

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

INGRID DE SOUZA OLIVEIRA PORTUGAL

O PAPEL DOS DIREITOS HUMANOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

CURITIBA

2018

INGRID DE SOUZA OLIVEIRA PORTUGAL

O PAPEL DOS DIREITOS HUMANOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Sociologia Política, no Curso de Pós-Graduação em Sociologia Política, Setor de Ciências Humanas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof^a. Dra. Fábila Berlatto

CURITIBA

2018

TERMO DE APROVAÇÃO

INGRID DE SOUZA OLIVEIRA PORTUGAL

O PAPEL DOS DIREITOS HUMANOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Monografia apresentada como requisito parcial à para obtenção do grau de Especialista no Curso de Especialização em Sociologia Política, Setor de Ciências Humanas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof^a Dra. Fabia Berlatto
Departamento de Ciência Política, Universidade Federal
do Paraná.

Xxxxxxxxxxxxxx Prof. (Prof^a) Titulação (Dr. ; Dra. Msc.) Xxxxxxxxxx
Departamento Xxxxxxxxxx, INSTITUIÇÃO

Prof. (Prof^a) Titulação (Dr. ; Dra. Msc.) Xxxxxxxxxx
Departamento Xxxxxxxxxx, INSTITUIÇÃO

Curitiba, 12 de março de 2018.

Dedico à Laura Helena e Giovani.

AGRADECIMENTOS

Meu agradecimento especial aqui é dedicado primeiramente Àquele o qual sem a respectiva permissão, não seria possível a concretização de mais esta etapa em minha vida.

Sou eternamente grata a minha “pequena” família. Giovani meu amado esposo, que além de meu maior incentivador, me deu o presente mais belo e real que há: nossa amada filha Laura Helena.

Amo vocês.

As revoluções são a locomotiva da história.

Karl Marx

RESUMO

O tema desta monografia se refere à efetivação dos Direitos Humanos por meio das políticas públicas. O trabalho aborda a contextualização dos direitos humanos e sua normatização como direitos sociais, os quais ganharam maior destaque a partir da promulgação da Constituição de 88, devido às transformações ocorridas no campo da política pública e na estrutura jurídico-social brasileira. Para além da emergência de novos programas neste período, é possível inferir uma intensa evocação de efetivação dos direitos humanos, promovido por meio das políticas sociais. O objetivo da pesquisa compreende avaliar se as políticas sociais são ferramentas capazes de concretizar os direitos humanos. Nesse sentido a metodologia utilizada neste trabalho, compreende a análise e o posicionamento de renomados autores na área das Políticas Públicas e dos Direitos Humanos, com a finalidade de verificar a possibilidade de que a formulação, bem como, a implementação de políticas sociais são meios fundamentais para a verdadeira efetivação dos Direitos Humanos.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Políticas Públicas. Políticas Sociais.

ABSTRACT

The theme of this monograph refers to the implementation of Human Rights through public policies. The paper deals with the contextualization of human rights and its normatization as social rights, which have gained greater prominence since the promulgation of the Constitution of 1988, due to the transformations that have occurred in the field of public policy and in Brazilian legal and social structure. In addition to the emergence of new programs in this period, it is possible to infer an intense evocation of the implementation of human rights, promoted through social policies. The objective of the research is to evaluate whether social policies are tools capable of realizing human rights. In this sense, the methodology used in this work includes the analysis and positioning of renowned authors in the field of Public Policy and Human Rights, in order to verify the possibility that the formulation and implementation of social policies are fundamental means for the true realization of human rights.

Key-words: Human Rights. Public Policy. Social Politics

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS SOCIAIS	15
3	FUNDAMENTO NORMATIVO DOS DIREITOS HUMANOS.	19
3.1	A ESTRUTURA DOS DIREITOS HUMANOS.....	20
4	O ENFOQUE SOCIAL DOS DIREITOS HUMANOS.....	24
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	29
	REFERÊNCIAS.....	30

1 INTRODUÇÃO

Após a promulgação da Constituição de 1988 tem sido observada uma maior aproximação da relação entre o Estado e sociedade civil, o que ocorre, em parte, devido às transformações ocorridas no campo da política pública e na estrutura jurídico-social brasileira. Destas mudanças tomam relevo as relacionadas às demandas de políticas sociais, e as respectivas respostas institucionais implementadas nos últimos anos. Para além da emergência de novos programas neste período, verifica-se também uma intensa evocação de efetivação dos direitos humanos, promovido por meio das políticas sociais.

