

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

ANTONIO CELSO BAETA MINHOTO

FERNANDO DE BRITO ALVES

ANDRE STUDART LEITAO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG - Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove - São Paulo

Representante Discente - FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF - Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP - São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM- Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG - Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB - Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFES - Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor - Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec - Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC - Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali - Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC - Minas Gerais)

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Andre Studart Leitao; Antonio Celso Baeta Minhoto; Fernando de Brito Alves – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-144-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

O GT II recebeu os trabalhos abaixo listados, seguindo-se pequena ementa-resumo de cada uma das respectivas apresentações:

1. UMA ANÁLISE DA RECEPÇÃO DO TESTE DA PROPORCIONALIDADE PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL À LUZ DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS – Nathália Soares Corrêa. Adotou-se a estrutura de Robert Alexy para verificar a aplicação da proporcionalidade no julgamento dos DDHH e DDFF pelo STF. A teoria de Alexy não vem sendo bem aplicada pelo STF.

2. JUSTIÇA SOCIAL NO COMBATE À DESIGUALDADE NO BRASIL: OS DESAFIOS DO DIREITO À EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA – Wagner Casagrande. A partir de Piketty, o autor estudou a concentração de renda e a desigualdade na tributação, em desfavor dos mais pobres. Deveria haver um aumento de impostos sobre vendas de produtos revertidos para a educação pública.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS NO BRASIL – Heloisa Sami Daou. Histórico dos direitos sociais; não basta a CF prever esses direitos. Políticas públicas são fundamentais para concretizar esses direitos sociais.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO À MULHER VÍTIMA DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: NECESSÁRIA IMPLEMENTAÇÃO DE CASAS-ABRIGO – Caroline Fockink Ritt, Eduardo Ritt. Analisou o aumento da violência contra a mulher na pandemia. Há uma deficiência no atendimento de mulheres vulneráveis em casas-abrigo.

5. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À MORADIA: O DIREITO REAL DE LAJE EM TELA – Murilo Leone Casadei, Plínio Antônio Britto Gentil, Fernando Passos - NÃO HOUVE APRESENTAÇÃO.

6. ORÇAMENTO DE GUERRA: REFLEXÃO SOB A PERSPECTIVA DE INCLUSÃO SOCIAL – Ilton Garcia Da Costa, Ronaldo Sergio Duarte. Há uma grande desigualdade social em nível global e no Brasil não é diferente. Há uma responsabilidade fiscal a ser atendida, mas, numa pandemia, isso precisa ser contextualizado.

7. O RECONHECIMENTO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO À LUZ DAS FONTES DO DIREITO INTERNACIONAL – Jacqueline Taís Menezes Paez Cury, Lucas Gonçalves da Silva. O direito ao desenvolvimento deveria ser um DH, mas não é expresso em nenhum documento internacional. Decorre de uma cooperação entre os países para que haja transferência de recursos tecnológicos e financeiros entre esses países.

8. O PROCESSO ESTRUTURAL E A DECISÃO ESTRUTURANTE: APLICABILIDADE NAS DEMANDAS COMPLEXAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE – Fernando da Silva Luque. O Estado deve assegurar o direito à saúde. Processo estrutural traz uma nova configuração ao processo civil, com um juiz mais atuante e uma estrutura processual mais flexível. O processo precisa ser mais interativo.

9. O USO DA TECNOLOGIA NO DIREITO COMO FATOR DE INCLUSÃO FACE À PANDEMIA – Fátima de Paula Ferreira, Fernando Palma Pimenta Furlan, Kádyan de Paula Gonzaga e Castro. Os direitos e garantias fundamentais como busca da justiça social. A contrariedade surge na democracia, quando uma maioria, exercendo o poder, impõe um modelo de valores às minorias.

10. IMPACTO EFETIVO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS NA PERSPECTIVA DE ACESSO A DIREITOS – Pedro Luis Menti Sanchez, Alexandre Gil de Mello. Nas políticas públicas há uma ideia de ciclos de composição: identificação; inserção dos temas na agenda; formulação; medidas legais; implementação.

11. INCENTIVOS FISCAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO PARA PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE: ICMS ECOLÓGICO – Marcelo Nogueira, Plínio Antônio Britto Gentil, Carla Abrantkoski Rister. ICMS ecológico nasceu para compensar os municípios, tal com disposto na lei 8510. Em 2019, foram repassados \$ 150 MM a 186 em SP. É um incentivo para preservar o meio-ambiente.

12. AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO E DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS METODOLÓGICOS APLICÁVEIS AO PROCESSO LEGISLATIVO - Robert Bonifácio da Silva, Lucas Cavalcanti Velasco, Victor Hugo Gomes Lopes. Pesquisa busca situar o processo legislativo na formulação de políticas públicas. "Elementos de racionalidade legislativa": busca de uma maior consistência na formulação de políticas públicas.

13. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E ACESSO AO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À EDUCAÇÃO: O CASO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DO INSTITUTO FEDERAL SUL-RIO-GRANDENSE – Laerte Radtke Karnopp. Direito à educação e o acesso dos mais vulneráveis. A pesquisa adota as ideias de Paulo Freire como fio condutor da formação de autonomia humana pela educação.

