



INSTITUTO DE ENSINO SUPERIOR PRESIDENTE TANCREDO ALMEIDA NEVES

LEIDIANE APARECIDA SANTOS

GESTÃO SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

SÃO JOÃO DEL-REI

2014

LEIDIANE APARECIDA SANTOS

GESTÃO SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Monografia apresentada ao Curso de Direito do Instituto de Ensino Superior Presidente Tancredo de Almeida Neves - IPTAN - como requisito parcial à obtenção do título de Graduado, sob orientação da Prof. Esp. Karina Cordeiro Teixeira.

SÃO JOÃO DEL-REI

2014

LEIDIANE APARECIDA SANTOS

GESTÃO SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Monografia apresentada ao Curso de Direito do Instituto de Ensino Superior Presidente Tancredo de Almeida Neves - IPTAN - como requisito parcial à obtenção do título de Graduada em Direito.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Esp. Karina Cordeiro Teixeira (Orientadora)

Prof. Raquel Maria Vieira Braga

Prof. Márcio Eurélio Rios de Carvalho

A meu filho, minha inspiração para vencer
mais esse desafio, obrigada por sua
compreensão, paciência e amor
incondicional.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus que tornou a minha existência possível, iluminou meus caminhos e me deu sabedoria.

A meu filho, minha motivação pela conclusão do meu curso e pela dedicação com a minha nova carreira.

A minha orientadora que soube orientar-me com muita sabedoria e compreender as dificuldades que se apresentavam.

E, por fim, mas não menos importante, aos meus amigos e familiares que sempre estiveram do meu lado tornando a caminhada mais leve e agradável.

RESUMO

A presente monografia tem por finalidade realizar um estudo sobre a possibilidade de os cidadãos participarem da gestão das políticas públicas através da sociedade civil organizada. Tendo em vista que a Constituição Federal de 1988 definiu o Estado brasileiro como um Estado Democrático de Direito, outorgando aos cidadãos o direito de participarem efetivamente das decisões públicas, ou seja, o novo texto constitucional ampliou o conceito de Democracia que, em síntese, pode-se dizer que consistia na possibilidade de o povo escolher seus representantes através do voto, dando àqueles a prerrogativa de participarem diretamente das decisões públicas. Para o desenvolvimento do referido estudo, empregou-se inicialmente o método de pesquisa bibliográfica. O trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta a contextualização histórica dos direitos fundamentais. O segundo capítulo refere-se ao conceito e ao processo de formulação das políticas públicas, bem como à necessidade de implementar estratégias para implementar os direitos sociais. E, por fim, o terceiro capítulo, aborda o conceito de Democracia, dando-se enfoque à Democracia Participativa, adotada pela Constituição brasileira de 1988, sobre a importância do terceiro setor na gestão das políticas públicas e sobre a participação popular na gestão das políticas públicas.

Palavras-chave: Gestão social das políticas públicas; terceiro setor, democracia participativa; direitos fundamentais.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. DIREITOS FUNDAMENTAIS DE SEGUNDA DIMENSÃO.....	10
1.1. Surgimento e evolução dos Direitos Fundamentais	10
1.1.1. Cartas inglesas	12
1.1.2. Revolução Gloriosa na Inglaterra	12
1.1.2. Declaração de Virgínia	13
1.1.3. Declaração norte-americana e francesa	13
1.2. Direitos Fundamentais	15
1.2.1. Os direitos fundamentais e suas dimensões	17
1.2.2. Surgimento dos direitos fundamentais no Brasil	19
1.2.3. O Estado de Bem Estar Social	20
2. POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS	26
2.1. Conceito de políticas públicas	26
2.2. Tipos	27
2.3. Processo de formação	28
2.3.1.1. Formação da agenda e formulação da política pública	29
2.4. Os direitos de segunda dimensão e a necessidade de implementar estratégias para efetivá-los.....	32
3. GESTÃO SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	34
3.1. Democracia	34
3.1.1. Conceito	34
3.1.2. Democracia participativa ou Semidireta	35
3.2. Terceiro setor	37
3.2.1. Conceito	38
3.2.2. A importância do terceiro setor	39
3.3. Gestão social de políticas públicas	40
CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS	45

INTRODUÇÃO

Esse trabalho tem como escopo realizar um estudo sobre a participação popular na gestão das políticas públicas através da sociedade civil organizada. Tendo em vista que a Constituição Federal de 1988 outorgou aos cidadãos o direito de participarem efetivamente das decisões públicas, ampliando o conceito de democracia, que consistia na possibilidade de o povo escolher seus representantes através do voto, dando àqueles a prerrogativa de participarem diretamente das decisões públicas.

Com a promulgação do novo texto constitucional, o Estado transferiu para o povo o papel de protagonista nas decisões públicas, ou seja, além do direito de escolher seus representantes o povo ainda tem nas mãos vários instrumentos para exercer a soberania popular.

Além da inovação no conceito de democracia, a Constituição Federal de 1988 ainda revalorizou os direitos sociais. Nesse sentido, a implementação de políticas públicas tem sido vista pelo Poder Executivo, principalmente após a promulgação do novo texto constitucional, como uma ferramenta de implementação dos direitos fundamentais de segunda dimensão, os quais caracterizam-se por concederem aos indivíduos direitos sociais estatais, como educação, trabalho, lazer, assistência social, etc., através da prestação estatal.

Contudo, o grande desafio do Estado é a gestão propriamente dita dessas políticas públicas, uma vez que, na maioria dos casos, faltam recursos humanos e financeiros. Além disso, muitas políticas públicas não são efetivadas e não alcançam seus objetivos porque ou elas acabam antes do previsto, ou continuam sem alcançar sua finalidade.

Desse modo, o problema que se apresenta é o fato de a maioria dos cidadãos não terem consciência das ferramentas que tem nas mãos, ou seja, apesar de a Constituição Federal de 1988 consagrar os princípios da soberania popular e da participação direta do povo nas decisões públicas, através da Democracia Participativa, de o terceiro setor (organizações não governamentais e sem fins lucrativos) estar crescendo, de estar havendo uma revalorização dos direitos sociais e, como consequência, a implementação de políticas públicas em vários setores.

Para tanto, com o intuito de discutir essas questões, a presente monografia se divide em três capítulos. No primeiro capítulo, estudaremos a evolução e as características dos direitos fundamentais, em seguida, o surgimento dos direitos fundamentais no Brasil. Para tanto, analisaremos, primeiramente, o conceito e a terminologia mais usada pela doutrina para definir os direitos fundamentais, bem como a distinção conceitual entre direitos fundamentais do homem, direitos fundamentais e direitos humanos. E, por fim, sobre o Estado de Bem estar social, o qual foi primordial para a implementação dos direitos sociais no ordenamento jurídico brasileiro.

No segundo capítulo trataremos especificamente sobre as políticas públicas, apresentando seu conceito, as etapas do seu processo de constituição, formulação e aplicação, bem como dissertaremos sobre a necessidade de o Estado implementar estratégias para efetivar os direitos fundamentais de segunda dimensão.

Por fim, no terceiro capítulo, dissertaremos sobre o conceito e as características de democracia, dando enfoque à democracia participativa, adotada pela Constituição brasileira de 1988, sobre o papel dos cidadãos na implementação de políticas públicas, sobre a importância do terceiro setor na gestão das políticas públicas, bem como sobre a participação popular na gestão das políticas públicas.

