

**O ESTADO COMO GARANTIDOR DOS DIREITOS SOCIAIS:**  
**um ensaio sobre a formulação de políticas públicas efetivas no Estado**  
**Democrático de Direito**

**Gelciane Ribeiro Rodrigues**

**Sara Helena Soares Wolff<sup>1</sup>**

**Orientador: Thiago Sales de Oliveira<sup>2</sup>**

**RESUMO**

Neste artigo busca-se apresentar o papel do Estado como o legítimo garantidor dos direitos fundamentais, imbuindo-se de um contexto histórico permeante de seu surgimento até a positivação dos direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. Intenta-se também esmiuçar a importância contemporânea de tal atividade, especialmente no que se refere aos direitos sociais, posto que é neles que se evidencia uma maior necessidade da atuação positiva do Estado, com vistas a proporcionar o mínimo para a existência digna e desenvolvimento do indivíduo humano. Demonstrar-se-á que os direitos fundamentais sociais são implementados através de políticas públicas que tem por finalidade dissipar as desigualdades e tornar a vida da coletividade mais justa e pacífica. E, para que tais políticas sejam eficientes e atendam às principais necessidades da sociedade, é de fundamental importância a participação dos cidadãos na elaboração das diretrizes coletivas.

**Palavras-chave:** Estado; Direitos fundamentais; Mínimo existencial; Políticas públicas.

**ABSTRACT**

---

<sup>1</sup>Graduandas em Direito pela faculdade Multivix Castelo.

<sup>2</sup>É mestrando em Filosofia pela Universidade Federal do Espírito Santo. Mestre em Direito Processual pela Universidade Federal do Espírito Santo (2017). Especialista em Direito Processual (modalidade a distância) pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2017). Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (2015). Professor universitário. Pesquisador acadêmico. Advogado.

This paper seeks to present the role of the State as the legitimate keeper of fundamental rights, imbuing itself with a historical context permeating its emergence until the positivization of fundamental rights in the Federal Constitution of 1988. It is also attempted to scrutinize the contemporary importance of such activity, especially with regard to social rights, since it is in them that there is a greater need for positive action by the State, with a view to providing the minimum for the dignified existence and development of the human singular existence. It will be demonstrated that fundamental social rights are implemented through public policies aimed at dissipating inequalities and making the life of the community more fair and peaceful. And, for such policies to be efficient and meet the main needs of society, the participation of citizens in the elaboration of collective guidelines is of fundamental importance.

**Keywords:** State; Fundamental rights; Existential minimum; Public policy.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por finalidade a apresentação do papel do Estado na garantia dos direitos fundamentais, com ênfase nos direitos sociais. Será abordado o contexto histórico do surgimento do Estado Garantidor, que se deu início no século XVIII, frente a necessidade de se tutelar direitos antes tidos como naturais, inalienáveis: direitos que tem como base a dignidade e a igualdade dos cidadãos consorciados.<sup>3</sup>

Apesar de estarem positivados na Constituição Federal de 1988, os direitos fundamentais sociais sofrem um processo de enfraquecimento em sua eficácia. E a presente proposta é a de que, para a melhoria de sua realização, devem ser implementadas políticas públicas eficientes, capazes de sanar verdadeiramente os

---

<sup>3</sup>“Nos séculos XVII e XVIII, as teorias contratualistas vêm enfatizar a submissão da autoridade política à primazia que se atribui ao indivíduo sobre o Estado. A defesa de que certos números de direitos preexistem ao próprio Estado, por resultarem da natureza humana, desvenda característica crucial do Estado, que lhe empresta legitimação — o Estado serve aos cidadãos, é instituição concatenada para lhes garantir os direitos básicos” (MENDES, 2012, p. 204).

problemas sociais. Introduzindo a definição de tal instrumento, com Santin (2004, p. 34 - 35):

[...] As políticas públicas são os meios de planejamento para a execução dos serviços públicos. Em todas as áreas o Estado deve possuir políticas públicas de forma clara e precisa, na busca de melhor desempenho de suas atividades estatais. A fixação das políticas públicas ocorre por meio dos mecanismos estatais de planejamento das ações, estratégias e metas para atingir a finalidade pública de forma eficiente, na prestação de ações e serviços públicos [...].

