

1. INTRODUÇÃO

Objetiva-se neste artigo demonstrar a relevância de se desenvolver políticas públicas de qualidade para a plena e efetiva concretização dos direitos fundamentais sociais reconhecidos no texto constitucional do Estado Democrático de Direito. Sob essa perspectiva, indaga-se: quais as principais características que devem revestir uma política pública de qualidade?

Para que este problema seja satisfatoriamente respondido, o presente trabalho se desdobrará em três tópicos. No primeiro, faz-se uma abordagem histórica relacionada ao nascedouro e ao reconhecimento dos direitos sociais pelo Estado de Direito. Verifica-se que esses direitos surgiram no início do século XX, especificamente nas Constituições mexicana, de 1917, e alemã, de 1919, inaugurando-se, então, o Estado de Bem-Estar Social, cuja finalidade precípua era a promoção de uma igualdade material, e não mais meramente formal, como o fazia o Estado Liberal-burguês, o seu antecessor.

Adentrando-se no tópico seguinte, observa-se que, em decorrência da Segunda Guerra Mundial, a Comunidade Internacional, estarecida com o aviltamento e a coisificação do ser humano, principia um movimento sem precedentes na história vocacionado à sua proteção universal, plena e integral contra os arbítrios praticados pelo Estado. Esse episódio, então, desencadeia um processo global de reconhecimento de direitos sociais, que passam a ser eleitos como valores universais e interdependentes aos direitos de natureza civis e políticos, formando, entre si, um bloco uno e indivisível em prol da promoção da dignidade da pessoa humana e do exercício substancial da cidadania. Nessa perspectiva, os Estados que se autodeclaravam como democráticos a partir daquele momento se comprometiam, perante a ordem internacional, a viabilizar ao seu povo, além de liberdades abstratas, liberdades reais e concretas, promovendo-lhe a justiça e corrigindo os desequilíbrios sociais.

Nessa perspectiva, verifica-se no tópico derradeiro, que o Brasil, inspirando-se nesse movimento internacional de proteção dos direitos humanos, constituiu-se, em 1988, com a promulgação de sua atual Constituição Federal, num Estado Democrático de Direito, fundamentado, dentre outros princípios, na dignidade da pessoa humana e na cidadania. De tal modo que, ao lado dos direitos civis e políticos, foram reconhecidos, sob o Título dos “direitos e garantias fundamentais”, um extenso rol de direitos de natureza sociais, como instrumentos viabilizadores de seus objetivos, dentre

os quais, à construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Sob esse viés, então, o Brasil se comprometia definitivamente com os interesses dos grupos sociais mais vulneráveis e desprovidos de condições para acessarem, por si sós, as riquezas mínimas necessárias para viverem dignamente e irmanados harmoniosamente aos demais membros da comunidade.

Este estudo se justifica diante da natureza ainda hierarquizada, verticalizada e piramidal da estrutura administrativa do Estado brasileiro, vigente por herança histórica, que contribui para que as decisões continuem a ser tomadas apenas no seu topo, longe da população, favorecendo o desenvolvimento de políticas públicas vinculadas a interesses de uma classe minoritária da população que detém o poder econômico e amplo acesso, por meio de *lobbies*, ao alto escalão da administração pública nacional. Considerando que o Trabalho será de natureza bibliográfica, o método de abordagem será o hipotético-dedutivo e o método de procedimento a ser utilizado será o histórico-crítico.

2. A GÊNESE DOS DIREITOS SOCIAIS NO ESTADO DE DIREITO

Os primeiros textos legais a reconhecerem formalmente os direitos sociais surgiram no início do século XX, especificamente nas Constituições mexicana, de 1917, e alemã, de 1919, que inauguraram o Estado de Direito de Bem-Estar Social (JUCÁ, 2009, p. 141-143). Logo, não se pode negar que a sua gênese é sobremaneira recente se se considerar a história da civilização.

Esses direitos, ao lado dos direitos econômicos e culturais, foram concebidos como instrumentos de neutralização ou minimização das distorções sociais geradas pelo Estado Liberal-burguês inaugurado no século XVIII pelas Declarações de Direitos do Povo da Virgínia, de 1776, e francesa, de 1789 (SARMENTO, 2006, p. 06-14). Nunca é demais lembrar que este modelo estatal foi construído para assegurar segurança jurídica às relações comerciais dentro de uma lógica eminentemente patrimonialista e individualista da sociedade, na qual todos os seus membros eram tratados como iguais perante a lei, apesar das diferenças fáticas que os separavam.

Nesse contexto, a função do Estado se restringia à auto-organização estrutural, e, sobretudo, a assegurar aos cidadãos o exercício dos direitos civis e políticos consignados na Constituição, dentre eles, os direitos a propriedade absoluta e a

autonomia privada plena. Assim sendo, o poder público praticamente não interferia nas relações sociais. Eventuais limitações aos direitos subjetivos de liberdade dos cidadãos, se e quando existentes, era apenas o necessário e o indispensável para lhes garantir a convivência social, e sempre mediante expressa autorização legal; a ausência de lei determinava a plenitude da autonomia privada (FILHO, 2014, p. 110-111).

