



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS**  
**Faculdade de Direito e Relações Internacionais**  
**Especialização em Direitos Humanos e Cidadania**

**PABLO SALDÍVAR DA SILVA**

**SOCIEDADE CIVIL E POLÍTICAS PÚBLICAS: MECANISMOS DE  
CONTRIBUIÇÃO PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS  
HUMANOS FUNDAMENTAIS DE SEGUNDA DIMENSÃO**

**Dourados - MS**  
**2013**

**PABLO SALDÍVAR DA SILVA**

**SOCIEDADE CIVIL E POLÍTICAS PÚBLICAS: MECANISMOS DE  
CONTRIBUIÇÃO PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS  
HUMANOS FUNDAMENTAIS DE SEGUNDA DIMENSÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade Federal da Grande Dourados, como pré-requisito para obtenção do título de Especialista em Direitos Humanos e Cidadania, sob a orientação do Prof. Hermes Moreira Júnior.

**Dourados - MS  
2013**

# **SOCIEDADE CIVIL E POLÍTICAS PÚBLICAS: MECANISMOS DE CONTRIBUIÇÃO PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS DE SEGUNDA DIMENSÃO**

*Pablo Saldívar da Silva*<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho discorre sobre o tema direitos humanos fundamentais, e, particularmente, sobre os considerados como de segunda dimensão. Problematiza e levanta questões sobre a efetivação desses direitos, relacionada com a atuação participativa e necessária da Sociedade Civil na formulação e implementação de políticas públicas. Para tanto, buscou-se desenvolver uma pesquisa de natureza interdisciplinar, ao passo que a temática envolve temas caros a Sociologia, Filosofia do Direito, Ciência Política e Direito, dentro de uma perspectiva de que a efetivação dos Direitos Humanos, especialmente os de segunda dimensão, é um caminho que não se apresenta unicamente pela incorporação e criação de direitos em estruturas legais nacionais e internacionais. Neste contexto, o presente trabalho pretende apontar, ainda que apenas em caráter preliminar algumas questões importantes sobre a identidade da sociedade civil que, na atual ordem social, transformou-se em um importante agente de mudança social e de busca de efetivação dos direitos humanos, sobremaneira, os de segunda dimensão.

**PALAVRAS- CHAVE:** Direitos Humanos. Políticas Públicas. Sociedade Civil. Efetivação.

**ABSTRACT:** This paper discusses the theme fundamental human rights, and particularly on those considered as second dimension. Discusses and raises questions about the effectiveness of these rights related to participative action required and Civil Society in the formulation and implementation of public policies. Therefore, we sought to develop an interdisciplinary research, while the thematic issues involving expensive Sociology, Philosophy of Law, Political Science and Law, within a perspective that the realization of human rights, especially the second dimension, is a path that does not present itself solely through incorporation and creation of rights in national and international legal frameworks. In this context, this paper intends to point out, if only in a preliminary some important questions about the identity of civil society, in the current social order, became an important agent of social change and seeking enforcement of human rights, greatly in the second dimension.

**KEYWORDS:** Human Rights. Public Policy. Civil Society. Effectiveness.

## **1. Introdução**

O presente artigo prima por abordar a questão da efetivação ou concretização dos Direitos Humanos Fundamentais de Segunda Dimensão, mediante a participação ativa e necessária da Sociedade Civil em políticas públicas, enquanto agente de mudança social e de busca na efetivação de direitos.

Com efeito, defende-se no presente estudo que a efetivação dos direitos, incluídos aqui os Direitos Humanos Fundamentais de Segunda Dimensão, é um processo que não se dá unicamente pela incorporação de direitos em estruturas legais nacionais e internacionais, de forma abstrata e desprovida de concretude. Nesse sentido,

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus. Acadêmico do Programa de Especialização em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade Federal da Grande Dourados- UFGD/MS. Advogado. E-mail: [pablo.advocaciajacques@hotmail.com](mailto:pablo.advocaciajacques@hotmail.com)

a Sociedade Civil “cria e recria as condições para validar e concretizar os direitos humanos” (VIEIRA; DUPREE, 2004 p. 60).

Nestes termos, citem-se como aspectos dessa ação, os mecanismos de participação popular inerentes à democracia participativa, tais como a presença em conselhos gestores de políticas públicas, organizações não governamentais, organizações da sociedade civil de interesse público, orçamento participativo, conferências regionais, impetração de ações judiciais, ativismos de movimentos sociais, entre outros.

Alhures, a relevância do presente trabalho consiste na necessidade de se analisar as razões pelas quais os Direitos Humanos Fundamentais de Segunda Dimensão encontram dificuldades para se concretizarem. Tal inefetividade pode ser atribuída à notória concepção neoliberal adotada pelo Estado contemporâneo; aos limites da construção democrática, que exclui grandes grupos populacionais; ao “obstáculo social” a que se refere Norberto Bobbio (1992); bem como ao caráter programático atribuídos a tais direitos, entre outros fatores.

Com efeito, a exploração do tema justifica-se, por assim dizer, pela notória necessidade de aprofundamento no estudo dessa temática, visando encontrar alternativas de solução não apenas de cunho estritamente jurídico, ressalte-se, mas perpassando pelo cunho filosófico e social, com latente escopo investigativo interdisciplinar.

Nestes termos, surge o papel atual da Sociedade Civil, que, no vigente Estado Democrático de Direito, segundo Boaventura de Sousa Santos (2002) apresenta-se como meio de dar voz aos oprimidos e explorados, contribuindo, sobremaneira, com o Estado na efetivação das políticas públicas e concretizando os fins assegurados pelas mesmas.

Com efeito, na primeira parte do trabalho, foi reservado o espaço para esclarecimentos conceituais que se fazem necessários acerca da abrangência do termo “Direitos Humanos Fundamentais de Segunda Dimensão”, utilizando como espectro o instrumental teórico da temática, nacional e internacional, sobremaneira as contribuições de Alexandre de Moraes (2002), Antonio Augusto Cançado Trindade (2000) e Paulo Bonavides (2007).

Após, busca-se traçar um panorama sobre o problema da efetivação dos Direitos Humanos Fundamentais de Segunda Dimensão, no que se refere à relação

Estado e Sociedade, de forma a pontuar fatores e/ou motivos que podem contribuir para que os mesmos, não obstante garantidos legalmente, fiquem a mercê de concretização, conforme preceitua Norberto Bobbio (1992).

Por fim, adentra-se a discussões concernentes aos mecanismos caros à Sociedade Civil que contribuem no processo de efetivação de direitos, levando em consideração o pensamento de Habermas (2003), que pugna por uma integração entre o Estado e a Sociedade Civil por intermédio de uma política deliberativa e nos ideários de Boaventura de Sousa Santos (2002), acerca da importância da participação popular nos processos decisórios.

