II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

ANTONIO CELSO BAETA MINHOTO

FERNANDO DE BRITO ALVES

ANDRE STUDART LEITAO

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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 – Goías
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 (UFSM – 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

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil

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 saude 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.

POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS NO BRASIL

PUBLIC POLICIES AND REALIZATION OF FUNDAMENTAL SOCIAL RIGHTS IN BRAZIL

Heloisa Sami Daou [1]

Resumo

Este artigo tem como escopo abordar a importância das políticas públicas para a concretização dos direitos fundamentais sociais no Brasil. Discorre sobre direitos sociais fundamentais com base na Constituição Federal de 1988; as políticas públicas e suas generalidades, demonstrando que não basta a CRFB/88 prever os direitos sociais, os Poderes Públicos e os órgãos do Estado devem atuar para concretizar esses direitos e, por fim, sobre as políticas públicas como instrumento para a garantia de direitos sociais, em que o Estado deve ser o principal ator quando se trata de efetivação desses direitos.

Palavras-chave: Direito fundamental social, Políticas públicas, Constituição federal, atuação do estado, Concretização de direitos sociais

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to show the importance of public policies for the realization of fundamental social rights in Brazil. It discusses fundamental social rights based on the Federal Constitution of 1988; public policies and their generalities, demonstrating that it is not enough for the CRFB / 88 to foresee social rights, but the Public Authorities and State bodies must act to concretize these rights and, finally, on public policies as an instrument to guarantee social rights, in which the State must be the main actor when it comes to the realization of these rights.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Fundamental social right, Public policy, Federal constitution, State action, Realization of social rights

[1] Mestra em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pelo CESUPA/PA. Membro do Grupo de Pesquisa Concretização de Direitos Fundamentais (CESUPA/CNPq). Servidora Pública do TJ/PA.

INTRODUÇÃO

Esse artigo tem como escopo abordar a importância das políticas públicas para a concretização dos direitos fundamentais sociais no Brasil, para o respeito da dignidade da pessoa humana e garantia de cidadania plena.

Os direitos sociais, fundamento do Estado Democrático (art. 1º, IV, da Constituição Federal de 1988), devem ser obrigatoriamente observados, uma vez que visam a melhoria das condições de vida da população hipossuficiente e a concretização da igualdade social.

Para que haja a concretização dos direitos fundamentais sociais, necessário se faz que o Poder Executivo, responsável pelos atos de administração do Estado, execute políticas públicas, planejando estratégias de atuação para o alcance da efetividade dos direitos sociais.

Nessa linha, esse artigo traz, além dessa introdução e das considerações finais, na primeira seção, um breve histórico dos direitos sociais fundamentais com base na Constituição Federal de 1988.

Na segunda seção, discorre-se sobre as políticas públicas e suas generalidades, demonstrando que não basta a CRFB/88 prever os direitos sociais, mas também os Poderes Públicos e os órgãos do Estado devem atuar para concretizar esses direitos.

A terceira e última seção aborda as políticas públicas como instrumento para a garantia de direitos fundamentais sociais no Brasil, destacando que o Estado é o grande agente do desenvolvimento e, para isso, deve promover os meios disponíveis para alcançar o fim constitucionalmente estabelecido.

A presente pesquisa é uma obra de hermenêutica constitucional, ancorada na análise qualitativa no que diz respeito à abordagem e, para atingir os objetivos elencados, utiliza-se do procedimento de revisão bibliográfica de livros e artigos científicos sobre o tema, tudo para responder ao problema proposto acerca das políticas públicas e a concretização dos direitos fundamentais sociais no Brasil.

1 DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS E A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Os direitos sociais fazem parte de um conjunto de direitos inseridos na CRFB/88, no rol dos direitos fundamentais, assim como são classificados tradicionalmente como

integrantes da segunda dimensão dos direitos humanos, também chamados de direitos de igualdade (BARRETO, 2013).

Foram nas Constituições Mexicana de 1917 e da Alemanha, de 1919, que esses direitos foram primeiramente expressos, iniciando-se, assim, a consolidação do modelo do *Welfare State* para o ocidente (BASTOS, 2007).