1. DIREITOS FUNDAMENTAIS DE SEGUNDA DIMENSÃO

No contexto acadêmico atual, principalmente depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, muito se tem discutido a respeito dos direitos humanos fundamentais de 2ª dimensão, sob a alegação de que estes não são apenas uma criação legislativa, mas uma concepção de toda a sociedade no seu contexto histórico e cultural e, para tanto, não devem ser analisados apenas pelo prisma jurídico, mas considerando-se os aspectos sociológico e filosófico em que se inserem.

Nessa perspectiva, o presente capítulo tem como propósito analisar a necessidade de o Poder Executivo implementar políticas públicas como estratégias de implementação dos direitos humanos fundamentais de segunda dimensão. Para tanto, inicia-se a discussão com algumas ponderações acerca da evolução dos Direitos Fundamentais. Posteriormente, será analisado o conceito e a terminologia mais usada pela doutrina para definir os direitos fundamentais, bem como a distinção conceitual entre direitos fundamentais do homem, direitos fundamentais e direitos humanos. E, por fim, antes de tratarmos das políticas públicas enquanto instrumento de implementação dos direitos humanos fundamentais de segunda dimensão, faz-se necessário ponderarmos sobre a evolução histórica dos direitos sociais, a divisão dos direitos fundamentais em dimensões, bem como sobre o surgimento dos direitos fundamentais no Brasil.

1.1. Surgimento e evolução dos direitos fundamentais

A origem dos direitos fundamentais remonta ao Código de Hamurabi de 1691 a. C., que já trazia preocupações com a família, com a dignidade da pessoa humana e a restrição de poderes dos governantes.

Segundo Bobbio (1992, p. 25), “os direitos humanos foram fundamentados no direito natural, segundo o qual a origem da necessidade da proteção da dignidade humana seria o próprio homem”. Posteriormente, observa-se uma positivação desses direitos humanos individuais, para em seguida ter-se a positivação voltada para a coletividade.

Para Canotilho (2004, p. 358):

As concepções cristãs medievais, especialmente o direito natural tomista, ao distinguir entre *lex divina*, *lex natura* e *lex positiva*, abriram caminho para necessidade de submeter o direito positivo às normas jurídicas naturais, fundadas na própria natureza dos homens. Mas como era a consciência humana que possibilitava ao homem aquilatar a congruência do direito positivo com o direito divino, colocava-se sempre o problema do conhecimento das leis justas e das entidades que, para além da consciência individual, sujeita a erros, captavam a conformidade da *lex positiva* com a *lex divina*.

Não há dúvida de que a principal causa da relevância dos direitos naturais e intangíveis em favor do indivíduo é de ordem filosófico-religiosa. A maior contribuição adveio do Cristianismo, com a ideia de que a pessoa é criada à imagem e semelhança de Deus, portanto, a igualdade fundamental natural entre todos os humanos. Por isso, conclui-se que os direitos fundamentais do homem decorrem dos dogmas cristãos, sendo que essa concepção religiosa sofreu influência da lição de Santo Tomás de Aquino sobre o Direito Natural. (CANOTILHO, 2004)

Sobre a evolução histórico-evolutiva dos direitos fundamentais, José Afonso da Silva (2003, p. 152) afirma que:

Foi, no entanto, no bojo da Idade Média, que surgiram os antecedentes mais diretos das declarações de direitos. Para tanto, contribuiu a teoria do direito natural que condicionou o aparecimento do princípio das leis *fundamentais do Reino* limitadoras do poder do monarca, assim como o conjunto de princípios que se chamou *Humanismo*. (Grifos do original).

A partir dessa nova concepção de pensamento, em que se passou a valorizar o indivíduo e a proteger os direitos individuais, foram surgindo os *pactos*, as *cartas* e as *declarações* assecuratórias de direitos fundamentais, dentre os quais se destacam as Declarações de Léon e Castela de 1188, através da qual o Rei Afonso IX prometia paz e justiça ao reino, assegurando às pessoas segurança, domicílio, propriedade, etc.; o Pacto de Viscaia em 1526, que reconhecia direitos, embora limitados somente aos nobres; as diversas Cartas de direitos e liberdades das Colônias Inglesas na América; a Declaração de Direitos nos Estados Unidos da América, em 1776, e a Declaração de Direitos na França, em 1789.

1.1.1. Cartas inglesas

Na Inglaterra, foram elaborados estatutos e cartas que versavam sobre a garantia de direitos fundamentais, não no sentido moderno, mas de forma a garantir os direitos civis e políticos a traduzirem o valor de liberdade, ou seja, os referidos direitos dizem respeito às liberdades públicas e aos direitos políticos.

Entretanto, a *Magna Carta de Libertatum* foi o documento mais importante para o surgimento dos Direitos Humanos. Através dela, o monarca, o rei João Sem Terra, renunciou a certos direitos e comprometeu-se a respeitar determinados procedimentos legais, bem como reconheceu que os atos do rei estariam sujeitos à lei, feito para proteger os privilégios dos barões e os direitos dos homens livres.

A respeito da *Magna Carta* inglesa, Silva (2011, p. 252) nos ensina que:

[...] não exclui o fato de que ela se tornasse um símbolo das liberdades públicas, nela consubstanciando-se o esquema básico do desenvolvimento constitucional inglês e servindo de base a que juristas, especialmente Edward Coke com seus comentários, extraíssem dela os fundamentos da ordem jurídica democrática do povo inglês.

A Magna Carta se tornou o marco das liberdades públicas e serviu de base para o processo de desenvolvimento constitucional inglês, bem como o referencial para fundamentação da ordem jurídica democrática inglesa, apesar de ter sido assinada, a princípio, para garantir prerrogativas a barões e para proteger os homens livres, que, na época, eram poucos.

1.1.2. Revolução Gloriosa na Inglaterra

A Revolução Gloriosa Inglesa de 1689, considerada a primeira revolução liberal burguesa da história, caracterizou-se pela destituição pacífica do rei católico Jaime II do poder, sendo substituído pelo Príncipe de Orange, da Holanda, e por sua esposa Maria II.

Tal revolução consistiu num acordo secreto entre o parlamento inglês e o Príncipe Guilherme de Orange, o qual visava entregar o trono inglês ao príncipe protestante, tendo em vista que os nobres britânicos repudiavam a ideia de Jaime II de reconduzir a Inglaterra segundo a doutrina católica. Com essa revolução, o absolutismo monárquico foi substituído pela monarquia parlamentar, ou seja, o rei passou a se submeter às leis ditadas pelo parlamento.

Foi aprovado pelo parlamento o “*Bill of Rights*” (Declaração de Direitos) da Inglaterra, no qual previa, em síntese, a proibição do retorno de um monarca católico ao poder; a supressão da censura política; a manutenção e organização do exército pelo parlamento e, ainda, reafirmou o direito exclusivo do parlamento na instituição de impostos e na livre apresentação de petições.

O objetivo era assegurar a remoção total do absolutismo e possibilitar que o poder voltasse às mãos do rei. Contudo, o absolutismo foi removido da classe burguesa e da aristocracia rural, as quais viveram, a seguir, seu auge com a Revolução Industrial inglesa.