Assim sendo, esses direitos, de conteúdo eminentemente individualista, pois representavam o produto do pensamento liberal-burguês, delimitavam “uma zona de não intervenção do Estado em uma esfera de autonomia individual em face de seu poder” (SARLET, 2015, p. 46). Por essa razão que o foram denominados de direitos de defesa. Ao refletirem o pensamento filosófico do século XVIII, amplamente fundamentado no princípio da liberdade, eles tinham por finalidade assegurar independência e a autonomia à pessoa, imunizando-a das ingerências do Estado em sua esfera de liberdade (GORCZEVSKI, 2009, p. 132).

Porém, este arquétipo de Estado absenteísta, construído para resguardar a autonomia privada, a partir de uma concepção de que todos são iguais entre si, a despeito de suas diferenças sociais e econômicas abissais que se evidenciavam no campo da facticidade, começa a ser contestado no final do século XIX. Tornara-se evidente que a sociedade, por si só, não era capaz de solver todos os seus problemas. Muito pelo contrário, a sua liberdade desmedida, imune à intervenção estatal, convertia-se na principal fonte de aprofundamento das angústias sociais que se apresentavam naquele momento, sobretudo aos trabalhadores no que toca as suas relações perante os seus patrões (BLAINEY, 2010, p. 256).

Ante tais circunstâncias, então, tem-se início um movimento social reivindicatório progressivo com vistas a assegurar um mínimo de dignidade e de bem-estar social às partes mais vulneráveis das relações sociais, que, na prática, apesar da garantia legal, tinham-lhes castrada, pelas circunstâncias fáticas de submissão ao poder econômico e político concentrados nas mãos de uma minoria, a sua autonomia para determinarem os seus destinos. Esses movimentos, associados a outros fatores¹, culminaram, então, com

¹ Importa salientar, que esse processo de transição não importou num mero ato de sensibilidade dos governos às reivindicações sociais da época. Alguns elementos forçaram-no, de certa forma, a acontecer. Dentre eles, destaca-se a fragilização do princípio da livre concorrência, o que ameaçava a sobrevivência do próprio sistema capitalista; a ameaça externa dos ideais marxistas, que implantaram, em 1917, na União Soviética, o modelo socialista de apropriação coletiva de bens, e, por fim; a amplificação da representação democrática no parlamento, não mais circunscrito aos burgueses, mas, agora, permeável também às pessoas oriundas das camadas mais humildes da sociedade (SARMENTO, 2006, p. 17).

o reconhecimento inicial dos direitos sociais nas Constituições mexicana, de 1917, e Alemã, de 1919.

Além dos direitos de liberdade e propriedade, estas Cartas Políticas reconhecem, dentre outros, os direitos ao trabalho, à educação, à saúde e a seguridade social (GORKSZEVSKI, 2009, p. 133). Nesses moldes, tem-se uma expansão do conceito inicial de direitos fundamentais e de cidadania, e a inauguração de um novo modelo de Estado de Direito: o Estado de Bem-Estar Social.

Se, no Estado Liberal a cidadania se manifestava unicamente com o exercício dos direitos individuais, agora, ser cidadão significa também o gozo de direitos sociais, econômicos e culturais, denominados de direitos de segunda dimensão (JUCÁ, 2009, p. 141-143). Diferentemente dos primeiros, que reinavam absolutos até então, estes “novos” direitos passam a demandar dos poderes públicos ações tendentes à promoção de uma igualdade substancial, e não mais meramente formal, por meio do incremento de políticas públicas interventivas.

Uma igualdade que deixa de ser proclamada retoricamente pela lei, para ser concretamente promovida no plano dos fatos com vistas a assegurar melhores condições de vida aos membros mais vulneráveis da sociedade (SARMENTO, 2006, p. 19). O Estado, portanto, torna-se uma entidade sensível às necessidades e às carências sociais, enxergando a pessoa, não mais como um ente abstrato como o fazia o seu sucedido, mas como um ser concretamente inserido no seu meio, com suas vicissitudes e fortunas.

Muda-se, dessa forma, a sua disposição perante a sociedade. De uma postura eminentemente passiva, inerte e alheia aos problemas sociais, o ente estatal se transforma num agente ativo, interventor e preocupado em minimizar as graves distorções geradas pelo império da autonomia privada assegurada pelo modelo liberal, no qual a ambição dos mais fortes se impunha em detrimento da livre e desimpedida expressão da vontade dos mais fracos (SARLET, 2015, p. 47-48).

A igualdade, então, não se satisfaz mais com uma postura estática diante de uma realidade existente, mas, ao contrário, exige uma atitude positiva dos agentes estatais vocacionada à alteração dessa realidade em benefício das classes sociais mais vulneráveis e exploradas pelo sistema político e econômico estabelecido. Em suma, uma igualdade transformadora da realidade através da lei (JÚNIOR, 2009, p. 16).

Em decorrência, a liberdade perante o Estado se transmuda para a liberdade por intermédio do Estado (SARLET, 2015, p. 47). Desse modo, “aquele que era, na lógica do liberalismo, o inimigo número um dos direitos humanos, passa à condição de agente promotor destes direitos” (SARMENTO, 2006, p. 19).

Porém, apesar dessa mudança de perspectiva e objetivos do Estado de Bem-Estar Social, o artigo 114 da Constituição da República de Weimar, de 1919, por exemplo, continuava a prever uma liberdade individual natural de agir ao seu humano, assim como o era no âmbito do modelo Liberal. Uma liberdade que se manifestava anterior ao próprio Estado, e, como tal, deveria ser respeitada (ERICHSEN, 2014, p. 22).