Os direitos sociais demonstram a mudança do papel do Estado, que passa a não mais ser somente garantidor de liberdades, mas assume um papel de protetor. Assim, os direitos sociais ou de segunda dimensão serão utilizados para assegurar atuação planejada do Estado. É o que segue esclarecendo Bastos (2007, p. 37):

> O Estado Social, assim, deixa de ser apenas o mero *government by law* e pretende se transformar no complexo *government by policies*, na medida em que pretende preocupar-se com certos fins a serem alcançados, metas sociais e não apenas econômicas. O papel que se propõe é superar suas funções tradicionais de 'proteção' e 'repressão', legislando para o futuro e adotando uma nova técnica de controle social: a promocional.

Os novos direitos que surgem se tornam tão relevantes que somam ao Estado a caracterização de "social", transformando-o em Estado Democrático Social de Direitos, fazendo referência à postura ativa assumida pelo Estado, como aquele responsável em planejar e executar políticas públicas e metas a serem alcançadas pelas instituições.

Os direitos sociais estão, ainda, associados à ideia de igualdade material, considerada como condição essencial para o exercício pleno de outros direitos. Enquanto os direitos de primeira dimensão ressaltam a autonomia do indivíduo, os direitos sociais, culturais, coletivos e econômicos proporcionam as condições de gozo dessa autonomia, sendo eles os direitos relacionados ao trabalho, educação, lazer, saúde, assistência social, greve, dentre outros, todos ligados a reinvindicações de justiça social.

Os direitos sociais concretizam o dever do Estado de melhorar e controlar as desigualdades sociais, são direitos concedidos aos indivíduos por meio de políticas públicas e, regra geral, exigem uma atitude positiva do Estado com prestações materiais destinadas a garantir, educação, trabalho decente, saúde, lazer, habitação, dentre outros, ou seja, uma forma de vida digna.

O art. 6º da CRFB/88 traz a formação do catálogo de direitos sociais, fruto da luta de grupos pelo reconhecimento e a garantia de suas necessidades fundamentais. Somado a isso, nas primeiras linhas do texto constitucional fica evidente que, desde 1988, a dignidade da pessoa humana é o valor fundamental da ordem jurídica brasileira, elencada como

fundamento do Estado brasileiro[1], razão pela qual se pode afirmar: "é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o ser humano constitui a finalidade precípua, e não o meio da atividade estatal" (SARLET, 2012, p. 80), ou ainda "O Estado está a serviço da pessoa humana"(ALCALÁ, 2009, p. 146)[2].

Assim, o constituinte eleva o homem à condição de elemento central e impõe ao Estado o dever de garantir a mais variada gama de direitos e liberdades, tudo com vistas ao bem-estar do ser humano. Nesse contexto, a dignidade da pessoa humana concede unidade de sentido à realização dos direitos sociais fundamentais, ao mesmo tempo em que impõe ao Estado o dever de sua garantia.

Quando o constituinte elege a dignidade como valor fundamental está deixando clara sua opção pelo homem como fim último da atuação do Estado, ou seja, a CRFB/88 representa "a superação de uma ideia de Estado enquanto fim em si próprio" (BARCELLOS, 2011, p. 31). O Estado constitucional moderno não existe como um fim em si mesmo, mas sua atuação inicia e chega a termo na promoção da dignidade da pessoa humana. Logo, toda noção de justiça distributiva está diretamente relacionada à garantia da dignidade da pessoa humana.

Importante observar que o constituinte não insere a dignidade da pessoa humana no texto constitucional como uma previsão vazia de conteúdo e fadada à inconcretude. Ao contrário, o constituinte, desde logo, impõe ao Estado o dever de garantir a dignidade e oferece-lhe as ferramentas necessárias, que são, portanto, os direitos fundamentais. Assim, "os direitos fundamentais são, em verdade, concretizações do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, consagrado expressamente em nossa Lei Fundamental" (SARLET, 2015, p. 71).

Ademais, a CRFB/88 é resultado de um longo processo de discussão que objetivava a redemocratização do País após mais de vinte anos de ditadura militar. Portanto, o próprio processo histórico de instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1º de fevereiro de 1987 e a elaboração da Constituição já justifica sua forte vinculação com a formação de um catálogo de direitos fundamentais que marcam a inauguração de uma nova ordem constitucional.

Assim, a importância atribuída na CRFB/88 aos direitos fundamentais e até mesmo a caracterização do conteúdo desses direitos expressa, nas palavras de Sarlet (2015, p. 67) uma

---

[1]Art. 1º da CF/88 - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...); II – a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; (...).

[2]No original: El Estado está al servicio de la persona humana (ALCALÁ, 2009, p. 146).

