

2024



PPGD

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DIREITO • UNIRIO

REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Law and Public Policy Review

ISSN 2675-1143

Volume 6, n. 1

Janeiro - Junho

Qualis B1



Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
(UNIRIO)

 <http://seer.unirio.br/rdpp/index>

 rdpp@unirio.br

REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

LAW AND PUBLIC POLICY REVIEW

VOLUME N.º 6 – NÚMERO 1

ISSN 2675-1143

Editor-Chefe:

Profa. Dra. Edna Raquel Hogemann, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Vice Editor-Chefe:

Prof. Dr. Oswaldo Pereira de Lima Junior, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro, 2024.

SUMÁRIO – SUMMARY

EDITORIAL

Profa. Dra. Edna Raquel Hogemann; Prof. Dr. Oswaldo Pereira de Lima Junior 4

O DIREITO FUNDAMENTAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO DIGITAL

Marcelo Arno Nerling 7

DESAFIOS NA IMPLANTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES 14.133/21: UM ESTUDO SOBRE CONTRATAÇÕES DIRETAS, POLÍTICAS PÚBLICAS E AS IMPLICAÇÕES EM CRIMES ADMINISTRATIVOS

Nivanildo Pereira Filho; Rogério de Araújo Lima 24

AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A RELEVÂNCIA DA AÇÃO COMPARTILHADA ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ESTADO NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Luiza Tuma da Ponte Silva; Ana Elizabeth Neirão Reymão 62

ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO SOB AS LENTES DO UTILITARISMO E PRAGMATISMO: IMPACTOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E NA PROTEÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Elpídio Paiva Luz Segundo 78

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA DE NÃO ENFRENTAMENTO

Benedito Fonseca e Souza Adeodato; André de Brito Ribeiro Filho; Daniela Ferreira Gomes de Matos; Dário Freire Branco; Vitor dos Santos Ferreira 104

ANÁLISE ECONÔMICA DAS OPERAÇÕES POLICIAIS EM ÁREAS CONTROLADAS PELO CRIME ORGANIZADO

Cínthya Simara Santos de Souza; André Melo Gomes Pereira; Fillipe Azevedo Rodrigues 128

O DIREITO E O DESENVOLVIMENTO NO CONTEXTO DO CERRADO

Cláudia Barbosa de Souza Velasco; Hamilton Barbosa Napolitano; Eumar Evangelista Menezes Júnior 151

As políticas públicas e a relevância da ação compartilhada entre sociedade civil e estado na concretização dos direitos sociais

Public policies and the relevance of shared action between civil society and the state in realizing social rights

Luiza Tuma da Ponte Silva⁵

Centro Universitário do Pará (PPGD-CESUPA). Advogada, Mestre em Direito e Analista de Procuradoria/PGEPA. Belém (PA). Brasil

Ana Elizabeth Neirão Reymão⁶

Centro Universitário do Pará (PPGD-CESUPA). Economista (UFPA), Doutora em Ciências Sociais (UnB), Mestre em Economia (UNICAMP). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGD) do CESUPA. Professora da Faculdade de Economia da UFPA. Belém (PA). Brasil.

RESUMO

O objetivo do artigo é discutir a contribuição da sociedade civil na construção de políticas públicas e efetivação dos direitos sociais. Esses direitos demandam condutas positivas do Estado e, no processo de construção de políticas públicas, a atuação conjunta entre Estado e atores sociais, vislumbrada por diversos instrumentos legalmente previstos, é essencial. O mesmo se repete em outras fases do ciclo dessas políticas, cuja razão da existência deve ser a concretização dos mencionados direitos. Metodologicamente, a pesquisa é, quanto aos objetivos, exploratória, sendo a abordagem qualitativa, tendo o levantamento bibliográfico e documental como procedimentos. Uma das principais conclusões apresentadas é a de que a participação de atores sociais contribui para melhorar e construir políticas públicas no sentido de concretizar direitos sociais, frutos de conquistas históricas e que refletem as necessidades básicas dos cidadãos.

PALAVRAS-CHAVE:

Direitos Sociais. Ação Compartilhada. Sociedade Civil. Estado. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The paper discusses the contribution of civil society to construct public policies and to the enforcement of social rights. These rights demand positive conduct from the State and is essential, in the building of public policies, joint action between the State and social actors, envisioned by several legally envisaged instruments. The same with other phases of the cycle of these policies, whose reason for existence must be the realization of the aforementioned rights. Methodologically, the research is exploratory in terms of objectives, with a qualitative approach, with bibliographic and documentary surveys as procedures. One of the main conclusions presented is that the participation of social actors contributes to improving and building public policies in the sense of realizing social rights, the fruit of historical achievements and that reflect the basic needs of citizens.