Busca-se nesse trabalho verificar a concretização dos direitos humanos internacionais a partir da contribuição da ação política. Importante ressaltar que os direitos humanos, como imposição normativa de caráter universalista, sempre encontraram resistências. Notadamente, se se recordar que não foram todos os países que concordaram e assinaram a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e seus respectivos pactos posteriores. Contudo, diante do capitalismo de caráter mundial, de suas pretensões claras de isenção de fronteiras e formação do mercado global, bem como a necessidade da garantia dos direitos fundamentais ao indivíduo, as organizações internacionais tornaram-se importantes atores globais, no sentido de promover uma diminuição da tensão entre as exigências do capital e a implementação dos direitos humanos, permitindo, inclusive, o compartilhamento de ideias e políticas.

Tomar os direitos humanos como referência de análise da política social, requer um estudo minucioso das políticas atuais existentes no país, bem como a análise do impacto de cada uma delas, tarefa, por certo, dificultosa e extensa. Por este motivo o tema das Políticas Públicas e Direitos Humanos serão aqui abordados apenas a partir da literatura. A questão que se coloca é se as Políticas Públicas Sociais podem ser consideradas como diretrizes primordiais para a concretização dos Direitos Humanos.

Esta monografia estrutura-se nas seguintes seções. O primeiro capítulo intitulado “Políticas Públicas e Políticas Sociais” aborda o conceito de políticas públicas, contemplando alguns exemplos de setorização de sua atuação. No segundo capítulo, “Fundamento Normativo dos Direitos Humanos”, será apresentada uma breve contextualização dos direitos humanos e sua normatização, com a

finalidade de verificar as formas de concretização em particular dos direitos de segunda geração, os direitos sociais, naqueles insertos, por meio das políticas públicas. Ainda, serão abordados os Direitos Humanos no âmbito internacional, bem como a adoção dos pactos internacionais de direitos humanos como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos, ambos fomentados pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1966, a fim de observar a abrangência desses direitos. Por fim, no terceiro e último capítulo “O Enfoque social dos Direitos Humanos”, tem como pressuposto observar o caráter social dos Direitos Humanos e sua efetivação na Constituição Brasileira.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS SOCIAIS

A temática das políticas públicas é objeto de interesse para a área da Ciência Política. Assim, tanto se faz a análise no âmbito próprio do campo político, envolvendo-se aqui as relações de poder no interior da estrutura do Estado, como considerando suas relações com a sociedade civil e as comunidades internacionais.

Sob a perspectiva da administração pública a política pública é entendida como um meio para a solução ou melhoramento dos problemas da sociedade contemporânea. Em termos normativos ou valorativos, as políticas públicas são vistas como formas para assegurar determinado direito de cidadania para a comunidade de uma localidade específica. Trata-se então de uma promoção capitaneada, em grande medida, mas não exclusivamente, pelo poder público.

Assim, para uma maior compreensão do tema que será trabalhado, é necessário distinguir o significado das categorias de política pública e política social, desde já explanando que a primeira é mais abrangente e continente da segunda.

Entre as definições de políticas públicas encontradas na literatura especializada, optou-se por utilizar uma formulação que expõe definições compiladas de diversos autores, como a feita por Celina Souza, que fez uma boa síntese de autores da Ciência Política:

(...) não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (2006, p. 24)

Nesse sentido, Souza esclarece que a política pública é entendida como um

campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender porque e como as ações tomaram certo rumo (variável dependente) (2006, p. 26).

Assim, governos democráticos utilizam as políticas públicas como ferramentas (programas) para exercer sua função e alcançar seus objetivos específicos.

As definições apontadas pelos autores citados por Celina Souza acima, em certa medida, são muito semelhantes. Os conceitos formulados, na busca da melhor compreensão do tema, revelam um ator predominante no campo das políticas públicas: os governos. Isto demonstra uma responsabilidade intrínseca e inescapável deste ator primordial no campo das ações governamentais na condução, manejo e criação de políticas públicas.

Partindo do pressuposto de que a política pública é um instrumento de ordem governamental, pode-se dizer que as políticas sociais compõem um dos setores no qual essa ferramenta opera (KAUCHAKJE, 2008, p.62).

A partir de dados coletados em obra técnica de Kauchakje, é possível esboçar uma divisão sistemática, mas não absoluta, de tipos de políticas públicas. Observa-se que dentre diversas tipologias se encontra a política pública social. Verifica-se também o respectivo âmbito de atuação da política pública no sistema estatal brasileiro.

As políticas públicas sociais atuam, portanto, na área da assistência social, no âmbito do fomento dos planos de habitação, na promoção do trabalho formal e da saúde universal, nos investimentos que proporcionem a educação de qualidade, etc., sempre voltados à proteção dos indivíduos nas sociedades contemporâneas em um específico contexto nacional.