“reação do Constituinte, e das forças sociais e políticas nele representadas, ao regime de restrição e até mesmo de aniquilação das liberdades fundamentais”.

Ao reconhecer a estes direitos uma dimensão fundamental, o Estado obrigou-se a prestações positivas que os garantam a todos na integralidade. Assim, os direitos fundamentais são verdadeira baliza para atuação do Estado, imposta pelo próprio constituinte, logo no início do texto constitucional.

A própria Constituição já elenca a forma de atuação estatal para garantia de direitos fundamentais, que se efetiva por meio de políticas públicas. Concretamente, cabe ao Estado a promoção da dignidade, assegurando prestações materiais que possibilitem um maior número de liberdades para que os seres humanos desenvolvam seus projetos racionais de vida.

Desse modo, os direitos sociais fundamentais possuem uma tríplice característica: o Estado está obrigado a proporcioná-los aos indivíduos, ou a todos eles; eles são (frisa-se, todos eles), um mínimo necessário, sem eles não há condições de vida digna e, ainda, eles são direitos essenciais para todas as pessoas.

As políticas públicas sociais de responsabilidade, especialmente dos Poderes Legislativo e Executivo, são a via primeira de materialização dos direitos sociais fundamentais e normas constitucionais definidoras de tais direitos e são, ainda, mais do que simples programas de governo, mas verdadeiras normas jurídicas, dotadas, assim, de imperatividade.

Estes arranjos estão diretamente ligados aos fundamentos da República, elencados na Constituição cidadã de 1988, especialmente de dignidade da pessoa humana. Portanto, compreendê-las é essencial para garantia dos direitos mais básicos. Passa-se, então, na próxima seção, a análise das políticas públicas.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS GENERALIDADES

O tema políticas públicas vem ganhando crescente destaque desde o final do século passado e começo do presente, assim como todos os aspectos que o envolvem, tais como as instituições e regras que regem o processo de elaboração, implementação e controle de políticas, como também os seus legítimos destinatários.

No Brasil, o tema possui crescente importância por múltiplos motivos, dentre os quais está o fato de que não basta a CRFB/88 prever uma enorme gama de direitos sociais sem que

se compreenda como os Poderes Públicos e os órgãos do Estado devem atuar para concretizar esses direitos.

Nesse sentido, de acordo com o modelo de Estado Social de Direito, adotado a partir da CRFB/88, o Estado deixa a posição de mero expectador e passa a intervir no campo econômico e social, tornando-se sujeito ativo do desenvolvimento e da justiça social, devendo garantir todas as necessidades básicas do ser humano, sem discriminação e em sua melhor forma de eficácia. Ou seja, toda ação do Estado deve estar direcionada para concretização dos seus fins característicos, sendo, esta, inclusive, a exigência dos fundamentos da República, especialmente da dignidade da pessoa humana.

Por essa razão, devem-se compreender as políticas públicas como uma categoria normativa, com a função jurídica de realizar a intermediação dos anseios da sociedade diante do Estado e dos governos, buscando esquematizar os interesses de todos os seguimentos sociais e os interesses dos indivíduos para uma concreta realização de direitos.

Política pública é um elemento ainda novo na seara jurídica, mas o seu estudo demonstra sua total relevância como instrumento para que o direito deixe de figurar apenas no plano formal para tornar concreto o conteúdo das normas jurídicas aos cidadãos (SMANIO, 2015).

Igualmente, a partir do século XIX, toma força a corrente econômica vigente até os dias atuais, na afirmação da necessidade de intervenção do Estado na economia, de modo a atenuar as desigualdades econômicas, os contrastes sociais e melhorar o bem-estar das pessoas. A teoria do Estado Social se caracteriza por esta atuação estatal na garantia do mínimo necessário às pessoas, garantia de direitos e adoção de políticas públicas com efeitos redistributivos (SMANIO, 2015).

Políticas públicas são arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa. Referem-se a institutos diversos com incidências em várias áreas do conhecimento e atuação humana. Por esse motivo, o direito deve conhecer e descrever, pois elas norteiam toda a atividade do Estado, para consecução de direitos das pessoas (SMANIO, 2013). As políticas públicas devem ser entendidas como categorias jurídicas normativas, assim como os princípios jurídicos e as regras jurídicas.