KEYWORDS:

Social Rights. Shared Action. Civil Society. State. Public Policies.

⁵ Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4833-9797>.

⁶ Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5124-6308>.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal, em seu art. 6º, traz em seu texto rol de direitos sociais dos cidadãos a serem assegurados pelo Estado, a saber: saúde, educação, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados e moradia.

Diante da riqueza de direitos sociais previstos na Carta Magna, é incumbência do Estado a elaboração, execução, avaliação e monitoramento de políticas públicas, no intuito de efetivá-las de acordo com os comandos e diretrizes constitucionais.

Ocorre que a responsabilidade pela implementação dos direitos sociais não é unicamente estatal, uma vez que deve ser dada a devida importância à participação da sociedade civil, a fim de que se alcance, de forma material, o Estado Democrático de Direito, insculpido no art. 1º da Constituição Federal.

Nesse sentido, o objetivo do artigo é discutir a contribuição da sociedade civil na construção de políticas públicas e efetivação dos direitos sociais. O problema de pesquisa indaga: de que forma a participação dos atores sociais contribui no processo de construção de políticas públicas e na concretização de direitos sociais?

Metodologicamente, a pesquisa aqui apresentada é, quanto aos objetivos, exploratória, visando proporcionar maior familiaridade com o problema investigado, explicitá-lo e construir hipóteses sobre a relação entre atores sociais, políticas públicas e efetivação dos direitos sociais. A abordagem é qualitativa e, como procedimentos, foi usado o levantamento bibliográfico e documental sobre o tema.

O artigo está dividido em cinco seções. A primeira trata dos direitos sociais e sua previsão constitucional, destacando sua relevância. Na seção seguinte tem-se uma breve discussão sobre políticas públicas. Após, discute-se a contribuição da sociedade civil na construção de políticas públicas. Na última seção, apresentam-se as considerações finais do estudo.

2. OS DIREITOS SOCIAIS DA CARTA MAGNA BRASILEIRA

Os direitos fundamentais são uma categoria jurídica constitucionalmente positivada e direcionada à proteção da dignidade humana, nos moldes do art. 1º, III da Carta Magna, e são caracterizados por sua natureza poliédrica, uma vez que tutelam os direitos e garantias individuais, direitos econômicos, sociais e culturais e ainda, direito à fraternidade e

solidariedade, no intuito de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

A natureza multifocal dos direitos fundamentais e suas relações horizontal e vertical são destacadas por Alexandre Sanson:

A expressão direitos fundamentais encerra, desse modo, uma multiplicidade de significados, produto do acréscimo progressivo e qualitativo dos direitos que vinculam e direcionam, para sua proteção e atendimento, a organização e funcionamento estatal, devendo ser observada as relações verticais clássicas, entre indivíduo e Poder Público, mas também as horizontais, entre particulares, porém nem sempre com o mesmo alcance e mesmo conteúdo (Sanson, 2013, p. 119).

Do ponto de vista histórico, lembra o autor que os direitos sociais, ao lado dos direitos econômicos e culturais, são provenientes de reivindicações populares, tendo como objetivo medidas do Estado tendentes a elidir injustiças provocadas pelos efeitos perversos das práticas exploratórias e excludentes, buscando a dignificação da pessoa humana e o melhoramento equânime de suas potencialidades.

Essas reivindicações, então, imprimem o dever de prestações positivas no âmbito coletivo e a expansão dos serviços públicos, instando a atuação estatal adentrar em áreas que não eram de atuação originalmente suas. Nesse contexto, os direitos fundamentais assumem uma dimensão institucional, uma vez que destacam a forma de ser e agir do Estado, especialmente quando se trata de direitos prestacionais, os quais exigem uma conduta positiva estatal, como é o caso dos direitos sociais, destacados por Mendes e Branco:

Os chamados direitos a prestações materiais recebem o rótulo de direitos a prestação em sentido estrito. Resultam da concepção social do Estado. São tidos como os direitos sociais por excelência. Estão concebidos com o propósito de atenuar desigualdades de fato na sociedade, visando ensejar que a libertação das necessidades aproveite ao gozo da liberdade efetiva por um maior número de indivíduos. O seu objeto consiste numa utilidade concreta (bem ou serviço) (Mendes; Branco, 2016, p. 159).