Destarte, ressalte-se que, o que se almejou com esta pesquisa não foi emoldurar uma teoria, mas principalmente se debruçar sobre o tema da efetividade dos Direitos Humanos Fundamentais de Segunda Dimensão, dentro de um arcabouço interdisciplinar envolvendo as disciplinas de Sociologia, Ciência Política, Filosofia e Direitos Fundamentais Constitucionais.

## **2. Aclarando conceitos: direitos humanos e visão dimensional**

Para iniciar nosso estudo, é de extrema importância fazer um esclarecimento terminológico, tendo em vista o debate na doutrina, nacional e internacional, acerca da diferenciação das expressões Direitos Fundamentais e Direitos Humanos.

Em se tratando da origem do termo “Direitos Fundamentais”, ou na acepção original “*Droits fondamentaux*”, o mesmo surgiu na França, em 1770, como marco do movimento político e cultural que conduziu a Declaração do Homem e do Cidadão, de 1778, alcançando destaque na Alemanha (sob denominação “*Grundrechte*”), precisamente no artigo 1º da Constituição de Weimar de 1919.

Por seu turno, o termo “Direitos Humanos” (*human rights*), surgiu no ano de 1940, sendo precursora da nomenclatura a esposa do então presidente dos Estados Unidos, Eleanor Roosevelt. Diz-se que assim surgiu porque percebeu-se que, em algumas localidades do mundo, por ser adotado o termo “Direito do Homem” (*rights of man*), os direitos da mulher não estariam, sobremaneira, incluídos.

Napoleão Casado Filho, por sua vez, propõe a seguinte diferenciação entre os termos “Direitos Humanos” e “Direitos Fundamentais”:

Na verdade, a expressão direitos humanos é normalmente utilizada para se referir aos valores e direitos consagrados em tratados internacionais. Por sua

vez, a expressão direitos fundamentais é empregada para fazer menção ao mesmo conjunto de direitos, quando inseridos na Constituição (CASADO FILHO, 2012, p. 17).

No mesmo sentido dessa separação terminológica entre “direitos humanos” (matriz internacional) e “direitos fundamentais” (baseados nas Constituições), Ingo Sarlet (2004, p.36) afirma que a distinção é de que o termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo ao passo que a expressão “direitos humanos”, guardaria relação com os documentos de direito internacional.

Com efeito, o termo “Direitos Humanos” deve ser entendido como de caráter supra-estatal, mas não deve ser utilizado como sinônimo de “direito natural”, embora englobe, dentro do seu conteúdo normativo, a maioria dos direitos naturais do homem. A diferença, por assim dizer, neste caso, está na positivação desses referidos direitos.

Realmente depreende-se singelamente que direitos fundamentais e direitos humanos, apresentam diferenciação entre si. Direitos Humanos são direitos atribuídos à humanidade em geral, por meio de tratados internacionais (Declaração Universal dos Direitos Humanos, da ONU, 1948, por exemplo). Direitos fundamentais são aqueles direitos positivados em um determinado ordenamento jurídico (Constituição Brasileira, Lei Fundamental Alemã, dentre outros).

Essa tese é corroborada pela Carta Magna de 1988 quando trata de assuntos internos, a Constituição costuma se referir a “Direitos e garantias fundamentais”, ao passo que, quando trata de tratados internacionais, se refere a “Direitos Humanos”.

Em verdade, o conteúdo de ambos é bastante semelhante. São conjuntos diferentes que possuem grande área de intersecção. A diferença é mais de fonte normativa que de conteúdo.

Nesse passo, levando em conta que o presente trabalho se baliza pelas diretrizes do Direito Brasileiro (Direitos Fundamentais), mas também levará em conta o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, bem como as teorias históricas atribuídas aos Direitos Humanos no plano internacional, adotar-se-á a denominação “Direitos Humanos Fundamentais”, de acordo com a conceituação de Alexandre de Moraes (2002, p. 202) e também Ingo Sarlet (2008, p. 164), assumindo, desde já, o acolhimento da tese da distinção entre as nomenclaturas, mas considerando

que as mesmas não se excluem e que o referido termo contemplará melhor, sobremaneira, a dimensão que se pretende alcançar no presente estudo.

Ademais, essa “união de termos” mostra que a diferenciação entre “direitos humanos”, representando os direitos reconhecidos pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, e os “direitos fundamentais”, representando os direitos positivados nas Constituições e leis internas, perde a importância, ainda mais na ocorrência, de um processo de aproximação e mútua relação entre o Direito Internacional e o Direito Interno na temática dos direitos humanos (RAMOS, 2012).

## **2.1 A teoria geracional dos direitos fundamentais: crítica e visão dimensional**

Em se falando ainda de “Direitos Humanos Fundamentais” se faz necessário relembrar a origem histórica da classificação dos “Direitos Fundamentais em gerações”.

Considerado como precursor desta divisão geracional o jurista Karal Vasak, em palestra proferida em 1979, na aula inaugural do Curso do Instituto Internacional dos Direitos do Homem, em Estrasburgo, foi quem utilizou pela primeira vez a expressão "gerações de direitos do homem", buscando, metaforicamente, demonstrar a evolução dos direitos humanos com base no lema da revolução francesa (liberdade, igualdade e fraternidade).

Nessa perspectiva, de acordo com o referido jurista, a primeira geração dos direitos fundamentais seria a dos direitos civis e políticos, fundamentados na liberdade (*liberté*). A segunda geração, por sua vez, seria a dos direitos econômicos, sociais e culturais, baseados na igualdade (*égalité*). Por fim, a última geração seria a dos direitos de solidariedade, em especial o direito ao desenvolvimento, à paz e ao meio ambiente, coroando a tríade com a fraternidade (*fraternité*), como bem discorre Flávia Piovesan (1998. p.28).

O professor e Juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Antônio Augusto Cançado Trindade (2000), durante uma palestra à propósito da proteção internacional dos Direitos Humanos, comentou que perguntou pessoalmente para Karal Vasak por que ele teria desenvolvido aquela teoria. A resposta do jurista tcheco foi bastante curiosa: "Ah, eu não tinha tempo de preparar uma exposição, então me ocorreu de fazer alguma reflexão, e eu me lembrei da bandeira francesa". Portanto, segundo Trindade, nem o próprio Vasak levou muito a sério a sua tese.

Não obstante, esse despretensioso discurso logo ganhou fama. Os juristas pelo mundo passaram a repeti-lo e até desenvolvê-lo, como, por exemplo, Norberto Bobbio (1992), que foi um dos principais responsáveis pela sua divulgação, sendo inclusive, por vezes, confundido com o autor da doutrina das gerações dos direitos fundamentais.

Aquém das gerações delineadas originariamente por Karal Vasak, outras novas gerações foram acrescentadas à tríade, destacando-se a quarta, desenvolvida pelo Professor Paulo Bonavides (2007) para quem o direito à democracia (direta), o direito à informação e o direito ao pluralismo comporiam a quarta geração dos direitos fundamentais, "compendiando o futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos" (BONAVIDES, 2007, p. 571) e, somente assim, tornando legítima e possível a tão temerária globalização política.