14. A RETOMADA DAS AULAS PRESENCIAIS DURANTE A PANDEMIA E O DIREITO À EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA DA PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES – Alexandre Gil de Mello, Vivianne Rigoldi, Pedro Luis Menti Sanchez. Duas questões: exercício do direito à educação está acima dos demais? Pode-se afirmar que há colisão de direitos para crianças e adolescentes?

15. POLÍTICA PÚBLICA EMERGENCIAL E O NOVO MECANISMO TRANSDISCIPLINAR – Arianne Brito Cal Athias, Jessica Rabelo Barbosa. Políticas públicas numa nova dinâmica de tomada de decisões, efetivação de políticas públicas de modo mais racional e econômico (NUDGES).

16. A NECESSÁRIA ATUAÇÃO CONJUNTA DOS ENTES FEDERADOS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE EM TEMPOS DE PANDEMIA – Simone Letícia Severo e Sousa Dabés Leão, Michelle Lucas Cardoso Balbino. É preciso conhecer bem o objeto a ser tratado, a pandemia. Há divergências entre união e estados no tratamento da pandemia, isso gera confusão na gestão do problema.

17. A CRISE NA SAÚDE GLOBAL E OS DILEMAS ÉTICOS/MORAIS EVIDENCIADOS PELA COVID-19: A IMPORTÂNCIA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA A SEGURANÇA EM TEMPOS DE PANDEMIA – Natalie Maria de Oliveira de Almeida, Felipe Costa Camarão, Edith Maria Barbosa Ramos. Dilemas envolvendo a saúde, com opções entre garantia do acesso à saúde e universalizar esse acesso. "Dilema do Bonde" de Michael Sandel.

Prof. Dr. Andre Studart Leitao

Prof. Dr. Antonio Celso Baeta Minhoto

Prof. Dr. Fernando De Brito Alves

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas II apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram

selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

IMPACTO EFETIVO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS NA PERSPECTIVA DE ACESSO A DIREITOS

EFFECTIVE IMPACT OF SOCIAL PARTICIPATION IN THE FORMULATION OF PUBLIC SOCIAL POLICIES FROM THE PERSPECTIVE OF ACCESS TO RIGHTS

Pedro Luis Menti Sanchez ¹

Alexandre Gil de Mello ²

Resumo

Nos últimos anos, no Brasil, tem-se observado uma mobilidade da participação da sociedade civil que vem conquistando espaços importantes na participação democrática em instâncias deliberativas no que tange a condução das Políticas Públicas. O artigo pretende refletir sobre o controle exercido pelos conselhos de políticas públicas, a partir da perspectiva da sociedade na formulação das mesmas, validada com o segmento de democratização trazido pela Constituição Federal de 1988. A pertinência do presente artigo está em apontar a participação da sociedade para o controle das políticas públicas, além de impulsionar o interesse no cidadão.

Palavras-chave: Impacto, Participação social, Políticas públicas, Controle social, Direitos

Abstract/Resumen/Résumé

In recent years, in Brazil, there has been a mobility of civil society participation that has been conquering important spaces in democratic participation in deliberative instances regarding the conduct of Public Policies. The article intends to reflect on the control exercised by public policy councils, from the perspective of society in formulating them, validated with the democratization segment brought by the Federal Constitution of 1988. The relevance of this article is to point out the participation of society for the control of public policies, in addition to boosting interest in the citizen.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Impact, Social participation, Public policy, Social control, Rights

¹ Mestrando em direito pelo (UNIVEM), Especialista em gestão de políticas públicas (UNI DOM BOSCO), Especialista em direito administrativo e gestão municipal (UNITOLEDO), Professor na graduação em direito (FUNPEPE).

² Mestrando em direito pelo (UNIVEM), Especialista em promoção do desenvolvimento infantil (USP).

1 INTRODUÇÃO

No decorrer do estudo sobre as políticas públicas, é notória a associação do tema com a concepção de participação popular. Tal fato se deve particularmente, pelo crescimento gradativo do interesse da sociedade em compreender como tais políticas podem atingir outras áreas, como saúde, educação, lazer, e meio ambiente. Além do mais, buscar entender como são tomadas determinadas decisões pelos variados setores do governo, faz com que a sociedade, por meio de variados canais de participação e controle, consiga avaliar se estas políticas estão sendo cumpridas adequadamente.

Uma das grandes referências na busca pela democracia no Brasil foi o movimento “Diretas Já”. Em um quadro de autoritarismo, repressão e censura a sociedade por meio de uma só voz, pleiteou o direito substancial de participação popular: o voto. O fortalecimento deste direito foi garantido com a publicação da Constituição Federal de 1988, que ficou conhecida como a Constituição Cidadã, depois das palavras do Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, em 05 de outubro de 1988. Com o surgimento desta constituição, a participação popular foi considerada como direito Constitucional nas solicitações de decisão e acompanhamento da gestão pública. Desde então, os procedimentos interativos foram institucionalizados, no contexto da sociedade.

De acordo com Presoto e Westphal (2005, p. 69) “explicar participação não é um trabalho fácil, pois se trata de uma atividade com interpretações distintas. Segundo o período e a circunstância histórica, ela se apresenta relacionada a termos variados, como conscientização, representação, cidadania, democracia, organização, etc.”.