O Estado é uma organização centrada no ser humano, e não em qualquer outro referencial (PAULO; ALEXANDRINO; 2015). A razão de ser do Estado brasileiro não se funda na propriedade, em classes, em corporações, em organizações religiosas ou tampouco no próprio Estado por si próprio: mas sim na pessoa humana.<sup>4</sup> Os direitos fundamentais foram inseridos na Constituição de 1988, sob este viés, a serem realizados, mediata ou imediatamente, pela forma do Estado Democrático de Direito.

Sobre estes, com Bulos:

[...] direitos fundamentais são o conjunto de normas, princípios, prerrogativas, deveres, e institutos, inerentes à soberania popular, que garantem a convivência pacífica, digna, livre e igualitária, independentemente de credo, raça, origem, cor, condição econômica ou *status* social (BULOS, 2015, p. 526).

Nesse íterim, os direitos fundamentais sociais caracterizam-se como o conteúdo de ordem social e pela necessidade da prestação positiva do Estado que se dá através da implementação real das políticas públicas. Este parece ser o caminho o qual o Estado deve trilhar para garantir que os direitos fundamentais, em todas suas dimensões, sejam de fato realizados.

---

<sup>4</sup>Fica evidente também a finalidade estatal na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em seu "Art. 2º A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão" (FERREIRA FILHO, 2010, p. 189).

Fixada tal contemporânea necessidade, o presente trabalho tratará, conclusivamente, baseado em uma revisão bibliográfica de estudiosos consagrados do tema, da natureza dos direitos sociais e a sua concretização por intermédio de políticas públicas formulados mediante ampla participação popular.

## **2. O SURGIMENTO DO ESTADO GARANTIDOR**

Após um longo período de reinado absolutista, no qual as virtudes do monarca eram associadas às qualidades do Estado, o Poder Público acabou visto como inimigo da liberdade individual - especialmente durante o século XVIII -, sendo que qualquer restrição ao indivíduo em favor da coletividade afigurava-se ilegítima. Surge, por resultado, o Estado Liberal, no qual se pregava a intervenção mínima na vida social e a liberdade como um direito natural dos indivíduos (DALARI, 1998).

Em Bastos (1995) se identifica que se esperava muito pouco do Estado Liberal. Em suma, apenas que esse defenda a sociedade contra inimigos externos e que assegure internamente a boa convivência mediante a política. Do judiciário, a aplicação das leis civis e penais. Temas como a saúde, a educação, a previdência e o seguro social seriam atingidos pela própria atividade civil.

O Estado Liberal tem como princípio fundamental a não intervenção estatal nas esferas de interesse do indivíduo, as quais devem ser protegidas por lei como direitos ou liberdades humanas fundamentais (ZIMMERMANN, 2002). Assim como observado em Angra (2018, p.56) “[...] o Estado Liberal assumiu caráter abstencionista, concebido como um ‘Estado Mínimo’”.

No avançar dos séculos, em virtude das crises econômicas geradas no século XX, provocadoras de recessão e desemprego, decorreu a “necessidade de uma maior intervenção do Estado para proporcionar um padrão mínimo de vida e harmonizar as desigualdades sociais” (ANGRA, 2018, p. 55).

Desta forma, tal como destacado por Silva (2006), o Estado de Direito deixa de ser formal, neutro e individualista, passando a ser um Estado que pretende realizar a justiça social, tornando-se conclusivamente no Estado Social de Direito, cujo objetivo

é assegurar o bem-estar geral com a garantia do desenvolvimento da pessoa humana.

Conforme abordam Streck e Moraes em sua obra *Ciência política e teoria do estado*:

[...] pode-se caracterizar este modelo de Estado como aquele que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridade, mas como direito político (2006, p.79).

Em sucessão, eclode o Estado Democrático de Direito, instituído no Brasil pela Constituição Federal de 1988. Zimmermann (2002) o aponta como a fusão de dois conceitos: o de Estado Democrático e o de Estado de Direito. No Estado Democrático de Direito tem-se o ideal de governo da maioria enquanto que no Estado de Direito objetiva-se o limitar do poder estatal.

Sendo assim, o Estado Democrático de Direito pretende alcançar tanto a vontade geral como a garantia dos direitos fundamentais, sendo que adicionalmente almeja a preservação da separação dos poderes.