Uma das perspectivas teóricas na análise de políticas sociais considera que este conjunto de ações provém do Estado bem como de suas instituições, a fim de garantir os direitos sociais dos indivíduos através da consolidação de programas sociais. Existem, contudo, outras perspectivas menos ligadas a ideia de promoção e satisfação de direitos, e que concebem as políticas públicas sociais como expressões do poder político que atua impelido pela lógica da caridade e da mera ajuda à população carente, sem a obrigatoriedade imposta por estruturas normativas (KAUCHAKJE, 2008).

Para a primeira perspectiva, o Estado, por meio de suas instituições, utiliza as políticas públicas como meio para operacionalizar a função que lhe é determinada, qual seja a de proteção e garantia de direitos de caráter prestacional, assim administrando os recursos obtidos da tributação de sua população. Contudo

importante mencionar que a responsabilidade em promover políticas públicas, não é uma atividade exclusiva do Estado. A sociedade civil, representada por atores sociais (grupos de pressão social, movimentos sociais e representantes governamentais), também é encarregada de promover e fiscalizar as políticas públicas, manifestando de forma democrática os interesses da sociedade como um todo (KAUCHAKJE, 2008, p.69).

No Brasil, diante do novo desenho institucional federativo descentralizado dos anos 1990, a maioria das políticas do sistema de proteção social é formulada pelo governo central (União) e gerida e executada pelos Municípios e Estados (ARRETCHE, 2000). Estas políticas podem ser também realizadas com a parceria de organizações do setor privado, o chamado terceiro setor, que auxiliam o Estado a desenvolver a sua função social (DIAS, 2013, p. 277).

A solidariedade, institucionalizada através de políticas públicas, aparece como o fundamento da proteção social revelando uma situação de cooperação mútua entre as pessoas. A noção ampla de solidariedade pode, realmente, ser entendida como uma forma de cumplicidade entre os seres humanos que ultrapassando a barreira da hostilidade, alcançam a reciprocidade para com o outro. Assim define Giddens a “solidariedade social” (2005, p. 265).

Partindo dessa noção, o sujeito compreende que tem responsabilidade para com as outras pessoas, o que, em sentido coletivo, termina por garantir a própria integração social, justificando a estruturação das instituições que promovem o bem-estar. A solidariedade torna-se uma garantia do compartilhamento social e de promoção do “bem-estar” geral. Gera-se, portanto, um possível afastamento do estado de pobreza e exclusão social (2005, p. 265).

As ações de natureza social até o século XVIII denotaram uma solidariedade a partir das relações humanas que “se [manifestava] pelas ações de caridade e de ajuda”, como já aludido acima. No entanto, a solidariedade política expressada principalmente a partir do século XVIII “se explicita pelo reconhecimento e pela consolidação de direito”, em uma empreita, mormente capitaneada pelo Estado (KAUCHAKJE, 2008, p. 57). Esse processo demonstra uma mudança na atuação do Estado que antes matinha uma postura abstencionista em relação à promoção da proteção social e a partir do século XX passa a reconhecer essa responsabilidade como direito de cidadania do indivíduo, dando-lhe um enfoque claramente prestacional.

No Brasil os direitos básicos e inerentes ao ser humano ganham destaque na Constituição Federal a partir do ano de 1988, momento de notável importância devido às transformações que ocorreram na área das políticas públicas por meio da consolidação do Estado democrático de Direito.

A promoção e formulação de políticas públicas, principalmente aquelas de tipo social, estão fortemente relacionadas a capacidade e autonomia do Estado de tipo social. Como salienta Przeworski (1995), a capacidade e autonomia do Estado impulsionam certas alocações de recursos que não são de interesse do mercado como, por exemplo, os objetivos coletivos de justiça, segurança e solidariedade. Esta noção de capacidade do Estado é em realidade, relevante para a elaboração e execução dos seus objetivos.

Theda Skocpol (1985) compartilha do mesmo pensamento de responsabilidade do poder público para a formulação e implementação de políticas públicas, no sentido em que o Estado é ator essencial o qual molda os resultados sociais (SKOCPOL, 1985, p. 9).

Conforme restará demonstrado no próximo capítulo, as políticas públicas sociais são uma forma de garantir que os direitos sociais que estão estabelecidos nas Constituições nacionais de diversos países, sejam devidamente cumpridos com a finalidade de atender a demanda local da população.

3 FUNDAMENTO NORMATIVO DOS DIREITOS HUMANOS.

Os Direitos Humanos é um tema que aparece em evidência no campo das Políticas Públicas devido ao reconhecimento que sua efetividade se dá por meios da formulação de programas sociais. Tal fato demonstra que os Direitos Humanos, para além de uma ferramenta fundamental de garantia dos direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos, são também o fundamento das políticas públicas. Por isso a necessidade de se compreender as políticas públicas, pois como enfatiza BUCCI, é por meio delas que se dá a concretização dos Direitos Humanos. (2001). Neste sentido, o fenômeno da universalização, que se deu por conta da adoção de tratados e políticas internacionais, se revela como instrumental para a adoção de políticas públicas, com o propósito de diminuir os problemas sociais de determinada localidade.

