

POLÍTICAS PÚBLICAS E EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Public policies and effectiveness of fundamental rights

Alexandre Lucas Veltroni¹

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Políticas públicas e direitos fundamentais. 2.1. Breve histórico dos Direitos Fundamentais. 2.2. Os Direitos Sociais Fundamentais na Constituição brasileira. 3. Conceito de política pública. 3.1. Etapas das políticas públicas. 3.2. Atores das políticas públicas. 3.3. Políticas públicas e democracia. 4. Conclusão. Referências bibliográficas.

RESUMO

O presente trabalho aborda Políticas Públicas como meio de efetivação de Direitos Fundamentais aos membros de um Estado. Para tanto, traz um breve histórico desses direitos e, em especial, expõe acerca dos Direitos Sociais que, basicamente, são promovidos por programas estatais. Analisa, ainda, o conceito de Políticas Públicas, trazendo o seu conteúdo, passando pelas fases de implementação e, também, pelos atores que compõem uma política, até a intersecção entre políticas sociais e democracia, demonstrando a intrínseca relação entre pessoas de um Estado e seus direitos, por meio dessas mesmas Políticas Públicas.

Palavras-chaves: Efetivação de Direitos. Direitos Fundamentais. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The present work broaches Public Policy as a means of realizing Fundamental Rights to members of a State. For so, it brings a brief historic of these rights and in special, exposes about the Social Rights, which are basically promoted by state programs. Yet, it analyses the concept of Public Policies, carrying out its content, going through the phases of implementation and, also, by the actors that make up a policy, till the intersection between social policies and democracy, demonstrating the intrinsic relationship between people of a State and their rights, through these same Public Policies.

Keywords: Effectiveness of Rights. Fundamental rights. Public policy.

INTRODUÇÃO

O presente texto traz uma abordagem de Políticas Públicas enquanto meio de se efetivar direitos fundamentais garantidos pelo ordenamento jurídico – em especial o brasileiro, estipuladas e efetivadas pelo ente estatal, na consecução dos direitos basilares e que são garantidos às pessoas, componentes da sociedade desse mesmo Estado.

¹ Especialista em Direitos Humanos: Direitos Fundamentais e Políticas Públicas pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo – ESPGE. Mestre e Doutor em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Executivo Público da PGE-SP. Professor no Curso de Direito da Faculdade Zumbi dos Palmares – SP e em cursos de pós-graduação *lato sensu* da Fundação Armando Álvares Penteado – FAAP-SP e do Centro Universitário de Rio Preto – UNIRP. Advogado.

Para tanto, analisamos, em um primeiro momento, a relação entre Políticas Públicas, enquanto meio de garantir e, mais que isso, de efetivar direitos às pessoas destinatárias, como os Fundamentais, abordando sua intrínseca relação.

Adiante, e já dentro da seara dos Direitos Fundamentais, expomos, de modo sucinto, o histórico de implementação desses direitos, bem como suas dimensões/gerações.

Também, dentre os mesmos, visitamos os Direitos Sociais como uma categoria daqueles que, de regra, são prestados à população por meio de políticas de estado, tema basilar do presente estudo.

Por fim, analisamos a conceituação de Políticas Públicas, bem como seus mecanismos e atores, para o entendimento de como os Direitos Fundamentais são não só garantidos, mas, de modo especial, prestados efetivamente à população.

Assim, passamos ao debate em foco, para que se tenha a noção de que direitos, especialmente os denominados Direitos Sociais, são garantidos pelo ordenamento jurídico e são levados a efeito por meio de políticas públicas implementados pelos entes estatais, na consecução de seu objetivo – que é a prestação de serviços para a concretização do estabelecido, tanto pela Constituição quanto pelas demais normas, ou seja, pelo ordenamento jurídico vigente.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS FUNDAMENTAIS

Para firmarmos o entendimento de Políticas Públicas, desde seu significado até a efetivação de direitos por meio delas, temos que, já de início, assimilar um breve histórico da inter-relação das mesmas com direitos e, de modo mais específico, com os direitos sociais, que explicitamos a seguir. Nesse sentido, Maria Paula Dallari Bucci² expõe:

O fundamento mediato das políticas públicas, o que justifica o seu aparecimento, é a própria existência dos direitos sociais – aqueles, dentre o rol de direitos fundamentais do homem, que se concretizam por meio de prestações positivas do Estado. Enquanto os direitos individuais, ditos direitos fundamentais de primeira geração, consistem em liberdades, os direitos sociais, ditos de segunda geração, consistem em poderes que “só podem ser realizados se for imposto a outros (incluídos aqui os órgãos públicos) um certo número de obrigações positivas”.

Assim, analisamos a inter-relação dos Direitos Fundamentais com Políticas Públicas e, para um bom entendimento dessa relação, temos, então, que situar a

² BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 34, nº 133, jan.-mar. 1997, p. 90. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF?sequence=4>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

História da Humanidade de acordo com a aquisição de direitos pelos indivíduos, pontuando os períodos mais importantes na afirmação desses direitos – os Direitos Humanos – ou seja, os que têm direta relação com a dignidade humana.

1.1. Breve histórico dos Direitos Fundamentais

A partir de quando já se tem relatos de eventos de Direito, na Idade Antiga, podemos rememorar as civilizações que trouxeram importantes contribuições, como as grega, persa, hebraica, chinesa e indiana, as quais impulsionaram a evolução da humanidade, conforme explica Fábio Konder Comparato³, que classifica os séculos VIII a II antes de Cristo como “*o eixo histórico da humanidade*”, chamando esse de “*período axial*” para a sequência dos Direitos Humanos, conforme exprime:

Em suma, é a partir do período axial que o ser humano passa a ser considerado, pela primeira vez na História, em sua igualdade essencial, como ser dotado de liberdade e razão, não obstante as múltiplas diferenças de sexo, raça, religião ou costumes sociais. Lançavam-se, assim, os fundamentos intelectuais para a compreensão da pessoa humana e para a afirmação da existência de direitos universais, porque a ela inerentes.

Para João Baptista Herkenhoff⁴, a expressão “Direitos Humanos” pode ser empregada a quaisquer direitos conferidos ao homem, evidenciando que, apesar de com existência incipiente, já havia, desde os primórdios da humanidade, uma preocupação com os mesmos, ainda bastante precários em sua concepção, sem garantia legal ou segurança política, vez que o respeito a eles acontecia devido apenas à sabedoria e boa vontade dos governantes, e não por força de lei, visto que, aparentemente, as mesmas não existiam formalmente.

Argumenta André Ramos Tavares⁵ que não se poderia falar em direitos que não fossem do homem, ou humanos, sob pena de se incorrer em incoerências. O termo “direitos humanos” como conjunção dos direitos naturais e dos direitos civis, entendido como um conjunto de direitos atribuídos ao Homem apenas pelo fato de ele fazer parte constitutiva, como membro de um corpo social, passou a ser adotado apenas com a evolução das sociedades.

³ COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 11.

⁴ HERKENHOFF, João Baptista. *Curso de direitos humanos: gênese dos direitos humanos*. São Paulo: Acadêmica, v. 1, 1994, p. 30.

⁵ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 493.