É por essas, entre outras, razões que se desenvolve um novo conceito, na tentativa de conjugar o ideal democrático ao Estado de Direito, não como uma aposição de conceitos, mas sob um conteúdo próprio onde estão presentes as conquistas democráticas, as garantias jurídico-legais e a preocupação social (MORAIS; STRECK, 2008, p. 97).

Em Afonso da Silva (2006), o Estado Democrático de Direito se funda no princípio da soberania popular, com a participação efetiva e operante do povo na gestão coisa pública, visando à realização de princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Nessa senda, tais direitos assumem a posição de definitivo realce na sociedade contemporânea, invertendo-se na tradicional relação entre Estado e o indivíduo, revelando, pois, que o indivíduo primeiramente tem direitos e, depois, deveres perante o Estado.

É certo que, nesse contexto, o Estado passa a objetivar a implementação prioritária dos direitos fundamentais expressamente previstos na Constituição Federal de 1988, bem como dos direitos implícitos que se consubstanciam do texto constitucional. Este é o seu dilema principal na contemporaneidade (MENDES, 2012). E é nesse âmbito que a realização dos direitos sociais se desenvolve.

### 3. A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

#### 3.1 A DEFINIÇÃO DE “DIREITOS FUNDAMENTAIS”

Nas palavras de José Afonso da Silva, o qual chama os direitos fundamentais de “Direitos fundamentais do homem”, têm-se a seguinte conceituação:

*Direitos fundamentais do homem* constitui a expressão mais adequada a este estudo, porque, além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualificativo, *fundamentais*, acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; *fundamentais do homem* no sentido de que todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados [...] (2004, p.178).

BULOS (2015, p. 526), a seu turno, conceitua os direitos fundamentais como:

[...] conjunto de normas, princípios, prerrogativas, deveres, e institutos, inerentes à soberania popular, que garantem a convivência pacífica, digna, livre e igualitária, independentemente de credo, raça, origem, cor, condição econômica ou status social.

Frisa-se, assim, a necessidade de organização social através de normas, para que seja possível a efetivação dos direitos fundamentais, devendo a convivência humana ser pautada numa ordem normativa constitucional adequada para que se tenha uma vida digna, livre, com igualdade e efetividade dos direitos fundamentais em

sociedade.

A humanidade, ao viver no seu estado natural, livre, era dotada dos direitos decorrentes de sua própria natureza - como a liberdade - até que, com o pacto social, nasce a sociedade, e, com ela, a necessidade de organização, de limites e de garantias, sendo os direitos de seus consorciados positivados através de uma Constituição, a qual cedeu estrutura à sociedade constituída (FERREIRA FILHO, 2010).

Os direitos fundamentais ao serem elencados no texto constitucional ganham destaque e obrigatoriedade de efetivação, já que nascem e se fundamentam pela soberania popular. No entanto, a sua eficácia e aplicabilidade vão se pautar na configuração de seu enunciado: ainda que a Constituição estabeleça que a aplicabilidade das normas definidoras de direitos fundamentais seja imediata, o próprio texto constitucional orienta que alguns dos direitos sociais vão depender de lei futura para a sua efetividade.

Isso de maneira alguma influencia o seu caráter fundamental, (AFONSO DA SILVA, 2004), a exemplo o direito de greve dos servidores públicos, garantido pela Constituição Federal. Todavia, o próprio texto traz a necessidade de criação de uma lei futura para que tal direito se torne efetivo, o que se traduz em um obstáculo para a sua efetivação.

A Constituição de 1988 mostra, em seu Art. 5º, §1º5, que as normas definidoras de direitos fundamentais são de fato de aplicabilidade imediata, sendo tal previsão destinada a evitar que tais normas virem letras mortas pendentes de regulamentação.

Todavia, o constituinte não se atentou para o fato de que para que a norma seja verdadeiramente de aplicabilidade imediata, não pode conter lacunas e deve ser um mandamento claro, independente de regulamentação ulterior, ficando, em situação

---

5Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

diversa, impossível de ser aplicada pela sua própria natureza de dependência (FERREIRA FILHO, 2010).