A compreensão da universalidade dos Direitos Humanos obteve maior expressão após a tomada de consciência quanto às atrocidades ocorridas no período da Segunda Guerra Mundial. (MARTINS, 2012, p.100). Universalidade esta, que desencadeou o início de novos debates na arena da política internacional acerca da efetiva necessidade de se criar uma harmonia entre as nações sobre a questão da violação desses direitos. Nas palavras de Buergenthal (1998) *apud* Piovesan (2012, p.183):

(...) o moderno Direito Internacional dos Direitos Humanos é um fenômeno do pós-guerra. Seu desenvolvimento pode ser atribuído às monstruosas violações de direitos humanos da era Hitler e à crença de que parte destas violações poderiam ser prevenidas se um efetivo sistema de proteção internacional de direitos humanos existisse.

No momento em que o valor da pessoa humana é negado, se torna imprescindível a "reconstrução dos direitos humanos como paradigma ético capaz de restaurar a lógica do razoável" (2012, p.184). Neste caminho é que, as Políticas Públicas se tornam uma solução aceitável, para mediar ou até mesmo solucionar as violações dos direitos suscitadas pelos problemas sociais. Diante da cicatriz deixada pela violência da Segunda Guerra Mundial, a humanidade compreendeu que em nenhum outro episódio da história do mundo, "o valor supremo da dignidade humana" se fez tão importante. (COMPARATO, 2005, p.68).

Incentivos foram adotados para a universalização dos Direitos Humanos, como a colaboração e o comprometimento entre os países para a perpetuação e

garantia de direitos, mediada pelas Organizações Internacionais das Nações Unidas (ONU), que possui como objetivo a cooperação internacional entre os países. Com a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, no ano de 1948, a proteção aos direitos dos cidadãos em todo o planeta ganha ênfase. Neste momento a Declaração teve aprovação por mais da metade dos Estados participantes, o que já indicaria, segundo Piovesan (2012), um princípio universal adotado pela maioria dos Estados participantes.

O precursor da teoria das dimensões dos direitos foi Karel Vasak, teoria esta desenvolvida para uma aula inaugural no Curso do Instituto Internacional dos Direitos do Homem, em Estrasburgo no ano de 1979. A partir de uma reflexão acerca do lema da Revolução Francesa qual seja: *liberté, égalité et fraternité* (liberdade, igualdade e fraternidade), Vasak relacionou esse momento com a conquista sucessiva dos direitos do homem (OLIVEIRA, 2010, p.17). Assim, os direitos da primeira, segunda, e de terceira geração, correspondem, respectivamente, aos direitos “civis e políticos”, “econômicos, sociais e culturais”, e os “direitos de solidariedade”, que segundo Vasak estão relacionadas com cada uma das expressões do lema da Revolução Francesa, numa busca de representação com as fases dos direitos do homem.

Então as gerações desses direitos seriam: primeira geração (*liberté*): direitos civis e políticos, que segundo Bonavides, compreende aqueles direitos que “valorizam primeiro o homem-singular” (2012, p.582); segunda geração (*égalité*): direitos econômicos, sociais e culturais, que exigem uma maior participação do Estado, e efetiva prestação de serviços (2012, p. 582, 583); de terceira geração (*fraternité*): conhecidos como os direitos de solidariedade, voltados para a proteção da coletividade. (2012, p. 588).

É possível compreender que toda a construção histórica dos Direitos Fundamentais, evidenciou que a afirmação da declaração Universal dos Direitos do Homem, “representa a manifestação da única prova através da qual um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e, portanto, reconhecido: e essa prova é o consenso geral acerca da sua validade. (BOBBIO, 2004, p.46)”

3.1 A ESTRUTURA DOS DIREITOS HUMANOS

Por meio da contextualização em que se deu o surgimento dos Direitos Humanos, nota-se que o processo foi longo, e a sociedade moderna ainda tem “subido degraus” no sentido de sua efetiva realização. Não obstante, resultou na criação de proteção e garantias, até certo ponto, seguras para os indivíduos, não somente no âmbito nacional, mas também internacional.

É diante do cenário de universalização de garantias e proteção do ser humano, que em 16 de dezembro de 1966, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou dois pactos internacionais de direitos humanos que visam detalhar de maneira mais específica o conteúdo da Declaração de 1948: o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (COMPARATO, 2001, p.277). Devido a necessidade de um número mínimo e específico de ratificação para sua implementação, ambos os pactos alcançaram essa meta tão somente no ano de 1977 e assim entraram em vigor. O objetivo do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais era de especificar alguns dispositivos da Declaração de 1948, e concomitantemente caracterizá-los como sendo obrigatórios aos países que a assinassem, a fim de cumprir e promover os respectivos direitos. (PIOVESAN, 2012, p.228).