No entender de Dimitri Dimoulis⁶, os direitos denominados de fundamentais só têm condições de existir quando se encontram presentes três elementos: Estado, indivíduo e forma escrita. Surgem eles com a positivação dos Direitos Humanos no ordenamento, ou seja, no âmbito interno dos países, isto é, com a garantia expressa daqueles direitos em suas constituições, sendo os mesmos reconhecidos pelo poder político. Logo, há sentido em se falar sobre Direitos Fundamentais quando se admite a possibilidade, com garantias, de limitação jurídica do poder instituído.

Canotilho⁷ expõe a respeito do conceito de direitos do homem e fundamentais, distinguindo-os, assim:

As expressões direitos do homem e direitos fundamentais são frequentemente utilizadas como sinônimas. Segundo a sua origem e significado poderíamos distingui-las da seguinte maneira: direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos; direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente. Os direitos do homem arrancariam da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intertemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta.

Pode-se, portanto, afirmar grosso modo, que a diferenciação entre tais classificações está na forma como se enquadram, de acordo com seu sistema normativo, se internacionais ou se internos.

Na evolução das teorias de direitos inerentes às pessoas é comum dividi-los em gerações e/ou dimensões de direitos, de acordo com seu reconhecimento histórico. Assim, são tidas como clássicas no cenário do direito internacional, as três primeiras gerações, existindo, porém, em doutrinas especializadas, além desses, outros direitos “classificados” em outras gerações.

Acerca das gerações de direitos, Manuel Gonçalves Ferreira Filho⁸ explica:

[...] primeira geração enfrentou o problema do arbítrio governamental, com as liberdades públicas, a segunda, o dos extremos desníveis sociais, com os direitos econômicos e sociais, a terceira, hoje, luta contra a deterioração da qualidade da vida e outras mazelas, com os direitos de solidariedade [...]

⁶ DIMOULIS, Dimitri. Dogmática dos direitos fundamentais: conceitos básicos. In: *Caderno de Comunicações*. Curso de Mestrado em Direito da Universidade Metodista de Piracicaba. p. 11. Apud: TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 486.

⁷ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 99.

⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 33.

Com origem nas revoluções liberais ou burguesas que marcaram a transição do Estado Absoluto para o Estado de Direito, surgem os Direitos Fundamentais de primeira geração como instrumento de limitação do poder estatal, de contenção da intromissão indevida do Estado na vida privada do indivíduo e contra o abuso de poder, sendo eles os primeiros a se confirmarem nos instrumentos normativos constitucionais existentes à época, traduzindo-se como faculdades ou atributos da pessoa e relacionando-se às liberdades individuais, cujo detentor é o indivíduo, ou seja, aquele homem que compõe a sociedade.

Ingo Wolfgang Sarlet⁹, dentre outros autores, caracteriza tais direitos como de *status* negativo, uma vez que correspondem a uma abstenção de atuação por parte do poder público instituído, sendo, desta feita, direitos oponíveis ao Estado.

Dalmo de Abreu Dallari¹⁰ expõe sobre essa Declaração:

Em 26 de agosto de 1789, a Assembleia Nacional francesa aprovou sua *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, que, inegavelmente, teve desde logo muito maior repercussão do que as precedentes. Isto se deveu, em parte, à sua condição de centro irradiador de ideias, [...] mas deveu-se, sobretudo, ao caráter universal da Declaração francesa. [...] Com efeito, reconhecendo e declarando, conforme o artigo da Declaração de Direitos, que ‘os homens nascem e continuam livres e iguais em direitos’ e que ‘as distinções sociais só podem fundar-se na utilidade comum’, a Assembleia deixou expresso que essa e as demais proposições se aplicavam a todas as sociedades políticas. [...]

Da segunda geração de direitos, que se inicia contemporaneamente a esse período histórico, inferimos que foi de suma importância a limitação do poder estatal pela Lei, no desenvolvimento dos Direitos Sociais, vez que trouxe a base das Declarações de Direitos, ideia essa que se perpetuou nas várias Constituições posteriores à francesa de 1789. Ensina Norberto Bobbio¹¹ acerca da tal Declaração de direitos:

O constitucionalismo moderno tem, na promulgação de um texto escrito contendo uma declaração dos Direitos Humanos e de cidadania um dos seus momentos centrais de desenvolvimento e de conquista, que consagra as vitórias do cidadão sobre o poder.

Usualmente, para determinar a origem da declaração no plano histórico, é costume remontar à *Déclaration des droits de l’homme et de citoyen* [...].

⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 5. ed. rev. atual. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 55.

¹⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 207-208.

¹¹ BOBBIO Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO Gianfranco. 12. ed. *Dicionário de política*. Brasília: UNB. 2004, p. 353.

Também de grande importância a Revolução Industrial, marco determinante das relações sociais atuais, em função de haver promovido importantes alterações nos sistemas político, econômico e social então existentes.

Decisivas na consolidação dos Direitos Sociais foram as duas Guerras Mundiais, momentos importantes que foram no desenvolvimento histórico dos direitos do homem.

Após a Primeira Guerra Mundial, no século XX, aconteceu também, ao lado da criação da Liga das Nações e do desenvolvimento do Direito Humanitário, a criação da Organização Internacional do Trabalho – OIT, em 1920, o que incrementou os Direitos Sociais e provocou, como consequência, também o desenvolvimento dos Direitos Humanos, vez que os primeiros, como sabemos, são basilares destes últimos, conforme ensina Flávia Piovesan¹²:

Ao lado do Direito Humanitário e da Liga das Nações, a Organização Internacional do Trabalho [...] também contribuiu para o processo de internacionalização dos direitos humanos. Criada após a Primeira Guerra Mundial, a Organização Internacional do Trabalho tinha por finalidade promover padrões internacionais de condições de trabalho e bem-estar. [...]

A doutrinadora explica que esses padrões internacionais de condições de trabalho e bem-estar, à época, visavam à garantia de direitos aos seres humanos, e tentavam evitar, especialmente, a exploração dos indivíduos mais fracos e necessitados ou, ainda, o trabalho escravo.

Com a Primeira Grande Guerra, em 1914, surgiram conceitos de regimes nacionalistas e os diferentes caracteres ideológicos que passariam, desde então, a prevalecer e a ter dominância no chamado “mundo ocidental”.

Também dessa guerra resultou a instituição da *Liga das Nações*, outro marco importante, criado com o propósito de promoção da paz e da segurança internacionais, além de almejar o combate às agressões territoriais e a independência dos países vinculados.

Por meio da convenção da Liga das Nações, os Estados dela participantes comprometeram-se a garantir condições justas e dignas de vida e de trabalho a todas as pessoas que neles habitassem, fossem elas adultos ou crianças, estabelecendo-se sanções de natureza econômica, além de militares, aplicáveis a qualquer Estado que, eventualmente, violasse tais preceitos, tendo essa Liga o principal objetivo de promover a cooperação internacional entre Estados, além de buscar a garantia da paz para todas as nações.

¹² PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 5. ed. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 127.

Em decorrência de acordos firmados pelo término da I Guerra Mundial, que impunham condições rigorosas aos Estados vencidos, em especial o Tratado de Versalhes, iniciou-se, em 1939, a II Guerra Mundial.