São, portanto, direitos que implicam em atuação do Estado para garantir o acesso a determinado bem ou serviço, cobrando uma ação jurídica positiva do Estado, uma ação fática determinada a possibilitar a efetivação de tais direitos. Então, a partir disso, é dever estatal a eleição de meios que garantam o cumprimento dos mesmos.

É importante destacar que tais direitos são *erga omnes*, uma vez que não são restritos de classe individual ou grupo, pelo contrário, sua aplicabilidade é coletiva, geral, buscando enviar um tratamento isonômico e digno à sociedade, sem distinções. Nesse sentido, conforme explana Sanson (2013, p. 121), a generalidade é sua característica determinante, sendo todas as

pessoas portadoras de tais direitos e o Estado obrigado a garanti-los, devendo observar as situações fáticas, as quais requerem direitos especiais e baseados em uma validade moral, fortalecida por sua positivação.

Do ponto de vista subjetivo, os direitos sociais são verdadeiras garantias ao exercício de liberdades individuais, e, no plano objetivo, cabe ao Estado o dever de tornar reais os objetivos e diretrizes previstos na Constituição Federal.

A ordem constitucional vigente positivou, em seu Título II, direitos humanos como direitos e garantias fundamentais, de aplicação imediata, sem distinção de qualquer natureza, devendo o Estado garantir a todos a inviolabilidade do direito à liberdade, à vida, à segurança, à igualdade e à propriedade, como versa seu artigo 5º (Brasil, 1988).

Ela estabeleceu no país um modelo que demanda a correção de problemas sociais, tornando os direitos sociais à educação, à alimentação, à saúde, à moradia, ao trabalho, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, deveres do Estado brasileiro, na forma do artigo 6º (Brasil, 1988).

No entanto, em que pese a responsabilidade estatal na prestação de tais direitos, a sociedade civil também está vinculada a estes, conforme se observa, por exemplo, na determinação do art. 229 da Constituição Federal, o qual enuncia que “os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade”.

Nesse contexto, entende-se como imprescindível a participação de particulares na criação e implementação das multifacetadas e interdisciplinares políticas públicas relacionadas à realização de direitos sociais, uma vez que aquelas representam um meio de concretização destes.

3. ENTENDENDO POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas se apresentam como ferramenta para alcance dos mais variados fins dentro de um Estado Democrático de Direito, como a proteção e efetivação dos direitos sociais constitucionalmente previstos. Assim, diante de sua fundamentalidade e direta relação com o princípio da dignidade da pessoa humana e da isonomia, a construção de políticas públicas tem sido, na literatura especializada, a eles associada, como se vê no trecho a seguir:

A percepção dessa evolução evidencia que a fruição dos direitos humanos é uma questão complexa, que vem demandando um aparato de garantias e medidas concretas do Estado que se alarga cada vez mais, de forma a disciplinar o processo social, criando modos de institucionalização das relações sociais que neutralizem a força desagregadora e excludente da economia capitalista e possam promover o desenvolvimento da pessoa humana (Bucci, 2006. p. 4).

Nesse sentido, Assis e Vedovato (2020, p. 18) destacam que a legitimidade conferida às leis que cuidam de políticas públicas está no fato de estarem diretamente vinculadas a um propósito para além da garantia de regras de convivência, qual seja, a busca do bem comum. Portanto, as políticas públicas assumem um verdadeiro compromisso social perante sociedade no sentido de assegurar a concretude dos direitos sociais.

Dessa forma, os direitos sociais proclamam a intervenção estatal mediante prestações positivas, sendo as políticas públicas assim definidas por Maria Paula Dallari Bucci:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um 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 dos objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (Bucci, 2006. p. 39).

Políticas públicas, então, podem ser entendidas como programas de ação estatal destinados a realizar os direitos a prestações, seja diretamente, seja pela organização, definição de normas e de procedimentos para esse fim. Dessa forma, faz-se importante destacar o papel do direito na conformação e consolidação das políticas públicas, uma vez que é sobre ele que se assenta o quadro institucional no qual estas atuam (Bucci, 2006, p. 37). Elas decorrem do reconhecimento desses direitos, demandando ações para sua realização e estruturação (Smanio, 2013, p. 8.).

A definição de política pública apresentada por Celina Souza (2006, p. 26) destaca a questão da democracia: (...) a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (...)."