1.1.3. Declaração de Virgínia

A *Declaração de Direitos do Bom Povo de Virgínia* foi a primeira declaração de direitos fundamentais conforme concepção moderna, que alicerçada nas teorias de Locke, Rousseau e Montesquieu, a qual preconizava os fundamentos dos direitos do homem. Buscava-se, em síntese, um sistema democrático de governo, no qual houvesse limitação de poderes, e cuja finalidade primordial seria limitar o poder do rei, conceder supremacia ao Parlamento e proteger o indivíduo contra as arbitrariedades do rei.

Contudo, a Declaração de Independência de 1776, que teve como precursor Thomas Jefferson, obteve maior reconhecimento que a Declaração de Virgínia, uma vez que garantia aos homens instituir novo governo sempre que este, de qualquer forma, não assegurasse a garantia de direitos inalienáveis, entre eles, o direito à liberdade, à felicidade e à vida, os quais, segundo eles, foram instituídos aos homens pelo Criador.

1.1.4. Declarações norte-americana e francesa

A Declaração de Independência dos Estados Unidos de 1776 foi a primeira a recepcionar e positar os direitos do homem como direitos constitucionais fundamentais. Seu processo de formação se deu através de um pacto entre alguns Estados ingleses independentes, que concordaram em ratificar a Constituição dos Estados Unidos da América, aprovada na Convenção de Filadélfia, em 17 de novembro de 1787, desde que os direitos fundamentais fossem garantidos no texto constitucional.

A Carta de Direitos foi de fato introduzida à Constituição dos Estados Unidos, em 1791, quando foram acrescentadas as dez primeiras Emendas à Constituição, às quais se acrescentaram outras até 1975, dando origem ao *Bill of Rights* do povo americano.

Dentre os direitos fundamentais assegurados pelo *Bill of Rights* do povo americano pode-se destacar: a liberdade de religião e culto, de palavra, de imprensa, de reunião pacífica e direito de petição; inviolabilidade da pessoa, da casa, de papéis e posses de objetos; direito de defesa e de um julgamento por juiz natural e de acordo com o devido processo legal; direito à justa compensação ao proprietário nos casos de desapropriação; direito à assistência de um advogado; proibição da escravidão e servidão involuntária, etc.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 preconizou quatro dimensões de direitos individuais. A primeira delas proclamava os direitos à liberdade, à vida e à segurança. A segunda, expunha os direitos ao asilo para todos os perseguidos, à nacionalidade, à propriedade, à livre circulação e à residência. No terceiro grupo, são tratados os direitos de pensamento, de religião, de opinião e de expressão, de associação, de reunião, ou seja, os direitos ligados às liberdades públicas. E, por último, no quarto grupo figuraram os direitos à sindicalização, à educação, ao repouso e os direitos econômicos e sociais.

O pensador italiano Norberto Bobbio (1992, p. 28) afirma que:

[...] a Declaração Universal representa a consciência histórica que a humanidade tem dos próprios valores fundamentais na segunda metade do século XX. É uma síntese do passado e uma inspiração para o futuro, mas suas tábuas não foram gravadas de uma vez para sempre.

Conforme alerta Bobbio (1992), sem o reconhecimento e proteção dos direitos do homem não há democracia; e sem democracia não existem as condições ínfimas para a solução pacífica dos conflitos.

Bobbio também comenta acerca da transformação e ampliação dos direitos, uma vez que, segundo ele, “basta examinar os escritos dos primeiros jusnaturalistas para ver quanto se ampliou a lista dos direitos”. E ainda complementa:

[...] como todos sabem, o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases: num primeiro momento, afirmaram-se os

direitos de liberdade, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma esfera de liberdade em relação ao Estado; num segundo momento, foram propugnados os direitos políticos, os quais – concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não impedimento, mas positivamente, como autonomia – tiveram como consequência a participação cada vez ampla, generalizada e frequente dos membros de uma comunidade no poder político (ou liberdade no Estado); finalmente, foram proclamados os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências – podemos mesmo dizer, de novos valores –, como os de bem-estar e da liberdade através *ou* por meio *do Estado*. (1992, p. 32-33).

Com as transformações na sociedade, os direitos fundamentais desenvolveram-se e, em consequência, afirmaram-se, num primeiro momento, os direitos de liberdade, o objetivo era afastar a atuação direta do Estado na vida dos cidadãos e dar a estes mais liberdade. Num segundo momento, foram firmados os direitos políticos, os quais, tiveram como consequência a participação cada vez mais frequente dos cidadãos no poder público. E, por fim, surgiram os direitos sociais, os quais garantiam a todos a prestação social, ou seja, o Estado tinha que atuar com o escopo de proporcionar bem estar à população.

1.2. Direitos Fundamentais

Após tratarmos sobre o surgimento e a evolução histórico-social dos direitos humanos, analisaremos os direitos fundamentais, discorrendo sobre seu conceito, classificação, funções e finalidade, dando enfoque aos direitos sociais ou direitos fundamentais de segunda dimensão.

A expressão “direitos fundamentais” não encontra unanimidade na doutrina por apresentar diversas terminologias, as quais tornam difícil a delimitação de seu conceito.

Segundo Sarlet (2005), os termos “direitos humanos”, “direitos individuais”, “direitos humanos fundamentais”, “direitos do homem”, entre outros, são comumente utilizados por doutrinadores no mesmo sentido terminológico para caracterizar direitos fundamentais.

Essa variação terminológica pode ser encontrada nos artigos no artigo 4º, inciso III; no artigo 5º, §1º, bem como no artigo 60, §4º, inciso IV, ambos da Constituição Federal de 1988. (SARLET, 2005, p. 27)

Sobre o assunto Silva (2009, p.175) afirma que,

[...] “a ampliação e a transformação” desses direitos no decorrer da história dificultam a definição de um “conceito sintético e preciso”, o que é agravado pela diversidade de expressões para designá-los.

Canotilho faz a distinção entre direitos fundamentais e direitos do homem destacando que ambas expressões são comumente utilizadas como sinônimos. Na sua concepção, os direitos dos homens seriam “direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista)”, enquanto os direitos fundamentais são os “direitos do homem jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente.” Por isso, os primeiros decorrem da própria natureza humana e “os direitos fundamentais seriam os direitos objectivamente vigentes numa ordem jurídica concreta”. (1998, p. 359).

Esse também é o entendimento de José Afonso da Silva (2009, p. 178), para quem os “direitos humanos e direitos fundamentais não podem ser sustentados como a mesma coisa”, ou seja, ele afirma que a expressão “direitos humanos” se revelou tem conceitos mais vastos.

Sarlet (2005, p. 80) assevera que:

[...] em sentido formal podem, na esteira de Konrad Hesse, ser definidos como aquelas posições jurídicas da pessoa – na sua dimensão individual coletiva ou social – que, por decisão expressa do Legislador-Constituinte foram consagradas no catálogo dos direitos fundamentais (aqui considerados em sentido amplo). Direitos fundamentais em sentido material são aqueles que, apesar de se encontrarem fora do catálogo, por seu conteúdo e por sua importância, podem ser equiparados aos direitos formalmente (e materialmente) fundamentais.

Sob esse aspecto, Bonavides (2007, p. 561), de acordo com uma concepção formal estabelecida por Carl Schmitt, afirma que:

[...] os direitos fundamentais são todos os direitos e garantias elencados no texto constitucional, e que foram beneficiados pela imutabilidade que torna necessária uma emenda constitucional para sua modificação”. No sentido material, os direitos fundamentais “variam conforme a ideologia, a modalidade de Estado, a espécie de valores e princípios que a Constituição consagra”.