Precipuamente, a principal crítica que atinge a teoria formulada por Karal Vasak, consiste na assertiva de que o termo "geração" pode dar falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, o que se apresenta como flagrante erro, já que, por exemplificação, os direitos de liberdade (primeira geração) não desaparecem ou não deveriam desaparecer quando do surgimento dos direitos sociais (segunda geração) e assim por diante, consistindo o processo em acumulação diretiva e não substituição dos mesmos. (SARLET, 2004).

No mesmo sentido, Flávia Piovesan (1998, p.27) afirma que "uma geração não sucede a outra, mas com ela interage, estando em constante e dinâmica relação". O direito de propriedade, por exemplo, deve ser interpretado em conjunto com os direitos sociais previstos no ordenamento, o que revela a sua função social. Após a consagração do direito ao meio ambiente equilibrado, o direito de propriedade deve também satisfazer as exigências ambientais de uso.

Ademais, ainda nessa perspectiva, a expressão pode induzir à ideia de que o reconhecimento de uma nova geração somente pode ou deve ocorrer quando a geração anterior já estiver madura o suficiente. Tal aparência acaba por dificultar o reconhecimento de novos direitos. É o que ocorre, sobretudo, nos países ditos periféricos (em desenvolvimento), onde sequer se conseguiu um nível minimamente satisfatório de maturidade dos direitos da chamada "primeira geração".

Também em sede de críticas à teoria geracional, apresenta-se a não retratabilidade da verdade histórica, ao passo que há uma não correspondência entre as

gerações e o processo histórico de nascimento e desenvolvimento dos Direitos Humanos Fundamentais. Isto porque existe um descompasso entre o direito interno dos países e o direito internacional público. Assim, a evolução dos direitos fundamentais não segue a linha descrita literalmente (liberdade, igualdade e fraternidade) em todas as situações.

Nesse passo, a metáfora da sucessão no tempo não é perfeita, havendo até descompasso em face do Direito Internacional, no qual alguns direitos sociais foram consagrados em convenções internacionais do trabalho (a partir do surgimento da Organização Internacional do Trabalho em 1919), antes mesmo que os próprios direitos de “primeira” geração (cujos diplomas internacionais são do pós-Segunda Guerra Mundial).

Destarte, apesar da elevada fama, a teoria das gerações dos direitos fundamentais não se sustenta diante de uma análise mais crítica, nem é útil do ponto de vista dogmático. Possui, contudo, um inegável valor didático, já que facilita o estudo dos direitos fundamentais, e simbólico, pois induz à ideia de historicidade desses direitos. Além disso, o modelo baseado nas gerações fornece o alicerce para a construção de uma nova teoria das dimensões dos direitos fundamentais, esta sim importante e útil.

Ante tais críticas, perfilhamos, então, o entendimento da doutrina moderna de que o termo “gerações” deveria ser substituído pelo termo “dimensões”, pois, assim, gera a ideia de que os Direitos Humanos Fundamentais se encontram em um processo permanente de expansão e complementaridade, o que se demonstra a contento, em vista dos “novos direitos”, que se enquadrariam na 4ª e 5ª dimensões, seguindo o entendimento de Antonio Carlos Wolkmer (2002).

## **2.2 Conceituações sobre os direitos humanos fundamentais de segunda dimensão**

Os Direitos Humanos Fundamentais de Segunda Dimensão, aqui esposados, são os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado Social. Nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo a equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os estimula e ampara (BONAVIDES, 2007).

De igual valia, são as conceituações de Carlos Weiss, acerca das distinções dos direitos abarcados nesta Segunda Dimensão:

Os econômicos têm uma dimensão institucional, baseada no poder estatal de regular o mercado, em vista do interesse público. Os direitos sociais, como forma de tutela pessoal, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tende a realizar a igualização de situações desiguais<sup>7</sup>. Do outro lado, os direitos culturais são os que se relacionam aos elementos portadores de referências à identidade, à ação e à memória da sociedade brasileira, em suas várias expressões, compostos por bens físicos e espirituais (WEISS, 1999, p. 45).

Quanto a sua origem, os Direitos Fundamentais de Segunda Dimensão, surgiram em função da desumana situação em que vivia a população pobre das cidades industrializadas da Europa Ocidental, em resposta ao tratamento oferecido pelo capitalismo industrial e diante da inércia própria do Estado Liberal, em meados do século XIX (WEIS, 1999, p. 39).

Nesse sentido, tais direitos são frutos das chamadas lutas sociais na Europa e Américas<sup>2</sup>, sendo seus marcos principais a Constituição mexicana de 1917 (que regulou o direito ao trabalho e à previdência social), a Constituição Alemã de Weimar de 1919 (que estabeleceu os deveres do Estado na proteção dos direitos sociais) e, no Direito Internacional, o Tratado de Versailles, que criou a Organização Internacional do Trabalho (RAMOS, 2012). Não obstante, só foram consagrados em um número significativo de Constituições somente durante o Segundo Pós-Guerra (SARLET, 2004).

Com efeito, depreende-se que a segunda dimensão de direitos humanos representa a modificação do papel do Estado, exigindo-lhe um vigoroso papel ativo, além do mero fiscal das regras jurídicas. Esse papel ativo, embora necessário para proteger os direitos de primeira geração, era visto anteriormente com desconfiança, por ser considerado uma ameaça aos direitos do indivíduo. Contudo, sob a influência da doutrina social-democrata, constatou-se que a inserção formal de liberdade e igualdade em declarações de direitos não garantia a sua efetiva concretização, o que gerou movimentos sociais de reivindicação de um papel ativo do Estado, o chamado “direito de participar do bem-estar social” (RAMOS, 2012, p. 48).

---

<sup>2</sup> Ademais, a evolução dos mesmos também se deve a posição da Igreja Católica com sua doutrina social (a Encíclica Rerun Novaram, de Leão XII, 1891); os efeitos políticos das Revoluções Mexicanas (1911) e Russa (1917); os impactos econômicos do keynesianismo e o intervencionismo estatal do New Deal; a criação da Organização Internacional do Trabalho (1919); o fortalecimento do movimento sindical; a socialização da política e do Direito (WOLKMER, apud MARTINS, KROLING, 2013).

Atualmente, os Direitos Humanos Fundamentais de Segunda Dimensão, no Brasil, estão positivados em uma série de diplomas, a saber: Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado pela XXI Assembléia Geral da ONU, em 16 de dezembro de 1966, em vigor internacional a partir de 3 de janeiro de 1976, do qual o Brasil é signatário; Pacto de San José da Costa Rica, assinado em 22 de novembro de 1969, com entrada em vigor em 18 de julho de 1978, ratificado pelo Brasil em 25 de setembro de 1992, sendo reconhecida a competência da Corte em 10 de dezembro de 1998; e na própria Constituição Federal de 1988, entre outros.

Nestes termos, em que pese à clareza dos preceitos expostos, é necessário adentrarmos ao estudo das causas e/ou motivos que impedem que a população nacional exerça, efetivamente, tais direitos, comprometendo, assim, sua concretização.