### 3.2 AS DIMENSÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Existem uma gama de direitos fundamentais consideráveis, e peculiares entre si, tendo resultado a necessidade de separá-los e de analisá-los a cada um de maneira respeitosa à sua configuração.

A primeira dimensão dos direitos fundamentais trata dos direitos negativos, onde se demarca a limitação do Estado em interferir na zona privada do homem. Nessa perspectiva, o Estado vai se abster de certos atos que poderiam desrespeitar o próprio texto constitucional: são direitos de cunho individualista, onde é formada uma zona de não intervenção estatal na esfera individual.

São destaques entre esses direitos fundamentais negativos o direito à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade, sendo seguidos por um rol de liberdades e ainda por direitos políticos - como o de votar e ser votado -, mantendo, assim, o caráter democrático do Estado de direito garantido pela própria Constituição Federal (SARLET, 2012).

Sequencialmente, na orientação de Sarlet (2012), os direitos tidos como os de segunda dimensão - de caráter positivo, os direitos econômicos, sociais e culturais – ganharam evidência com o impacto da industrialização, enunciativa de graves problemas sociais e econômicos.

A diferença entre essas duas dimensões é justamente o aspecto positivo desta última, sendo que não mais se deseja a abstenção estatal, mas, ao contrário, é o Estado que é centralizado como o garantidor dos direitos fundamentais, atuando para que esses direitos sejam de fato efetivos.

A Constituição não só elencou direitos fundamentais, como também ditou ao Estado o caminho para tornar tais direitos efetivos, através de políticas públicas, elencando o que cada setor (educação, segurança, saúde) deve garantir para que de fato se alcance a sua facticidade.

#### 4. A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E O MÍNIMO EXISTENCIAL

Em Sarlet (2012), a razão de ser do Estado Democrático de Direito está no reconhecimento e proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais.

O ser humano é marcado por uma dignidade intrínseca, que não carece de nenhum requisito. Kant *apud* Angra (2018, p.156) afirmava que o “ser humano é dotado de dignidade pelo simples fato de ser humano, sem necessitar pertencer a algum grupo social, raça ou religião”.

Previsto no art. 1º, inciso III, da CF/88 como princípio fundamental, a dignidade da pessoa humana passa a ser um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro. Segundo Sarlet (2011, p.54) o constituinte de 1988:

[...] além de ter tomado uma decisão fundamental a respeito do sentido, da finalidade e da justificação do exercício do poder estatal e do próprio Estado, reconheceu categoricamente que é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o ser humano constitui a finalidade precípua, e não meio da atividade estatal. Em outras palavras, de acordo com a lição de Jorge Reis Novais, no momento em que a dignidade é guindada à condição de princípio constitucional estruturante e fundamento do Estado Democrático de Direito, é o Estado que passa a servir como instrumento para a garantia e promoção da dignidade das pessoas individual e coletivamente consideradas.

É certo, portanto, que a pessoa humana é vista como centro das atenções do Estado, o qual tem como finalidade a integralidade dos direitos fundamentais. O Estado não pode deixar de propiciar condições materiais suficientes para que o homem viva uma vida digna e tenha acesso a serviços essenciais à sua promoção pessoal e social. A esse respeito Angra (2018, p.156) diz que:

A dignidade da pessoa humana representa um complexo de direitos que são inerentes à espécie humana, sem eles o homem se transformaria em coisa, *res*. São direitos como vida, lazer, saúde, educação, trabalho e cultura que devem ser propiciados pelo Estado [...].

Como valor supremo, ela atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem e, como bem define da Silva *apud* Canotilho:

[...] o conceito de dignidade da pessoa humana obriga a uma densificação valorativa que tenha em conta o seu amplo sentido normativo-constitucional e não uma qualquer ideia apriorística do homem, não podendo reduzir-se o sentido da dignidade humana à defesa dos direitos pessoais tradicionais, esquecendo-a nos casos de direitos sociais, ou invocá-la para construir 'teoria do núcleo da personalidade' individual, ignorando-a quando se trate de garantir as bases da existência humana (2006, p.105).

Para se manter uma vida com dignidade é necessário a proteção constitucional de um conjunto de direitos fundamentais sociais. Nos dizeres de Torres (2009, p.8) “Há um direito às *condições mínimas de existência humana digna* que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas”.