Nessa perspectiva, a presença da sociedade pode ser conceituada como toda e qualquer forma, seja individual ou de maneira coletiva, de os sujeitos participarem de movimentos políticos (Dallari, 1985 apud DIAS, 2007).

Para Brava (1994, p.9) “a participação do povo é compreendida como uma influência constante, representada constantemente nas definições e nas decisões das políticas públicas”.

Moreira Neto (2000, p.137) discorre sobre a importância para a democracia da participação popular:

Participação é decisiva para as democracias contemporâneas, contribuindo para a governabilidade (eficiência), a contenção de abusos (ilegalidade), a atenção de todos os interesses (justiça), a tomada de decisões mais sábias e prudentes (legitimidade), o desenvolvimento da personalidade das pessoas (civismo) e tornar os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem) MOREIRA NETO (2000, p.137).

Diante do contexto, ou seja, do dever da participação do povo para o fortalecimento da democracia, surgiu a problemática da pesquisa: como se efetivam a participação e o controle social exercidos pela sociedade civil na formulação das políticas públicas?

A metodologia adotada para o desenvolvimento da pesquisa foi um levantamento bibliográfico que se faz necessário à fundamentação teórica do estudo, como é habitual em investigações científicas.

O artigo se justifica pelo fato de os movimentos políticos, econômicos e sociais terem proclamado uma atuação política concreta nas esferas de tomada de decisões governamentais com o surgimento dos conselhos gestores de políticas públicas municipais, estaduais e federais e de dimensões legais que amparam a atuação da sociedade nos debates em todos os contextos do governo. Os Conselhos de Políticas Públicas são ambientes favorecidos para a ação do Controle Social a implantação de novas ferramentas de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil e anseiam a oportunidade de somar novas maneiras de atuação cidadã que vai além da Democracia Representativa, e dessa maneira aumentar a experiência de cidadania.

2. AFINAL, O QUE É DEMOCRACIA?

A Democracia surgiu na Grécia onde o governo era realmente exercido pelo povo, que fazia reuniões em praça pública para tratar de vários assuntos e problemas, era a chamada Democracia Direta. Neste tipo de democracia, as decisões são tomadas em assembleias públicas. Com o crescimento das populações, as reuniões em praça pública ficaram impossíveis de acontecer, surgiu, então um novo tipo de Democracia, a Democracia Representativa, onde o povo se reúne e escolhe – por meio do voto os representantes que irão tomar decisões em seu nome. Este é o processo mais comum de tomada de decisão nos governos democráticos, também chamado de mandato político.

É um sistema de governança onde todas as importantes deliberações políticas estão com a sociedade, que elegem seus representantes através do voto. É um sistema de governo que pode ser encontrado no regime presidencialista, onde o presidente é o mais alto

representante do povo, ou no regime parlamentarista, onde há o presidente escolhido pela sociedade e o primeiro ministro que toma as principais decisões políticas.

Uma das principais utilidades da democracia é a defesa dos direitos humanos essenciais, como as liberdades de manifestação e expressão, liberdade religiosa, o amparo legal, e as chances de participação na vida política, econômica, e cultural da sociedade. O povo tem os direitos expressos, e os deveres de participar no sistema político que vai amparar seus direitos e sua liberdade.

A concepção de democracia não é algo imóvel, e sim algo empreendedor, em permanente aperfeiçoamento, sendo válido dizer que nunca aconteceu de forma plena, pois sua construção e aperfeiçoamento advêm dos acontecimentos históricos, como um processo de continuidade transpessoal, inflexível a qualquer junção do processo político a determinadas pessoas. (CANOTILHO, 2002).

Ainda de acordo com Canotilho (2002):

“(...) o princípio democrático é um princípio jurídico constitucional com dimensões materiais e dimensões organizativo-procedimentais. (...) normativo substancialmente, porque a constituição condicionou a legitimidade do domínio político à prossecução de determinados fins e à realização de determinados valores e princípios (soberania popular, garantia dos direitos fundamentais, pluralismo de expressão e organização política democrática); normativo-processualmente, porque vinculou a legitimação do poder à observância de determinadas regras e processos (Legitimation durch Verfahren). É com base na articulação das bondades materiais e das bondades procedimentais que a Constituição respondeu aos desafios da legitimação ao conformar normativamente o princípio democrático como forma de vida, como forma de nacionalização do processo político e como forma de legitimação do poder. O princípio democrático constitucionalmente consagrado é mais do que um método ou técnica de os governantes escolherem os governados, pois, como princípio normativo, considerado nos seus variados aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, ele aspira a tornar-se impulso dirigente de uma sociedade.”

Democracia é uma palavra que se origina do grego que pode ser delineada como governo (kratos) do povo (demo). Assim, a democracia pode ser conhecida como um método governamental onde o povo é quem deve fazer as deliberações políticas e de poder, podendo ser direta, indireta ou semi-direta: quando não há meio de todos os cidadãos deliberarem, as mesmas passam a ser tomadas por representantes eleitos na democracia indireta, nesse contexto, são os conselhos que tomam as decisões no lugar daqueles que os nomearam.