### **3. Direitos Humanos Fundamentais de Segunda Dimensão e Estado: o problema da efetivação**

O problema da efetivação dos Direitos Humanos Fundamentais de Segunda Dimensão é uma questão de Direito, mas também de Política, de Economia e de diversas áreas do conhecimento e esferas sociais implicadas na definição das políticas sociais formuladas.

No âmbito pátrio, os Direitos Humanos Fundamentais de Segunda Dimensão são matéria constitucional, e devem ser assegurados pelo Estado, de acordo com a vigente Constituição Brasileira de 1988 (Título II, Capítulo II e Título VIII).

Não obstante, em que pese a clareza do preceito garantidor, o fato constitucional de que é papel do Estado fazer cumprir (e ele próprio cumprir) a Constituição Federal, e garantir saúde, educação e os demais direitos a todos, não tem sido suficiente para a efetiva concretização dos mesmos no âmbito nacional (NARITA, 2010).

Nessa perspectiva, impende analisar, ainda mesmo que superficialmente, as causas ou motivos que contribuem para essa não concretização de direitos. Ou seja, se torna necessário adentrar ao estudo dos fatores que influem (ou podem influir), direta ou indiretamente, para que a mera incorporação de direitos em estruturas legais nacionais e internacionais não alcancem a concretude almejada pela Carta Magna.

Ressalte-se que, antes de adentrar a análise propriamente dita das determinantes que influem no processo de não concretização (ou efetivação) dos

Direitos Humanos Fundamentais de Segunda Dimensão, é necessário mencionar que o Estado Brasileiro, de maneira geral, cumprindo o ordenamento da Carta Magna, vem editando uma série de Programas, Planos e Políticas tendentes a assegurar direitos humanos fundamentais de segunda dimensão à população.

É o caso, por exemplo, do Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (2008), já em sua segunda versão, que visa manter a erradicação do trabalho escravo contemporâneo como prioridade do Estado Brasileiro, atribuindo a responsabilidade para tanto ao Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público.

Na mesma esteira, aparece o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador (2010-2015), também em sua segunda versão, que prima por eliminar as piores formas de trabalho infantil até o ano de 2015 e de erradicar a totalidade do trabalho infantil até o ano 2020. O Plano tem por finalidade coordenar as intervenções realizadas por diversos atores sociais e introduzir novas ações, sempre direcionadas a assegurar a prevenção e eliminação do trabalho infantil e proteção ao adolescente trabalhador.

Também a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambientes de Terras Indígenas (2012), que tem como objetivo primordial garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas;

E, por fim, talvez o maior exemplo, o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH/3 (2010), já em sua terceira versão, que apresenta base de uma Política de Estado para Direitos Humanos de maneira geral, estruturando-se nos seguintes eixos orientadores: Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil; Desenvolvimento e Direitos Humanos; Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades; Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência; Educação e Cultura em Direitos Humanos; Direito à Memória e à Verdade.

Nesse aspecto, ressalte-se que não se trata aqui de total omissão do Estado pátrio em assegurar direitos, e sim, de que os mesmos, assegurados e positivados, sejam efetivamente exercidos e gozados pela população nacional.

Como primeiro fator a ser observado para a não efetivação plena dos Direitos Humanos Fundamentais de Segunda Dimensão, surge à notória concepção neoliberal a

que o Estado encontra-se emergido. Tal concepção, na medida de seu fim precípua, que é a limitação da atuação do Estado em certas áreas da sociedade (entre elas a denominada área social), prima pela desconsideração do ente estatal como interventor, abrindo espaço para que o mercado regule a economia de maneira geral (e também a sociedade e o próprio Estado).

Destarte, o que se realiza dentro do projeto neoliberal é, então, todo um processo de despublicização do Estado e de privatização, por setores ligados ao grande capital privado e financeiro internacional, tal como denomina Bresser Pereira (1997).

Segundo Boaventura de Souza Santos (2002) com o Neoliberalismo está em processo a passagem do contratualismo para o pós-contratualismo, processo pelo qual grupos sociais até agora incluídos no contrato social são dele excluídos sem qualquer perspectiva de regresso:

No modelo da contratualização social da modernidade capitalista o trabalho foi a via de acesso à cidadania, quer pela extensão aos trabalhadores dos direitos cívicos e políticos, quer pela conquista de direitos novos específicos ou tendencialmente específicos do coletivo de trabalhadores, como o direito do trabalho e os direitos econômicos e sociais. A erosão crescente destes direitos, combinada com o aumento do desemprego estrutural, conduz à passagem dos trabalhadores de um estatuto de cidadania para um estatuto de lumpencidadania. (SANTOS, 2002, p. 30)

Isso ocorre porque a “contratualização” neoliberal-globalizante assegura à parte mais forte a autorização para impor sem discussão as condições que lhe são mais favoráveis. (SANTOS, 2002). Nesse sentido, o que vem se consagrando com o Neoliberalismo é, portanto, uma sociabilidade pautada pela lei do mais forte. Nesse quadro quem detém mais capital leva “legitimamente” o jogo. O papel do “contrato” é, então, o de legitimar o poder do mais forte (NARITA, 2010, p.124).

Sobre o projeto neoliberal como “algoz” da efetivação dos direitos fundamentais, Álisson da Silva Costa, assevera que:

a postura neoliberal se nos apresenta como um óbice para a efetivação dos direitos fundamentais, visto que permite a redução de tais direitos à condição de patrimoniais, uma vez que defende a existência de desigualdades que são justificadas como propulsão para a competição e incentivo para os agentes do capital na direção do desenvolvimento econômico. (COSTA, 2011, p. 36)

No mesmo sentido, Bresser Pereira (1997, p.27) aponta que este “mercado” a quem foi transferido amplamente o papel de regulador da economia estatal, na perspectiva neoliberalista, é claramente incapaz de realizar uma série de tarefas (inclusive as sociais), mas que o Estado também não se demonstra suficientemente

flexível e eficiente para tanto, abrindo espaço para as organizações públicas não estatais, que surgem como instrumentos de uma nova perspectiva democrática.

Outra discussão implicada na questão da efetivação dos Direitos Humanos Fundamentais de Segunda Dimensão diz respeito à construção democrática. Nessa perspectiva, a não efetivação dos direitos no Brasil e em diversos países “em desenvolvimento”, denuncia os limites da construção democrática na medida em que grandes grupos populacionais não se encontram inseridos como cidadãos de direitos (NARITA, 2010).

Isto significa afirmar que a democracia construída em nosso país, de majoritário caráter representativa e liberal, revela seus limites ao se mostrar incapaz de representar o conjunto da população para além das formas de representação política via eleitoral<sup>3</sup>. Os indivíduos, mais do que representados, precisam ser participantes da democracia. É o que Narita (2010, p. 120), denomina de “construção concreta para além do caráter formal da democracia e da cidadania”.