E, se não bastasse isso, as normas contemplativas desses direitos fundamentais, denominadas de programáticas, ao serem incorporadas formalmente ao texto constitucional, detinham um caráter meramente compromissório, o que reenviava para um futuro incerto a sua efetivação (LEAL, 2007, p. 38). Assim sendo, apesar dessas Cartas constitucionais terem influenciado outros ordenamentos jurídicos à incorporação dos direitos sociais, como se sucedeu com a Constituição brasileira, de 1934, elas não conseguiram efetivar a contento os seus conteúdos à sociedade.

Até porque, conforme adverte Bobbio (2004, p. 44), o problema da realização dos direitos não está no plano essencialmente jurídico. Antes disso, é uma questão cujo deslinde está intimamente conectado a um determinado grau de desenvolvimento da sociedade. Assim sendo, a sua concretização efetiva põe em xeque a Constituição mais completa e evoluída e o mais primoroso instrumento de garantia jurídica do Estado.

Foi somente mais tarde, com o fim da Segunda Guerra Mundial, que a Comunidade Internacional, estarrecida com o aviltamento e a coisificação do ser humano, principia um movimento sem precedentes na história vocacionado à sua proteção universal, plena e integral contra os arbítrios praticados pelo Estado. Pois:

Justamente, o não reconhecimento de freios de direito natural ao poder estatal resultou em regimes políticos que, embora de diferentes matizes, traziam um elemento em comum: a convicção de que era o Estado, por si próprio, quem deveria definir qual o *bem comum* de seus súditos e traçar, sem peias, os meios para alcançá-lo (WEIS, 2011, p. 79).

Pode-se inferir, portanto, que até aquele momento, as barbáries e atrocidades experimentadas pela humanidade no mundo, sobretudo no curso do estado de beligerância, tiveram, em boa medida, um aval, ainda que silente, da ordem

internacional. Note-se que nessa órbita o ser humano não era considerado sujeito de direitos; somente o era o ente estatal (BARROSO, 2007, p. 42).

3. OS DIREITOS SOCIAIS COMO CONDIÇÃO PARA A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO

Diante disso, a Comunidade Internacional, logo após a conflagração, reúne-se e cria, em 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU). Esse organismo, então, estabelece no Preâmbulo de sua Carta Constitutiva, de maneira expressa e prioritária, dentre outros objetivos, a promoção e a valorização da pessoa humana, independentemente de sua origem, nacionalidade ou de qualquer outra condição (ONU, 1945).

E, em cumprimento a esse objetivo, as Nações Unidas elaboram, em 1948, a Declaração Universal de Direitos Humanos² (ONU, 1948). Já, nos seus primeiros dispositivos³, estabeleceu-se que todos os seres humanos são livres e iguais em dignidade e direitos, e que, independentemente de qualquer condição, todos possuem capacidades para gozarem os direitos e às liberdades nele consagrados.

Ao lado dos direitos civis e políticos⁴, historicamente já conhecidos por meio das Declarações do século XVIII, reconheceram-se também, como essenciais para a proteção da dignidade da pessoa humana, revigorando-se o que já havia sido proclamado no início do século XX pelas Constituições, mexicana, de 1917, e alemã, de 1919, os direitos de cunho econômicos, sociais e culturais⁵. Importa ressaltar que, além do mero reconhecimento de direitos, a comunidade internacional estabelecia, naquele momento, um consenso geral sobre a validade dessa declaração e afirmava explicitamente a sua capacidade para reger os destinos da sociedade futura de todos os homens (BOBBIO, 2004, p. 26).

² Na esteira propugnada pela corrente majoritária, “direitos fundamentais” são os “direitos do homem” previstos formalmente nos textos constitucionais dos Estados de Direito. Por seu turno, “direitos humanos” são aqueles reconhecidos em tratados internacionais, declarados ou não nos ordenamentos jurídicos estatais. E, por fim, “direitos do homem” são direitos imanentes à própria natureza humana, cuja validade se revela de modo atemporal e universal, independentemente, para tanto, de qualquer positividade na ordem jurídica nacional ou internacional; enfim, corresponderiam a uma “pré-história” dos direitos fundamentais e humanos (SARLET, 2015, p. 27-35).

³ Artigos 1º e 2º da Declaração de Direitos de 1948.

⁴ Artigos VII a XIII, XVI a XX e XXI.

⁵ Artigos XXII a XXVI.

Inobstante isso, prevaleceu o posicionamento que lhe atribuía natureza de mera recomendação, ou seja, que lhe despojava de força normativa perante os Estados que lhe eram signatários (COMPARATO, 2010, p. 240). Diante disso, erguem-se, no sentido de complementá-la e de dotá-la de normatividade, os denominados Sistemas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos, respectivamente, o Global, a cargo da ONU, e os Regionais, na América, Europa e África, notadamente⁶ (WEIS, 2011, p. 81 e 34).

No plano Mundial, além de tratados específicos sobre matérias ou grupos sociais determinadas, os Estados-membros das Nações Unidas elaboram, em 1966, dois Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, respectivamente, o Tratado sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ALEXY, 1999, p. 67). Apesar das peculiaridades e dos mecanismos próprios de fiscalização e controle de cada um desses documentos, ambos foram formatados para servir a um objetivo em comum: constranger os governos nacionais dos Estados membros a orientarem suas práticas legislativas, executivas e jurisdicionais para a plena satisfação, imediata ou progressiva, dos direitos fundamentais em seus respectivos territórios, visando à construção de uma sociedade mais justa, digna e solidária para se viver (PIOVESAN, 2015, p. 243-274).

O Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi esculpido com o objetivo de reforçar o ideal constante no inovador princípio da solidariedade expresso na Declaração de 1948 (COMPARATO, 2010, p. 242). Por meio deste princípio, difunde-se o compromisso aos Estados-membros em proteger as classes e os grupos sociais mais vulneráveis e desfavorecidos da sociedade.

Assim, consigna-se neste tratado que toda a pessoa tem o direito de escolher livremente um trabalho, em condições justas e favoráveis, que sustente a si e sua família (artigo 6º e 7º); à previdência social (artigo 9º); à alimentação e moradia adequadas, ressaltando-se veementemente a sua proteção contra a fome (artigo 11); de usufruir do nível mais elevado possível de saúde física e mental (artigo 12); e, por fim, de possuir uma educação que desenvolva plenamente a sua personalidade e dignidade, tornando-a efetivamente capaz de participar ativamente de uma sociedade livre,

⁶ Assim como o Sistema Global, os Regionais, tomando aquele como referência, foram concebidos para gerenciarem com maior acuidade as carências mais agudas de suas respectivas regiões, levando em consideração, sobretudo, as particularidades históricas, econômicas e culturais que envolvem suas populações (MEDEIROS, 2007, p. 26 e 27).

compreensível e tolerante (artigo 13). Sem maiores considerações, insta pontuar que nessa mesma linha. Elaborou-se o Protocolo de *San Salvador*, em 1988, no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (OEA, 1998).

Todos esses direitos foram concebidos como condições indispensáveis para o pleno exercício dos direitos civis e políticos. Pois, conforme o seu preâmbulo, a realização do ser humano livre e isento de temor e da miséria, tal como apregoado pela Declaração Universal de 1948, somente será possível se forem criadas condições que viabilizem a cada indivíduo o gozo não só dos direitos de liberdade, mas também dos direitos econômicos, sociais e culturais (ONU, 1966).

Logo, os direitos humanos passam a compor um bloco universal, indivisível e interdependente vocacionado à proteção íntegra do ser humano. Nos termos apregoados no Item 13 da Conferência de Teerã, de 1968, “como os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis, a realização dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais resulta impossível” (ONU, 1968).

E, em reforço a essa ideia, o item 05 da Declaração e Programa de Viena, de 1993, determina que “todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de forma global, justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase” (ONU, 1993), pois não se pode falar, por exemplo, em direito a uma vida digna sem saúde adequada, e direito à liberdade de expressão sem uma educação de qualidade.

Assim sendo, os direitos de liberdade desacompanhados do resguardo proporcional aos direitos de igualdade, revelam-se infrutíferos. Do mesmo modo, mostram-se esvaziados os direitos de igualdade ante a falta ou a deficiência de uma garantia real e efetiva da liberdade. Por esse motivo, os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais passam a angariar o mesmo *status* de importância na ordem jurídica internacional (PIOVESAN, 2016, p. 226-227).

Ademais, insta consignar que durante a Conferência de Viena acima referendada, os Estados-membros das Nações Unidas, numa evidente manifestação de apelo dirigido aos governos nacionais, enfatizaram, no seu artigo 8º, a importância dos direitos humanos, notadamente os de cunho sociais, para a consolidação de uma autêntica

democracia, na qual o indivíduo possa exercer livremente a sua cidadania⁷, sem quaisquer formas ou tipos de restrições, sobretudo no que tange à sua participação ativa e independente na gestão dos negócios públicos (ONU, 1993).

Naquela oportunidade, então, reafirma-se aos Estados a sua obrigação em promover progressivamente, porém, da forma mais expedita possível, a correção dos desequilíbrios sociais, mediante a realização de políticas públicas interventivas que visem à promoção não apenas de liberdades abstratas, mas, especialmente, de liberdades reais e concretas aos seus cidadãos (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p. 93). Nessa perspectiva, os direitos sociais se alvoroçam como instrumentos essenciais, à disposição de governos genuinamente democráticos, à inclusão das pessoas que não têm chances, por razões estranhas a sua vontade, de sozinhas acessarem as riquezas minimamente necessárias para lhes garantir um mínimo de dignidade em seu convívio social.

Observa-se que a Comunidade Internacional, de forma extremamente lúcida, atinou-se para o fato de que a efetivação desses direitos consiste no único caminho, de passagem obrigatória, para a consolidação das democracias, sobretudo nos Estados em que a miséria e a indigência sempre tiveram lugar de destaque no cenário social. Entendeu-se, com propriedade, que o princípio democrático sem direitos sociais não passa de um mero disfarce legal formalmente reconhecido pelo Estado, onde, o voto, como mecanismo de participação política, converte-se numa nociva ferramenta de controle e subjugação social, pois a liberdade e a independência do indivíduo nesse contexto, de fato, não subsistem.

Por outro lado, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, já consignava que a democracia é o único regime político compatível com o pleno respeito aos direitos humanos, já não sendo, pois, uma opção política entre muitas outras, mas a única solução legítima para a organização do Estado (COMPARATO, 2010, p. 246). Talvez por isso que governos autoritários se declaravam como democráticos, de um tipo especial, ou em regime de “transição” à democracia ao longo da segunda metade do século XX (VIEIRA, 2005, p. 22).