Quando se fala em Brasil, só se pode falar em redemocratização quando se leva em conta o ciclo obscuro que se iniciou com o golpe militar em 1964.

O período que antecedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988 deixou marcas profundas no seio da sociedade brasileira, isto se deu em razão de prevalecer no regime ditatorial então vigente, um total cerceamento ao exercício dos direitos de cidadania política. Esse quadro começou a ser mudado a partir da Assembleia Nacional Constituinte, que reconhecendo a importância da participação popular na

elaboração do texto Constitucional, proporcionou a oportunidade da concretização dos anseios da população brasileira (FONSECA, 2009, p. 14).

Os filósofos Platão e Aristóteles falaram sobre muitas das principais indagações políticas de sua época e escreveram algumas obras onde nos mostra com clareza suas ideias no que tange a política grega e, baseados nos diagnósticos das sociedades e suas devidas relações entre a sociedade e a política.

Nos dias atuais a democracia se tornou um sistema político, não somente um comando, onde a autoridade é conferida ao povo.

A democracia tem várias características de liberdade individual:

- Igualdade perante a lei sem distinção de sexo, raça ou credo;
- Direito ao voto;
- Educação;
- Direito ao livre exercício de qualquer trabalho ou profissão.

Em conformidade com Peter Haberer, a democracia simboliza a proteção corporativa e a política da dignidade da pessoa humana e da pluralidade de perspectivas. Dessa maneira, como salienta Ingo Wolfgang Scarlet, o sujeito, perante a utilização de direitos de participação política ativa e passiva, certifica a sua condição de elemento do processo decisório sobre o próprio destino e da comunidade em que está inserido.

De acordo com Luís Roberto Barroso, 2015 nos dias atuais, a democracia não se encontra limitada somente ao ato de votar, a mesma se encontra pautada em um constante debate público, devendo estar em consonância com as deliberações políticas. Os participantes desse debate são todos os setores da sociedade, incluindo movimentos sociais, cidadãos comuns, sindicatos, associações, universidades, etc. A democracia na sua forma decisória significa a permuta de argumentações, ofertamento de razões e a justificativa das deliberações que impactam a coletividade.

Ainda nas palavras de Barroso, se faz importante discorrer:

O Brasil enfrenta muitos problemas que vêm de longe. Conseguimos avançar muito, mas ainda estamos atrasados e com pressa. Por essa razão, é preciso ir buscar soluções e respostas originais, fora da caixa. O debate de ideias deve ser universal, mas as soluções devem ser particulares. Nem tudo o que eu penso e disse pode ser universalizado. Cada povo carrega a sua própria história, as suas circunstâncias e os seus desafios. (BARROSO, 2015)

3. DIGNIDADE HUMANA NO PENSAMENTO DE KANT

É habitual atribuir a premissa do princípio da dignidade humana ao pensamento de Immanuel Kant. Indubitavelmente tal atributo ocorre pelo fato de Kant ter sido o pioneiro a reconhecer que ao homem não se deve atribuir valor – assim entendido como preço –, precisamente no padrão em que deve ser encarado como um fim em si mesmo e em função da sua autonomia enquanto ser racional. CUNHA (2002) bem destaca a modernidade do tema e a cognição de que se deve a Kant sua mais pregressa enunciação:

O sistema internacional de proteção aos direitos humanos, construído posteriormente à Segunda Guerra Mundial, caracteriza-se por ser uma resposta à emergência, no período entre guerras, de diferentes regimes totalitários, aos quais se atribuía em grande parte, a responsabilidade pelo conflito que havia abalado o mundo. Dessa forma, a compreensão do fenômeno totalitário é pressuposto do entendimento em torno do sentido e do alcance desse sistema protetivo. (CUNHA, 2002)

De acordo com Kant, a dignidade é o valor de que se confere tudo o que não tem preço, quer dizer, de que não está sujeito a ser trocado por um proporcional. A herança das reflexões de Kant para a filosofia dos direitos humanos, sobretudo, é a isonomia na atribuição da dignidade. Ao passo em que a independência no desempenho da razão prática é um requisito singular para que um ser se vista de dignidade, e que todos os seres humanos desfrutam dessa autonomia, considera-se que a condição humana é o alicerce fundamental e suficiente à dignidade, livremente de qualquer tipo de reconhecimento social.

Garcia (2004) discorre ainda mais sobre a importância de Kant para o entendimento do que cotidianamente se compreende por dignidade da pessoa humana, considerando até mesmo o texto da Declaração Universal dos Direitos do Homem uma reprodução direta:

Nos seus Fundamentos da metafísica (12ª seção), EMMANUEL KANT afirma que a pessoa humana não deve jamais ser tratada como meio de seus próprios fins, mas sempre também como um fim em si mesma. Em outros termos, o homem não deve jamais ser utilizado unicamente como meio sem considerar-se que ele é, ao mesmo tempo, um fim em si. A dignidade, tal como definida na moral kantiana, é o primeiro direito fundamental de todo homem, como determina o art. 1º da Declaração dos Direitos do Homem (1948): "Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir uns com os outros num espírito de fraternidade.