Destarte a discussão retro consubstancia-se na assertiva de avançar no debate da consolidação democrática para além da mera democracia política: é preciso discutir a construção da democracia econômica e social para que a cidadania possa ser realizada de fato, superando a “democracia sem cidadania”, a “democracia sem direitos sociais”.

Existe ainda, segundo Bobbio (1992) um obstáculo estritamente social, em que a sociedade também é culpada pela não efetivação desses direitos, ao passo que:

o problema de sua realização não é nem filosófico nem moral, tampouco é um problema jurídico. É um problema cuja solução depende de um certo desenvolvimento da sociedade e, como tal, desafia até mesmo a Constituição mais evoluída e põe em crise até mesmo o mais perfeito mecanismo de garantia jurídica. A efetivação de uma maior proteção dos direitos do homem está ligada ao desenvolvimento global da civilização humana. (BOBBIO, 1992, p. 64).

Isto significa afirmar que a importância, a essencialidade desses direitos ainda não foi devidamente esclarecida na mente de todas as pessoas da sociedade. Ainda há aquelas convicções de que alguns dos direitos sociais não são necessários. Não se trata

---

<sup>3</sup> Obviamente não se pode deixar de reconhecer que, no Brasil, o constituinte de 1988 escolheu alguns instrumentos para reaproximar o cidadão das decisões políticas, seja através da Democracia representativa (sufrágio universal), seja pelo caminho da Democracia participativa (plebiscito, referendo e iniciativa popular), conforme dicção do artigo 14 da Carta Magna.

do direito à saúde ou à educação, pois estes estão, certamente, no anseio de todos os indivíduos que desejam ter uma vida digna. Mas o direito à cultura, por exemplo, ainda é visto por muitos como algo desnecessário e inútil, o que acaba desmotivando o poder público a cumpri-lo, ou até mesmo, motivando-o a descumpri-lo.

Ademais, mencione-se ainda, sem embargos a posicionamentos diversos existentes no instrumental teórico da matéria<sup>4</sup>, o caráter essencialmente programático dos direitos sociais, o que acaba por causar uma falta de observância por parte das autoridades, seguindo o pensamento de José Afonso da Silva (1998, p. 140). Alhures, ao contrário dos direitos de primeira geração, os direitos de liberdade, que são de aplicabilidade imediata, os direitos sociais dependem da atuação do Estado para que se concretizem. Se o Estado não age, tais direitos não saem, por assim dizer, do plano teórico.

Pelo exposto, infere-se que o Estado deve garantir, então, os direitos sociais, culturais e econômicos a todos os seus governados, ou seja, os direitos de segunda dimensão, que abrange setores como a saúde, assistência social, educação, trabalho, transportes e todos os outros de assistência vital.

No entanto, ante os fatores e motivações arrolados, a efetivação desses direitos resta comprometida, motivo pelo qual, o presente trabalho se propõe a dar uma singela contribuição, abordando a matéria à luz da atuação da sociedade civil, de modo alcançar à concretização diretiva tão necessária a sociedade nacional.

#### **4. Propostas de contribuição para efetivação dos direitos humanos fundamentais de segunda dimensão via participação da sociedade civil**

Antes de mergulharmos propriamente nos mecanismos de contribuição para efetivação dos direitos humanos fundamentais de segunda dimensão via participação da sociedade civil, é necessário explicitarmos a origem do termo, o que entendemos pela denominação “sociedade civil”, abordando ainda o que nos leva a crer que uma sociedade civil ativa e participativa é importante para a efetivação dos direitos aqui debatidos.

---

<sup>4</sup> Exponente dessa diversidade de pensamento, o Professor e hoje Ministro do STF, Luis Roberto Barroso, sustenta que o fato de uma regra constitucional contemplar determinado direito cujo exercício dependa de legislação integradora não a torna, só por isso, programática, pelo que considera que os direitos sociais não se revestem de programaticidade. (BARROSO, 1996, p.114)

Seguramente, é possível afirmar que “sociedade civil” é um dos conceitos da teoria política clássica mais usados no discurso social e político contemporâneo. Inúmeras classificações têm sido feitas por diversos autores e, desde sua recuperação no período pré-moderno. Através da tradução da *Política* de Aristóteles (*koinonia politike* para *societas civilis*) por William von Moerbeke, o conceito tem sido reformulado por quase todos os filósofos políticos ocidentais significativos, passando por Hobbes, Locke, Rousseau, Ferguson, Smith, Kant, Hegel, Tocqueville, Marx, Gramsci e, contemporaneamente, por Hanna Arendt e Habermas.

Inicialmente, tratava-se de um conceito caro aos países da Europa e aos Estados Unidos até o início da terceira onda de democratização, surgindo no século XIX, por volta de 1820, como uma dimensão dualista capaz de expressar duas mudanças trazidas pela modernidade ocidental: a diferenciação entre as esferas econômica e familiar com a abolição da escravidão, e a diferenciação entre Estado e sociedade causada pela especialização sistêmica do Estado moderno (AVRITZER, 2012).

Assim, em sua primeira formulação, a Sociedade Civil é um conceito dualista, que expressa o início de um processo de diferenciação entre Estado e sociedade na Europa, na medida em que: “(...) o Estado não é o Estado se sempre se funde com a sociedade civil e esta não é sociedade quando é sociedade política ou o Estado” (REDEL, 1984, p.133 apud AVRITZER, 2012, p. 384).

A emergência da Sociedade Civil no Brasil liga-se ao período do regime militar, ocupando nesse contexto uma função propriamente político-estratégica. A sociedade civil representava, no período de 1970-80, a resistência fundamental ao projeto de poder da ditadura militar, correspondia, nessa perspectiva, ao expoente do “projeto de liberalização”, tal como nomeado por Avritzer (2012, p.387), em que se buscava, principalmente, a reivindicação de autonomia em relação ao Estado e aos partidos políticos.

Foi sob este espírito que o conceito de Sociedade Civil foi resgatado no Brasil, o que se diferencia de todo o referencial clássico que descrevemos anteriormente. O Estado e a Sociedade Civil adquirem conotações distintas e antagônicas, na medida em que o Estado permanece como o lugar do poder político e econômico, mas a sociedade civil como o lugar da realização da liberdade (MOURA, 2010).

Alhures, a primeira dificuldade ao se tratar da atuação da Sociedade Civil na efetivação de direitos em geral, sobremaneira dos aqui tratados, reside na problemática da conceituação do termo “sociedade civil”, muito embora de extrema importância.

O conceito de Sociedade Civil teve em épocas distintas, significações também distintas. É possível apontar, por exemplificação, que Aristóteles utilizou o termo em referência à sociedade grega de homens livres e iguais, aqueles que participavam da vida política (BOBBIO, 1982). Posteriormente o termo já foi conceituado tanto como sinônimo de Estado, tanto em oposição ao Estado, conforme observa Norberto Bobbio (1982).

Neste termo, o uso corrente da expressão apresenta pouca precisão conceitual e, as diferentes definições tendem a incluir ou não determinados atores (por exemplo, os partidos políticos e as empresas privadas), na medida em que em toda sociedade há versões suprimidas, conhecimentos suprimidos, marginalizados, que fizeram parte desta modernidade, mas que nunca puderam ter o direito, efetivo, de cidadania.