A seguir serão abordados os fundamentos e as características de cada uma das dimensões de direitos fundamentais.

1.2.1. Os direitos fundamentais e suas dimensões

Como exposto anteriormente, os direitos fundamentais sofreram diversas transformações ao longo da história, no tocante ao conteúdo, à titularidade, à eficácia e à efetivação. Dessa forma, a doutrina analisa a existência de três dimensões de direitos e até mesmo de uma quarta dimensão.

Porém, atualmente há muitas críticas quanto à utilização do termo “gerações” de direitos, dando ideia de sucessividade entre elas. Parte da doutrina optou por utilizar o termo “dimensões”, pelo fato de estabelecer harmonia entre as três dimensões.

Esse é o entendimento de Sarlet (2005, p. 50):

Em que pese o dissídio na esfera terminológica, verifica-se crescente convergência de opiniões no que concerne à ideia que norteia a concepção das três (ou quatro, se assim preferirmos) dimensões dos direitos fundamentais, no sentido de que estes, tendo tido sua trajetória existencial inaugurada com o reconhecimento formal nas primeiras Constituições escritas dos clássicos direitos de matriz liberal-burguesa, se encontram em constante processo de transformação, culminando com a recepção, nos catálogos constitucionais e na seara do Direito Internacional, de múltiplas e diferentes posições jurídicas, cujo conteúdo é tão variável quanto às transformações ocorridas na realidade social, política, cultural e econômica ao longo dos tempos. Assim sendo, a teoria dimensional dos direitos fundamentais não aponta, tão-somente, para o caráter cumulativo do processo evolutivo e para a natureza complementar de todos os direitos fundamentais, mas afirma, para, além disso, sua unidade e indivisibilidade no contexto do direito constitucional interno e, de modo especial, na esfera do moderno “Direito Internacional dos Direitos Humanos”.

Os direitos fundamentais da primeira geração têm origem no Iluminismo e no Jusnaturalismo, nos séculos XVII e XVIII, bem como nas revoluções americana e francesa, representados pelo ideal de liberdade, constituindo os chamados direitos individuais, também denominados de direitos civis e políticos. O prestígio desses direitos marcou o início da positivação das reivindicações da classe burguesa, característica das primeiras Constituições.

Segundo Moraes (2005, p. 27), “os direitos fundamentais de primeira geração são os direitos individuais clássicos (liberdades públicas), surgidos institucionalmente

a partir da Magna Carta”. Os direitos fundamentais de primeira dimensão previam a característica de não-intervenção do Estado em relação à autonomia do indivíduo.

Corroborando o entendimento de Moraes, Bonavides (2007, p. 514) afirma que “os direitos da primeira dimensão, ou direitos da liberdade, que apresentam como titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado”.

Na primeira dimensão de direitos fundamentais destacam-se os direitos à vida, à propriedade, à igualdade perante a lei e à propriedade. O Estado deveria preservar a sua autonomia e liberdade, mas escapava às suas preocupações a garantia de condições reais de subsistência para que o homem pudesse exercer aquela liberdade que lhe fora formalmente dispensada.

A segunda dimensão de direitos, que exigia atuação constante do Estado, representada pelo ideal de igualdade, engloba os direitos econômicos, sociais e culturais, que surgiram, no decorrer do século XIX, como fruto dos movimentos reivindicatórios.

O intuito dessa dimensão era propiciar liberdade, igualdade e garantir a participação do Estado. Nesta categoria estão os direitos à greve, à liberdade de sindicalização, à saúde, ao trabalho, à educação e aos direitos fundamentais dos trabalhadores.

Quanto à terceira dimensão, essa diz respeito aos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, na qual há uma necessidade de atuação do Estado para garantir aos particulares melhores condições de vida. Abrangem os direitos relativos à paz, ao desenvolvimento, à segurança, à solidariedade e à comunicação entre os países, conservação do patrimônio comum da humanidade e proteção ao meio ambiente.

Acerca da terceira dimensão dos direitos fundamentais, afirma Bonavides (2007, p. 569) que:

Com efeito, um novo pólo jurídico de alforria do homem se acrescenta historicamente aos da liberdade e da igualdade. 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, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existência concreta.

A terceira dimensão afirma o valor supremo do gênero humano, por isso, o Estado deve, acima de tudo, influenciar seus cidadãos à solidariedade social e à consciência ecológica e garantir o bem estar da sociedade.

1.2.2. Surgimentos dos direitos fundamentais no Brasil

Os direitos fundamentais foram plenamente garantidos aos cidadãos somente após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Não obstante, a concretização desses direitos não é uma realidade tal qual concebida na Carta Magna.

Segundo Carvalho Filho, os direitos civis são vistos como “aqueles direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei”. Esses direitos foram os últimos a serem, de fato, implementados no ordenamento jurídico brasileiro e estão contemplados na Constituição Federal de 1988. O autor ainda complementa afirmando que

Seu exercício é limitado a parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado. Em geral, quando se fala de direitos políticos, é do direito de voto que se está falando. (2002, p. 09)

Quanto aos direitos políticos, de acordo com o mesmo autor, esses outorgaram aos cidadãos o direito de participar diretamente das decisões políticas, garantindo a ratificação da democracia participativa.

Os direitos políticos tiveram origem em meados dos anos 20 e 30, na época do coronelismo, porém, nesse período, os direitos políticos eram reprimidos pelos grandes fazendeiros, os quais impunham seu poder através do voto de cabresto.

Entre 1945 a 1964, o Brasil viveu uma fase democrática, no qual os direitos políticos emergiram-se e caracterizaram-se por governos nacionalistas e populistas. Depois, com o ressurgimento da Ditadura, o Estado reprimiu intensamente os direitos civis e políticos. Dentre os atos de repressão, o Ato Institucional n.º 5 foi o mais radical, o general Costa e Silva assumiu o poder de forma absoluta, o Congresso Nacional foi fechado e a democracia representativa perdeu força, não sendo tolerada pelo novo governo ditatorial.

Em relação aos direitos sociais, Carvalho Filho (2002, p. 10) afirma que estes “garantem a participação no governo da sociedade e a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à

aposentadoria”. Os direitos sociais foram os primeiros a surgirem no ordenamento jurídico brasileiro, a partir de 1930.

Os direitos sociais ganharam maior amplitude durante a Era Vargas, quando ocorreram avanços concretos em relação a essa espécie de direitos fundamentais. Abordaremos esse tema no subitem seguinte, o qual tratará especificamente sobre o estado de bem estar social, instituto que se consolidou na era varguista.

Acerca do surgimento dos direitos fundamentais no Brasil, Carvalho Filho explica que,

Aqui primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. (2002, p. 220).

Dessa forma, vê-se que os direitos fundamentais no Brasil surgiram de forma inversa do que ocorreu em outros países. Primeiramente surgiram os direitos sociais, logo em seguida os direitos políticos e, por fim, os direitos civis.

1.2.3. O Estado de Bem Estar Social

Como visto anteriormente, os direitos sociais no Brasil surgiram na década de 30, na Era Vargas, junto ao processo de urbanização e industrialização do Brasil. E com os direitos de segunda dimensão, nasceram o Estado de Bem Estar Social e as políticas sociais, os quais caracterizam-se por designar um Estado assistencialista, que busca meios de garantir padrões mínimos de educação, habitação, renda, saúde e seguridade social a todos.