As políticas públicas são, portanto, instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade, com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, tendo como objetivo proporcionar condições materiais de uma existência digna a todos. "O Estado Social legitima-se, antes de tudo, pela realização de políticas, isto é, programas de ação" (GRAU, 2005, p. 26).

Nesse sentido, “não há como não fixarmos um conceito jurídico de políticas públicas, pois estas são também fenômeno jurídico, que pode ser realizado, executado, controlado, enfim efetivado juridicamente” (SMANIO, 2013, p. 10). E ainda:

> O Estado assume a tarefa de proporcionar prestações necessárias e serviços públicos adequados para o pleno desenvolvimento da personalidade humana, por meio da realização de fins materiais. Para cumprir os ideais de Estado Social, a ação dos governantes deve ser racional e planejada, o que ocorre por meio da elaboração e implementação de políticas públicas. As políticas públicas, definidas como programas de ação governamental voltados à concretização dos direitos fundamentais, [...] (DUARTE, 2013, p. 16-17).

Portanto, o Estado deve ter atuação decisiva na formulação das políticas públicas voltadas para realização de direitos fundamentais, diminuição de desigualdade na aquisição de serviços públicos a partir do planejamento, com a utilização de instrumentos de participação social, fomentando o debate sobre os assuntos relevantes para a população. E, após isso, deve atuar na execução dessas medidas com vistas à eficiência e adequação, além de trabalhar sempre com a transparência de modo que os cidadãos possam controlar o alcance dos objetivos e metas almejadas.

As políticas públicas são elaboradas pelo administrador e possuem estruturas elementares. Há um procedimento de elaboração que envolve etapas, como agenda, atores envolvidos, execução, questões orçamentárias e fiscalização. As políticas públicas podem ser compreendidas como “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” (SARAVIA, 2006, p. 28).

Na elaboração de uma política deve haver uma enorme preocupação com a adequada e justa distribuição e redistribuição de bens, no sentido de reduzir as desigualdades sociais. Assim, as políticas públicas são ações organizadas que promovem uma mudança em uma realidade. Por isso, conforme Saravia (2006):

> É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política (SARAVIA, 2006, p. 28-29).

Saravia (2006) estabelece sete etapas sequenciadas, como sendo as que compõem o ciclo das políticas públicas, a saber: a formação da agenda, a elaboração, a formulação, a implementação, a execução, o acompanhamento e, por fim, a avaliação.

Nessa abordagem, a formação da agenda é a inclusão de um pleito ou necessidade social na lista de prioridades do poder público, é transformar o objeto em debate público. A elaboração consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, bem como especificação de alternativas viáveis e possíveis para solução; nessa etapa está incluída discussão acerca dos custos e efeitos das medidas. A formulação, por sua vez, é o momento da seleção da alternativa considerada a mais conveniente seguida da declaração que torna clara a decisão adotada.

O ciclo começa a ser mais prático na fase da implementação, caracterizada pelo planejamento e organização dos recursos administrativos e humanos disponíveis. "Trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la" (SARAVIA, 2006, p. 34).

Todas essas etapas desaguam na fase de execução e acompanhamento. A primeira relaciona-se às ações que, em conjunto, destinam-se a atingir os fins pretendidos pela política; já a segunda diz respeito ao processo de supervisão da realização da atividade, a partir do qual se podem coletar dados para melhorar a política com a correção de seus desvios. Por fim, a etapa de avaliação, que ocorre após todas as etapas anteriores, prestando-se a mensuração e análise dos resultados obtidos.

Duarte (2013), por sua vez, identifica uma série de etapas integrantes do ciclo das políticas públicas, destacando as seguintes:

> (a) identificação dos problemas e demandas a serem atacados para definição das prioridades a serem decidas junto aos formuladores de políticas públicas; (b) formulação de propostas concretas entre diferentes opções de programas a serem adotados; (c) implementação propriamente dita da política, com a criação da estrutura necessária e observância da burocracia existente, gasto de recursos e aprovação de leis; (d) avaliação dos resultados da política por meio da verificação dos resultados e impacto da política, para que se possa aferir se ela realmente funciona ou não; (e) fiscalização e controle da execução da política por meio da atuação da sociedade civil, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público (DUARTE, 2013, p. 26).

Qualquer que seja a divisão doutrinária utilizada, é importante registrar que, na formulação da política pública, a racionalidade deve sempre ser buscada na atuação estatal, pois o planejamento racional é o que favorecerá o alcance de melhores resultados. Para tanto, faz-se necessária uma ampla e completa análise do problema a ser enfrentado, dos meios

disponíveis, das realidades sociais, de modo que exista sempre uma relação adequada entre os caminhos a percorrer e os resultados que se pretendem alcançar.