Nessa perspectiva, as políticas públicas devem ser entendidas como o “Estado em ação” que, em sociedades modernas, de natureza complexa, constroem paradigmas, referenciais, matrizes cognitivas e normativas intelectuais que determinam, segundo Muller

(2004, p. 11): “(...) ao mesmo tempo, os instrumentos graças aos quais as sociedades agem sobre elas mesmas e os espaços de sentido no interior das quais os grupos sociais vão interagir”.

Nesse sentido, as políticas públicas implicam a necessidade de se observar diferentes formas de interação entre Estado e sociedade, identificar as relações existentes entre os diversos atores nela envolvidos e compreender a dinâmica da ação pública.

A definição apresentada por Secchi (2012, p. 2) é interessante: “(...) uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública e resposta a um problema público”. Como se vê, o autor destaca a ideia de política pública como ação ou inação, enfrentamento ou negligência. Destaca também que seu estabelecimento requer um problema entendido como coletivamente relevante.

Por problema, Secchi (2012, p. 44.) entende a “discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível”, isso é, a diferença entre aquilo que é e o que se desejaria que fosse a situação pública. Identificá-lo, explica o autor, envolve percebê-lo, delimitá-lo e avaliar a possibilidade de solucioná-lo.

É nesse contexto que os atores envolvidos nas políticas públicas merecem destaque, uma vez que elas envolvem inúmeros indivíduos, grupos, movimentos, partidos e organizações que nelas influenciam, seja no processo de construção, implementação ou qualquer fase de seu ciclo⁷. Toda política pública envolve interesses diversos e é muito importante compreender como esses atores interagem e como isso pode melhorar e fortalecer o investimento de recursos públicos e, principalmente, alcançar os objetivos de bem-estar social constitucionalmente definidos.

Em uma sociedade democrática, essa ação envolve um conjunto de atores; está relacionada aos poderes políticos e, na hipótese de omissão ou abuso, pode ser judicialmente pleiteável, conforme explica Sanson:

Verifica-se, ainda, que o incremento de tais direitos encadeia a proliferação de políticas públicas, repercutindo nos recursos orçamentários e na discricionariedade administrativa para seu implemento, eis que há vinculação às normas programáticas. As políticas públicas são, portanto, atividade do Estado, primordialmente dos poderes políticos, mas que, excepcionalmente, podem

⁷ O ciclo das políticas públicas envolve uma série de etapas, como formulação, execução, avaliação, fiscalização e controle. Não há, entretanto, na literatura especializada, um consenso sobre quantas e quais seriam essas etapas. Uma referência a ser consultada sobre o tema é: 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.

ser judicialmente sindicáveis, se, configurado abuso ou omissão, houver violação aos direitos fundamentais, o que se intitula justiciabilidade dos direitos sociais (Sansón, 2013, p. 122.).

Assim, sua construção, ou em qualquer de suas etapas – não estanques e não lineares – está relacionada à materialização de direitos, sendo muito importante que seja acompanhada pela sociedade civil.

Trata-se de um tema relevante e que, em um Estado Democrático Social e de Direito, no qual a cidadania e a efetivação dos direitos fundamentais precisam levar em consideração os objetivos sociais, deve ser enfrentado com prioridade (Smanio, 2013, p. 6).

Assim, em que pese o protagonismo estatal neste campo, o Estado não detém a exclusividade de sua construção, dependendo, portanto, de uma comunicação constante com os destinatários, de modo a captar suas necessidades e garantir o rol de direitos sociais plasmados expressamente na Constituição Federal. Quer dizer, o Estado deve interagir com as forças sobrevindas da sociedade, a qual visa respostas concretas e eficazes aos anseios comunitários.

Portanto, para que os direitos sociais sejam efetivos, uma administração pública participativa é de extrema importância. A composição de uma atuação conjunta entre o setor público e a sociedade civil é determinante para que, a partir disso, se consiga implantar um tratamento isonômico entre os brasileiros, mitigar as desigualdades sociais e regionais e implantar um sistema democrático participativo em sua plenitude baseado no princípio da dignidade da pessoa humana.

4. A CONTRIBUIÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são elaboradas e executadas pelo ente público, contudo, não se pode olvidar da relevância da participação da sociedade civil em sua construção. A sociedade atual é multifacetada, marcada pela pluralidade e pela diversidade. Assim, é de grande relevância que o Estado possa atender esta demanda plúrima e complexa da melhor forma, em atenção à singularidade dos cidadãos, com respaldo à dignidade de cada pessoa.