O mínimo existencial é determinado de acordo com fatores sociopolíticos-econômicos, considerando seu conteúdo material. De acordo com Angra (2018, p.340), “ele surge das necessidades sociais e das condições materiais que a organização política pode propiciar aos seus cidadãos”.

“É pacífico que todos os direitos fundamentais, mesmo os individuais, apresentam uma valoração material [...]” (ANGRA, 2018, p. 344). Porém, de acordo com (BULOS, 2015), o Estado não pode invocar a reserva do impossível como forma de justificar ou deixar de cumprir seus deveres.

Embora onerosas aos cofres públicos, as satisfações de certos direitos dos indivíduos ou das coletividades “constitui um reflexo do dever de o Poder Público concretizar prestações estatais positivas” (BULOS, 2015, p.380).

Portanto, Torres (2009, p.36) conclui que:

Sem o mínimo necessário à existência cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais da liberdade. A dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder aquém de um mínimo, do qual nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes podem ser privados.

Definir o conteúdo mínimo dos direitos fundamentais, principalmente dos sociais, é de extrema importância, dado que sua finalidade é de determinar as prestações as quais o cidadão tem o direito de receber do Estado, tornando-as mais executáveis. Sendo assim:

Ao defender que a Constituição é uma “ordem objetiva de valores” e que a concretização dos direitos fundamentais deve garantir um mínimo existencial ou densidade suficiente de seus preceitos, está se tentando assegurar sua efetiva realização, mormente dos direitos que têm natureza programática (ANGRA, 2018, p.342).

## **5. A PROMOÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS ATRAVÉS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Políticas públicas são meios de unir esforços em torno de um mesmo objetivo, onde a sociedade e o Estado caminham num só sentido, objetivando o bem-estar social. Segue-se a sua definição:

[...] As políticas públicas são os meios de planejamento para a execução dos serviços públicos. Em todas as áreas o Estado deve possuir políticas públicas de forma clara e precisa, na busca de melhor desempenho de suas atividades estatais. A fixação das políticas públicas ocorre por meio dos mecanismos estatais de planejamento das ações, estratégias e metas para atingir a finalidade pública de forma eficiente, na prestação de ações e serviços públicos [...] (SANTIN, 2004, p.34 -35).

O Estado é de fato o protagonista na promoção dos direitos fundamentais sociais, tendo o dever de promover os referidos direitos através do Poder Público. Os agentes estatais não agem em nome próprio, e sim em nome da sociedade, perseguindo as necessidades que ela aponta (BARROSO, 2013).

Deste modo, o mínimo existencial não se limita apenas à preservação da vida humana, mas também a tornar essa vida efetivamente digna, garantindo condições de evolução e satisfação da mesma: isso através de prestações estatais na garantia da saúde, educação e assistência social, dentre outros direitos.

Com todo esse cenário, os direitos sociais elencados no Art.6º da CF, para se tornarem palpáveis e efetivos, precisam de políticas públicas para organizar a atuação do Estado no cumprimento das prestações perante a sociedade. Nessa linha de pensamento, veja-se:

O Estado atua por meio da Administração, valendo-se dos órgãos governamentais e de órgãos administrativos para dirigir, governar e exercer a sua vontade intentando um resultado útil. Planos de ação e seu direcionamento competem aos órgãos governamentais; a execução fica a cargo dos órgãos administrativos que lhe são subordinados. Nesse sentido, as diversas compreensões de políticas públicas, destacando-se a concepção que as tem com foco de interesse para o direito público: 'programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados' (BUCCI, 2002, p.241).

## 5.1 O CAMINHO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas públicas possuem dois elementos fundamentais: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público. De outra forma, a elaboração de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como de relevância social.

As políticas públicas não acontecem num vácuo. Dado que o estudo de políticas públicas é caracteristicamente idealizado como o nexos entre o pensamento e a ação — a teoria e a prática —, vale a pena explorar a visão de políticas públicas a partir do encontro entre valores sociais e institucionais (PEDONE, 1986, p. 8)

O problema é a “discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível” (SECCHIN, 2010, p. 34). A implementação de políticas públicas não se baseia apenas em problema técnico ou administrativo, mas sim num complexo de elementos políticos que frustram os planejamentos bem-intencionados.