Comparato (2003) centrado na teoria de Kant de que o ser humano nunca deve ser visto como “coisa”, também evidencia a necessidade de se remodelar a concepção de dignidade da pessoa humana.

Têm o seu princípio ético na dignidade da pessoa humana os direitos, autonomia, prerrogativas privadas e os direitos econômicos, culturais e sociais universais a todos os indivíduos. (MIRANDA apud SIQUEIRA CASTRO, p.174)

Ingo Wolfgang Sarlet bem delinea a dignidade da pessoa humana (2001, p.60):

Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humanos.

Substancialmente, o direito da pessoa humana apresenta três formações, merecendo ser contempladas:

Os direitos de primeira geração/dimensão são aqueles que limitam a atuação do poder estatal na esfera da liberdade do indivíduo. [...] também são chamados de “liberdades públicas negativas”, ou simplesmente “direitos negativos”. Já os direitos de segunda geração, de caráter social, econômico e cultural, exigem uma efetiva atuação prestacional do poder público para que seja alcançado o substrato mínimo exigido pela dignidade humana. Por sua vez, os direitos de terceira geração, inspirados pela solidariedade, passam a se preocupar com as necessidades do gênero humano, visto como um todo e não apenas individualmente ou dentro de determinada classe. (SILVEIRA, 2013).

É fundamental para o estudo mencionar o conceito de Luis Roberto Barroso (2013, p. 63), que considera a amplitude expressiva do assunto:

[...] a dignidade humana é um conceito multifacetado, que está presente na religião, na filosofia, na política e no direito. Há um razoável consenso de que ela constitui um valor fundamental subjacente às democracias constitucionais de modo geral, mesmo quando não expressamente prevista nas suas constituições.

José Miguel Garcia Medina (2017, p. 107) substancia a relevância desse axioma, assim como sua pertinência, ao dizer que trata “de princípio de aceitação universal, compondo o núcleo central no qual necessita gravitar todo o sistema regulamentário, cerne dos direitos fundamentais”.

Machado 2002, apud Lourenço 2014 relata que:

A dignidade da pessoa humana representa uma síntese, dotada de um elevado grau de generosidade e abstração, dos principais desenvolvimentos teológicos, filosóficos, ideológicos e ético-políticos resultantes da reflexão multissecular em torno da pessoa e do significado que as suas capacidades, exigências e objetivos espirituais, morais, racionais, intelectuais, emocionais, físicos e sociais, juntamente com as suas limitações e necessidades devem assumir na conformação da comunidade política.

Barroso 2013, apud Lourenço 2014 afirma que:

A dignidade humana e os direitos humanos (ou fundamentais) são intimamente relacionados, com duas faces de uma mesma moeda ou, para usar uma imagem comum, as duas faces da Jano. Uma voltada para a filosofia, expressa os valores morais que singularizam todas as pessoas, tornando-as merecedoras de igual respeito e consideração; voltada para o Direito, contemplando os direitos fundamentais.

4. PRINCÍPIO DA DIFERENÇA

Em 1971, John Rawls introduziu “Uma teoria da justiça”, referência filosófica na compreensão da virtude, apontado como a primeira das instituições sociais, tencionando construir seu raciocínio na seleção de princípios regentes da justiça como igualdade, a datar de um contratualismo hipotético. Seu entendimento significativo favorece a reformulação ou revogação de leis e instituições abusivas, ainda que se apresentem eficazes e bem estruturadas.

Rawls (2008, p. 12) segura que a justiça necessita ser compreendida como a constância apropriada entre as existências heterogêneas. Delineia o conceito de justiça, peculiar a todos os sujeitos integrantes do processo de colaboração, como um grupo de conceitos relacionados que determina reconhecer as ponderações essenciais que definem esse equilíbrio.

Determinadas as concepções, concebe o alicerce básico da sociedade por meio de concepções que consentem a construção da divisão de vantagens sobre os componentes distributivos associados, e relata (2008, p. 5) que os fundamentos da justiça social são “uma maneira de conferir direitos e deveres nas organizações básicas da sociedade e apontam o compartilhamento apropriado dos proventos e das funções da cooperação social”.

Determina, portanto (2008, p. 6), a elaboração pública de justiça como “aquilo que constitui a carta fundamental de uma associação humana bem ordenada”, aí refletida os critérios dos direitos e deveres essenciais, assim como a declaração das parcelas equitativas adequadas.

Nesse contexto, a sociedade é tida como um sistema distributivo de assistência. Dessa forma, a partilha dos requisitos e benefícios deve ser alicerçada por concepções discutidas e aceitas pelo corpo social. Consciente de que a profusão de valores terá influência na tomada dessas decisões, assim como de que as concepções deveriam ser construídas além de interesses de grupos ou classes, Rawls (2008, p. 21 e 166) propõe uma criação eventual

chamada posição original, onde acontece a reunião para discussão e determinação de tais princípios.