Com efeito, ante tal imprecisão conceitual, o conceito atual de Sociedade Civil, condizente com o modelo de Estado Democrático, não pode ser definido *a priori*, mas sim levando em consideração os contextos sociais e a maneira como se definem e se mobilizam seus atores (SORJ, 2005).

Sob esse ponto, não se poder definir *a priori* quem são os incluídos e os excluídos, com exceção do Estado. Dessa forma, deve-se optar geralmente por uma definição operacional ampla, que inclui cada indivíduo ou grupo de indivíduos, formal ou informal, que se engaja na esfera pública (SORJ, 2005).

Nesse sentido, Bresser Pereira, conceitua amplamente Sociedade Civil como:

a parte da sociedade que está fora do aparelho do Estado, ou, situada entre a sociedade e o Estado, é o aspecto político da sociedade: a forma por meio da qual a sociedade se estrutura politicamente para influenciar a atuação do Estado (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 69).

Com efeito, as organizações e associações da Sociedade Civil assumem diferentes formas, mas têm em comum a característica e importância de ser um agente amplificador de vozes dos interesses particulares, advogando naturalmente em favor dos grupos excluídos e invisíveis.

Assim, e levando em conta que a efetivação dos direitos humanos de maneira geral (aqui incluídos os direitos de segunda dimensão) é o ponto central da discussão

contemporânea (BOBBIO,1992), ultrapassando, em grande medida, os debates em torno de seu reconhecimento. Levando ainda em consideração o longo caminho a percorrer quando se trata do efetivo gozo dos direitos já assegurados e reconhecidos em inúmeros documentos normativos seja em âmbito nacional seja internacional (BOBBIO, 1992), torna-se necessário a atuação de diversos atores (não só do Estado) visando a efetivamente a concretização diretiva.

A ação da Sociedade Civil no que tange aos Direitos Humanos Fundamentais de Segunda Dimensão se dá na medida primordial de dar voz aos oprimidos e explorados, tal como defende Boaventura de Souza Santos (2002), daí a importância e nossa crença de que esta esfera da sociedade pode contribuir no processo de efetivação diretiva.

Neste contexto, apresentamos algumas questões importantes sobre a identidade da Sociedade Civil que, na nova ordem social, transformou-se em um importante agente de mudança e de busca de efetivação de direitos, apresentando mecanismos de contribuição para a efetivação dos mesmos, precipuamente, dos aqui denominados de Direitos Humanos Fundamentais de Segunda Dimensão.

Em nosso país, notoriamente, há entraves para a consolidação das instituições democráticas, pois a experiência constitucional brasileira revela um sistema econômico excludente e perverso, no qual há ainda a predominância de uma classe dominante, elitista, que concentra riquezas e obstaculiza as reformas sociais.

Nesse sentido, a crise do sistema democrático leva a discussão sobre a necessidade de readaptação dos seus elementos à complexidade da sociedade moderna, com o fim de proporcionar maior participação dos governados.

A sugestão, portanto, é resgatar elementos da democracia direta, reconhecendo a atuação de atores coletivos na esfera pública, de maneira a “resgatar a democracia direta, com a abertura do Estado à participação popular” (BALESTERO, 2011, p. 49). No campo da participação discursiva e deliberativa dos interessados, Jürgen Habermas, por intermédio da Teoria do Discurso, trouxe uma contribuição ao campo jurídico e social, na qual o Direito é um meio de integração social, um mediador da tensão entre a facticidade, ou seja, o mundo real e a validade (HABERMAS, 2003).

A herança deixada por Habermas é a recomendação de que em um Estado Democrático de Direito, todos os atingidos e possíveis atingidos pelas decisões devem

participar delas de forma ativa. Nesse sentido, Habermas apresenta uma proposta baseada na Teoria do Discurso, que é a integração entre o Estado e a Sociedade Civil por intermédio de uma política deliberativa.

Com efeito, a importância dessa proposta inovadora de modelo normativo de democracia desenvolvida por Habermas, para o presente trabalho, especificamente no que tange às Políticas Públicas, é porque tal modelo busca estabelecer um procedimento democrático ideal de deliberação e de tomada de decisões, determinando marcos de uma concepção normativa do Estado e da Sociedade (MARTINS; KROLING, 2006, p. 160).

Alhures, infere-se que a ideia de participação popular nos processos decisórios, dentro do ciclo de políticas públicas pode ser determinada em quaisquer das fases apresentadas, por meio de mecanismos que proporcionem à sociedade em geral manifestar-se quanto aos aspectos relativos às políticas que lhe afetarão diretamente, ainda que o processo seja feito no âmbito estatal, isto é, “influir diretamente nas decisões e controlar as mesmas” (SANTOS, 2002, p.58).

Nesse sentido, o papel da participação popular na construção de políticas públicas consistiria na influência que pode exercer para a configuração das políticas, ao passo que “se é o povo quem legitima aquele poder, é ele também quem pode estabelecer os parâmetros mínimos de conduta daqueles que vão trabalhar em seu nome” (MENDES JUNIOR, 2011, p. 62 apud ALMEIDA et. al., 2013, p. 9).

Nessa perspectiva, é necessário criar e recriar instituições que canalizem o direito à participação direta na gestão política, de maneira a qualificar e monitorar as políticas públicas, dando-lhes maior eficiência, pois alcançarão efetivamente as necessidades da comunidade, efetivando, por assim dizer, direitos.

Alvitre-se que, para nós, o termo políticas públicas, corresponde aos programas de ação governamental formulados com o objetivo de coordenar os meios disponíveis ao Estado e as atividades de ordem privada, voltadas ao atendimento das necessidades socialmente relevantes e politicamente determinadas, aquilo que Bucci (2001, p.14) denomina de “programas de ação governamental voltados à concretização de direitos”.

É sob este cenário que apresentamos adiante alguns mecanismos postos a disposição da Sociedade Civil que podem e devem contribuir para efetivação dos Direitos Humanos Fundamentais de Segunda Dimensão e, indo mais além, justificamos, a nosso ver, em que aspecto e abrangência os mesmos podem colaborar para tanto.

Inicialmente, cite-se a participação em conselhos gestores de políticas públicas, na medida em que, para nós, este instrumento aperfeiçoa as estratégias desenvolvidas pelo Estado, com capacidade de promover uma maior integração entre os programas do ente estatal e os anseios da população, efetivando, por assim dizer, direitos.

De maneira geral, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são espaços de articulação entre a Sociedade Civil e o Estado que deliberam acerca das políticas públicas, e que passam efetivamente a tomar corpo e se generalizar por todo o país a partir da Constituição de 1988, em grande parte como resultado das lutas de significativos setores organizados da Sociedade Civil.

Os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros, representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós. Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como “condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos” (TATAGIBA, 2005, p. 209).