Santos (2012, p. 47) define o Estado de Bem Estar Social como:

[...] aquele que assume a proteção social de todos os cidadãos, patrocinando ou regulando fortemente sistemas nacionais de Saúde, Educação, Habitação, Previdência e Assistência Social; normatizando relações de trabalho e salários; e garantindo a renda, em caso de desemprego.

Segundo o cientista Esping-Andersen *apud* Santos (2012, p. 38), os modelos de Estado de Bem Estar Social adotado por cada país diferenciam-se principalmente em três aspectos, quais sejam:

[...] grau de participação do Estado nas despesas com a proteção social; grau de abrangência da cobertura aos cidadãos; e grau de proteção que o sistema oferece ao trabalhador, garantindo-lhe condições básicas de sobrevivência, independentemente de ele possuir ou não um emprego.

Contudo, segundo o mesmo autor, os direitos de segunda dimensão consolidaram-se somente após a Segunda Guerra Mundial, “as condições econômicas do pós-guerra foram essenciais para permitir o desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social” (2012, p. 35).

Nesse cenário, a reconstrução da Europa deu-se precipuamente através das teorias de John Mayard Keynes, as quais propunham, em tese, a intervenção do Estado na economia, ou seja, “[...] o Estado deveria fazer investimentos públicos na produção para garantir o pleno emprego”. (SANTOS, 2012, p. 35).

Nessa fase, além de recrutar investimentos para a produção, o Estado também deveria intervir nas relações de trabalho e proporcionar serviços sociais mínimos a todos, quais sejam, educação, saúde, renda, seguridade social e habitação, para que as rendas do trabalho pudessem ser destinadas ao consumo de bens, dinamizando a geração de renda.

De acordo com Oliveira e Teixeira (1985), a primeira etapa de política social no Brasil ocorreu em 1923, com a publicação do Decreto n. 4.682 (Lei Eloy Chaves), o qual determinava que em cada ferrovia deveria haver uma caixa de aposentadorias e pensões. Em 1926, esse sistema passou a abranger os trabalhadores de docas e navios e estendeu-se, até a Revolução de 1930, a outros trabalhadores.

Esta fase (1923/1930), segundo estes autores, caracteriza-se, principalmente, pela

[...] relativa amplitude no plano de atribuições das instituições. “Amplitude” porque a Lei Eloy Chaves previa tanto benefícios pecuniários [...] como serviços assistenciais. Prodigalidade nas despesas. O modelo seria “pródigo” porque, além do grande número de benefícios e serviços oferecidos, havia facilidades para a sua obtenção, e o gasto por segurado, era bem maior do que nas décadas seguintes (1930/1940) [...]. Natureza basicamente civil privada daquelas instituições, terceira característica marcante. As CAPs eram geridas por comissões integradas por três representantes da empresa, entre os quais o presidente da Comissão e dois representantes dos empregados, eleitos diretamente. Quanto ao seu custeio, também não

havia participação do Estado (OLIVEIRA e TEIXEIRA *apud* SANTOS, 2012, p. 49).

Entretanto, após a Revolução de 1930, cujo líder era Getúlio Vargas, o Brasil sofreu significativas transformações, sobretudo, “[...] na estrutura ocupacional da população e na sua alocação entre setores econômicos (agricultura, indústria e serviços)” (SANTOS, 2012, p. 50). As cidades cresceram, e com ela os problemas sociais.

A partir de 1933, Vargas criou vários Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), os quais eram ligados aos sindicatos de trabalhadores e objetivavam proporcionar a seus associados benefícios sociais, aposentadorias e pensões e assistência médica.

Porém, pelo fato de os Institutos estarem vinculados aos sindicatos, só beneficiavam os trabalhadores que eram associados. Com isso, um grande número de trabalhadores não desfrutava desses benefícios, permanecendo à margem do sistema, uma vez que, segundo Santos (2012, p. 52), “[...] o sistema de proteção social brasileiro desenvolveu-se de forma fragmentada.”.

O período de 1945 a 1964, auge do Estado de Bem Estar Social, ficou conhecido como “populista”, posto que nessa fase os governos buscavam atender às demandas da população, mesmo que isso implicasse em despesas sem provisão de fundos. Assim, o mesmo autor afirma que,

O populismo, neste sentido, é também a característica que marca a Política Social deste período, pelo menos até 1960, na medida em que a expansão dos benefícios sociais permanecia sendo feita através de barganhas políticas particularizadas entre sindicatos e Estado. (2012, p. 53).

Após essa fase populista, os direitos sociais entraram em colapso, devido ao déficit nos cofres públicos. Dessa forma, o Estado começou a cortar gastos, reduzindo a universalidade dos benefícios sociais e implantando a seguridade privada.

As décadas de 70 e 80 foram marcadas pela crise do sistema de Estado de Bem Estar Social, o qual tornou-se oneroso aos cofres públicos. Segundo Fiori (2009, p. 14),

[...] os novos conservadores viram no *welfare state* peça no seu diagnóstico da crise dos estados democráticos que já vinham formulando desde a segunda metade dos anos sessenta. Na mesma

época em que a nova esquerda, em nome de um projeto de aprofundamento da “democracia participativa” também viu no Estado de Bem Estar Social uma peça central do imenso e anônimo aparelho de Estado responsável por um gigantesco trabalho de “cooptação” e desativação da classe trabalhadora.

A crise do sistema Estado de Bem Estar Social ocorreu em decorrência do surgimento das ideias neoliberais e da globalização, as quais desativaram o sistema em muitos países e desaceleraram-no em outros. Fiori (2009, p. 16) afirma que

As reformas neoliberais adquiriram várias formas e matizes, mas alguns elementos estiveram presentes em todas elas: assim com a “remercantilização” da força de trabalho, a contenção ou desmontagem dos sindicatos, a desregulação dos mercados de trabalho e a privatização de muitos dos serviços sociais que estiveram previamente em mãos do Estado.

Essas reformas promoveram cortes significativos nos programas de geração de rendas e de proteção social, diminuindo a universalidade dos benefícios sociais e assistenciais e direcionando-os a um número restrito de pessoas, com o intuito de transferir para os cidadãos a responsabilidade por sua própria assistência através do mercado, ou seja, o objetivo era tirar do Estado a responsabilidade em propiciar os benefícios assistenciais à população e diminuir os gastos públicos, sobretudo os de natureza social.

A Constituição Federal de 1988 garantiu amplos direitos sociais a toda população. No que tange aos serviços sociais, o texto constitucional prevê, segundo Santos (2012, p. 56)

[...] universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios às populações urbanas e rurais; irredutibilidade do valor dos benefícios; e democratização da gestão do sistema, com a incorporação de trabalhadores, empregadores e demais representantes da sociedade civil nos Conselhos da Previdência e de Saúde.

O novo texto constitucional trouxe algumas alterações quanto à proteção social aos brasileiros, dentre eles, podemos citar a equalização dos benefícios previdenciários dos trabalhadores rurais aos dos urbanos; o benefício assistencial às pessoas com mais de sessenta e cinco anos ou portadores de deficiência, que tenha renda familiar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo; e a possibilidade de criação do “Orçamento da Seguridade Social”.