A etapa de implementação, também tratada como fase de execução por alguns autores, deverá analisar as diretrizes determinadas na etapa anterior, observando que muitos princípios e diretrizes estão insculpidos na Constituição na forma de exigências legais. A implementação de políticas pública nunca poderá estar desatrelada do momento primeiro, quando serão delineados seus objetivos.

Na etapa de avaliação serão verificados os impactos da política na realidade concreta, de modo a aferir se os objetivos pretendidos estão sendo executados de forma ao alcance do resultado esperado. Esse momento é de suma importância, pois analisar a eficácia de uma política é indispensável ao confronto entre o que ela está sendo e os objetivos aos quais ela se direciona. A avaliação pode ser feita a partir de critérios objetivos, bem como se usar auditorias e dados estatísticos.

Os critérios objetivos permitem a realização de um julgamento, nas palavras de Duarte (2013, p. 32), no sentido de "se e por que uma política é preferível à outra. É preciso aferir se as metas, os meios e a forma de execução da política estão sendo realizados de acordo com os ditames constitucionais".

A última etapa, na visão de Duarte (2013) seria, então, a fiscalização e controle das políticas públicas. Essa etapa pode ser realizada a partir da atuação de diversos setores. Duarte (2013, p, 32) enfatiza:

> A sociedade civil, por meio dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, de Audiências Públicas e mecanismos de pressão variados, exerce papel importante na fiscalização do cumprimento da política. Já o controle exercido pelos Tribunais de Contas, instituídos pela Constituição como órgãos auxiliares do Poder Legislativo, abrange a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos gastos públicos, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade (CF/88, arts. 70 e 71), ou seja, está voltado, sobretudo, aos aspectos formais dos gastos. Já a atuação do Ministério Público destaca-se na esfera da exigibilidade judicial das políticas públicas.

Por todo exposto, verifica-se que o ciclo de políticas envolve escolhas, decisões, ações, controle, retorno e diversos problemas, que, mesmo entendendo se tratar de um recurso metodológico, se realizado de maneira correta e eficaz, os benefícios serão colhidos pela sociedade.

Somado a tudo isso, outra lição relevante sobre as Políticas Públicas é de que elas visam à garantia de direitos de todos e de alguns grupos. Dias (2003, p. 121) defende que o

instituto engloba “[...] Sistematizações de ações do Estado voltadas para consecução de determinados fins setoriais ou gerais, baseadas na articulação entre a sociedade, o próprio Estado e o mercado".

As políticas públicas, embora visem à satisfação de direitos da sociedade em geral, são também resultado da manifestação de vontade de determinados grupos. Não possuem somente um aspecto geral, surgem como resultados da necessidade de solucionar problemas de determinados grupos, atendendo às expectativas de grupos específicos.

Além disso, tendo em vista a caracterização dos direitos sociais e o imperativo de dignidade da pessoa humana, o Estado deve planejar e executar políticas públicas e serviços públicos que garantam esses direitos a todas as pessoas, coletivamente falando, e a elas, individualmente consideradas, de acordo com suas necessidades individuais.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS PARA GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS NO BRASIL

Como visto acima, os direitos sociais foram elevados ao patamar de direitos fundamentais, situação que, aliada à eleição pelo constituinte da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado, permite entender que, desde a elaboração da Carta Magna de 1988, o próprio constituinte já deixava evidente sua preocupação com a garantia do que era mais essencial para os indivíduos.

Por conseguinte, o constituinte elegeu o próprio homem como preocupação máxima a guiar a atuação do Estado, para o qual este Ente deve estar a serviço. Logo, o fim último e a justificativa da existência do Estado é o reconhecimento, o respeito e a proteção da dignidade da pessoa humana, elemento que concede unidade de sentido à realização desses direitos. Vã seria a existência do Estado senão para essa garantia. Em outras palavras, um Estado que não reconheça o indivíduo como o legítimo destinatário dos direitos sociais e não os garanta na integralidade é dispensável.

É fundamental a compreensão e análise de políticas públicas, sendo elas o meio de atuação do Estado, destacando-se que se trata de institutos com incidência em diversas áreas do conhecimento, ou seja, para elaboração de uma política pública muitos fatores devem ser considerados.