Paulo Bonavides leciona¹³ acerca desse período histórico, combinando-o aos Direitos Sociais:

Os direitos da segunda geração merecem um exame mais amplo. Dominam o século XX do mesmo modo como os direitos da primeira geração dominaram o século passado. São os direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social, [...]. Nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula. [...] esses direitos foram inicialmente objeto de uma formulação especulativa em esferas filosóficas e políticas de acentuado cunho ideológico; uma vez proclamados nas Declarações solenes das Constituições marxistas e também de maneira clássica no constitucionalismo da social-democracia (a de Weimar, sobretudo), dominaram por inteiro as Constituições do segundo pós-guerra.

Ainda, após o término da II Guerra Mundial, face ao embate ideológico e doutrinário entre capitalismo e socialismo, teve início a denominada “guerra fria” que assolou quase todo o mundo, firmando-se, aí, a teoria das diferentes gerações de Direitos e a disputa política no campo internacional, implementando-se, assim, o chamado “Estado do Bem-Estar Social”.

A respeito do tema, as lições de Celso Ribeiro Bastos¹⁴:

Em virtude de uma progressiva assunção por parte do Estado de atividades no campo econômico, social, previdenciário, educacional etc., sua feição clássica de Estado Liberal cede o passo à de um Estado Social. [...] A causa mais importante – e, portanto, não a única – foi sem dúvida a ocorrência no século XX de crises econômicas que, provocando a recessão e o desemprego demonstravam ser os mecanismos autorreguladores da economia insuficientes para promover harmonicamente o desenvolvimento da riqueza nacional. A presença do Estado se fazia, pois, imprescindível para corrigir os profundos desequilíbrios a que foram levadas as sociedades ocidentais [...] A esse modelo se dá o nome de Estado Social, com isso significando a convivência de um Estado provedor em muitos aspectos, mas, ainda assim, não castrador do dinamismo da sociedade. [...] As insuficiências do liberalismo não devem servir de pretexto para que se aniquilem com as liberda-

¹³ BONAVIDES Paulo. *Curso de direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 518.

¹⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do estado e ciência política*. 3. ed. São Paulo: Saraiva. 1995, p. 70-72.

des fundamentais nem com as ideias de representatividade e de separação dos poderes.

Representando a contradição ideológica e cultural do século XX, estão o desenvolvimento do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos – PIDCP e do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, que demoraram 18 anos até serem editados, em 1966, além da instituição, por meio de três instrumentos, da Carta Internacional dos Direitos Humanos – “International Bill of Human Rights” – a saber, a Declaração Universal dos Direitos do Homem – DUDH e os próprios PIDCP e PIDESC.

Ingo Wolfgang Sarlet¹⁵ discorre a respeito:

É, contudo, no século XX, de modo especial nas Constituições do segundo pós-guerra, que estes novos direitos fundamentais acabaram sendo consagrados em um número significativo de Constituições, além de serem objeto de diversos pactos internacionais. [...] A utilização da expressão ‘social’ encontra justificativa [...] na circunstância de que os direitos da segunda dimensão podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem à reivindicações das classes menos favorecidas, de modo especial da classe operária, a título de compreensão, em virtude da extrema desigualdade que caracteriza (e, de certa forma, ainda caracteriza) as relações com a classe empregadora, notadamente detentora de um maior grau de poder econômico.

Prosseguindo no histórico das gerações/dimensões de Direitos do Homem, quanto à terceira geração ou dimensão de direitos, temos que são eles relacionados diretamente ao ideal de solidariedade, pois que considerados direitos relativos a várias pessoas, não pertencendo a indivíduos de modo isolado.

Essa geração tem origem e conseqüente impulso, a partir da segunda metade do século XX, quando se deu um período de grande desenvolvimento das tecnologias, dos meios de comunicação de massa e, também, dos transportes, os quais aproximaram a humanidade, tornando-a conectada de modo rápido e ágil. São eles, então, direitos que pertencem a grupos de pessoas, considerados difusos e coletivos, pois visam resguardar direitos de todos, independentemente de uma individualidade. Expõe Ingo Wolfgang Sarlet¹⁶ que [...] cuida-se, na verdade, do resultado de novas reivindicações fundamentais do ser humano, geradas, dentre outros fatores, pelo impacto tecnológico, pelo estado crônico de beligerância, bem como pelo processo de descolonização do segundo pós-guerra.”

¹⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 8. ed. rev. atual. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 56.

¹⁶ *Ibidem*, p. 58.

Exemplos de direitos dessa geração são o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito das minorias ou dos hipossuficientes, como consumidores e pessoas idosas, além das pessoas com deficiência.

Sobre essa geração ou dimensão de direitos explana Paulo Bonavides¹⁷:

[...] Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se no fim do século XX enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Tem primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, [...].

Incumbe ao Estado, então, satisfazer o interesse da coletividade ou de um grupo da sociedade, levando à satisfação dos interesses de seus componentes, membros de tal sociedade, o que se traduz na “solidariedade”, quase que na totalidade das vezes, por meio da consecução de políticas públicas.

Seguindo a construção desse ideal, da qual o direito ao meio ambiente equilibrado e o direito ao desenvolvimento são os mais expressivos, os quais visam garantir aos membros do corpo social, e também um melhor futuro à humanidade, através de uma “sadia qualidade de vida” e prestigiando o princípio da dignidade humana, vai-se ampliando essa classificação em conteúdo, através da positivação de novos direitos que passam a ser categorizados como fundamentais, sobre o que expõe Celso de Mello¹⁸:

[...] A QUESTÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO – DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO – PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE. – O DIREITO À INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE – TÍPICO DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO – CONSTITUI PRERROGATIVA JURÍDICA DE TITULARIDADE COLETIVA, REFLETINDO, DENTRO DO PROCESSO DE AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS, A EXPRESSÃO SIGNIFICATIVA DE UM PODER ATRIBUÍDO, NÃO AO INDIVÍDUO IDENTIFICADO EM SUA SINGULARIDADE, MAS, NUM SENTIDO VERDADEIRAMENTE MAIS ABRANGENTE, A PRÓPRIA COLETIVIDADE SOCIAL. ENQUANTO OS DIREITOS DE PRIMEIRA GERAÇÃO (DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS) – QUE COMPREENDEM AS LIBERDADES CLÁSSICAS, NEGATIVAS OU FORMAIS – REALÇAM O PRINCÍPIO DA LIBERDADE E OS DIREITOS DE SEGUNDA GERAÇÃO (DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS) – QUE SE IDENTIFICA COM AS LIBERDADES POSITIVAS, REAIS OU CONCRETAS –

¹⁷ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 569.

¹⁸ BRASIL. STF MS: 22164 SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO. Julgado em: 30 out. 1995, Plenário, publicado no DJ de 17 nov. 1995. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

ACENTUAM O PRINCÍPIO DA IGUALDADE, OS DIREITOS DE TERCEIRA GERAÇÃO, QUE MATERIALIZAM PODERES DE TITULARIDADE COLETIVA ATRIBUIDOS GENERICAMENTE A TODAS AS FORMAÇÕES SOCIAIS, CONSAGRAM O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE E CONSTITUEM UM MOMENTO IMPORTANTE NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO, EXPANSÃO E RECONHECIMENTO DOS DIREITOS HUMANOS, CARACTERIZADOS, ENQUANTO VALORES FUNDAMENTAIS INDISPONÍVEIS, PELA NOTA DE UMA ESSENCIAL INEXAURIBILIDADE. [...].