Como já referido, o estudo das políticas públicas entendidas como o “Estado em ação”, conforme Muller e Surel (2004, p. 11), exige observar a lógica existente nas diferentes formas

de interação entre Estado e sociedade e identificar as relações existentes entre os diversos atores.

Isso requer reconhecer as diferentes formas de manifestação e de influência nas decisões e ações públicas, uma vez que os destinatários das políticas públicas podem contribuir em todas as fases do seu ciclo, seja na formulação, execução, avaliação, fiscalização ou controle. Essa constante intermediação entre o administrador e a sociedade civil, ou seja, o cidadão, consegue encurtar a distância entre as suas necessidades e as políticas públicas.

Sanson (2013, p. 122.) destaca a importante influência de atores sociais nos ciclos que levam à tomada de decisão, havendo, no Brasil, previsões constitucionais de participação popular, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas públicas e no controle de ações de assistência social em todos os níveis, na forma de audiências públicas com entidades da sociedade civil, por exemplo. É o que estipulam o art. 204, II da Carta Magna, bem como o art. 58, §2º, II:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

(...)

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

(...)

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

(...)

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; (Brasil, 1988).

Além destas formas de interação supramencionadas, outras também podem ser incorporadas pelos atores sociais, fiscalizando cada uma das etapas do ciclo, fomentando ideias por meio de grupos de pressão ou efetuando coleta de informações.

Nesse contexto, importante reconhecer a existência de grupos de pressão, cujas ações, no âmbito político, refletem a importância da sociedade civil organizada na realização das aspirações dos governados:

A presença dos grupos de interesse afasta a ideia de uma sociedade atomizada, completando o molde liberal individualista de participação com a possibilidade permanente de ação coletiva, e trazem consigo importantes encargos, como os de coordenação, em meios sociais abertos, e de legitimação de decisões políticas, pois além de destinatários, são propulsores de influxos no processo criativo; sendo inerentes ao Estado Democrático de Direito, que sob um dissenso

consentido, reconhece a diversidade de valores, interesses e expectativas que se manifestam e concorrem na esfera pública (Sanson, 2013, p. 127).

Os movimentos sociais e agrupamentos contemplam a reunião de heterogêneos segmentos da sociedade, construindo assim novos espaços e canais de diálogo e debate de políticas públicas, evidenciando o viés democrático e participativo destas e demandando uma atuação conjunta entre Estado e sociedade civil para a concretização dos direitos sociais.

Dessa forma, as políticas públicas funcionam como verdadeiros instrumentos de união e empenho, em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses, se tornando, portanto, uma ferramenta de planejamento, racionalização e participação popular (Pinheiro; Palhares, 2018, p. 90).

Note-se que a própria Constituição Federal elegeu mecanismos que asseguram a participação compartilhada entre ambos, o que materializa e democratiza participativa e o Estado Democrático de direito.

Com efeito, cumpre ressaltar, ainda, o caso da ADI 3510, que buscava a declaração de inconstitucionalidade do art. 5º e parágrafos da Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005 (Lei de Biossegurança). Por se tratar de questão delicada e complexa, principalmente por trazer à tona o início da vida, bem como levantar o descarte de células-embriônicas, o Supremo Tribunal Federal (STF) convocou audiência pública, em abril de 2007, de modo que fossem dados maiores subsídios para deliberar sobre o caso. Nesse sentido, Medeiros explica:

É indiscutível que a realização, pelo Supremo Tribunal Federal, da primeira audiência pública de sua história representou mais um sinal de abertura do procedimento de interpretação constitucional, dado que, mediante a participação dos experts indicados pelo autor, pelos requeridos e pelos amici curiae, a Corte Constitucional brasileira assegurou a efetiva participação da sociedade organizada no processo de fiscalização da higidez constitucional do artigo 5º e parágrafos da Lei de Biossegurança. (...) De se referir que a possibilidade de a sociedade civil influir na opinião dos Ministros do Supremo Tribunal Federal é, sem dúvida, um fator de legitimação ainda maior das decisões da Corte Suprema, notadamente daquelas que tenham por objeto a concretização dos chamados direitos fundamentais (Medeiros, 2020).