A política pública, como visto no item anterior, denota um dever do Estado que assume para si a obrigação de realizar um projeto político de sociedade que foi desenhado na

CRFB/88. Não se trata de uma ação qualquer, mas ação que busca a realização de uma meta preestabelecida pelo legislador em um moderno Estado Social. Não há discricionariedade na atuação do Estado, mas uma imposição constitucional.

Portanto, a atuação do Estado deve sempre levar em conta a concretização de um projeto de sociedade "pautado na redução de desigualdades e na promoção do desenvolvimento. Esse projeto de nação, entre nós, está sintetizado no art. 3º da CF/88" (DUARTE, 2015, p. 14).

O Estado é o grande agente do desenvolvimento e, para isso, deve articular os meios disponíveis para alcançar o fim constitucionalmente estabelecido. Isso "imprime um tipo de racionalidade necessária à sua [atuação do Estado] atuação: aquela baseada no planejamento (cf. art. 174 da CF/88)" (DUARTE, 2015, p. 13). Logo, a escolha dos instrumentos pode variar, os programas de ação podem ser diferentes, mas o objetivo a ser alcançado está determinado.

Ademais, na elaboração de políticas para garantia de direitos fundamentais sociais é essencial um olhar que recaia sobre todas as etapas que compõem o ciclo das políticas, isso porque, de uma forma ou de outra, elas retratam interesses políticos e ideais de justiça. É preciso uma articulação justa desde a elaboração do desenho da política até seu processo de avaliação e de legitimidade. Portanto, pode-se afirmar que há nessas políticas uma noção de justiça distributiva.

Na verdade, de um modo geral, toda política pública voltada à garantia de direitos fundamentais sociais traz em si a noção de justiça distributiva e a preocupação com a redução das desigualdades sociais por meio da "justa" distribuição de recursos.

Importante destacar que é recente a análise de políticas públicas por esse viés, uma vez que elas não eram, de pronto, relacionadas à preocupação da justiça e, ainda, o conceito de justo é apresentado de diferentes formas na filosofia política, o que acaba por dificultar uma unanimidade. Portanto, definir um parâmetro de justiça que guie a elaboração de políticas distributivas é essencial.

Assim, o constituinte elegeu os direitos fundamentais e os relacionou diretamente ao fundamento da República Federativa do Brasil de dignidade da pessoa humana. Transformou a matéria em obrigação jurídica, impôs ao Estado a sua prioritária realização por meio das políticas públicas, denotando que o tema não se encontra na esfera política de discricionariedade do Estado.

Um Estado que leva à sério a elaboração de suas políticas públicas, administradores que compreendem o imprescindível papel desses instrumentos e a necessária atuação de cada

um de seus atores, certamente conseguirá reduzir as desigualdades sociais e garantir direitos constitucionalmente previstos, bem como o fortalecimento das políticas públicas evita que demandas sejam judicializadas, levando-se assim, a uma maior pacificação social.

Assevera Smanio (2013, p. 10) que as políticas públicas "pressupõem as relações do Estado com a sociedade, pois que a via da participação dos cidadãos deve ser o método a ser buscado, tanto para sua formulação, quando para sua execução" e, acrescenta que "a qualidade da democracia implica na qualidade das Políticas Públicas efetivadas e, portanto, na garantia dos Direitos Fundamentais e da Cidadania" (SMANIO, 2013, p. 11).

Essa participação consolida uma cooperação entre o Estado e a sociedade, assim como entre os próprios cidadãos, criando um vínculo maior de legitimidade para as políticas públicas, o que favorece uma maior certeza de que o Estado está atuando com transparência e com vistas ao bem comum. É preciso fortalecer o ciclo das políticas públicas e fomentar a participação de todos os atores envolvidos, sempre em uma abordagem multidisciplinar, o que inclui profissionais do direito, da gestão pública, dos Poderes da União, da saúde, e demais atores.

Por isso, fundamental reiterar a afirmação de Ribeiro (2013, p. 44):

> O principal desafio na implementação das políticas públicas e na efetivação dos direitos sociais contidos na Constituição de 1988 não é econômico, mas político, em dois sentidos. Em primeiro lugar, o enfrentamento do modelo econômico que se baseia na hegemonia neoliberal e, em segundo lugar, aumentar a participação cidadã na elaboração, execução e fiscalização dessas políticas através da ampliação dos espaços de participação política e da esfera pública democrática via sociedade civil organizada.