Esse novo episódio na história dos Direitos Humanos demonstra um compromisso jurídico, acordado no âmbito internacional, e firmado por países que concordam de forma unânime em garantir e promover alguns direitos específicos que consideram essenciais para a sobrevivência digna de seus indivíduos nacionais. O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), enunciam entre o rol de direitos o direito ao trabalho e à remuneração, o direito a um nível de vida adequado, o direito à moradia, o direito à educação, o direito à previdência social, o direito à saúde entre outros.

Há que se ressaltar que o PIDESC é um Pacto de responsabilidade direcionado aos Estados, enquanto o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, direciona-se para os indivíduos. Nesse sentido como salienta Piovesan, o primeiro utiliza a fórmula “os Estados-partes reconhecem o direito de cada um...”, enquanto o segundo pacto utiliza a fórmula, “todos têm direito a... ou ninguém poderá...” (2012, p.243).

Por meio desses pactos, países que consentiram em assiná-lo assumem a responsabilidade de promover, garantir e aplicar os direitos lá estabelecidos. Contudo acerca da aplicabilidade das normas estabelecidas nos pactos há uma

pequena diferença, pois, enquanto os Direitos Civis e Políticos são aplicados de forma imediata pelo Estado, os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais se aplicam de forma progressiva (PIOVESAN, 2012, p.243). Isto, pois, diferentemente da aplicação dos Direitos Civis e Políticos, os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais demandam recursos econômicos maiores, o que requer uma programação das instituições para a sua real efetivação. O não cumprimento das normas pelo pacto estabelecido sejam elas imediatas ou progressivas, resultaria em clara violação dos direitos humanos. Na visão de Thomas Buergenthal:

ao ratificar este Pacto (Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC), os Estados não se comprometem a atribuir efeitos imediatos aos direitos enumerados no Pacto. Ao revés, os Estados se obrigam a adotar medidas, até o máximo de recursos disponíveis, a fim de alcançarem progressivamente a plena realização desses direitos. (PIOVESAN apud BUERGENTHAL, 2012, p. 243).

Ainda, acerca da aplicação progressiva dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, é importante ressaltar a afirmação do respectivo Comitê¹.

(...) enquanto a completa realização de direitos relevantes pode ser alcançada progressivamente, providências em direção ao objetivo devem ser tomadas dentro de um tempo razoavelmente curto depois da entrada em vigor do Pacto para os Estados envolvidos. Tais providências devem ser deliberadas, concretas e dirigidas às metas tão claramente quanto possível em direção à realização da obrigação reconhecida no Pacto. (UN doc.E/1991/23 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais).

Por mais que a aplicação dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais assumam uma característica de implementação progressiva, isso não sugere que medidas tomadas pelos Estados também sejam tomadas em longo prazo. Na verdade, espera-se ações imediatas do Estado-parte logo após a implementação do Pacto, para que na evolução do exercício de suas ações se alcance a realização desses direitos.

Com fundamento na importância de se estabelecer a obrigatoriedade da implementação e formulação de direitos mínimos para a sobrevivência do ser humano, de forma a proteger sua dignidade, é que o Comitê de Direitos

¹ Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário Geral nº 3. Disponível em:< <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/2/c3.html>>. Acesso em: 28 nov. 2017

Econômicos, Sociais e Culturais da ONU estabeleceu deveres aos Estados-partes a fim de que adotem medidas voltadas para a realidade e necessidade dos indivíduos de sua sociedade. Assim, uma das ferramentas mais utilizadas pelas instituições, para garantirem os direitos é a implementação de políticas públicas que sejam capazes de solucionar os problemas sociais de sua localidade. (PIOVESAN, 2012).

4 O ENFOQUE SOCIAL DOS DIREITOS HUMANOS

O processo histórico na construção dos Direitos Humanos demonstra sacrifícios e lutas de indivíduos que ao longo do tempo buscaram uma melhor forma de viver e conviver socialmente. Tratava-se de buscar a valorização da própria dignidade da pessoa humana. Após essa conquista inicial, esses direitos passam a incidir de forma positivada nas constituições de diversos países, recebendo o nome de “direitos fundamentais”. Na Constituição brasileira esses direitos são expostos em cinco capítulos específicos (artigos 5º a 17º), ratificando e garantindo assim a tutela da pessoa humana em território nacional.

Com esses direitos estabelecidos na Constituição, torna-se ainda mais importante sua efetiva implementação, a fim de se cumprir as normas fundamentais do país. O não cumprimento das diretrizes constitucionais estaria em desacordo com as normas mais importantes do país, e o governo terminaria por violar os direitos humanos no plano internacional.