No julgado transcrito, o citado Ministro claramente se refere a outro tema – desapropriação – mas não se pode perder sua tão clara lição sobre os Direitos Fundamentais.

Proseguindo com a teoria da afirmação das gerações ou dimensões de direitos, há doutrinadores que já discorrem sobre a existência dos direitos de outra ordem, ou seja, de quarta geração/dimensão, apesar de ainda não haver consenso na doutrina sobre tal assunto e sua conceituação, assim como sobre o seu conteúdo. Para Norberto Bobbio¹⁹, “tratam-se dos direitos relacionados à engenharia genética.” Já para Paulo Bonavides²⁰, também são aqueles relacionados à globalização, à democracia, à informação e ao pluralismo.

Apesar das contradições ideológicas que motivaram a positivação dos direitos do homem, e de maneira especial os Direitos Sociais, não mais se faz necessário falar da sua fundamentalidade ou falta dela, mas sim, fazer com que sua aplicação ou efetivação sejam garantidas e implementadas nos Estados Democráticos, em benefício dos indivíduos sob sua proteção, como focaremos mais adiante, ideia central deste nosso trabalho, o que ocorre por meio de execução de conjunto de projetos e programas, ou seja, de políticas a serem implementadas pelos poderes públicos, a fim de atingir a finalidade específica da garantia de direitos às pessoas.

1.2. Os Direitos Sociais Fundamentais na Constituição brasileira

Os Direitos Humanos, cujo tema teve grande desenvolvimento na segunda metade do século XX, exerceram grande influência nos textos constitucionais de diversos Estados, provocando mesmo o incremento da discussão e da evolução das gerações e dos próprios direitos tidos, hoje, como fundamentais. A respeito, explica Flávia Piovesan²¹:

¹⁹ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 6.

²⁰ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 572.

²¹ PIOVESAN, Flávia Cristina. *Sistema internacional de proteção dos direitos humanos*. Texto produzido para o I Colóquio Internacional de Direitos Humanos. São Paulo, Brasil, 2001. Disponível em: < http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/textos/a_pdf/piovesan_sip.pdf >. Acesso em: 04 jan. 2016.

A Declaração de 1948 inova a gramática dos direitos humanos ao introduzir a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, que é marcada pela universalidade e indivisibilidade destes direitos. Universalidade porque a condição de pessoa é o requisito único e exclusivo para a titularidade de direitos, sendo a dignidade humana o fundamento dos direitos humanos. Indivisibilidade porque, ineditamente, o catálogo dos direitos civis e políticos é conjugado ao catálogo dos direitos econômicos, sociais e culturais. [...].

Então, com o desenvolvimento desses temas, os Direitos Fundamentais passaram a ser mais valorizados nas diversas constituições elaboradas após a II Grande Guerra, firmando-se durante a segunda metade do século XX, o que provocou também alterações em nosso ordenamento jurídico.

A Constituição brasileira de 1988 cuida, em seu Título II, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, contemplando os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos (art. 5º e incisos), os Direitos Sociais (arts. 6º a 11), os Direitos de Nacionalidade (art. 12 e 13), e os Direitos Políticos (arts. 14 a 16), além de disposições sobre Partidos Políticos (art. 17).

Conforme leciona Maria Garcia²² sobre o extenso rol de direitos trazido pela CF/88, podemos observar a vinculação da nossa ordem jurídica aos Direitos Fundamentais:

Todos os direitos e garantias *diretamente* vinculados a um dos cinco direitos fundamentais básicos constantes do art. 5º, caput. Os demais compõem apenas o quadro dos direitos constitucionais.

Assim vinculados diretamente ao *direito à vida*, os direitos sociais constantes do art. 6º, (“a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”), o inc. L (“às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação” – trata-se da proteção ao infante); o inc. V (“é livre a manifestação do pensamento”) indiretamente, alguns direitos constitucionais do art. 7º, XVI, (“remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal”);

ao *direito à liberdade*: diretamente, art. 5º, IV (“é livre a manifestação do pensamento”); indiretamente, inc. XVIII (“a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento”);

ao *direito à igualdade*: art. 5º, V (“é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo”) e indiretamente, inc. XXXIV, b (“a obtenção de certidões em repartições públicas”);

²² GARCIA, Maria. Mas, quais são os direitos fundamentais?. In: *Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos*. Cap. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 1, 2011, p. 350.

ao *direito à segurança*: diretamente, inc. XXXVI (“a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”) e indiretamente, o inc. XXVIII, “a” (“a proteção às participações individuais em obras coletivas e à reprodução da imagem e voz humanas, inclusive nas atividades desportivas”);

ao *direito à propriedade*: diretamente, o inc. XXVII (“aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras”) e indiretamente (“transmissível aos herdeiros, pelo tempo que a lei determinar”), bem como o inc. XXX (“é garantido o direito de herança”).

Por esse modo, parece possível estabelecer, mediante critérios únicos, a natureza dos direitos e garantias fundamentais, na mesma condição de base, fundamento e necessidade inerentes à sua qualidade de *fundamentais*, e não outra – com toda a sua decorrência, no ordenamento jurídico.

Sem nos alongarmos, podemos inferir um acentuado cuidado com os direitos relativos à sociedade em nosso Texto Constitucional, por meio da análise sistemática de diversos de seus dispositivos pelo modo sistemático (art. 1º, III; 3º; e art. 170), até para que ocorra a integração dos direitos de 2ª com os de 3ª dimensão, na efetivação dos direitos das pessoas.

O metaprincípio norteador da nossa ordem jurídica, que é a “*dignidade da pessoa humana*”, encontra-se, logo de início, no art. 1º, III, da CF/88, perante a necessidade da implementação de Direitos Fundamentais. Traz também o art. 3º da Carta Magna:

Art. 3º Constituem **objetivos fundamentais** da República Federativa do Brasil:

I – **construir uma sociedade livre, justa e solidária;**

II – **garantir o desenvolvimento nacional;**

III – **erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;**

IV – **promover o bem de todos**, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (grifos nossos).

Temos a “ordem econômica”, especialmente contemplada no art. 170 da Constituição, o comando de que “*tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social*”, valorizando, assim, o aspecto dos direitos sociais para o desenvolvimento nacional, com a finalidade de ser alcançado o bem público, também denominado de “*justiça social*”.

E mais, o art. 225 estabelece: “*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, [...] essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. [...]*”.

Esses comandos demonstrados têm o objetivo de, também, fazer o entrelaçamento dos direitos sociais inseridos nos temas dos Direitos Fundamentais, tendo em vista a ordem constitucional adotada por nosso sistema jurídico, lembrando, ainda, que se podem inferir vários outros comandos essenciais inter-relacionados no texto da Carta Magna.