Outro caso de participação social na esfera do Poder Judiciário foi, em maio de 2009, a convocação, pelo STF (Brasil, 2020), de audiência pública para tratar sobre a judicialização do direito à saúde. Na oportunidade, foram ouvidas mais de 50 (cinquenta) especialistas e tais contribuições foram de grande relevância no julgamento dos processos de competência da Presidência que versam sobre o direito à saúde.

Ademais, em novembro de 2016, foi realizada audiência pública das Comissões de Constituição e Justiça e as de assuntos econômicos no Senado Federal para debater sobre a Proposta de Emenda à Constituição 55/2016, também conhecida como “PEC do Teto de Gastos Públicos” (Brasil, 2020), a qual limita os gastos federais à inflação do ano anterior, no intuito de restaurar o equilíbrio fiscal. Diversos economistas apresentaram divergências em relação a efeitos sociais da PEC, a qual foi, posteriormente, aprovada.

Ressalte-se ainda que em abril de 2023 aconteceu reunião do grupo de trabalho para debater a reforma tributária, com a finalidade de analisar a PEC nº 45/2019, que altera o Sistema Tributário Nacional (Agência Brasil, 2023), tendo sido em julho de 2023 a reforma tributária aprovada na Câmara Federal (Agência Brasil, 2023).

Nesse contexto, verifica-se que cada uma das audiências públicas supramencionadas versava sobre assuntos específicos, e a sociedade, representada por especialistas naquela área de atuação, pôde dar sua contribuição nos temas que estavam em pauta, os quais possuem grande repercussão em âmbito nacional.

Importante destacar também o interessante canal disponibilizado no sítio do Senado Federal na Internet (Brasil, 2020), no qual a sociedade civil pode propor e apoiar ideias legislativas que podem virar leis. O site informa também as ideias que foram efetivamente transformadas em projeto de lei ou PEC, bem como, as ideias mais populares. Desta forma, é aberto um espaço para que os indivíduos manifestem seus interesses em necessidade, de forma a contribuir maciçamente para a formação de políticas públicas.

Destarte, ante esta pluralidade de atores sociais, assuntos específicos e a relevância das políticas públicas, resta evidente que seu processo de formação não pode ser concentrado e pensado a partir apenas do Estado, ou tão somente de determinado grupo de interesse. É indispensável que as fases do ciclo das políticas públicas sejam articuladas pelo Estado e comunidade, de forma partilhada, com respaldo nas metas, diretrizes, princípios e objetivos insculpidos na Constituição, cumprindo homenagear os princípios da dignidade da pessoa humana e da isonomia, que irradiam efeitos as demais normas constantes no ordenamento jurídico brasileiro.

A definição e materialização das denominadas *policies* estão relacionadas à atuação dos poderes políticos, os quais devem atender ao interesse público, destacando as prioridades sociais, mas, ao mesmo tempo, devem facilitar o acesso da sociedade formação das decisões e escolhas governamentais, por meio de transparência de suas ações, prestação de contas na forma

da legislação, sempre de forma a demonstrar a abertura do processo decisório à demanda social, pois é a partir dos anseios populares que devem ser elaboradas as políticas públicas.

Nesse contexto, Sanson explana de forma cristalina a relação que deve permear o processo decisório das políticas públicas e a realidade dos grupos sociais, de modo a garantir que aquele esteja em consonância à pluralidade e diversidade desta, levando em consideração ainda que as organizações privadas, organizações não governamentais e organismos multilaterais, também são redes de políticas públicas:

As políticas públicas são, portanto, diretrizes elaboradas para arrostar o problema coletivamente relevante, possuindo como elementos a intencionalidade pública e a resposta a um problema público, devendo ser analisadas sob uma abordagem muticêntrica, cujo foco não é o ente emanador da *policy*, mas a natureza do obstáculo que deve ser superado, razão pela qual, não somente os atores estatais são protagonistas nos estabelecimentos das políticas públicas, mas também as organizações privadas, organizações não governamentais e organismos multilaterais, que são verdadeiras redes de políticas públicas (Sanson, 2013, p. 125).

Assim, a relação entre Estado e sociedade, ressaltando-se, principalmente, o grau e as formas de interação e comunicação entre os mais variados grupos sociais e os órgãos públicos, estabelecem formatação própria, ou seja, a intensidade relacional determinará os contornos da política pública. Logo, o que se deve buscar é fortalecimento deste elo, tendo em vista que, a partir de tal vínculo, se cria um mecanismo facilitador, haja vista que se consolida um canal robusto entre Estado e sociedade, com fluxo bilateral, analisando-se a intencionalidade pública, consequentemente, as respostas que serão fornecidas a esta demanda.

