestrutura básica, desenvolvimento cultural e manutenção da segurança jurídica.

Cabe aos analistas do Estado, partirem do pressuposto de que o futuro não está em matar a fome e manter vivas as cobaias, mas sim produzir meios para que elas se tornem uma sociedade produtiva que dê ao Estado capacidade de realimentar o processo de forma a dar assistência a outros necessitados e produzir capacidades de retroalimentação.

A preocupação do direito se faz com a regulamentação dos atos do administrador público, na sua publicidade, na sua efetividade e na geração de resultados condizentes com a finalidade dos princípios da competência, de forma que o instituto legal se preocupe com as demandas sociais dentro dos limites da própria lei, porque não estaria afeito ao Estado de Direito construir um ideário que não fosse expressamente regulado e não tivesse destinação no mundo real, isto é, não pudessem ser realizados.

Além da manutenção da melhor forma, do que se criou, é preciso pensar na redução de futuros danos, estar um passo adiante dos males sociais que apontam no horizonte. Os custos de ações judiciais, os desgastes de imagem, a multiplicação da insatisfação pública, a exploração da mídia são reflexos da desorganização e despreparo.

Por isso tudo, lança-se assim o desafio, porque o que se deve fazer é mais amplo, não significa apenas recuperar, mas prever, prevenir, manter e aperfeiçoar.

De fato, estamos diante da necessidade de evoluir, e por conta disso, a presente exposição lança o desafio a pesquisadores do assunto para que olhem para a questão das ações afirmativas em um novo estágio, não mais como resultado direto, mas como meio para se alcançar esse resultado, preocupando-se em estabelecer as possibilidades e ideias de como e quando o cidadão estará livre e também maduro o suficiente para caminhar por si mesmo.

A adoção de políticas afirmativas não pode engessar o Estado, transformá-lo em puramente assistencialista, tem o dever, o Estado, de conceber uma sociedade melhor. Uma sociedade igualitária e inclusiva tem que se afastar da dependência que se arrasta indefinidamente, e destrói a capacidade de reações, individual e coletiva.

A responsabilidade do Administrador está em buscar o espírito contido na Constituição Federal, e adotar além dos princípios de direitos fundamentais, os princípios da moralidade, da eficiência e responsabilidade, de forma que as ações afirmativas venham a resolver demandas sociais, evitando o constante “maquiar soluções” que fere a finalidade contida no princípio da dignidade. Furtar-se a esta responsabilidade contida na função que lhe foi atribuída enquanto Administrador da coisa pública é perpetuar o desvio de poder.

10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

[1] GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade: o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 6-7.

[2] CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. O direito à diferença: as ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e pessoas portadoras de deficiência. 2ªed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p.128.

[3] FRANÇA, Mhardoqueu G. Lima. Ações afirmativas e o princípio da igualdade: cotas para negros em universidades públicas. *Revista Argumenta*, Jacarezinho, n.15, p. 13 – 39, 2011.

[4] LIMA, Paulo Gomes. *Ações afirmativas como eixo de inclusão de classes sociais menos favorecidas à universidade brasileira: um terceiro olhar entre pontos e contrapontos*. 2009. 191 f. Relatório final (Pós-doutoramento em Filosofia e História da Educação) . Curso de Pós-Graduação em Educação, Direito, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

[5] Idem, Idem. 191 f.

[6] MEDICAMENTOS: farmácia popular. *Governo do Brasil*, Brasília, 04 setembro de 2013. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/sobre/saude/medicamentos/farmacia-popular> . Acesso em 04 setembro de 2013.

[7] PERREIRA, Lucélia Luiz. Diálogo sobre política: um relato do seminário. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA OIT., 2005, Brasília, Brasil. Promovendo a igualdade racial: um diálogo sobre política. Brasília: OIT, 2005, p. 123-127.

[8] SANTOS, Boaventura de Sousa. A gramática do tempo pra uma nova cultura política. 3ªed. São Paulo: Cortez, 2010. p.280

[9] MELLO, Celso Antônio Bandeira. Discricionariedade e Controle Jurisdicional. São Paulo, Malheiros Editores, 2001, p. 47

[10] idem, ibidem, p. 71

[11] SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional, 11.ed. Ver. Atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 227.

[12] idem, ibidem.p. 228.

- [13] REALE, Miguel. Filosofia do direito. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 658
- [14] XIFRA-HERAS, Jorge. A Informação: análise de uma liberdade frustrada. São Paulo: Edusp, 1975, p. 62
- [15] PELIANO, José Carlos Pereira. Números da desigualdade e pobreza no Brasil. Assessoria da Liderança do PT na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://rendabasica.wikidot.com/desigualdade-no-brasil>>. Acesso em 04 setembro de 2013.
- [16] IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA., endereço eletrônico <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl>> . Acesso em: 02 setembro de 2013.
- [17] PENA, Rodolfo Alves. Problemas no transporte público. *Brasil Escola*. Disponível em <<http://www.brasilecola.com/geografia/problemas-no-transporte-publico.htm>>. Acesso em: 01 setembro de 2013.
- [18] CAZES, Leonardo. Primeiro grande estudo sobre o sistema de ações afirmativas da Uerj, pioneiro no país, mostra ... *Jornal O Globo*. Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/educacao/primeiro-grande-estudo-sobre-sistema-de-acoes-afirmativas-da-uerj-pioneiro-no-pais-mostra-2997559#ixzz2bJkMna8Z>>. Acesso em: 04 setembro de 2013.
- [19] RIPSA – Rede Interagencial de Informações para a Saúde – Ministério da Saúde do Brasil, dados visualizados no endereço <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?idb2011/e03b.def> - Acesso em: 02 setembro de 2013.
- [20] GOULART, Flávio (coord). Inclusão dos cidadãos nas políticas de saúde: experiências brasileiras e europeias. Resultados: Laboratório de Inovação sobre Inclusão de Cidadãos na Implementação das Políticas de Saúde. Organização Pan-Americana da Saúde, Conselho Nacional de Saúde. Brasília: 2012.
- [21] SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.345.
- [22] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - CEPAL. A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir. Santiago: Nações Unidas, 2010.p. 226.
- [23] BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 8ªed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. Pg. 67
- [24] STRELHOW, Theyles Borcate. Ensaio sobre Educação, Política e Cidadania. *Protestantismo em Revista*. São Leopoldo, n.18, p. 75-8, 2009.
- [25] IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE dá início à Pesquisa Nacional de Saúde (PNS). Disponível em: < <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2445>>. Acesso em: 04 setembro de 2013.