A Constituição Federal de 1988, especificamente institui, *in verbis*:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (grifos nossos).

A partir da leitura dos mandamentos por nós aqui destacados, vemos que para se alcançar tais “objetivos” da República, necessário se faz uma atuante prestação de serviços públicos por parte do Estado.

Quando levados a efeito pela administração do Estado, ou pelo governo em um determinado período, tais serviços públicos se revestirão da estrutura da chamada “política pública”, que explanamos na sequência.

2. CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA

Essa contínua incorporação de novos direitos, em união com a busca incessante pela melhoria das condições sociais das pessoas, não torna suficiente apenas um texto constitucional bem produzido para que os Direitos Fundamentais sejam efetivamente cumpridos, melhorando as condições da população. Necessária se faz a implementação desses direitos por meio de políticas que prestarão os serviços relativos à sua efetividade, ou seja, na implementação de programas efetivos de prestação de serviços à população.

Nesse sentido, discorre Marta Maria Assumpção Rodrigues²³:

Políticas Públicas são ações de governo, portanto, são revestidas de autoridade soberana do poder público. Dispõem sobre “o que fazer” (*ações*), “aonde chegar” (*metas* ou objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e “como fazer” (*estratégias de ação*). Referem-se a o que o governo está ou não está fazendo nas diversas áreas (econômica, política e de bem-estar social). [...] Quando o foco está na ação do governo, parte-se do pressuposto de que o curso dessa ação envolve comportamentos que são orientados por metas, [...].

²³ RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. *Políticas públicas*. 1. ed. 3. reimp. São Paulo: Publifolha, 2013, p. 52-53.

Portanto, é necessária, também, a implementação, pelo Estado, de programas que se denominam como *políticas públicas*, as quais tornem efetivos os direitos, por meio de metas, instrumentos e objetivos que busquem a melhoria da sociedade.

Maria Paula Dallari Bucci²⁴ assim entende Política Pública:

[...] um programa ou quadro de *ação* governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito.

Como vemos, então, as políticas públicas é que exercem, por meio da atuação do Estado, por meio de sua administração e da destinação de recursos para a realização de serviços públicos, a concretização de direitos, o que envolve, diretamente, as finanças públicas, tributação e, mesmo, a organização do próprio Estado.

Nesse sentido, expõe Haroldo Pereira²⁵ que “[...] estamos diante de um objeto complexo, cuja apreensão depende de um modelo teórico que responda a todas as suas dimensões das e nas várias áreas do conhecimento humano e contemple todas as vicissitudes de ordem prática para sua implementação.”

2.1. Etapas das políticas públicas

Leciona Maria Paula Dallari Bucci²⁶ a respeito do entendimento de políticas públicas, dentro do espectro maior da Política, ou seja, da gestão da coisa pública, explicando a distinção entre elas:

As políticas públicas têm distintos suportes legais. Podem ser expressas em disposições constitucionais, em leis, ou ainda em normas infralegais, como decretos e portarias e até mesmo em instrumentos jurídicos de outra natureza, como contratos de concessão de serviço público, por exemplo.

Outra questão a observar são as menções normativas à “política” (política nacional de abastecimento, por exemplo), cuja classificação como política pública é discutível, visto não disporem sobre os meios de realização dos objetivos fixados, nem prescrevem metas ou resultados que, [...] são elementos do programa de ação governamental.

²⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 14.

²⁵ PEREIRA, Haroldo. Aspectos práticos e teóricos para um desenho metodológico das políticas públicas, a partir da análise de um caso (direito à saúde), na atuação da advocacia pública contenciosa, e segundo duas matrizes teóricas: o neoinstitucionalismo histórico e o positivismo jurídico hartiano. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo, nº 81, jul./dez. 2015, p. 223.

²⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 11.

Finalmente, deve-se afastar, para um trabalho mais sistemático de busca de um conceito ou padrão de política pública para análise jurídica consideração de que todo direito é permeado pela política. Conquanto inegavelmente verdadeira essa assertiva, ela remete à distinção entre os termos em inglês *politics* e *policy*. Enquanto o primeiro se refere à atividade política em sentido amplo, o segundo conota os programas governamentais. [...].

Corroborando a afirmação, trazemos o entendimento de Klaus Frey²⁷ :

[...] Para a ilustração dessas dimensões tem-se adotado na ciência política o emprego dos conceitos em inglês de ‘polity’ para denominar as instituições políticas, ‘politics’ para os processos políticos e, por fim, ‘policy’ para os conteúdos da política:

- a dimensão institucional ‘polity’ se refere à ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- no quadro da dimensão processual ‘politics’ tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;
- a dimensão material ‘policy’ refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. [...]

Claro é que, toda essa obrigação que cabe ao Estado de servir a população e a disponibilização de programas e ações que garantam a efetiva aplicação dos direitos, deve estar de acordo com a vontade das pessoas dessa própria comunidade, por meio dos diversos meios de se comunicar do governo com as mesmas, componentes desse mesmo estado.

Especificamente em relação ao nosso tema, temos que lembrar, neste ponto, ser a política pública não só de garantia de Direitos Sociais, como também de efetivação de outros Direitos Fundamentais – como os civis e políticos, os individuais e os coletivos –, além da implementação de diversos serviços e até mesmo do exercício de atividades para que possa a máquina estatal em seu conjunto global, denominado “administração pública”, ter eficiência na prestação dos serviços garantidos aos indivíduos pela ordem jurídica. Conforme Marta Maria Assumpção Rodrigues²⁸:

²⁷ FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: IPEA. *Planejamento e políticas públicas*. Rio de Janeiro, nº 21, p. 211-259, 2000, p. 216-217. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view-File/89/158>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

²⁸ RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. *Políticas públicas*. 1. ed. 3. reimp. São Paulo: Publifolha, 2013, p. 9.

[...] as políticas sociais constituem um subconjunto de um conjunto maior que denominamos de políticas públicas. Em outras palavras, toda política social é uma política pública, mas nem toda política pública é uma política social. Isso significa dizer que política externa, econômica, administrativa, por exemplo, constituem-se como políticas públicas importantes, pois referem-se diretamente à *ação do Estado*, mas não dizem respeito (pelo menos diretamente) às políticas sociais. Por vezes, no entanto, o bom funcionamento (ou a eficiência) de uma política social pode depender da eficácia das políticas públicas mais abrangentes.

Também para a efetivação dos Direitos Sociais Fundamentais, necessário se faz que o Estado tenha uma atuação positiva, ao colocar em execução programas que reconheçam as necessidades mais urgentes da população, em particular aquelas previstas constitucionalmente como fundamentais, bem como na persecução do atendimento do interesse coletivo, para que toda a sociedade trilhe o caminho do atendimento ao “bem comum”.

Isso é o que preconiza o constitucionalismo atual, ou neoconstitucionalismo, que é assim exposto por Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Junior²⁹, de modo sintético:

[...] é o movimento político, jurídico e social, pautado pelo objetivo de criar um pensamento hegemônico segundo o qual todo **o estado deve estar organizado** com base em um documento fundante, chamado **constituição**, cujo **propósito essencial** seria o de **organizar o poder político**, buscando **garantir os direitos fundamentais** e o **caráter democrático** de suas deliberações. (grifos nossos).