A posição original é demarcada por um fator de neutralidade, fundamental para se conseguir alcançar a justiça como igualdade, alegando-se que os sujeitos presentes não levem para a decisão valores pessoais, assim como entendimento sobre seus princípios, posições sociais, gostos e preferências morais. Tal neutralização acontece pelo fato de os sujeitos estarem envolvidos pelo véu de ignorância, que os impossibilitam de enxergarem em si e nas outras tais situações (RAWLS, 2008, p. 166), ou, como sustenta Gargarella (2008, p. 21),

Os impede de conhecer qual é a sua classe ou status social, a sorte ou desventura que tiveram na distribuição de capacidades naturais, sua inteligência, sua força, sua raça, a geração a qual pertencem etc.

É fundamental evidenciar que o ponto de vista de Rawls sobre o que se entende como liberdades essenciais a priori não se podem misturar com o aspecto ampliativo proporcionado no constitucionalismo brasileiro. Esse núcleo básico seria de início limitado aos direitos civis e políticos.

Dessa maneira, poder-se-ia entender que o Estado tem a responsabilidade de assegurar, de acordo o que envolve seus princípios, os direitos essenciais, de tal maneira a viabilizar aos indivíduos as circunstâncias essenciais para a execução de tais direitos, em razão do que se deve prevalecer pela uniformidade de oportunidades. Nessa perspectiva, a obra de Rawls é um poderoso instrumento para se pensar nas políticas públicas como um todo.

5. POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

O Estado, como depositário do poder político, constitui os grupos sociais voltados ao bem comum, relacionando a execução das deficiências individuais com as deficiências coletivas.

Segundo Maria Paula Dallari Bucci:

“Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”

Pode-se conceituar as Políticas Públicas como fenômeno jurídico, nota-se sua natureza jurídica e estabelece-se o regime jurídico aplicável à atuação do Estado e também de todos os participantes de seu cumprimento.

É de fundamental importância apontar que as políticas públicas a serem expandidas no Brasil, devem ter o objetivo da antevisão da cidadania em todas as suas esferas, compreendendo os variados contextos políticos, sociais e econômicos, assim como atender às especificidades de inclusão social, pois esta é a definição constitucional de 1988.

A presença da sociedade na gestão pública é sinalizada como um pressuposto do sistema democrático com a participação da sociedade, adotado pela CF/88, que trouxe inovações, como acolhimento aos direitos humanos econômicos, culturais e sociais. Tal participação demarca um início indissociável da democracia, assegurando, não somente aos indivíduos, mas também, conseqüentemente a grupos e associações, o direito à atuação política, à informação e à defesa de seus interesses, proporcionando-lhes a atuação na gestão dos bens e serviços sociais. (DALLARI, 1996).

No que tange a relação Estado e Sociedade, tem-se uma aproximação coerente do princípio de Hobbes que faz considerações sobre a questão do controle do Estado sobre a sociedade. Neste sentido, o Estado tem como foco garantir a paz e priorizar a vida dos que a ele pertençam (BOBBIO; PASQUINO; MATTEUCCI, 2008).

A participação popular tem alcançado diversas maneiras de compreensão. Segundo Di Pietro (2005), tal comportamento pode ser dividido em dois grupos: participação direta, como a atividades da sociedade, através de referendo, plebiscito; e participação indireta, como por exemplo, atuando através de ouvidorias, ou de conselhos.

Sob a luz de Behring e Bosschetti (2006) é fundamental entender as demarcações dos direitos de cidadania nas fronteiras do capitalismo, ainda que permitam minimizar as diferenças sociais.

A realidade social dos dias atuais requer do Estado um vasto rol de atividades para a preservação da cidadania e a concretização dos direitos fundamentais, daí a assertiva de que o Estado é Democrático e Social de Direito, consistindo que deve exercer políticas ou programas de ação, para alcançar determinados objetivos sociais.

6. CICLO DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A imagem das políticas públicas, no contexto jurídico, aparece como uma maneira de concretização dos direitos sociais, oriundo de transformação do Estado liberal ocorrida no século XX. Demandam prestações positivas do Estado com os chamados direitos sociais, apresentando-se no universo jurídico as políticas públicas. Por conseguinte, as políticas públicas são estabelecidas como protótipo, que tem um foco econômico, político e social a ser alcançado, fruta de uma composição com o ordenamento jurídico-constitucional, quer dizer, as políticas públicas envolvem em um encargo de concretização por parte de todos os poderes estatais e, não somente o poder executivo. Igualmente, o processo de composição à efetuação de alguma política pública deverá respeitar, nesse ponto de vista, o apresentado pelo art. 3º da Constituição Federal de 1988 (DWORKIN, 1999).

Assim, o Estado deve delinear várias ações com vistas à coletividade (ordem pública), com o objetivo de efetivar um direito voltado à comunidade. O fazer das políticas públicas envolve alguns estágios, condensado da seguinte maneira, inspirado em Theodoulou (1995):

- a) reconhecimento do problema e identificação das temáticas envolvidas naquela mesma área de atuação, em outros segmentos da Administração Pública, que possam contribuir para favorecer ou bloquear as soluções;
- b) inserção do tema na agenda de ação do poder público;
- c) formulação da política pública a ser concretizada, traduzindo-se concretamente as ações;
- d) adoção da política pública, não só edição de ato, mobilização de órgãos e adoção de medidas necessárias;
- e) implementação da política, envolvendo ações concretas por parte dos órgãos administrativos envolvidos;
- f) análise da avaliação da política pública executada, à vista dos parâmetros que originalmente pautaram a sua concepção.