Nesta seara, como canais de participação que propiciam um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade ao viabilizarem a participação dos diferentes segmentos sociais na formulação das políticas sociais, os conselhos possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam decisões políticas e criam condições para um sistema de vigilância sobre as gestões públicas, implicando em maior cobrança de prestação de contas do executivo.

Nessa perspectiva, infere-se que:

Os conselhos gestores de políticas públicas vêm cumprindo um papel substancial no que diz respeito à mudança na cultura política da sociedade brasileira, que cada vez mais compreende que o papel do povo na democracia não se restringe ao mero voto eleitoral. Esse entendimento passa, invariavelmente, a uma concepção realmente democrática de representação política em instâncias participativas. (SIPIONI; SILVA, 2013, p.156).

Nestes termos, os conselhos são “uma das modalidades para o exercício da cidadania” (GOHN, 2004, p.29), e, com a devida legitimidade e consciência dos conselheiros componentes, em suas diversas esferas, a participação da Sociedade Civil,

organizando e exercendo fiscalização e vigilância dentro deste espaço público, pode se apresentar como importante meio de efetivação de direitos, sobremaneira, os aqui denominados de humanos fundamentais de segunda dimensão.

Outro mecanismo inerente à Sociedade Civil hábil a corroborar no processo de efetivação de Direitos Humanos Fundamentais de Segunda Dimensão, mencione-se, são as Organizações Não Governamentais - ONG, bem como as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPS, na medida em que estendem a atuação do Estado até a “ponta” mais distante da população, promovendo interação com todas as esferas da sociedade.

No que se refere às ONG’s, a contribuição se dá prioritariamente na formulação de políticas públicas que atendam os anseios e necessidades da população, na medida em que, nesse contexto de governança global, as ONGs se constituem como “atores novos que vêm ganhando destaque no plano internacional, reivindicando ações, ou, muitas vezes, corrigindo omissões do(s) Estado(s), articulando e influenciando novas ações” (SILVA, 2012, p. 87 apud ALMEIDA et. al., 2013, p.14).

Nestes termos, denota-se que a inserção das ONG’s como atores para a elaboração de novas ações sociais (incluindo-se obviamente as políticas públicas), acaba por refletir tanto na formulação destas políticas quanto na formulação de ações para o cuidado, preservação e efetivação do “social”, concretizando-se, sobremaneira, os Direitos Humanos Fundamentais de Segunda Dimensão assegurados a população.

No que tange às OSCIPS (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), segundo Gohn (1994,) é necessário analisar o contexto em que foram criadas, a saber, a reforma do Estado ocorrida durante a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, marcada por uma “orientação neoliberal que previa que as políticas públicas para as áreas de Cultura, Educação, Lazer, Esporte, Ciência e Tecnologia viessem a ser apenas gerenciadas e não mais executadas pelo Estado”. (GOHN, 1994, p. 27 apud ALMEIDA et. al., p.14).

Com efeito, denota-se que o marco de criação das OSCIP’S remete à consideração de que estes novos atores públicos não estatais deveriam atuar como executores das políticas públicas formuladas pelo Estado, cabendo a este tão somente o gerenciamento e controle das mesmas.

As OSCIPs no Direito brasileiro são regidas pela Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe em seu artigo 1º, a possibilidade de poderem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos prévios.

Esta categoria também nasce no marco da tentativa de outorgar a outras organizações sociais a cooperação para alcançar os objetivos do Estado, de forma análoga ao que ocorre nas ONG's, de modo que surge também como mecanismo de contribuição disponível no campo da Sociedade Civil para a efetivação de Direitos Humanos Fundamentais de Segunda Dimensão.

Desta forma, analisando-se os exemplos citados bem como a base teórica em torno da participação das ONG's e OSCIP's na atuação estatal, nota-se que tal ingerência tende a melhorar o funcionamento do Estado que, sozinho, não consegue promover políticas públicas de forma otimizada e adequada às realidades distintas. Desta forma, não as provendo, não há efetivação diretiva, motivo pelo qual a participação de outros “agentes sociais” se torna demasiadamente necessária.

Neste termos, assevera Gohn que:

O Estado deixa de lado o papel de executor, ou prestador direto de serviços, e passa a ter função de promotor e regulador. Quem vai executar estas políticas serão justamente as OSs e as OSCIPs, que se constituem e se qualificam como tal - através de um contrato de gestão, no caso das OSs, firmado entre o Terceiro Setor e o poder público; ou através de um desmembramento de parte do próprio poder público, via parcerias com as OSCIPs. (GOHN, 2004, p.27).

Destarte, podemos citar ainda os orçamentos participativos, na medida em que conferem maior direcionamento de recursos econômicos a causas previamente identificadas como prioridade real da população em determinado território, o que, sobremaneira, corrobora com a efetivação diretiva almejada pelos cidadãos.

Nesse sentir, segundo José Luiz Quadros de Magalhães (2006, p. 40), “o orçamento participativo é um importante mecanismo de democracia participativa que permite a integração do cidadão e de grupos de cidadãos na construção da democracia local do Brasil”, ou seja, uma forma de rebalancear a articulação entre democracia representativa e democracia participativa, conforme define Avritzer (2003).

Com efeito, o orçamento participativo, tem se revelado um espaço importante de negociação, distribuição e aplicação de investimentos na cidade e, principalmente, de

valorização da participação popular no planejamento estatal. O resultado dessa participação é a inversão de prioridades dos investimentos públicos, que faz com que setores historicamente excluídos sejam reconhecidos como sujeitos legítimos do processo de decisão governamental.

Assim, consideramos os orçamentos participativos como um meio de fortalecimento do poder local e de resgate da democracia social propiciando a participação efetiva do povo como cidadãos, a descentralização do poder, o fortalecimento dos Estados e, especialmente, os Municípios, “de maneira a criar canais de participação popular a partir do poder local” (BALESTERO, 2011, p. 57).

Nesse sentido, podemos afirmar que o orçamento participativo, enquanto instrumento da Sociedade Civil, aparece como alternativa para a atuação desta junto ao poder público, efetivando políticas públicas (sociais) e, além disso, identificando demandas sociais da população, aquilo que Boaventura de Sousa Santos (2002, p.589) denomina de “controle pela população da implementação das deliberações sobre os investimentos a serem realizados”, o que, a nosso ver, corroboraria para a efetivação dos direitos fundamentais de segunda dimensão aqui expostos.

Destarte, como mencionado, não se pretende aqui emoldurar uma teoria acerca de todas as formas de participação da Sociedade Civil nas políticas públicas visando efetivar direitos, sendo que, aquém dos instrumentos acima arrolados, podemos ainda enumerar uma série de outros menos comuns, mas de notória relevância, tais como: associações de bairros, centros de pesquisas do meio acadêmico sobre as realidades sociais, representações no Ministério Público, impetrações de ações judiciais (ação popular), dentre outros.