Nesse sentido, percebe-se que os agentes podem contribuir em todas as fases do ciclo de políticas públicas, as quais requerem a interação com os mais diversos segmentos da sociedade, que devem ter contato com os centros de poder, para que possam argumentar perante o Estado.

Na democracia participativa, respaldada no Estado Democrático de Direito, deve haver participação e interação dos mais diversos segmentos sociais no processo político-econômico, enaltecendo a liberdade de discussão de valores, tendo como consequência, um novo desenho do fluxo de poder, marcado pela distribuição e dinamicidade do mesmo.

Portanto, esse fluxo de ideias por meio de grupos sociais não está necessariamente atrelado a atrasos, retrocessos ou perigo à democracia, como alguns podem pensar, muito pelo contrário, essa participação social, além de ser um direito fundamental do cidadão, fortalece as

diretrizes e princípios consolidados na Constituição Federal, bem como, protege o interesse da coletividade, a qual é a destinatária das políticas públicas.

Assim, vislumbra-se que o viés de cooperação entre Estado e sociedade civil é que confere legitimidade às políticas públicas.

Logo, a atuação conjunta entre Estado e sociedade civil reflete uma percepção da cidadania vinculada à solidariedade, que pode ser traduzida com a responsabilidade compartilhada entre ambos nos espaços de discussão na definição dos anseios sociais, que devem nortear as políticas públicas que serão construídas no país.

Assim, o diálogo entre os mais distintos segmentos da sociedade e o Estado se concretiza como ferramenta de grande valia aos destinatários das políticas públicas, por reduzir a distância existente entre ações governamentais e demandas sociais, bem como, evidencia a dinamicidade dos direitos sociais, sinalizando e fortalecendo a conquistas de novos e mais amplos direitos sociais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou mostrar que a participação de atores sociais contribui para melhorar e construir políticas públicas que cumpram seu papel concretizar o alcance de direitos sociais. Esse foi o caso, em 2007, da discussão sobre o descarte de células-embriônicas (ADI 3510), no STF, com a convocação de audiência pública para subsidiar a deliberação sobre o caso; também foi o caso do debate promovido pelo Senado sobre Emenda à Constituição 55/2016, como apresentado.

Políticas públicas são programas de ação estatal destinados a realizar os direitos, ou seja, aquelas decorrem do reconhecimento desses direitos, como os sociais, demandando ações para sua realização e estruturação. O Estado, ao convocar para si a responsabilidade em instrumentalizá-las, precisa manter um diálogo com a sociedade civil para atrelar programas governamentais sejam à realidade social, melhorando sua efetividade.

Assim, é de fundamental importância que os cidadãos participem do processo decisório, podendo fazê-lo por meio de participação popular, organizações representativas, organizações não governamentais, organismos multilaterais e/ou grupos de pressão, dentre outros.

Essa atuação da sociedade civil deve estar presente no controle de ações de assistência social em todos os níveis, monitoramento das fases de formulação, execução, avaliação, fiscalização e controle de políticas públicas, coleta de informações pertinentes, participação em audiência pública. Os canais de reflexão e contato são plúrimos e devem ser expandidos.

Entende-se que a sociedade civil possui papel fundamental neste contexto, não podendo o Estado ser o tomador de decisões com exclusividade, devendo agir em consonância às demandas sociais, oferecendo respostas que atendam e dignifiquem a comunidade.

Essa ativa participação da coletividade na tomada de decisões da administração pública é fundamental para que se concretizem os direitos sociais insculpidos no art. 6º da Constituição Federal, que também trouxe instrumentos, em seu corpo, voltados para a garantia do bem-estar da sociedade e para assegurar o acesso da sociedade civil aos processos decisórios relacionados à construção de políticas públicas.

Estes direitos fundamentais, frutos de conquistas históricas, refletem as necessidades básicas dos cidadãos, bem como constituem uma ferramenta que, se bem utilizada, pode garantir a ampliação de direitos em atendimento à complexidade da sociedade atual e, dar efetividade aos princípios da dignidade da pessoa humana e isonomia, reduzindo as desigualdades sociais e regionais.

Em uma sociedade multifacetada e complexa, com demandas cada vez maiores e heterogêneas, o Estado, na qualidade de agente protagonista do processo de construção de políticas públicas, deve receber intencionalidade pública e, a partir dela, apresentar respostas jurídicas para tais demandas, sendo essencial a responsabilidade compartilhada entre Estado e sociedade civil na efetivação dos direitos sociais.