Assim, não se pode condensar as políticas públicas somente ao ato de implementar, pois existe todo um processo, partindo da escolha feita pelo legislador, dentro estatuto, até a formulação feita pela Administração Pública, assim como aceitação de atos fundamentais à realização de determinada política pública. Da mesma maneira, nesse ínterim, há assistência do Poder Judiciário que investigará a adaptação entre o modelo recomendado como propósito social, político ou econômico preconizado na Constituição Federal. (BUCCI, 2006; BUCCI, 2002; BUCCI, 1996)

Essas distinções são fundamentais à superação da celeuma criada com base em leituras de Ronald Dworkin, leituras as quais se mostram dissonantes com o proposto ao longo da obra do autor. Colocando-se fim a esse debate inócuo, do ponto de vista científico, é possível elaborar considerações em relação ao espaço das políticas públicas no Direito Administrativo, bem como considerações fundamentais a questões fulcrais como o poder discricionário da Administração Pública. Considerações que seriam inviáveis, caso

seguíssemos o conceito proposto por Dallari Bucci acerca das políticas públicas (BUCCI, 2006), pelos motivos expostos. Isso porque deixaria as políticas públicas no campo da política e a retiraria do campo jurídico.

7. PARTICIPAÇÃO SOCIAL ANTES E DURANTE A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A soberania popular, sob o ponto de vista normativo, está prevista no artigo 1º, parágrafo único, segunda parte da CF/88, que estabelece que todo poder provém do povo, que o desempenha através de representantes eleitos ou diretamente. Como resultado dessa deliberação constitucional, tem-se os direitos políticos, determinado como um agrupamento de regras que normatizam as maneiras de atuação da participação popular, nos termos do artigo 14 da CF/88.

De acordo com Vitale (2008), baseado no artigo 1º da CF/88, apareceram várias previsões no tocante a democracia participativa: abordando a esfera do Poder Executivo, afirma-se que a CF/88 estabelece uma ligação entre participação e direitos sociais. No contexto da seguridade social, Constituição prenuncia a “participação democrática e descentralizada do poder administrativo, com a atuação da comunidade, em específico de empresários, trabalhadores e aposentada” (art. 194, VII); no tocante à assistência social, o texto faz referência a “participação do povo, através de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (art. 204, II).

A relevância das políticas públicas na concretização da democracia ficou clara quando a sociedade buscou maneiras de solidificação dos direitos de primeira particularmente, os direitos humanos. Logo depois, foram atrás dos direitos sociais objetivavam a garantia do exercício dos direitos humanos, estando atrelados aos direitos econômicos, sociais e culturais. (CARVALHO, 2003).

Nos dias atuais a participação popular tem absorvido interesse especificamente interno dos Estados, passando a integrar a lista de reuniões internacionais de âmbito regional. Dessa forma, a Organização dos Estados Americanos - OEA enxerga em seus regulamentos que a atuação do povo nos processos relativos a seu desenvolvimento é direito, a responsabilidade e condição fundamental para a atuação plena e efetiva da democracia.

De acordo com Rocha (2011), as diversas concepções acerca da participação popular podem ser resumidas em:

a) participação popular comunitária: surgida no início do século XXI, representa um novo padrão de relação entre o Estado e a sociedade no setor da educação, visando dar respostas ao problema do binômio pobreza-educação. Tem como características a assistência aos mais desamparados econômica e socialmente, através das escolas comunitárias, por ressaltar os valores da educação, do trabalho e do coletivismo como meios para o progresso. Essa concepção definiu a comunidade como social e culturalmente homogênea, com identidade própria e com uma suposta predisposição à solidariedade e ao trabalho voluntário; e ao Estado foi dado o papel de estimular a comunidade a se unir, organizar-se, enquanto solução em si mesma, passando esta a exercer um papel minimamente ativo e consciente.

b) participação popular contestatária: na década de 1970, a participação passa a ter um sentido de reação e contestação contra as limitações governamentais à tentativa de conquista da educação pelas classes populares. Dessa forma, o espaço de participação ultrapassa o setor da educação, e alcança o conjunto da sociedade e do Estado. Para esse enfoque, qualquer aproximação com o Estado era encarada como manipulação, e o sentido da participação era o de acumular forças para a luta permanente pela mudança do modelo existente; e

c) participação popular cidadã e o controle social do Estado: segundo esse enfoque, o Estado Democrático de Direito reconhece a necessidade de defender a sociedade contra os eventuais excessos no funcionamento da máquina administrativa estatal, por meio da divisão de função entre os poderes e os mecanismos de controle, em nome da sociedade.