Quando se fala de desafios políticos se quer destacar que há a necessidade de que o processo político seja revisto, aquele que se dá no âmbito do Executivo e do Legislativo. Os meios econômicos algumas vezes se mostram escassos, o que é uma falácia, pois eles podem ser readequados, repensados, realocados, de acordo com o que é essencial e, este processo é essencialmente político e deve ser enfrentado na fase de elaboração das políticas públicas.

Mesmo diante de todos os desafios, as políticas públicas são instrumentos essenciais disponibilizados pelo legislador constituinte para que o Estado garanta os direitos mais básicos dos indivíduos e, assim, cumpra o seu papel, sem o que não há sentido para sua existência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os direitos sociais fazem parte de um conjunto de direitos inseridos na CRFB/88 no rol dos direitos fundamentais. A própria positivação desses direitos denota a mudança do papel do Estado, que passa a assumir papel de garantidor.

No que diz respeito às políticas públicas, trata-se de uma categoria normativa, que procura esquematizar os interesses de todos os seguimentos sociais e os interesses dos indivíduos para uma concreta realização de direitos. São instrumentos disponibilizados pelo constituinte para que o Estado exerça sua função primeira, o motivo de sua existência, que nada mais é do que garantir a todos a integralidade dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos.

Para que esses direitos sejam efetivados, é primordial o respeito aos princípios estabelecidos pelo artigo 37 da Constituição da República, que devem ser resguardados pelos atos da Administração, assim como serão orientados pelo interesse público, promovendo o bem-estar e a justiça social.

O Estado Brasileiro tem como um de seus princípios fundamentais a finalidade de uma disposição social mais justa, como se verifica pela opção do modelo de Estado Social, o que fortalece sua função executiva e planejadora.

Nesse sentido, as políticas públicas possuem interesse jurídico, uma vez que as normas definidoras de direitos sociais não são meras recomendações, mas normas dotadas de imperatividade. Significa dizer que o Estado está obrigado a realizar o mandamento constitucional utilizando-se, para tanto, das políticas públicas, deslocando a matéria do campo de discricionariedade do Estado e impondo-lhe um dever.

Nesse contexto, a Administração Pública não pode se limitar à função de polícia administrativa, devendo executar a prestação de serviços públicos essenciais para o desenvolvimento social, cabendo ao administrador a formulação e execução de políticas públicas capazes de implementar os direitos fundamentais sociais, constitucionalmente previstos. Assim, por todo o exposto, pode-se afirmar que as políticas públicas são instrumentos e categorias normativas essenciais para a concretização dos direitos mais básicos dos cidadãos no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALCALÁ, Humberto Nogueira. Los derechos económicos, sociales y culturales como derechos fundamentales efectivos em el constitucionalismo democrático latino-americano. **Estudios Constitucionales**, Santiago, v. 7, n. 2, p. 143-205, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002009000200007>. Acesso em: 03 jan. 2017.

BARRETO, Vicente de Paulo. **O Fetiche dos Direitos Fundamentais e outros temas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013 (p. 205 a 222).

BARCELLOS. Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais:** O princípio da dignidade da pessoa humana. 3.ed.rev.atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BASTOS, Elísio Augusto Velloso. O Constitucionalismo Social. A Constituição como Instrumento Jurídico de Contenção do Poder Econômico. In: **Lições de Direito Constitucional em Homenagem ao Prof. Dr. Sérgio Resende de Barros**. Campinas: Milennium Editora, 2007, p. 27-70.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p.1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 abr. 2016.

DUARTE, Clarisse Seixas. O ciclo das políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-43 (capítulo 2).

_____. Cidadania e Políticas Públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; BRASIL, Patricia Cristina. **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2015, p. 13-18.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 2005. p.26.

RIBEIRO, Hélcio. Constituição, Participação e Políticas Públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 248- 270.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Org.). **Políticas públicas**. Coletânea. Vol. 1, ENAP, 2006, p. 20-39 (parte do capítulo 1).

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9ª ed., ver. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

_____. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12ª ed. rev. atual e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade Jurídica das Políticas Públicas: A Efetivação da Cidadania. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 3-15 (capítulo 1).

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Cidadania e Políticas Públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; BRASIL, Patricia Cristina. **O Direito na**

Fronteira das Políticas Públicas. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2015, p. 1-5.