⁷ Medeiros (2007, p. 130), analisando historicamente o conceito de cidadania, diz: “De mero habitante de uma cidade (condição primeira do cidadão) o cidadão passa hoje, depois de mais de três séculos de lutas sociais acirradas, verdadeiras revoluções no sentido copernicano emprestado ao termo, a ser um homem-cidadão dotado de direitos civis (conquistados no século XVIII), direitos políticos (adquiridos no século XIX) e direitos sociais (produtos do século XX)”.

Note-se que uma gestão verdadeiramente democrática deve pressupor igualdade de condições de todos os membros da sociedade em intervir livremente nos rumos do Estado, fiscalizando ampla e efetivamente os atos de seus agentes. Pois, de nada adianta o Estado se ostentar como democrático, se as decisões são deliberadas e os seus benefícios usufruídos por uma minoria detentora de poder econômico e político ao arrepio do interesse público.

Nesse caso o que se tem, na verdade, é uma oligarquia, em que um grupo de pessoas, ao assumir o poder, apodera-se do patrimônio público como se fosse seu, menosprezando e aniquilando deliberadamente os direitos fundamentais da maioria da população. Enfim, a autenticidade do regime democrático passa, necessariamente, pelo respeito pleno e efetivo aos direitos humanos, notadamente os de cunho social, que são condições essenciais para o gozo dos demais (MOSER; WOLF, 2007).

4. A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS MEDIANTE POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSPARENTES E COMPARTILHADAS

Numa leitura da Constituição Federal de 1988 põe-se em evidência, na esteira propugnada pelo Direito internacional dos direitos humanos, a preocupação que a sociedade brasileira, representada, na ocasião, pela Assembleia Nacional Constituinte, envidou em torno da proteção da dignidade da pessoa humana e no reconhecimento dos direitos fundamentais. Naquela oportunidade, o Brasil, após um expressivo período de governos totalitários, descortinava-se como um Estado Democrático de Direito, fundamentado, dentre outros princípios, na cidadania e na dignidade⁸ (BRASIL, 1988).

Além disso, o seu Art. 3º, traçando os objetivos gerais da nova república, orientou-se claramente à realização da justiça social. Segundo este dispositivo constitucional, os poderes constituídos do Estado - o Legislativo, o Executivo e o Judiciário -, devem se empenhar, aplicando maximamente os seus esforços, da forma mais expedita possível, à erradicação da pobreza e da marginalização, e na redução das desigualdades sociais e regionais, visando à construção, contínua e gradual, de uma sociedade livre, justa e solidária, como condição necessária para a construção de uma democracia plena e estável (BRASIL, 1988).

⁸ Ver Artigo 1º, I e III, da CRFB/88.

Diante destes fundamentos e objetivos, percebe-se que, mais do que qualquer outra Carta Política brasileira, a atual Constituição se mostrou bastante fértil no reconhecimento de direitos fundamentais, sobretudo os de cunho social, colocando-os, como forma de priorizá-los, em posição de destaque no seu texto, ao reservá-los, antes de qualquer outra matéria, a sua parte inaugural. É possível, assim, afirmar-se que, pela primeira vez na história do Direito Constitucional pátrio, o tema foi tratado com o merecido respeito (SARLET, 2015, p. 64).

Ao se abrir a novel Carta Constitucional, distintamente das que a antecederam, depara-se “de cara”, no seu Título II, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, com uma extensa lista exemplificativa⁹ de direitos, considerados essenciais para que a dignidade da pessoa humana e o princípio democrático possam, enfim, receber a proteção tão desejada e às duras penas conquistada pelo povo brasileiro. Dentre eles, destaca-se o seu Capítulo II, que consagrou, do artigo 6º ao artigo 11, um expressivo rol de direitos sociais.

Segundo o *caput* do artigo 6º, são direitos sociais do cidadão brasileiro a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Sob esse viés, então, o Brasil, na esteira do movimento principiado no início do século XX, converte-se num Estado social definitivamente comprometido com os interesses das pessoas mais vulneráveis e com menos oportunidades para acessarem, por si sós, as riquezas mínimas necessárias para a persecução de uma vida digna e inclusiva na sociedade (PIKETTY, 2014, p. 468).

É de se destacar que o Constitucionalismo contemporâneo construído a partir da segunda metade do século XX, especialmente na Alemanha, por meio de seu Tribunal Constitucional, reconheceu nos direitos fundamentais, ao lado de sua dimensão subjetiva, uma ordem objetiva de valores que vincula e condiciona todas as ações estatais, impondo aos poderes constituídos do Estado o dever de protegê-los contra atos provenientes de seus próprios agentes ou dos particulares em suas relações intersubjetivas (SARLET, 2015, p. 153-154). Assim sendo, a criação e o desenvolvimento de políticas públicas devem estar previamente delimitados pelas

⁹ Isso porque, o Art. 5º, § 2º da CRFB/88 estabelece expressamente que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

balizas valorativas impostas pelas normas de direitos fundamentais e na direção extada determinada pelos objetivos da República brasileira expressos normativamente no texto constitucional (LEAL, 2013, p. 56).