Daí, temos que, além da garantia de Direitos Fundamentais por meio de textos legais positivados, necessária se faz a efetiva implementação e prestação desses mesmos direitos à população, em virtude de previsão na própria Constituição Federal.

Em recente pesquisa, Maria Paula Dallari Bucci³⁰ expõe os elementos necessários para a composição de política pública e para sua implementação, e informa que se resumem a três os componentes para atuação do poder público em relação à

²⁹ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Verbatim, 2014, p. 26.

³⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional* [fornecido pela autora/palestrante no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direitos Humanos: Direitos Fundamentais e Políticas Públicas, da ESPGE – Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo – 2015-2016]. Disponível em: <http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/247492/mod_resource/content/1/quadro%20de%20refer%C3%Aancia%20de%20pol%C3%ADtica%20p%C3%BAblica_vis%C3%A3o%20jur%C3%ADdico%20institucional%202014_11_09%20rev.pdf>. Acesso em: 04.02.2016.

consecução dos interesses da população, objetivando a efetivação de direitos garantidos jurídico-constitucionalmente, sendo eles:

- a) a **organização** do programa de ação, isto é, quais os elementos da política e como se relacionam;
- b) os **papéis** institucionais, ou, em outras palavras, quem faz o quê. Essa observação procura abstrair as subjetividades (sem, todavia, omiti-las), considerando que o que direito faz, ao estruturar a política pública, é despersonalizar a iniciativa. A partir da institucionalização, ou da formalização na regra jurídica, o funcionamento do programa passa a depender, não mais da vontade pessoal de quem tomou a decisão de instituí-lo e sim, do cumprimento dos deveres e obrigações previstos nas normas, para as finalidades objeto do programa;
- c) o movimento, a **finalidade** pretendida, no sentido político e social, aspecto mais abstrato da aplicação do institucionalismo ao estudo das políticas públicas, que diz respeito ao sucesso da agregação de interesses operada com a criação e implementação do programa. (grifos da autora).

Não há consenso entre as doutrinas que abordam o tema das políticas públicas. Tanto no conceito quanto na especificação das etapas que integram essas políticas sociais em sua criação e implementação, o que se depreende, com clareza, é que todos os estudos contemplam três grandes “momentos” para a criação das mesmas, que são a “Formação”, a “Execução” e o “Controle e Avaliação”.

Enfatizamos que não há uma coincidência de etapas na conceituação ou formulação de definição para a implementação de políticas públicas nas diversas literaturas especializadas e, entendemos serem as três acima mencionadas as que contemplam, de modo mais abrangente, as etapas formuladas por Maria Paula Dallari Bucci^{31/32}, em quem – basicamente – nos apoiamos para o presente estudo.

Nesse aspecto, Patrícia Helena Massa-Arzabe³³ leciona que políticas públicas são compostas por “ciclos”, da seguinte maneira:

Desde logo, é preciso ter claro que a política pública dá-se por ciclos, não sendo possível discernir de forma definitiva suas fases, por se verificar um processo de retroalimentação, onde a avaliação é feita ao final, mas no curso da execução. Isto introduz novos elementos ao quadro inicialmente proposto, modificando-o, de forma a adequá-lo à realização do objetivo.

³¹ Idem. O conceito de política pública em direito. In: _____. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-50.

³² Idem. _____. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 1. ed. 2. tir. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 25-37.

³³ MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 70-71.

Também importante lembrarmos, a partir daqui, dos atores que são envolvidos na consecução dos serviços prestados, por meio dessas citadas políticas, para que haja a tão almejada efetividade, como veremos a seguir.

2.2. Atores das políticas públicas

De início, temos o Estado, o obrigado à prestação das políticas públicas, por meio de seu Poder Executivo, que não pode, somente por intermédio desse, estabelecer diretrizes e atuar isoladamente, sendo fundamental que o Legislativo discuta quais são as políticas de interesse da população e o *quantum* financeiro ou valor que se pode aplicar dos recursos do erário, destinado a cada programa. Nesse sentido, Ana Paula de Barcellos³⁴ leciona:

Em um Estado democrático, não se pode pretender que a Constituição invada o espaço da política em uma versão de substancialismo radical e elitista, em que as decisões políticas são transferidas, do povo e de seus representantes, para os reis filósofos da atualidade: os juristas e operadores do direito em geral”. Porém, de outra parte: “Se a Constituição contém normas nas quais estabeleceu fins públicos prioritários, e se tais disposições são normas jurídicas, dotadas de superioridade hierárquica e de centralidade no sistema, não haveria sentido em concluir que a atividade de definição das políticas públicas – que irá ou não realizar esses fins – deve estar totalmente infensa ao controle jurídico. Em suma: não se trata da absorção do político pelo jurídico, mas apenas da limitação do primeiro pelo segundo.

O Estado, enquanto provedor dotado de qualidade para fornecer recursos à implementação de serviços para o efetivo cumprimento de direitos garantidos à população por força da legislação, tem que se valer de diversos modos para se comunicar com o corpo social.

A partir da garantia de direitos à população, imposta pelo ordenamento jurídico, o Estado, por meio de seu governo, deve refletir a vontade dos indivíduos que compõem sua população – ou pelo menos da maioria de seus membros – no atendimento ou na implementação de serviços públicos, sempre em diálogo permanente, para que haja o verdadeiro reflexo da vontade popular na consolidação dos direitos reivindicados.

Pedimos *venia* para expor o entendimento a respeito do conceito de “atores” dentro de políticas públicas, que são aqueles diretamente interessados e/ou atuantes em determinada situação, ou seja, os promotores e os receptores, bem como os

³⁴ BARCELLOS, Ana Paula. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. *Revista de direito administrativo*. São Paulo, nº 240, 2005, p. 25. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620/44697>>. Acesso em: 05. mar. 2016.

avaliadores dos serviços públicos prestados. E, sem percorrermos longo caminho neste conceito, trazemos a explanação do SEBRAE³⁵ a respeito:

Aos grupos que integram o Sistema Político, apresentando reivindicações ou executando ações, que serão transformadas em Políticas Públicas, denominamos de **Atores**. No processo de discussão, criação e execução das Políticas Públicas, encontramos basicamente dois tipos de atores: os 'estatais' (oriundos do Governo ou do Estado) e os 'privados' (oriundos da Sociedade Civil). Os atores estatais são aqueles que exercem funções públicas no Estado, tendo sido eleitos pela sociedade para um cargo por tempo determinado (os políticos), ou atuando de forma permanente, como os servidores públicos (que operam a burocracia).

[...] Os políticos são eleitos com base em suas propostas de políticas apresentadas para a população durante o período eleitoral e buscam tentar realizá-las. As Políticas Públicas são definidas no Poder Legislativo, o que insere os Parlamentares (vereadores e deputados) nesse processo.

[...] as propostas das Políticas Públicas partem do Poder Executivo, e é esse Poder que efetivamente as coloca em prática.

Cabe aos servidores públicos (a burocracia) oferecer as informações necessárias ao processo de tomada de decisão dos políticos, bem como operacionalizar as Políticas Públicas definidas.