Neste sentido, os direitos de segunda geração são expressivos exemplos contemporâneos da busca de garantia dos direitos básicos do sujeito.

Assim o Estado surge como agente propiciador e mediador de políticas sociais, com a finalidade de tornar possível uma distribuição mais justa dos recursos. José Afonso da Silva declara que os direitos sociais são entendidos:

como dimensões dos direitos fundamentais do homem, (sendo) prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. (2013. p. 288, 289).

É possível compreender que a partir da institucionalização dessas dimensões, como normas, regras e valores, o sujeito passa a ter seus direitos protegidos e garantidos em caráter de lei.

Para Bucci (2006, p. 2), as adaptações ocorridas no teor das Constituições após as transformações sucedidas no século XX, demonstram maior compreensão sobre o conteúdo dos direitos sociais. Nesse momento ocorre a alteração no posicionamento do Estado: se antes exercia um papel abstencionista, passa agora a ter um enfoque prestacional. Diante dos direitos fundamentais estabelecidos na lei básica de um determinado país, cabe aos seus representantes efetivá-los, garanti-los e promovê-los.

No Brasil a dimensão dos direitos sociais ganhou maior expressividade após a promulgação da Constituição de 1988, onde se observa uma maior aproximação da relação entre o Estado e a sociedade civil, o que ocorre, em parte, devido às transformações ocorridas no campo da política pública e na estrutura jurídico-social brasileira. Dessas mudanças tomam relevo aquelas relacionadas às demandas de políticas públicas, e as respectivas respostas institucionais implementadas nos últimos anos.

Em um sentido mais amplo é possível considerar que as políticas públicas podem ser compreendidas como ferramentas utilizadas pelo Estado, como meio de identificar o problema de um determinado local, e a partir desse ponto promover recursos e ou assistência eficazes, com a finalidade de corrigir os problemas civis políticos e econômicos do país.

O restabelecimento da democracia no país após o período da ditadura militar enaltece as esperanças dos indivíduos e confirma uma nova época do comprometimento constitucional com os Direitos Humanos, conforme se verifica no art. 6º e seguintes da carta constitucional de 1988. Importa, assim, mencionar que

são direitos sociais 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, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

Assim alguns direitos sociais somente foram instituídos e ampliados em um período, contraditoriamente, de minoração dos direitos civis e políticos dos brasileiros, como no caso das ditaduras de Getulio Vargas e no regime militar posterior. Após a consolidação da Constituição de 88, um novo Estado social-democrata se estabelece para melhor fomentar as políticas públicas de inclusão, e, assim, também promover o desenvolvimento dos direitos típicos de uma efetiva cidadania.

Para Marshall (1967), a cidadania ou “status”, está de certa forma vinculada àquelas pessoas que estão inseridas em uma comunidade sendo participantes da mesma. Sustenta o referido autor que o desenvolvimento da cidadania, teria surgido com a promoção e garantia de direitos civis, políticos e sociais, e que tão somente a partir desse pensamento, se torna possível admitir que a cidadania só é plena desde que se adote os três tipos de direitos numa determinada sociedade. Diante de tal

posicionamento é possível afirmar que o processo de evolução da cidadania em Marshall é precedida pela conquista de direitos ao longo do tempo, ou seja, é dependente de uma visão de Estado calcado no *Welfare State*.

A construção e conquista dos direitos civis, políticos e sociais emergem em contextos históricos diferentes e de forma progressiva, pois, mesmo “sem distorcer os fatos históricos, [é possível] atribuir o período de formação da vida de cada um a um século diferente – os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX.” (MARSHALL, 1967, p.66). Contudo, a atribuição de direitos em séculos diferentes, não significa ou impede a relação intrínseca entre eles.

Nesse sentido, os aspectos históricos do sistema de proteção social também demonstram uma gradativa evolução ao longo da história, os quais foram traçados e sintetizados por Kauchakje (2012). A cientista política busca relacionar esses momentos estabelecendo-os como uma “morfologia da solidariedade”.

O primeiro aspecto, para Kauchakje, está relacionado ao período em que as relações afetivas são meios essenciais para a prestação da proteção social. Aqui se entende que a proteção social nesse momento, era conduzido a partir dos laços de pertencimento, com base na ajuda mútua o qual a autora define de uma “solidariedade com base na pertença e filiação comunitária” (2012, p. 20).

O segundo aspecto ocorre no período medieval e renascentista, onde as relações de pertencimentos são agregadas por ações de caridade exercida, ao menos na Europa, pelas igrejas cristãs. Este momento revela uma proteção de caráter punitivo e pedagógica, exercida por meio da noção de trabalho. Segundo a autora, este cenário revelou uma “solidariedade tutelar com base na subserviência e no trabalho” (KAUCHAKJE, 2012, p. 20, 21).