Porém, é preciso lembrar que a concretização desses direitos à sociedade, sobretudo os de natureza sociais, demandam um montante de recursos financeiros muitas vezes insuficientes nos cofres públicos (GALDINO, 2006, p. 27 a 33). Nesse sentido, Bobbio (2004, p. 36), adverte que hoje “o importante não é fundamentar os direitos do homem, mas protegê-los. Não preciso aduzir aqui que, para protegê-los, não basta proclamá-los”.

É claro que o ato de reconhecimento dos direitos é importante, mas apenas representa o ponto de partida de um longo processo até a sua plena e efetiva disponibilização concreta aos cidadãos. Com a instalação do Estado de Bem-Estar Social, ao longo do século XX, em substituição ao modelo liberal, os países ricos, sem exceção, passaram a destinar, de dez por cento da renda nacional aos impostos e às despesas comuns, para, entre trinta e cinquenta por cento desse montante. Esse aumento corresponde, justamente, às obrigações sociais que os governos assumiram ao longo desse período, relacionadas, por exemplo, aos campos da educação, saúde e rendas de substituição e de transferência (PIKETTY, 2014, p. 464).

Nesse contexto, a limitação de recursos públicos, que é uma realidade cada vez mais evidente no cenário brasileiro, constitui uma resistência fática quase que intransponível à plena concretização de todos os direitos fundamentais sociais consagrados na Constituição vigente (SARLET, 2015, p. 295). Esse cenário se manifesta com mais severidade nos países, como o Brasil, em que há um déficit social alarmante, onde significativa parcela da população vive em condições precárias, desprovida de moradia adequada, de serviços de saúde e educação básicos e de acesso a uma alimentação regular, sem se falar nos demais direitos catalogados como fundamentais no texto constitucional (MEDEIROS, 2007, p. 143).

Essas pessoas integram um grupo social de excluídos das oportunidades e dos benefícios ofertados pela sociedade. São cidadãos que, por variadas razões, vivem segregados e discriminados pelos demais membros da comunidade (SCHMIDT, 2006, p. 1759). E, é aí, então, que se evidencia a necessidade e a relevância de se priorizar e se desenvolver políticas públicas de qualidade, com vistas à satisfação das demandas mais agudas e urgentes dessa sociedade, sem as quais não haverá uma realização

eficiente e progressiva dos direitos sociais e a inclusão daqueles que hoje vivem sem oportunidades e expectativas mínimas de integrarem dignamente a sua comunidade.

Nesse aspecto, sobressaem-se de importância uma gestão transparente da coisa pública¹⁰ e a disponibilização de instrumentos e fóruns amplos de participação popular, tanto no momento da escolha e da forma de concretização dessas políticas, quanto na sua fiscalização e avaliação. Porquanto, a participação dos cidadãos consiste num excelente antídoto à burocratização, à ineficiência, ao patrimonialismo e à corrupção que marcam as políticas sociais no Brasil (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 378).

De tal modo que, a deliberação pública hoje pode ser entendida como a base de legitimação dos atos estatais relacionados à gestão do interesse público, a partir da implantação de instrumentos que viabilizem a participação de todos aqueles potencialmente envolvidos pela decisão, permitindo-lhes influenciar efetivamente no seu conteúdo final. É claro que esse processo tem como pressuposto que todos os seus participantes tenham uma educação suficiente que lhes permitam contribuir com autonomia e independência nas discussões e deliberações, sobretudo no que toca a se ter plena consciência de seus direitos e deveres.

Pois, é cediço observar que a educação é a principal ferramenta de libertação e emancipação das pessoas, por meio da qual elas se habilitam a participarem ativa e conscientemente da vida pública da comunidade e do Estado. Por isso a afirmação de que a educação é o pressuposto para o exercício da cidadania, dos demais direitos humanos e da democracia (GORCZEWSKI, 2013, p. 54-55).

Note-se, portanto, a importância de se destacar para a necessidade dos cidadãos possuírem condições e conhecimentos suficientes para interagir com independência e liberdade nesses fóruns de debates, pois de nada adianta a legislação estabelecer formalmente essa possibilidade se a população não possuir condições mínimas para exercê-la de forma material e eficaz em defesa de seus interesses e dos grupos sociais que eventualmente representam (LEAL, 2013, p. 206 e 209).

Nessa perspectiva, aduz-se para a relevância de se implantar aqui no Brasil, à luz dos princípios constitucionais da cidadania e da democracia, expressamente declarados

¹⁰ Leal (2013, p. 145 e 146), ao tratar do tema da corrupção no Brasil, dentre os instrumentos que elenca para o combate desse fenômeno, menciona justamente a necessidade do poder público em prestar contas à população dos seus atos, exercendo-os com ética e com transparência.

como fundamentos do Estado brasileiro, uma gestão pública compartilhada viabilizadora do cumprimento efetivo dos anseios sociais. Pois:

Por meio de uma participação social de maior efetividade na esfera decisória do poder público, o cidadão passa a contemplar uma resposta mais significativa para os seus anseios. Estando a administração pública notadamente voltada para os interesses da sociedade, esse agir comunicativo do cidadão, transforma-se em políticas concretas, legitimando, de forma democrática, o agir do Estado (SANTOS; LEAL, 2014, p. 118).

Desse modo, importante ressaltar que “do ponto de vista democrático, é fundamental que as arenas formais repercutam os debates que acontecem nas arenas informais, e que as arenas transparentes revelem as negociações feitas nos bastidores” (SCHMIDT, 2008, p. 2326). Nesse sentido, entram em cena os denominados conselhos de participação popular, nos quais os indivíduos terão a oportunidade de levar ao conhecimento das autoridades as suas demandas mais urgentes, debatendo-as e cobrando providências concretas do poder público.