Entretanto, algumas dessas transformações foram postergadas pelos conservadores, sobretudo, com a eleição de Fernando Collor de Melo, em 1989. Ademais, com a crise econômica, era imprescindível que os países se reestruturassem financeiramente e, segundo Santos (2012, p. 59),

[...] para isso, propunham, entre outras coisas a redução do gasto social pelo Estado, mediante a privatização dos serviços e esquemas de proteção social, e o direcionamento das políticas sociais ao atendimento apenas dos mais pobres, na escala de rendas

A implementação das políticas de proteção social previstas na Carta Magna de 1988 foram retomadas quando Itamar Franco assumiu o governo, em fins de 1992, ampliando-se a cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais. Contudo, ocorreu um aumento significativo nas despesas previdenciárias, ocasionando um *déficit* nas contas do Instituto Nacional de Seguridade Social.

Uma das soluções encontradas pelo governo foi focalizar os investimentos sociais, ou seja, as políticas sociais foram redirecionadas para programas sociais focalizados. De acordo com Santos (2012, p. 62),

Por focalização entendemos a eleição de um segmento específico da população como alvo de uma política ou cronograma social – como os mais pobres, os portadores de deficiências, os idosos, ou qualquer outro grupo delimitado segundo critérios.

A orientação era dar preferência às políticas focalizadas e aumentar a participação do Terceiro Setor (organizações não-governamentais e sociedade civil organizada) na gestão das políticas públicas. Com isso, segundo Santos (2012, p. 32),

[...] a política social brasileira se tornou de 1988 para cá, um composto de medidas e ações universalistas – como a Saúde e a Educação Fundamental -, com outras de caráter meritocrático – os programas contributivos focalizados em alguns segmentos da população (como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação continuada), sem que haja necessariamente uma efetiva complementariedade entre estes dispositivos.

Surge aí a importância dos cidadãos assumirem a prerrogativa que a Constituição Federal de 1988 lhes garante, qual seja, de participar diretamente das decisões públicas.

No segundo capítulo, trataremos especificamente da formação das políticas públicas, oportunidade em que serão apresentados o conceito e a aplicação de políticas públicas, como mecanismos utilizados na busca da tutela dos direitos sociais nas esferas judicial e extrajudicial, o processo e áreas de formação das políticas públicas e, por fim, dissertaremos sobre a necessidade de o Estado implementar políticas públicas para efetivar os direitos fundamentais de segunda dimensão.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS

A constituição e implementação de políticas públicas tornaram-se ferramentas fundamentais do Estado na medida em que, principalmente, depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, a função estatal em relação à sociedade sofreu inúmeras transformações.

Nos séculos XVIII e XIX, os principais objetivos do Estado eram garantir a segurança pública e a defesa externa em caso de conflito com outros países. Entretanto, com a inserção de uma democracia mais atuante e participativa, tanto por parte do Estado quanto da sociedade, as funções exercidas por aquele deixaram de ser voltadas exclusivamente para a segurança pública e passou-se também a buscar mecanismos de promoção do bem estar da sociedade.

Para tanto, faz-se necessário desenvolver uma série de ações e atuar diretamente em diversas áreas, através de políticas públicas que proporcionem bem-estar e mais qualidade de vida à sociedade.

Nesse capítulo, trataremos especificamente sobre as políticas públicas, apresentando seu conceito, as etapas do seu processo de constituição, formulação e aplicação de políticas públicas.

2.1. Conceito de Políticas Públicas

O termo política pode assumir conotações distintas. Dessa forma, a expressão política, quando no sentido de *politics*, tem na concepção de Secchi (2010, p. 1), o sentido de “atividade humana ligada a obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem”.

Por outro lado, o mesmo autor afirma que o termo política, quando assume o significado expresso pelo termo *policy*, “é mais concreto e tem relação com orientações para a decisão e ação, sendo que o termo política pública (*public policy*) a ela está vinculado”.

Segundo Queiroz (2011, p. 96), política pública pode ser vista:

[...] como uma área de atividade governamental (ex.: política social, política agrícola, etc.), como um objetivo ou uma situação desejada

(ex.: estabilizar a moeda), como um propósito específico (ex.: política de tolerância zero), como uma decisão de governo em uma situação emergencial (ex.: decretar uma situação de calamidade pública), como um programa (ex.: programa de combate à mortalidade infantil), entre outras.

Nesse diapasão, tem-se que as políticas públicas são um conjunto de ações governamentais voltadas para o interesse público, as quais objetivam alcançar o bem estar social e devem estar pautadas pelos primados constitucionais a elas inerentes, como, por exemplo, o da eficácia, da equidade e da eficiência, com o fito de garantir os direitos fundamentais aos cidadãos.

Na lição de Queiroz (2011, p. 97), as políticas públicas são:

[...] no estado democrático de direito, os meios que a administração pública dispõe para a defesa e a concretização dos direitos de liberdade e dos direitos sociais dos cidadãos, estabelecidos numa Constituição Nacional.

Em suma, pode-se dizer que as políticas públicas são o resultado da demanda de diversos grupos, que almejam garantir seus interesses, sejam eles específicos – que atendem uma parcela determinada da sociedade -, ou gerais – que atendem a toda coletividade.

2.2. Tipos de Políticas Públicas

Há diversos tipos de políticas públicas, os quais se diferem de acordo com a finalidade em relação às funções que o Estado exerce na sociedade. Segundo Teixeira (2002, p. 3), as políticas públicas são classificadas nas seguintes categorias:

- 1- Políticas reguladoras: as políticas públicas reguladoras têm por escopo regular a atividade econômica mediante leis e normas administrativas, as quais são imprescindíveis, vez que o Estado está assumindo o papel de regulador do fornecimento de serviços públicos, deixando de ser protagonista, ao passo que está concedendo a execução desses serviços à iniciativa privada. Como exemplo desse tipo de política pública, podemos citar a regulação dos mercados, o estabelecimento de controle de preços, as agências reguladoras e a proteção dos consumidores.

- 2- Políticas estabilizadoras: estas têm por objetivo aperfeiçoar o nível de emprego, buscar o equilíbrio de preços e promover o crescimento econômico, bem como o aumento da renda *per capita*. Como exemplo de políticas públicas estabilizadoras têm-se os depósitos compulsórios do setor financeiro, a compra e venda de estoques governamentais, a política tributária e as taxas de juros.
- 3- Políticas compensatórias: essas são geralmente destinadas aos segmentos mais pobres da população. É o caso das políticas de distribuição de bens e de renda mínima, como auxílio-desemprego, cestas básicas, entre outras.
- 4- Políticas distributivas: essas têm por finalidade a distribuição da renda, as quais podem ocorrer pela imposição de pagamento de impostos maiores sobre as camadas de maior renda e, por outra banda, do provimento de bens e serviços com subsídios para as camadas mais pobres da população.

Segundo Queiroz (2011, p. 98), as políticas públicas distributivas:

[...] envolvem também as políticas de subsídio cruzado, nas quais existem taxas diferenciadas para alguns serviços públicos em que os consumidores de maior renda pagam proporcionalmente mais do que os consumidores de renda menor.

- 5- Políticas alocativas: essas correspondem à maioria das políticas formuladas por diferentes governos, as quais disponibilizam diretamente aos beneficiários dos programas determinados bens ou serviços e se relacionam aos serviços públicos que tendem a estabelecer o rol e a quantidade de serviços a serem disponibilizados à população.

Porém, vale ressaltar que uma política pública pode pertencer simultaneamente a mais de um dos tipos mencionados acima.