Essa grandeza de soberania popular é a que assegura o funcionamento da democracia para além dos contextos sociais de poder, dando representatividade eleitoral, levando em consideração os interesses coletivos do povo, com uma visão global e completa da sociedade e das questões do desenvolvimento. (ROCHA, 2011)

8. CONCLUSÃO

Com o regime de democratização encaminhado pela promulgação da Constituição Federal em 1988, decorreu a globalização dos direitos sociais, econômicos, culturais, ampliando a importância da cidadania e da democracia, e um novo ponto de vista do papel do Estado. Ganha evidência o advento da participação popular na gestão pública, que se encontra no parágrafo único do artigo 1º da CF/88, onde diz que todo poder advém do povo, que o desempenha através de representantes eleitos, ou diretamente. Tal soberania popular passou a ser vista como uma maneira de proximidade entre o povo e o Estado.

Respondendo o problema descrito na parte introdutória do artigo pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988 modificou a relação do Estado com a sociedade, tendo por base a participação de organizações civis na formulação e co-gestão das políticas públicas, por meio de espaços de participação direta nas decisões dos governos, a participação da sociedade na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas em alguns casos é assegurada na própria lei que as concebe. No tocante a educação e a saúde, a sociedade

participa de maneira ativa mediante os conselhos em nível municipal, estadual e federal. A atuação deve ser entendida sob o ponto da qualidade do participante, fazendo-se necessário que os integrantes tenham um entendimento prévio sobre o que será exposto, sendo que, muitas vezes, somente o entendimento não é o bastante. Indispensável é o empenho de participar, a ânsia de fazer parte do processo deliberativo. A propensão é que o grau de participação vá evoluindo com o tempo, adquirindo excelência na participação durante experiência participativa.

Bobbio (2004) reconhece a propagação dos atos do poder como o autêntico “momento de transformação” na guinada do Estado moderno, que passa de Estado absoluto para Estado de Direito, compreendido como aquele em que os feitos da Administração Pública são sujeitos a um controle jurisdicional. Assim, pode-se declarar que uma maior clareza na administração possibilita uma maneira de autocontrole de baixo custo e alta eficiência política, pois quando se tem informação alcançável, o domínio, por parte da sociedade, dos três poderes e do Tribunal de Contas da União, torna-se bem-sucedido.

É necessário identificar a relevância da função complementar do Estado na disposição das forças sociais, buscando garantias do exercício efetivo dos direitos sociais, assim como ao viabilizar as ferramentas necessárias para a prática da cidadania, com olhos voltados a certificar que a autoridade governamental se porte em conformidade com as concepções previstas na Constituição Federal brasileira.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luis Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial**. Traduzido por Humberto Laport de Mello. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

_____, Luís Roberto. **Democracia não se limita ao voto**. Brasília, 2015.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 15. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **As políticas públicas e o Direito Administrativo**. Revista Trimestral de Direito Público, v. 13, p. 134-144, 1996.

_____. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva 2002.

_____. **O conceito de política pública em direito. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva p. 1- 49, 2006

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 14 jun. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5ª ed., Coimbra: Almedina, 2002.

COMPARATO, Fábio Konder – **A afirmação histórica dos direitos humanos**, 3. ed. – São Paulo: Saraiva, 2003.

CUNHA, Alexandre dos Santos – **A normatividade da pessoa humana: o estudo jurídico da personalidade e o Código Civil de 2002** – Rio de Janeiro: Forense, 2005.

DALLARI, Pedro B. de Abreu. **Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros**. Instituto Brasileiro de Administração Pública, Caderno n. 1, p. 13-51, 1996.

DWORKIN, Ronald. **Taking Rights Seriously**. 17ª impressão, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1999

FONSECA, Jumária Fernandes Ribeiro. **O Orçamento Participativo e a Gestão Democrática de Goiânia**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2009.

GARCIA, Maria – **Limites da ciência: a dignidade da pessoa humana: a ética da responsabilidade** – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls**. 1. ed. Trad. Alonso Reis Freire, rev. Elza Maria Gasparotto. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

Kant, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos, tradução de Leopoldo Holzbach**, São Paulo: Martin Claret, 2004.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Curso de Direito Processual Civil Moderno**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 137.

PRESOTO, L. H; WESTPHAL, M. F. **A participação social na atuação dos conselhos municipais. Saúde e sociedade**. V.14, nº. 1, p.68-77, Abr. 2005

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 3. ed. Trad. Jussara Simões, rev. Álvaro De Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

ROCHA, José Cláudio. **A participação popular na gestão pública no Brasil**. *Revista Jus Navigandi*: Teresina, ano 16, n. 2886, 27 maio 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/19205>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

SANTOS, José Eduardo Lourenço dos. **A discriminação racial na internet e o direito penal: o preconceito sob a ótica criminal e a legitimidade da incriminação**. Curitiba: Juruá, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. **Direitos Humanos Fundamentais das Pessoas com Deficiência**. Prisma jurídico, São Paulo, v. 12, jul. /Dez. 2013. Disponível em: <https://vladmiroliveiradasilveira.com.br/2013/12/01/direitos-humanos-fundamentais-das-pessoas-com-deficiencia/> - Acesso em 31 de ago de 2020.

THEODOULOU, Stella Z.. **The Nature of Public Policy**. In: CAHN, Matthew A.; THEODOULOU, Stella Z. **Public Policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice-Hall, 1995.

VITALE, Denise. Democracia e participação na gestão de políticas públicas: teoria e prática. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v.17, n.4, p. 1147-1154, jan./mar. 2008.