Esses fóruns se institucionalizaram no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, justamente para viabilizarem democraticamente a realização dos direitos sociais nela reconhecidos. Daí, então, poder-se afirmar que a participação social naquele momento revestiu-se de elemento central no processo de elaboração, concretização e fiscalização das políticas públicas garantidoras de direitos sociais, tais como, à educação, à saúde, à assistência social e trabalho, encurtando-se, assim, por meio destes conselhos, a distância entre os tomadores de decisões e os seus possíveis beneficiários ou simplesmente interessados (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 374-376).

Assim sendo, há uma pluralização dos debates entre os membros da comunidade potencialmente afetados pelas decisões do poder público. Pois, os cidadãos, nesta oportunidade, ao manifestarem seus interesses, suas necessidades e reivindicações mais prementes, certamente orientarão e, por vezes, determinarão a forma e o conteúdo da decisão final sobre uma determinada política pública, sobretudo por que:

[...] os objetivos e as finalidades da República Nacional só podem estar garantidos onde esteja assegurado/efetivado o princípio da soberania do povo, aqui entendido como o procedimento compartilhado comunitariamente à formação da vontade estatal (LEAL, 2013, p. 57).

Essa medida se revela altamente providencial diante da natureza hierarquizada, verticalizada e piramidal da estrutura administrativa do Estado brasileiro, ainda vigente por herança histórica, que contribui para que as decisões continuem a ser tomadas apenas no seu topo, longe da população (INOJOSA, 2001, p. 103). Essa estrutura

apenas favorece os interesses de uma classe minoritária da população que detém o poder econômico e amplo acesso ao alto escalão da administração pública, que, por meio de *lobbies*, carrega os recursos do Estado para si próprio e seus afilhados.

Porém, mais do que uma participação popular na gestão dos negócios do Estado, aponta-se para a necessidade das políticas públicas serem elaboradas conjuntamente entre os diversos órgãos encarregados de alguma forma com a matéria, com vistas a se alcançar resultados integrados com efeitos sinérgicos sobre a totalidade das necessidades pessoais ou coletivas. Isso porque, os anseios sociais não se manifestam de forma isolada e estanque.

Pelo contrário, as necessidades da população se intercomunicam permanentemente umas com as outras numa relação de dependência e complementaridade. Isso pode ser claramente vislumbrado se se imaginar, por exemplo, uma criança com acesso à educação, mas desprovida de alimentos e de saúde. Assim, decisões isoladas e desconectadas com a realidade social de um determinado segmento social não são suficientes para promover-lhe qualidade de vida e inclui-lo plenamente à sociedade (INOJOSA, 2001, p. 103 e 105).

Assim, a elaboração das políticas públicas de qualidade exige que o seu processamento, a partir de sua concepção, seja feito de modo compartilhado por todos aqueles que de algum modo possam contribuir para o seu desenvolvimento eficaz, tanto cidadãos quanto os órgãos públicos. Nessa perspectiva, além da participação popular substancial, é necessário que a administração pública, através de um trabalho intersetorial, envide todos os seus esforços na formatação, execução e avaliação de suas políticas, com vistas à realização plena e integral dos direitos sociais da população desprovida de direitos mínimos e de dignidade.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, verificou-se, à luz do Direito Internacional, desenvolvido a partir da Segunda Guerra Mundial, como reação a catástrofe experimentada pela humanidade de coisificação do ser humano, que os direitos sociais constituem-se em instrumentos indispensáveis para a consolidação do princípio democrático consagrado na maioria dos Estados nacionais após aquele evento. A partir de então, a Comunidade Internacional passa a reconhecê-los como valores interdependentes aos direitos de

natureza civis e políticos, integrando com estes um bloco uno e indivisível em prol da promoção da dignidade da pessoa humana e do exercício real e efetivo da cidadania.

E, nessa perspectiva, então, é que Constituição Federal de 1988 foi elaborada. Nesta Carta Política, o Estado brasileiro foi constituído como democrático e fundamentado, dentre outros princípios, no da dignidade da pessoa humana e no da cidadania, tendo como objetivo, dentre outros, à construção de uma sociedade livre, justa e solidária. E, como instrumento para realização desses fins, reconheceu-se, ao lado dos direitos civis e políticos, sob o Título dos “direitos e garantias fundamentais”, um extenso rol de direitos de natureza sociais com vistas à inclusão das pessoas e dos grupos sociais mais vulneráveis e desprovidos de oportunidades de acessarem, por si sós, as riquezas mínimas necessárias para viverem dignamente e congregados em harmonia aos demais membros da comunidade.

Diante disso, então, é que se evidenciou a relevância de se desenvolverem políticas públicas de qualidade com vistas à satisfação eficiente e progressiva dos direitos daqueles que hoje vivem excluídos do convívio social, sobretudo frente à limitação cada vez maior de recursos públicos para esse fim. Nesse sentido, destacou-se a necessidade dessas políticas serem elaboradas dentro de um processo transparente e democrático, nos quais os cidadãos possam participar de forma efetiva e substancial, expondo seus problemas, suas opiniões e reivindicações aos órgãos incumbidos em incrementá-las.