2.3. Processo de formação das Políticas Públicas

As políticas públicas operam inseridas em um complexo e específico contexto de instituições existentes num determinado território, por isso os processos políticos e de formação, formulação e gestão das políticas públicas são atividades inseparáveis, nas quais ocorrem interações e trocas entre os atores envolvidos

durante todo o ciclo dessa política, que vai desde a formulação e a execução, até avaliação e, se necessário, a reprogramação.

Dessa forma, não basta somente formular políticas corretas, mas incorporar instituições que tenham interesse nos resultados das políticas públicas, bem como em seus processos de formulação e de execução.

O modelo de políticas universais supõe erroneamente que as políticas podem ser implementadas com independência da sua situação no tempo ou no espaço geográfico, sem levar em consideração os contextos social e econômico que serão inseridas. Porém, Queiroz (2011, p. 117) afirma que:

[...] isso não funciona em ambientes democráticos. Neles, as políticas públicas resultam de trocas complexas entre os atores (pessoas e instituições) envolvidos ao longo do tempo e a sua capacidade em cooperar ao longo da formulação e da execução de uma política. Tais aspectos são fatores cruciais para o seu sucesso.

O ciclo de uma política pública deve ser constantemente monitorado e adaptado, com o fito de alcançar cada vez mais os objetivos almejados.

O processo de formulação das Políticas Públicas, também conhecido como Ciclo, apresenta cinco fases que interagem entre si, tanto que a divisão em fases se dá exclusivamente para facilitar a compreensão do processo. A divisão desse ciclo é feita com base no modelo brasileiro de planejamento, orçamento e gestão, e divide em quatro fases: formulação ou definição de agenda, execução, avaliação e reprogramação.

2.3.1. Formação da agenda e formulação da política pública

A primeira fase consiste na formulação ou planejamento da política pública. Nessa fase, imprescindível que se definam as questões mais importantes que serão tratadas pelo governo, as questões que tem mais prioridade de acordo com as necessidades da sociedade.

Segundo Queiroz (2011, p. 118), a primeira fase do ciclo de formação de uma política pública é:

[...] primeiramente concebida no âmbito de um processo deliberatório pelos tomadores de decisão, que pode ser mais ou menos democrático e participativo em função do grau de envolvimento da população que for incorporada à sua prática. Essa fase, de formulação ou planejamento, geralmente compreende tarefas como pesquisa e

análise do problema em questão, construção de cenários prospectivos, definição de metas físicas e financeiras etc.

Entretanto, não basta apenas que a política pública seja vista como prioritária, pois há fatores que interferem na decisão de implementá-la ou não, como por exemplo, o orçamento governamental, a existência de indicadores, que são dados que demonstram a existência e a condição de determinada situação, e o *feedback* de outras ações governamentais já implementadas, que são os resultados alcançados com programas anteriores.

Além disso, mister destacar que os processos institucionais também cumprem um relevante papel, uma vez que a rotina administrativa e as normas do sistema político determinam uma dinâmica que influi na inclusão de um certo assunto.

Sobre esse tema Queiroz (2011, p. 118) afirma que:

Essa ideia de processo, inerente ao método do Planejamento Estratégico Situacional (PES), está incorporada ao modelo brasileiro de formulação e gestão das políticas governamentais por meio dos instrumentos Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretriz Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), os quais possibilitam que o programas governamentais possam ser geridos na forma de um ciclo permanente.

Nesse momento definem-se quais os programas serão desenvolvidos e quais metas deverão ser alcançadas. Essa seleção deve ser feita com o auxílio do corpo técnico da administração pública, inclusive no que se refere aos recursos disponíveis.

Nesse diapasão, o processo de elaboração de políticas públicas segue os seguintes procedimentos: primeiro a conversão de estatísticas em dado relevante para a solução do problema, em seguida a análise das preferências dos atores e, por fim, a conversão das análises teóricas em atos fundamentados nas informações levantadas (SEBRAE, 2008).

Esses passos são seguidos com o escopo de promover a formulação de propostas. O responsável pela elaboração da Política Pública deve se reunir com os atores envolvidos no contexto (área ou setor) onde ela irá ser implantada e verificar quais as melhores formas de se proceder e, em caso de impossibilidade, qual seria a melhor alternativa (SEBRAE, 2008).

A terceira fase de formação das políticas públicas, por sua vez, consiste na tomada de decisões, a qual consiste na escolha de alternativas de intervenção para

solucionar os problemas estabelecidos na Agenda, bem como o lapso temporal e os recursos financeiros da Política Pública.

Por outro lado, a implementação, quarta fase de formação de Políticas Públicas, transforma em ações o planejamento e a escolha da política pública que será desenvolvida. Nessa fase, cabe ao corpo administrativo, responsável pela execução da política, controlar e monitorar as medidas definidas nas fases anteriores.

E, por fim, temos a quinta fase de formulação de política pública, a avaliação, a qual, apesar de ser apresentada como última fase, pode ser realizada em qualquer momento do ciclo de Políticas Públicas.

A avaliação permite à Administração ponderar se as ferramentas utilizadas para implementação da política pública foram suficientes e se surtiram efeitos, auxiliando na formulação destas, corrigindo e prevenindo possíveis falhas; fomentar a cooperação e coordenação entre seus atores, bem como explicar as decisões e justificar as ações.

Em sentido amplo, através da fase de implementação, verificam-se os impactos causados pela política pública e se esta alcança seus objetivos, analisando os graus de eficácia e eficiência das ações desenvolvidas, etc.

2.4.Os direitos de segunda dimensão e a necessidade de implementar estratégias para efetivá-los

Os direitos de segunda dimensão diferenciam-se por concederem aos indivíduos direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc.

Na lição de Moraes (2005, p. 202), os direitos sociais:

[...] são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida dos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado Democrático, pelo artigo 1º, IV, da Constituição Federal.

Porém, os direitos sociais não são meros poderes de agir, são poderes de exigir, por isso, faz-se necessário criar instrumentos para efetivação dos direitos sociais, de forma a obrigar o Estado a cumprir o papel de proporcionar à população o direito de viver em uma sociedade mais justa, no sentido de buscar ferramentas capazes de erradicar a pobreza, a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais, e promovendo o bem de todos.

O Poder Executivo é responsável pela efetivação dos direitos sociais, para tanto, promove a elaboração das chamadas políticas públicas, as quais são instrumentos efetivadores dos direitos ao trabalho, à saúde, à educação, à moradia, ao lazer, à segurança, etc.

Conforme ensinamento de Meirelles (1998, p. 103):

[...] à Administração é concedido o chamado poder discricionário para a prática de atos administrativos, com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo. Entretanto, no âmbito dos direitos sociais, o poder discricionário da Administração deve ser analisado com cautela, uma vez que a elaboração das políticas públicas e a realização dos atos administrativos tendentes à efetiva implementação de tal modalidade de direitos estão vinculadas ao cumprimento de dispositivo constitucional de ordem pública, arraigado aos critérios de imperatividade e inviolabilidade, possuindo natureza de norma auto aplicável, por isso, não pode ser afastada pela discricionariedade do Administrador.

Surge, então, a importância das políticas públicas como instrumento de implementação dos direitos sociais. O Poder Executivo não poderá esquivar-se à elaboração das políticas públicas pertinentes aos direitos de segunda dimensão, bem como à efetiva implementação desses, porque a implementação dos direitos sociais é norma imperativa e de ordem pública da Constituição Federal de 1988.

Apesar de os direitos sociais terem ganhado maior destaque na Constituição de 1988, estes nasceram nas décadas de 30, em plena ditadura varguista, quando ainda não havia direitos políticos.