O que se pretendeu demonstrar no decorrer deste trabalho é que, no que concerne à efetividade dos Direitos Humanos Fundamentais de Segunda Dimensão e à implementação das Políticas Públicas, o papel da Sociedade Civil, historicamente, tem se demonstrado não como de mero espectador, mas de protagonista, na medida que:

o aprofundamento do processo democrático faz com que a sociedade civil demande a participação, que inclui a fiscalização dos administradores, e também canais de comunicação com a própria administração, que ultrapassam o exercício do direito do voto e as campanhas eleitorais” (FRISCHEISEN, 2000, p. 110 apud MARTINS; KROLING, 2006, p.165).

É aquilo que Vieira e Dupree (2004, p.62) pregam: a Sociedade Civil, de maneira geral, é um agente poderoso e importante para a implementação de direitos

(sobretudo de direitos humanos *lato sensu*), consistindo em um ator central na criação de condições para a efetivação dos mesmos, na medida em que promove o discurso que legitima as normas de direitos, sobremaneira por incluir os grupos “desprezados” e “invisíveis” perante o Estado moderno.

## **5. Considerações finais**

Na ótica da doutrina do Estado neoliberal, as estruturas das quais dispõe o Estado seriam insuficientes para atender a demanda das necessidades sociais. Dentro desta perspectiva, nota-se o surgimento de uma concepção voltada a integrar outros entes sociais para implementação de políticas que possam efetivar as finalidades do Estado, sobremaneira, dos aqui denominados Direitos Humanos Fundamentais de Segunda Dimensão.

Nesse sentido, a Sociedade Civil, através de seus instrumentos participativos, é convocada pelo Estado a assumir conjuntamente as responsabilidades pelas políticas sociais (JOHNSON, 2010), na medida em que a efetividade da implementação de políticas públicas só ocorrerá com a integração entre o cidadão e o Poder Público, de maneira a fazer os “planos construídos”, acontecerem, quebrando o “tabu” de uma organização administrativa clássica hierárquica, do administrador autoritário, ditatorial.

Destarte, como assevera Maia (2009), a real efetivação do Estado Democrático de Direito perpassa pela existência real de um espaço público que propicie diálogo livre e construtivo entre governantes e governados, de maneira que os destinatários das normas jurídicas seriam também seus coautores, contribuindo, desta forma, para a efetivação de todo arcabouço normativo- institucional.

Com efeito, verifica-se que as discussões e as controvérsias sobre o tema são inevitáveis. Por isso o debate mostra-se relevante e deve ser estimulado afundo. As soluções para os problemas e para as insuficiências do Estado devem ser discutidas não só pelos gestores, mas pelos destinatários dos serviços, que devem apresentar-se não só numa posição passiva, mas como efetivos atores das mudanças sociais.

## **Referências bibliográficas**

ALMEIDA, Roger Luiz Paz de; MAMED. Danielle de Ouro; NOGUEIRA, Caroline Barbosa Contente. O papel da sociedade civil organizada (ONG's e OSCIP's) para efetivação das políticas públicas ambientais no Brasil. *Derecho y Cambio Social*, n.33, Ano X, 2013 p. 1-20.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Editora, 2003, p. 13-60.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 18, n.2, 2012, p. 383-398.

BALESTERO, Gabriela Soares. Os orçamentos participativos como instrumento de participação popular na efetivação das políticas públicas. *Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial.*, Brasília, v. 8, n. 1, 2011, p. 45-76.

BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas - Limites e Possibilidades da Constituição brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BOBBIO, Norberto. *O Conceito de Sociedade Civil*. Rio de Janeiro: Grall, 1982.

\_\_\_\_\_. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado: lógica e mecanismos de controle*. In: Cadernos do Mare, n.01, Brasília: Mare, 1997.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil: Sua Democratização para a Reforma do Estado. In Luiz Carlos Bresser-Pereira, Jorge Wilhelm and Lourdes Sola, orgs., *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: UNESP/ENAP, 1999, p. 67-116.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2001.

CASADO FILHO, Napoleão. *Direitos Humanos e Fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 2012.

COSTA, Álisson da Silva. *A efetivação dos direitos sociais no estado democrático de direito brasileiro: uma abordagem crítico-reflexiva da Análise Econômica do direito a partir de Richard Posner e a proposta de Ronald Dworkin*. Dissertação apresentada ao programa de Pós- Graduação em Direito da Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2011.

DA SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e Participação da Comunidade em Políticas Sociais. *Saúde e Sociedade*, v. 13, n. 2, 2004, p. 20-31.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia entre a facticidade e a validade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 1.

JOHNSON, Guilherme Alfredo. As recentes transformações do controle social estatal. *REED-Revista Espaço de Diálogo e Desconexão*, Araraquara, v. 3, n.1, jul/dez 2010.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006. v. 3.

MAIA, Taciana Mara Corrêa. *Por uma administração pública democrática: além da administração pública gerencial, a administração pública societal*. Dissertação apresentada ao programa de Pós- Graduação em Direito da Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2009.

MARTINS, Marianne Rios de Souza; KROLING, Aloísio. O papel das políticas públicas na efetividade dos direitos humanos fundamentais de 2ª dimensão. *Depoimentos: Revista De Direito das Faculdades de Vitória*, Vitória, n. 10, 2006, p. 143-170.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MOURA, Lisandro Lucas de Lima. Democracia e Sociedade Civil no Brasil. *Revista Urutágua – acadêmica multidisciplinar*, Maringá, n.21, 2010, p. 174-183.

NARITA, Stella. Direitos Sociais: Direitos Humanos a serem universalizados. *Revista de Psicologia*, Fortaleza, v. 1 n. 1, 2010, p. 115-129.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 1998.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a Democracia: os caminhos para a democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. *Reinventar a Democracia*. 2. ed. Lisboa: Gradiva, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

\_\_\_\_\_. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica. 20 Anos de Constitucionalismo Democrático – E Agora?* Porto Alegre/Belo Horizonte, 2008, p. 163-206.

SIPIONI, Marcelo Eliseu; SILVA, Marta Zorzal e. Reflexões e interpretações sobre a participação e a representação em conselhos gestores de políticas públicas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 46, 2013, p. 147-158.

SORJ, Bernardo. Sociedades Civas e Relação Norte Sul: ONGs e Dependência. *Working Paper 1*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2005, p. 1-59.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, n.25, 2005, p. 209-213.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Palestra proferida no Seminário Direitos Humanos das Mulheres: A proteção internacional. Evento integrante da V Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em Brasília, em 25 de maio de 2000. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/cancado\\_bob.htm](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/cancado_bob.htm)> Acesso em: 23 out. 2013.

VIEIRA, Oscar Vilhena; DUPREE, A. Scoot. Reflexões acerca da sociedade civil e dos direitos humanos. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 1, Ano 1, 2004, p. 49-69.

WEIS, Carlos. *Os direitos humanos contemporâneos*. São Paulo: Malheiros, 1999.

WOLKMER, Antonio Carlos. Direitos humanos: novas dimensões e novas fundamentações. *Direito em Debate*, Ijuí, n. 16/17, 2002, p. 9-32.