E, por fim, não menos importante, é preciso que o poder público trate os problemas afetos às pessoas ou aos grupos sociais na sua totalidade, não compartimentados e estanques de suas realidades. Para tanto, deve-se estimular o desenvolvimento de medidas intersetoriais, de modo a que todos os órgãos do Estado estejam integrados, com ações convergentes para a sua solução.

5. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ALEXY, Robert. **Direitos Fundamentais no Estado Constitucional Democrático: Para a relação entre direitos do homem, direitos fundamentais, democracia e jurisdição constitucional.** HECK, Luís Afonso (Trad.). Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, p. 55-66, jul./set. 1999.

BARROSO, Luiz Roberto. **Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil).** Revista Eletrônica sobre a

Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 9, março/ abril/ maio 2007.

BLAINEY, Geoffrey. **Uma breve história do Mundo**. São Paulo: Fundamento, 2010.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. COUTINHO, Carlos Nelson (TRAD.): Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL, 1988. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 set. 2016.

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

ERICHSEN, Hans-Uwe. **A eficácia dos Direito Fundamentais na Lei Fundamental Alemã no Direito Privado**. In: GRUNDMANN, Stefan et al. (Org.). **Direito privado, constituição e fronteiras**. Encontros da Associação Luso-Alemã de Juristas no Brasil. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FILHO, João Antônio da Silva. **A Democracia e a Democracia em Norberto Bobbio**. São Paulo: Verbatim, 2014.

GALDINO, Flávio. **Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos: Direitos não nascem em árvores**. In: PEREIRA, A. C. A.; TORRES, R. L. (Coord.). **Arquivos de Direitos Humanos**, Vol. 8. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GORCZEWSKI, Clovis. **Direitos Humanos, Educação e Cidadania: conhecer, educar, praticar**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.

_____. Democracia e Participação Política. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (org.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013. Tomo 13.

INOJOSA, Rose. **Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade**. *Cadernos Fundap*, n. 22, 2001, p. 102-110.

JUCÁ, Danielle Nascimento. **Do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito: Um enfoque nas Constituições brasileiras**. Artigo publicado na Coletânea Jurídica intitulada de Neoconstitucionalismo e Direitos Fundamentais. MATIAS (COORD). São Paulo: Atlas, 2009.

JÚNIOR, José Armando Ponte Dias. **Igualdade Material e os Aspectos Sociais e Constitucionais da Lei Maria da Penha**. Artigo publicado na Coletânea Jurídica intitulada de Neoconstitucionalismo e Direitos Fundamentais. MATIAS (COORD). São Paulo: Atlas, 2009.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Jurisdição Constitucional Aberta: Reflexões sobre a legitimidade e os limites da Jurisdição Constitucional na Ordem Democrática.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

MEDEIROS, Ana Letícia Baruana Duarte. **Direito Internacional dos Direitos Humanos na América Latina. Uma Reflexão Filosófica da Negação da Alteridade.** 1. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

MOSER, Cláudio, WOLFF, Luciano. **Prefácio à obra Direitos Humanos no Brasil 2, diagnósticos e perspectivas.** Rio de Janeiro. Coletânea Ceris, Ano 2, n. 2, 2007.

OEA. **Protocolo Adicional à Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de San Salvador”- 1998.** Disponível em:

<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OEA-Organização-dos-Estados-Americanos/protocolo-adicional-a-convencao-interamericana-sobre-direitos-humanos-em-materia-de-direitos-economicos-sociais-e-culturais-qprotocolo-de-san-salvadorq.html>>. Acesso em: 15 set. 2016.

ONU. **Carta Geral das Nações Unidas de 1945.** Disponível em:

<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/ONU-Organização-das-Nações-Unidas/carta-geral-das-nacoes-unidas.html>>. Acesso em: 12 set. 2016.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Adotada e proclamada pela Resolução nº 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em:

<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>>. Acesso em: 12 set. 2016.

_____. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966).**

Adotada pela Resolução n.2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declarações-e-Tratados-Internacionais-de-Proteção/pacto-internacional-dos-direitos-economicos-sociais-e-culturais-1966.html>>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. Conferência de Direitos Humanos. **Proclamação de Teerã-1968.** Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Conferências-de-Cúpula-das-Nações-Unidas-sobre-Direitos-Humanos/proclamacao-de-teera.html>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. Conferência Mundial dos Direitos Humanos. **Declaração e Programa de Ação de Viena-1993.** Disponível em:

<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declarações-e-Tratados-Internacionais-de-Proteção/declaracao-e-programa-de-acao-de-viena.html>>. Acesso em: 15 set. 2016.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 7ª ed. São Paulo: Método; 2011.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014 – cap. 13.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SANTOS; LEAL. **Breve análise histórica da gestão pública no Estado. A participação do indivíduo enquanto cidadão na construção de políticas públicas no Estado brasileiro contemporâneo**. In: COSTA, M. M. M.; RODRIGUES, T. R. (Org.). **Direitos e Políticas Públicas IX**. Curitiba: Multideia, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SCHMIDT, João Pedro. **Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão** In: LEAL, R. G.; REIS, J. R. (Org.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 6. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006, p. 1755-1786.

_____. **Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos**. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G.. (Org.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2307-2333.

SILVA, Frederico; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. **Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias**. In: JACCOUD, Luciana (org.). **Questões sociais e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

VIEIRA, José Carlos. **Democracia e Direitos Humanos no Brasil**. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

WEIS, Carlos. **Direitos Humanos Contemporâneos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.