A ação estatal, fundada no princípio da dignidade humana e buscando proteger o indivíduo enquanto detentor de direitos pelo fato de ser uma pessoa, não pode esquecer que essa é a razão da existência das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/foto/2023-04/audiencia-publica-reforma-tributaria-com-sindicatos-1681931040>>. Acesso em: 09 jul. 2023.

AGÊNCIA BRASIL. Antiga demanda para dinamizar economia, Reforma Tributária é aprovada na Câmara. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/07/antiga-demanda-para-dinamizar-economia-reforma-tributaria-e-aprovada-em-primeiro-turno-na-camara>. Acesso em: 09 jul. 2023.

ARAÚJO, Luiz Alberto Davi; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. **Curso de direito constitucional**. 22. Ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2018.

ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz; VEDOVATO, Luis Renato. **Interpretação jurídica: considerações para a análise de políticas públicas**. Revista do programa de pós-graduação em direito da unirio: Direito das Políticas Públicas. Vol. 2, nº 1, jan-jul 2020, p. 10-28.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. **CÂMERA DOS DEPUTADOS**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/557366-presidente-do-banco-central-participa-de-audiencia-publica-conjunta-de-sete-comissoes/>. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 jun. 2019.

BRASIL. **Senado Federal**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/11/08/audiencia-publica-destaca-divergencias-em-relacao-a-efeitos-sociais-da-pec-do-teto>. Acesso em: 19 mar. 2020.

BRASIL. **Senado Federal**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/principalideia>. Acesso em: 19 mar. 2020.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoAudienciaPublicaSaude>. Acesso em: 19 mar. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de direito administrativo**, 21, ed. Rio de Janeiro: Lumen Juis, 2009

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.

MEAD, Lawrence. **Public Policy: Vision, Potential, Limits**. In: Policy Currents (Newsletter of the Public Policy Section, APSA). Vol. 68, No. 3, 1995.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: RT, 2003.

MEDEIROS, Fabrício Juliano Mendes. **O Supremo Tribunal Federal e a primeira audiência pública de sua história.** Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/304/297>>. Acesso em: 19 mar. 2020.

MELLO, Caroline Gomes de. COSTA, Ilton Garcia da. **O controle das políticas públicas, ministério público e tribunal de contas.** Conpedi. Florianópolis, 2018. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/34q12098/s8787c81/B7M5vEX30Ori9Qnx.pdf>. Acesso em: 17 junh. 2019.

MENDES, GILMAR FERREIRA; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes Judiciais na Administração Pública: Limites e Possibilidades de Aplicação.** Salvador: JusPodivm. Coleção Eduardo Espínola, 2016.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática.** 12 ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

PIERSON, Lia Cristina Campos. **Políticas públicas, opinião pública e agenda setting.** In: SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil.** São Paulo: Atlas, 2013.

PINHEIRO, Maria Lenir Rodrigues; PALHARES, Tatiane Campelo Da Silva. **Responsabilidade compartilhada: a efetivação dos direitos sociais por meio de políticas públicas.** Conpedi. Florianópolis, 2018. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/34q12098/9dt313wv/P83SP5C152t5Gpy8.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2019.

SANSON, Alexandre. **Os grupos de pressão e a consecução das políticas públicas.** In: SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil.** São Paulo: Atlas, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 27a. edição - São Paulo: Malheiros, 2006.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Legitimidade jurídica das políticas públicas.** In: SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil.** São Paulo: Atlas, 2013.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias. Porto Alegre, ano 8, n° 16, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 14 jun. 2019.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e de decisão jurídica**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2014.

Sobre as autoras:

Luiza Tuma da Ponte Silva | E-mail: luizatuma@hotmail.com

Mestra do Programa de Pós-Graduação em Direito no Centro Universitário do Pará (PPGD-CESUPA). Especialista em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Analista de Procuradoria/PGEPA. Advogada.

Ana Elizabeth Neirão Reymão | E-mail: bethrey@uol.com.br

Economista (UFPA), Doutora em Ciências Sociais (UnB), Mestre em Economia (UNICAMP). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGD) do CESUPA. Professora da Faculdade de Economia da UFPA. Líder do grupo de pesquisas CNPq MinAmazônia (Mineração e Desenvolvimento Regional na Amazônia).