O terceiro momento ocorre no período moderno, entre os séculos XVIII e início do XX, evidenciando a institucionalização de direitos relativos ao momento marcado pelo intenso processo de industrialização, formulando um tipo de “solidariedade primordialmente privada com base no mercado, no trabalho e focalista” (KAUCHAKJE, 2012, p. 22).

Esses momentos evidenciam um elemento necessário para a evolução da política social e sua concretização. O que se observa é que a relação entre indivíduos e a coletividade foi conduzida por meio da noção de solidariedade, seja ela com base na pertença, na subserviência e no trabalho, ou ainda de forma privada, com fundamento na lógica demercado.

A manutenção do bem-estar, para além de emanar do Estado e suas instituições, é sustentada, em certa medida, entre os indivíduos a partir das complexas relações sociais, numa forma de cooperação mútua entre os sujeitos e Estado com a finalidade de preservação da organização social.

Acerca da noção de solidariedade, que marca etapas evolutivas na relação entre tipologia de direitos e as respectivas políticas sociais que os tutelam, importa mencionar um importante posicionamento da sociologia clássica. Assim, para Durkheim, a solidariedade social resulta de dois tipos de consciência: a coletiva e a individual. A coletiva corresponde a consciência exterior ao indivíduo, e a individual está relacionada à consciência, ou pensamento que emana do próprio indivíduo. A consciência coletiva, segundo o autor, é responsável pela formação dos valores morais intrínsecos do ser humano, tendendo a influenciar e a formar o pensamento individual (1999). Isso demonstra que para o autor, os indivíduos utilizam laços de solidariedade para conviverem de forma mais organizada.

Nesse sentido, “quanto mais os membros de uma sociedade são solidários, mais mantêm relações diversas seja uns com os outros, seja com o grupo tomado coletivamente, pois, se seus encontros fossem raros, só dependeriam uns dos outros de maneira intermitente e fraca” (1999, p. 31). A solidariedade social, para o sociólogo, impede que a sociedade se submeta ao caos, pois, “de fato, a vida social, onde quer que exista de maneira duradoura, tende inevitavelmente a tomar uma forma definida e a se organizar” (DURKHEIM, 1999, p.31).

Para uma convivência saudável entre os membros que constituem a sociedade se faz necessário a reciprocidade e o consenso, pois, “solidariedade [só] é mantida quando os indivíduos conseguem se integrar aos grupos sociais e são regulados por um conjunto de valores e costumes compartilhados” (GIDDENS, 2012, p. 25)

No campo da política social, em sua linha de evolução ao longo dos séculos, nota-se uma lenta absorção de categorias de proteção social. Notadamente a partir de 1940, uma nova dimensão estruturante na oferta de políticas sociais surge pautada pelo advento do “Welfare State”. Nesse sentido, Sônia Draibe compreende o “Welfare State” (Estado de bem-estar social) como:

(...) um fenômeno histórico moderno, isto é, as instituições da política social acompanharam o processo de desenvolvimento e modernização capitalistas em sentido preciso. Ao provocar a migração de grandes massas humanas do campo para as cidades, tal processo introduz desequilíbrios e mesmo destruição das comunidades locais, de seus sistemas culturais e familiares, de seus tradicionais mecanismos de proteção social. Mas tal processo traz também consigo formas institucionais novas que, no longo prazo, evitam ou reduzem a anomia em sociedades que se modernizam. (2007, p.19)

Esse sistema moderno de proteção resulta em uma reestruturação organizacional do Estado, e de suas instituições, que permite focalizar o sistema de proteção social, direcionando-o “a todos os indivíduos, sejam eles pobres e vulneráveis ou não, e tem como objetivo fundamental a garantia dos seus padrões de vida” (COBO, 2012, p.12).

O Estado e suas derivações são desde então responsáveis tanto pela concentração de recursos, como pela sua redistribuição para a sociedade. Tal redistribuição, pautada no viés de Estado de bem-estar, é feito por meio de garantias e promoção de políticas públicas, que têm por finalidade o amparo do indivíduo. A provisão de serviços sociais “tornou-se um direito assegurado pelo Estado a camadas bastante expressivas da população (...)” (ARRETCHE, 1995, p.1).

Assim, o Estado de bem-estar social, ou “Welfare-State”, pode ser caracterizado pelo oferecimento por parte do Estado, de assistências mínimas, e portanto essenciais para a sobrevivência digna de seus cidadãos. Neste sentido, questões fundamentais como educação, alimentação, moradia, saúde entre outros são disponibilizados aos indivíduos que vivem em situações de precariedade.

De acordo com Esping – Andersen o “*welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social” (1991.p.101). Para o autor estes seriam os princípios basilares que regem toda a definição do “Welfare State”.