[...] o funcionalismo público compõe um elemento essencial para o bom desempenho das diretrizes adotadas pelo governo.

Já os atores privados são aqueles que não possuem vínculo direto com a estrutura administrativa do Estado.

Fazem parte desse grupo:

- A imprensa;
- Os centros de pesquisa;
- Os grupos de pressão, os grupos de interesse e os lobbies;
- As Associações da Sociedade Civil Organizada (SCO);
- As entidades de representação empresarial;
- Os sindicatos patronais;
- Os sindicatos de trabalhadores;
- Outras entidades representativas da Sociedade Civil Organizada (SCO).

³⁵ SEBRAE. *Políticas públicas: conceitos e práticas*. CALDAS, Ricardo Wahrendorff (coord.); AMARAL, Jefferson Ney; LOPES, Brenner (supervisão). Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008, p. 8-9. Disponível em: <<http://www.agenda21comperj.com.br/sites/localhost/files/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

Assim, une-se “política” (*politic*) com “política pública” (*policy*), sendo a primeira (*politic*) o exercício do poder, através da escolha de quais os serviços públicos e a forma de os realizar para a sociedade, atividade a cargo dos componentes da estrutura governamental, dos representantes eleitos pelo povo e os detentores de cargos públicos, com o auxílio da “burocracia”, a estrutura componente e formadora do Estado, incumbida de colocar em execução o conjunto de programas destinados a cumprir os serviços de atendimento aos cidadãos, e a segunda (*policy*), o conjunto dos programas ou ações de garantias dos direitos da população que precisam ser efetivamente colocados à sua disposição, envolvendo-se, assim, intrinsecamente, os diversos “atores” envolvidos.

Desse modo, a participação do povo em geral, mesmo das pessoas mais simples e as sem muita instrução, na produção e composição, na implementação e na fiscalização das políticas, colabora para que as ações públicas sejam capazes de produzir resultados para satisfazer as necessidades do povo, em conformidade com a vontade soberana da população de um Estado, na efetivação de direitos garantidos pelo ordenamento jurídico.

2.3. Políticas públicas e democracia

Como visto até o momento, políticas públicas estão diretamente afetas à população e – de modo especial – ao Estado, através de seus poderes, sendo, então, estreita a relação entre políticas públicas e democracia, no sentido de que o fato de tornar efetivos os direitos previstos na Constituição, ou mesmo na legislação, dependem da interlocução dos membros da população com membros dos poderes estatais.

A interação com os membros da comunidade na escolha, na implantação, na modificação, ou mesmo na interrupção ou término de uma política específica, adquire autoridade quando se dá diretamente com a população, podendo citar, aqui, como instrumentos que permitem a realização desse processo, as audiências públicas ou, até mesmo, o ato do Estado assumir decisões provenientes de conselhos formados pela população, como os de pais e mestres nas escolas, de segurança de um bairro ou município, de movimentos sociais objetivando determinados fins, ou os tutelares de menores ou de idosos que cuidam dos interesses e necessidades daqueles, dentre outros.

Também, para a efetiva realização desse diálogo entre governo e população, podem ser empregados diversos canais, como conferências, ouvidorias, mesas de diálogo etc. Dessa forma, evidencia-se uma verdadeira combinação de meios e processos, visando ao aperfeiçoamento da democracia participativa.

Ganha forças, desse modo, o instituto da democracia, com a comunicação que ocorre do Estado, por meio de diversos canais de comunicação, por meio de gestão que considera os anseios populares por parte de seus dirigentes com a população, garantindo-se, assim, a efetivação de direitos constitucionais e legais, visando atender aos anseios e às necessidades populares.

Nesse sentido, expõe Manoel Adam Lacayo Valente³⁶:

O novo paradigma de democracia combinada abre espaço para o aprofundamento da participação popular no processo de formulação de políticas públicas. [...]

Com efeito, a Constituição Federal brasileira de 1988 ampliou os mecanismos judiciais que podem ser utilizados pelos cidadãos na provocação do controle jurisdicional sobre a consistência das políticas públicas, que, em geral, são constituídas por escolhas discricionárias dos gestores públicos, informadas pelos critérios de conveniência e de oportunidade.

[...] A configuração de um novo paradigma de democracia combinada, que envolve a dinâmica representativa com a vertente da democracia participativa, abre novas perspectivas de formulação de políticas públicas possuidoras de legitimidade e de credibilidade.

Também importante salientar que, dentro do próprio governo de um Estado, em sua autoridade e capacidade para agir, há que se manter diálogo entre seus entes institucionais, de forma que sejam reproduzidos os anseios populares, e que tal comunicação se realize com a interlocução entre os poderes do Estado, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário e, mais, que a atuação de “poderes” de defesa da população como o Ministério Público, a Defensoria Pública, os Procons, dentre outros, se efetive no atendimento da vontade da população em geral, a partir de suas necessidades, devidamente averiguadas e planejadas pelo próprio Estado.

Nessa esteira, lembramos a lição de Ana Catarina Piffer Gonçalves³⁷:

A aspiração do século XIX quanto a um sistema democrático de governo, tido como justo e igualitário caminha de forma paralela com a desigualdade social. Paradoxal, contudo, realidade. Uma das explicações é que os interesses econômicos da sociedade atual limitam a participação do povo, seja individualmente ou coletivamente de modo que não sobrecarreguem o governo com as demandas sociais.

É vital a conjunção da democracia participativa e da participação representativa. Devemos fomentar a exploração do âmbito institucional de implementação de conselhos setoriais, políticas de descentralização,

³⁶ VALENTE, Manoel Adam Lacayo. A dimensão jurídico-constitucional na formulação de políticas públicas: uma perspectiva a ser explorada. *Revista de direito administrativo*. São Paulo, v. 239, 2005, p. 134-138. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44045/44721>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

³⁷ GONÇALVES, Ana Catarina Piffer. Políticas públicas: atividade exclusivamente estatal x participação de empresas privadas. In: ALVES, Fernando de Brito; SIQUEIRA, Dirceu Pereira (orgs.). *Políticas públicas: da previsibilidade à obrigatoriedade: uma análise sob o prisma do estado social de direitos*. Birigui: Boreal, 2011, p. 67.

associação dos agentes públicos e privados de modo a proporcionar maior informação, participação no planejamento e na gestão dos recursos.

[...]

A opção de participação popular nas decisões políticas acarreta grandes mudanças nas organizações. Quando um grupo profissional é contratado para diagnosticar os percalços por que passa a administração pública o efeito é, geralmente, mais rápido e menos custoso. Porém, a participação do povo legitima as decisões, tendo em vista que os interessados são quem identificam, examinam e apontam seus próprios litígios.

Em tema análogo – ativismo judicial em Políticas Públicas – expondo, no entanto, a respeito desse tipo de políticas e democracia, Luis Roberto Barroso³⁸ leciona:

O debate, na sua essência, é universal e gravita em torno das tensões e superposições entre constitucionalismo e democracia. É bem de ver, no entanto, que a ideia de democracia não se resume ao princípio majoritário, ao governo da maioria. Há outros princípios a serem preservados e há direitos da minoria a serem respeitados. Cidadão é diferente de eleitor; governo do povo não é governo do eleitorado. No geral, o processo político majoritário se move por interesses, ao passo que a lógica democrática se inspira em valores. E, muitas vezes, só restará o Judiciário para preservá-los. O *déficit* democrático do Judiciário, decorrente da dificuldade contramajoritária, não é necessariamente maior que o do Legislativo, cuja composição pode estar afetada por disfunções diversas, dentre as quais o uso da máquina administrativa, o abuso do poder econômico, a manipulação dos meios de comunicação.