---

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

A implementação visualiza, através de instrumentos analíticos, os obstáculos e falhas que possam acontecer durante a fase do processo, em diversas áreas da política pública - tais como: saúde, educação, habitação e saneamento. Detecta também problemas mal formulados, objetivos mal traçados e otimismo exagerados (SECCHI, 2010):

A avaliação da política pública é o processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática (Anderson, J'979, p' 711). Por essa definição, tem-se a distinção entre avaliação *ex ante* (anterior à implementação) e avaliação *ex post* (posterior à implementação). Existe ainda a avaliação *in itinere*, também conhecida como avaliação formativa ou monitoramento, que ocorre durante o processo de implementação para fins de ajustes imediatos (Costa e Castanhar, 2003) (SECCHI, 2010, p. 49).

Sua avaliação deve começar através da análise *ex ante*, a fim de se verificar se há resposta para um problema bem delimitado e pertinente. Desta forma, deve-se observar se há um objetivo claro para a atuação do Estado e se há um propósito que realmente possa ser alcançado.

Além disso, é necessário que as políticas públicas contenham uma análise *ex ante* para que os recursos públicos e o bem-estar da sociedade sejam potencializados (AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, acesso em 10 de jun. 2018). Análise que, efetivamente, pode ser melhor conduzida mediante a ampla participação popular.

Um exemplo que esclarece na prática a implantação de políticas públicas: é a política habitacional brasileira, que surgiu da necessidade de se acomodar o aumento populacional pelo qual as cidades do país passaram durante o século XX. Esse aumento desenfreado resultou na precariedade habitacional (ALBURQUERQUE e MOREIRA; CYMBALISTA, 2006)

Foi levantado pela primeira vez a questão da provisão habitacional durante a ditadura militar, onde o Estado e os setores técnicos analisavam a superação da precariedade das moradias de aluguel, e com o escopo de incentivar a conquista da casa própria optaram pela produção de moradias populares para tornar real essa

conquista. Surgiram também neste período movimentos populares de luta por moradias, visando acompanhar de perto a política implantada e torná-la de fato eficaz, reivindicando a participação do povo nas decisões e conduções políticas. (ALBURQUERQUE e MOREIRA; CYMBALISTA, 2006)

Como resultado dessas manifestações ocorreram a aprovação de várias normas que acabaram culminando na aprovação da Lei do Sistema Único de Saúde (SUS), do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e até do Estatuto da Cidade, sendo que este último significou a imposição de espaços de participação popular na elaboração, implementação e gestão da política urbana. (ALBURQUERQUE e MOREIRA; CYMBALISTA, 2006)

Logo é possível perceber que existe a necessidade de uma permanente mobilização e criatividade por parte daqueles que tem comprometimento com a democratização do espaço brasileiro e com o dever de tornar efetivos direitos fundamentais, trilhando caminhos a muitos já definidos, mas com necessárias modificações.

## 5.2 PARTICIPAÇÃO POPULAR NA EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

“A Constituição brasileira confere à população a participação na gestão administrativa (principalmente de políticas públicas) por meio de conselhos gestores” (LIBERATI, 2013, p.147). A cidadania está inserida no Estado Democrático de Direito e é um mecanismo de proteção constitucional.

Segundo Silva citado por Ribeiro (2013, p.21) a:

[...] *participação popular* é o processo político concreto que se produz na dinâmica da sociedade, mediante a intervenção cotidiana e consciente dos cidadãos individualmente considerados ou organizados em grupos ou associações, com vistas à elaboração, à implantação ou à fiscalização das atividades do poder público.

A participação da sociedade no exercício da Administração pública foi conferida pelo Legislador como uma forma de contribuição para com a máquina estatal.

Contemplou inúmeros instrumentos que autorizam a participação, tanto no processo gerencial, como nos processos decisórios, no controle social, e na busca do exercício do poder (LIBERATI, 2013).

Certo é que o Estado Democrático de Direito tem como fundamento a soberania popular, que é a base estrutural do atual modelo de Estado, além de legitimar a participação da sociedade na eleição das prioridades, assim como nas escolhas orçamentárias e no planejamento dos fins pretendidos.