No Brasil a experiência do “Welfare State” segundo posição de alguns autores, ocorreu de forma diferente, sofrendo do que Draibe chama de “experiências tardias de transição à modernidade urbano-industrial” (2007), mas, não deixando de passar pelo processo de incorporação social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acerca da concretização dos Direitos Humanos a pesquisa demonstrou que estes foram normatizados como direitos sociais na Constituição Federal dos países, caracterizando certa universalização das garantias de proteção do ser humano. Analisou-se também as inflexões trazidas pela ratificação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. O Pacto sobre direitos econômicos, sociais e culturais refletem os chamados direitos humanos de segunda geração, direitos de cunho social, e implicam na prestação de serviços públicos essenciais por parte dos Estados, que, nesse ponto, precisam cumprir as diretrizes protetivas do direito internacional.

Ficou demonstrado que as políticas públicas são concebidas como ferramentas capazes de solucionar os problemas sociais de certa localidade, com o propósito de alcançar a efetivação dos direitos humanos. Vale ainda ressaltar que os direitos humanos de segunda dimensão são conquistas históricas das sociedades modernas, e se estabelecem com maior destaque no período posterior a Segunda Guerra Mundial. Nesse sentido para que esses direitos não sejam infringidos, o poder público, por meio de seus atores sociais, precisa formular medidas eficazes para a sua concretização. É neste cenário que as políticas públicas atuam como elemento de prestações positivas da garantia dos direitos sociais aos indivíduos.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro. Editor: Renavan; São Paulo: FAPESP. 2000.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro. 7ª edição. Elsevier, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 27ªed., São Paulo: Ed. Malheiros. 2012.
- BUCCI, Maria Paula Dallari et alli. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo, Pólis, 2001. 60p. (Cadernos Pólis, 2)
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). São Paulo: Saraiva. 2006.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4. Ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva. 2005.
- DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**. São Paulo. Editora Atlas, 2013.
- DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. São Paulo. Companhia Editora Nacional, 1963.
- DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo. Martins Fontes, 1999.
- DRAIBE, Sônia M. Estado de Bem-Estar. Desenvolvimento Econômico e Cidadania. In HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, Set. 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06 dez. 2018.
- GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Porto alegre. 4ª edição. Editora: Artmed. 2005.
- GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Porto alegre. 6ª edição. Editora: Artmed. 2012.
- KAUCHAKJE, Samira. **Gestão Pública de Serviços Sociais**. Curitiba. Ibplex 2008.
- KAUCHAKJE, Samira. **Valores sobre direitos e política social entre vereadores de Curitiba: relação entre tipos de solidariedade e norma constitucional**.2012. Dissertação (Pós-Graduação em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

OLIVEIRA, Samuel Antonio Merbach de. A teoria geracional dos direitos do homem. **Theoria Revista Eletrônica de Filosofia**, Porto Alegre, v. 2. N03, p.10-26, 2010. Disponível em:<http://www.theoria.com.br/edicao0310/a_teorias_geracional_dos_direitos_do_homem.pdf>. Acesso em: 07 dez 2017.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **"Cidadania, classe social e status"**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Ana Maria Guerra. **Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Coimbra. Almedina, 2012.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 13ª edição. São Paulo. Saraiva, 2012.

PRZEWORKSY, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Trad. Argelina Cheibub Figueiredo, Pedro Paulo Z. Bastos. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

SOARES, B.C. **Sistemas focalizados de transferência de renda: contextos e desafios ao bem-estar**. 2010. Dissertação (Pós Graduação em Economia) - Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

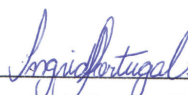
SILVA, José Afonso Da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36ª. edição – São Paulo: Malheiros, 2013.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter. et al. (Eds.). **Bringing the State Back In**. New York: Cambridge, 1985.

Declaração de autoria e responsabilidade pelo trabalho

Declaro para os devidos fins que este texto por mim apresentado como monografia, visando a obtenção do Diploma de Especialista em Sociologia Política pela Universidade Federal do Paraná, atende às seguintes condições: é de minha exclusiva autoria; na produção do referido texto não houve o uso indevido, antiético ou ilegal de trabalhos de outros autores, nem de práticas que possam ser consideradas como plágio; que a responsabilidade pela eventual ocorrência de práticas ilegais e antiéticas é exclusivamente minha; que não houve o auxílio de outras pessoas, remuneradas ou não, exceto, eventualmente, no que diz respeito à normalização ou revisão ortográfica do texto. Por fim, declaro estar ciente de que a eventual comprovação de tais práticas implicará em expulsão imediata deste curso, o que não me exime de outras penalidades previstas em lei.

Curitiba, 12 de março de 2018.



Ingrid de Souza Oliveira Portugal