Também, Maria Paula Dallari Bucci³⁹, em trabalho a respeito de formulação de tais políticas, ensina que:

Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

³⁸ BARROSO, Luis Roberto. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil*. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/neoconstitucionalismo_e_constitucionalizacao_do_direito_pt.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2016.

³⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

Nesse sentido, as políticas públicas é que têm se mostrado como o método de tornar efetiva a garantia da prestação de serviços públicos na implantação e execução de Direitos Fundamentais, especialmente os de segunda geração/dimensão.

Portanto, o advento da compreensão de que as políticas públicas se relacionam intimamente com o meio jurídico e têm como base de fundamentação o movimento neoconstitucionalista, influenciado este pela filosofia pós-positivista, em que ocorre a interdisciplinaridade amplamente sincronizada do Direito com a atividade política, com a Sociologia e com a Economia, dentre outros ramos do saber, justifica suas natureza jurídica complexa, tendo em vista decorrer de fenômenos sociais, políticos e jurídicos.

Maria Paula Dallari Bucci⁴⁰ argumenta que políticas públicas são “[...] arranjos complexos típicos da atividade político-administrativa, que a ciência do Direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico.”

É, por fim, intrincada a interlocução entre a esfera jurídica e a política, na persecução dos anseios da sociedade, que devem ser efetivados pelo Estado por meio da legislação, revelando-se a natureza complexa das políticas públicas, que devem ser continuamente perseguidas na garantia e efetivação de Direitos, de modo acurado os fundamentais, às pessoas de um determinado Estado.

CONCLUSÃO

Os Direitos Sociais são aqueles que demandam uma prestação do Estado, ou seja, são os denominados como programáticos, por necessitarem de um ou mais programas a serem executados pelo mesmo ente estatal para a sua efetivação, garantindo serviços essenciais às pessoas.

Para a prestação dos direitos ao povo por meio do Estado e por meio de sua administração pública, necessário se faz, então, a atuação de mecanismos que se revelam em programas de implementação de direitos previstos em textos constitucionais e legais, sendo as políticas públicas levadas a efeito, mediante a destinação de recursos de toda ordem para a realização de serviços públicos, envolvendo diretamente pessoal e finanças, além de tributação e a organização do próprio Estado.

As políticas públicas é que têm se revelado como meio de efetiva garantia da prestação de serviços na disponibilização de Direitos Fundamentais, especialmente os de segunda geração/dimensão, fortalecendo-se, por decorrência, a democracia, em virtude da interação que se dá no Estado, por intermédio de gestão por parte de seus dirigentes, quando levam em consideração os anseios populares, por meio de diversos canais de comunicação com a população.

⁴⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 31.

Assim, possibilita-se o instituto democrático de envolvimento do povo na concretização de direitos constitucional-legalmente garantidos, de modo a que o Estado realize a sua função primordial que é “promover o interesse público” ou percorrer a busca do “bem comum”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Verbatim, 2014.

BARCELLOS, Ana Paula. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. *Revista de direito administrativo*, São Paulo, n. 240, p. 83-105, 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620/44697>>. Acesso em: 05. mar. 2016.

BARROSO, Luis Roberto. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil*. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/neoconstitucionalismo_e_constitucionalizacao_do_direito_pt.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2016.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do estado e ciência política*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. nova ed. 2. reimpr. Segunda parte, primeiro artigo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO Gianfranco. 12. ed. *Dicionário de Política*. Brasília: UNB, 2004.

BONAVIDES Paulo. *Curso de direito constitucional*. 19. ed. São Paulo : Malheiros, 2006.

BRASIL. STF MS: 22164/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, julgado em: 30 out.1995, Plenário, publicado no DJ de 17 nov. 1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação legislativa*, Brasília, a. 34, n. 133, jan.-mar. 1997. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF?sequence=4>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

_____. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. [fornecido pela autora/palestrante no curso de pós-graduação lato sensu em Direitos Humanos: Direitos Fundamentais e Políticas Públicas, da ESPGE – Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo – 2014/2016]. Disponível em: <http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/247492/mod_resource/content/1/quadro%20de%20refer%C3%Aancia%20de%20pol%C3%ADtica%20p%C3%BAblica_vis%C3%A3o%20jur%C3%ADdico%20institucional%202014_11_09%20rev.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2016.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DIMOULIS, Dimitri. *Dogmática dos direitos fundamentais: conceitos básicos*. In: Caderno de Comunicações. Curso de Mestrado em Direito da Universidade Metodista de Piracicaba, p. 11. *Apud*: TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: IPEA. Planejamento e políticas públicas. Rio de Janeiro, n. 21, p. 211-259, 2000. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

GARCIA, Maria. Mas, quais são os direitos fundamentais?. In: *Doutrinas essenciais de direitos humanos*. Cap. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 1, 2011.

GONÇALVES, Ana Catarina Piffer. *Políticas públicas: atividade exclusivamente estatal x participação de empresas privadas*. In: ALVES, Fernando de Brito; SIQUEIRA, Dirceu Pereira (orgs.). *Políticas públicas: da previsibilidade à obrigatoriedade: uma análise sob o prisma do estado social de direitos*. Birigui: Boreal, 2011.

HERKENHOFF, João Baptista. *Curso de direitos humanos: gênese dos direitos humanos*. São Paulo: Acadêmica, v. 1, 1994.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. *Dimensão jurídica das políticas públicas*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PEREIRA, Haroldo. Aspectos práticos e teóricos para um desenho metodológico das políticas públicas, a partir da análise de um caso (direito à saúde), na atuação da advocacia pública contenciosa, e segundo duas matrizes teóricas: o neoinstitucionalismo histórico e o positivismo jurídico hartiano. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo, n. 81, jul./dez, 2015.

PIOVESAN, Flávia Cristina. *Sistema internacional de proteção dos direitos humanos*. Texto produzido para o I Colóquio Internacional de Direitos Humanos. São Paulo, Brasil, 2001. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/textos/a_pdf/piovesan_sip.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2016.

_____. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 5. ed. São Paulo: Max Limonad, 2002.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. *Políticas públicas*. 1. ed. 3. reimp. São Paulo: Publifolha, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 5. ed. rev. atual. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SEBRAE. *Políticas públicas: conceitos e práticas*. CALDAS, Ricardo Wahrendorff (coord.). AMARAL, Jefferson Ney; LOPES, Brenner (supervisão). Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. Disponível em: <<http://www.agenda21comperj.com.br/sites/localhost/files/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. A dimensão jurídico-constitucional na formulação de políticas públicas: uma perspectiva a ser explorada. *Revista de direito administrativo*. São Paulo, v. 239, 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44045/44721>>. Acesso em: 05 mar. 2016.