Como bem observou Procopiuck (2013), o Estado sozinho não deu e não dará conta de toda a comunidade e, em vista disso, a Constituição vem começando a absorver a prática novos sistemas de vínculos entre a sociedade e o governo. Um desses sistemas é a política de conselhos, que contam sempre com a tripartição de representação, quais sejam: o Estado, a sociedade civil e as unidades produtivas.

#### 5.2.1 Os conselhos de direitos

Também denominados de conselhos de políticas públicas ou conselhos gestores de políticas setoriais, os conselhos de direitos, de acordo com Bucci e Arzabe (2001, p.33) “são órgãos colegiados, permanentes e deliberativos, incumbidos, de modo geral, da formulação, supervisão e avaliação das políticas públicas, em âmbito federal, estadual e municipal”.

Pode-se afirmar, ainda, sobre eles:

Os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Estado e sociedade civil convocados pela Constituição, para, lado a lado, decidirem sobre a formulação e implantação das políticas públicas necessárias à comunidade. Constituem-se em um dos instrumentos de efetiva participação popular, no processo de gestão político-administrativo-financeiro e técnico-operativo, com caráter democrático e descentralizado (LIBERATI, 2013, P.150)

Eles são formados sempre de forma paritária entre Estado e sociedade civil, como forma de manter o equilíbrio nas decisões. As entidades representativas são

definidas nas leis que criam os conselhos e serão responsáveis pela indicação de seus representantes.

Sua função básica é formular, propor, supervisionar, avaliar e fiscalizar as políticas públicas, sendo sua maior importância, na visão de Liberati (2013, p. 151), o “[...] aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas, pela qualificação dos serviços prestados e pela adequada utilização dos recursos públicos”.

A participação popular age com a função de nutrir, oferecendo informações úteis que facilitam o ajuste, a correção e também a iniciativa de novos planejamentos. Com isso o cidadão exerce sua capacidade plena dentro do processo administrativo político.

Todos os conselhos de direitos, em maior ou menor medida, possuem um papel importante na formulação, controle e avaliação de políticas públicas. É o mecanismo mais eficiente na tarefa de fiscalizar a máquina estatal na implantação de políticas eficientes, já que a participação popular está presente em todos os processos e, por tal, a chance de se obter uma adequada efetivação dos direitos são maiores.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo teve o objetivo de demonstrar o papel do Estado como garantidor dos direitos fundamentais, em especial dos direitos sociais, os quais exigem uma atuação positiva do Estado.

Com advento da CRFB/88, deu-se ênfase aos direitos da pessoa humana e se traçou linhas para que tais direitos fossem garantidos, imputando ao Estado a responsabilidade de promover uma vida digna a toda sociedade, sendo esta uma característica marcante do Estado Democrático de Direito.

Constatou-se que as políticas públicas são o caminho para que os direitos fundamentais sociais se tornem palpáveis e efetivos, sendo de extrema importância a participação social na eleição das prioridades.

Deve a administração pública estabelecer uma comunicação direta com a sociedade para que se alcance a efetivação dos direitos fundamentais, que são norte da CRFB/88, no intuito da concretização de uma vida digna para a pessoa humana: tal atitude deve ser o principal do compromisso estatal.

## 8. REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, *et ali*. **Participação popular em políticas públicas**: espaço de construção da democracia brasileira. São Paulo: Pólis, 2006. 124p.

ANGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

**Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise ex ante, volume 1, Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32688&Itemid=433](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688&Itemid=433)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

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

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BUCCI, Maria Paula Dallari *et alli*. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2001. 60p.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 1998.

FALEIROS JUNIOR, Roberto Galvão; BORGES, Paulo César Corrêa. Perspectivas críticas dos direitos humanos e políticas públicas no estado brasileiro. In: MANIGLIA, Elisabete (Orgs.). **Direito, políticas públicas e sustentabilidade: temas atuais**. São Paulo: Cultura Acadêmica: Editora UNESP, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no Estado constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

LIMA JUNIOR, Jayme Benvenuto. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público — FUNCEP, 1986.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown; BLIACHERIENE, Ana Carla. **Construindo o planejamento público: buscando a integração entre política, gestão e participação popular**. São Paulo: Atlas, 2013.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

\_\_\_\_\_. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 28°. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional positivo**. 30. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. Ver. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.