O terceiro capítulo versará especificamente sobre o conceito e o papel do terceiro setor, bem como da importância da democracia participativa e, por fim, da gestão social das políticas públicas.

3. GESTÃO SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesse capítulo, apresentaremos o conceito de Democracia, abrangendo, sobretudo, os fundamentos e características da Democracia Participativa. Em seguida, serão apresentados o conceito e a importância do terceiro setor para a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas. E, por fim, dissertaremos sobre a gestão social das políticas sociais.

3.1. Democracia

3.1.1. Conceito

Democracia constitui uma forma de coordenação política, que proporciona aos cidadãos o direito de participar, de modo direto ou indireto, dos assuntos públicos. Azambuja, por sua vez, afirma que,

Alguns a definem gramaticalmente, e então se percebe que ela nunca existiu e talvez não existirá jamais. Outros procuram descrevê-la tal como ela é e então verificam que houve e há tantas democracias quantos Estados que a praticaram e praticam. E há os que a conceituam tal como devia ser, e nessa perspectiva a inteligência e a imaginação criam sistemas que vão do provável ou possível até magníficas ou atrozes utopias. Não nos devemos, porém, intimidar diante desse torvelinho ideológico; a observação e a reflexão podem nele descobrir tendências e valores que são realidades na evolução política dos povos. O pensamento de grandes homens do passado ensina muito, a ciência e a filosofia políticas deste século têm progredido bastante para oferecer possibilidades de entender como é e como poderá ser a Democracia. (1998, p. 215-216).

Sobre o tema, Duarte Neto (2005, p. 25) afirma que:

A democracia não é um conceito estático, acabado, possível de ser transportado e exportado como modelo para as imperfeições dos diversos tipos de Estado. É um processo e, como processo, implica num constante evoluir, num permanente crescer, numa mutação qualificada pela busca da autodeterminação e liberdade do homem, ideal de submissão exclusiva às regras que tenham sido conjuntamente criadas, fruto da contribuição individual de cada qual no produto coletivo, por intermédio da participação política.

Portanto, a democracia pode ser conceituada de várias formas, variando conforme o momento e o local em que é feita sua análise. A democracia fundamenta-

se sobre dois princípios fundamentais, quais sejam, o da soberania popular, o qual consagra que todo poder emana do povo, e o da participação direta ou indireta do povo nas decisões públicas.

Corroborando com este entendimento, Silva afirma que a democracia é um “processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo”. (2003, p.130). E continua afirmando que:

A democracia, em verdade, repousa sobre dois princípios fundamentais ou primários, que lhe dão a essência conceitual: (a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo o poder emana do povo; (b) a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que esta seja efetiva expressão da vontade popular. (SILVA, 2003, p. 126).

Em suma, em que pese haver diversas concepções acerca da constituição e conceituação de democracia, tem-se que a base desse instituto é a autodeterminação e soberania do povo.

3.1.2. Democracia Participativa ou Semidireta

A Constituição Federal de 1988 adotou os fundamentos da Democracia Participativa ou Semidireta, segundo os quais os cidadãos têm a possibilidade de atuar diretamente na gestão das políticas públicas, uma vez que o poder constituinte derivado outorgou ao povo o direito de participar efetiva e diretamente dos assuntos públicos.

O termo democracia já apresentou diversos sentidos ao longo da evolução da sociedade, de forma que é possível encontrar diversas peculiaridades sobre esse instituto. Em contrapartida, surgiram na doutrina algumas espécies de democracia.

Quanto aos tipos de democracia, Duarte Neto (2005, p. 27) afirma que existem três espécies, quais sejam,

[...] a) democrático direto: o povo, por ele mesmo, dirige o negócio público, existindo identidade entre o titular do poder político, e aquele encarregado de exercê-lo; b) democrático indireto ou representativo: no qual as decisões fundamentais do Estado são tomadas por mandatários que, periodicamente, são nomeados para o exercício desse mister; c) democrático participativo: aliado a uma base decisória representativa ou indireta.

Quanto à Democracia Participativa ou Semidireta, Azambuja (1998, p. 223-224) afirma que:

Como a própria expressão indica, trata-se de uma aproximação da democracia direta. É um sistema misto, que guarda as linhas gerais do regime representativo, porque o povo não se governa diretamente, mas tem o poder de intervir, às vezes, diretamente na elaboração das leis e em outros momentos decisivos do funcionamento dos órgãos estatais.

A peculiaridade dessa espécie de democracia é a possibilidade de o povo eleger seus representantes e, ainda, ter em mãos instrumentos de participação nos negócios públicos, dentre esses meios, podem-se citar: o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular de lei, as audiências públicas, os orçamentos participativos, entre outras formas de participação popular.

Para Canotilho, a Democracia Participativa conceitua-se como sendo:

[...] a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controle crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos. (1998, p. 282).

Por meio da democracia participativa, o povo tem a prerrogativa de participar diretamente das decisões públicas, através da escolha de seus representantes, e de direcionar os assuntos políticos.

Vários são os alicerces teóricos que fundamentam, em um Estado Democrático de Direito, a existência da Democracia Participativa, sendo que o primordial refere-se ao próprio significado da palavra “democracia”.

Portanto, se podemos dizer que democracia é o regime de governo que concede poder de governança ao povo, nada mais acertado que esperar que o povo se manifeste efetivamente sobre tal governo.

Ademais, num Estado Democrático de Direito destaca-se o princípio da soberania popular, ou seja, o povo tem o poder de escolher seus representantes mediante escrutínio secreto, bem como de manifestar suas opiniões.

Esse é o fundamento primordial de um Estado Democrático de Direito, ou seja, o povo, legítimo titular do poder, escolhe seus representantes e ainda possui instrumentos que possibilitam manifestar sua opinião.

Após um longo período ditatorial o legislador constituinte optou por eleger a espécie de Democracia Semidireta ou Participativa no Brasil, com o escopo de trazer o povo novamente para as decisões políticas.

Dessa forma, o artigo 14 da Constituição Federal de 1988 traz os instrumentos de participação popular, quais sejam, o sufrágio universal, voto direto e secreto, a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito.

Sobre esses mecanismos de participação popular, Bonavides nos ensina que:

O art. 14 da Constituição de 1988 constitui parte da espinha dorsal de nosso sistema de organização política, que assenta sobre duas dimensões: uma representativa, a única de funcionamento normal desde a promulgação da Lei Maior, há cerca de uma década, outra, democrática direta, ambas positivamente previstas e expressas no art.1.º do Estatuto Fundamental da República Federativa do Brasil. (1995, p. 117)

3.2. Terceiro setor

O terceiro setor, formado, em tese, por organizações não governamentais e sem fins lucrativos, tem sido indispensável no processo de expansão de políticas públicas, uma vez que sua política baseia-se na execução de projetos que objetivam a produção de bens e serviços públicos capazes de atender às necessidades coletivas.

Para Rohgiesser (2004, p. 2) o termo terceiro setor:

[...] consiste em cidadãos que participam de modo espontâneo e voluntário de ações que visam o interesse social. Isto vem mostrar algo em comum com o Estado que é o fato de ambos cumprirem com uma função eminentemente coletiva.

O terceiro setor foi criado, a partir do final do século XVIII, com o aparecimento de instituições filantrópicas criadas por igrejas, em especial, com o surgimento das Santas Casas de misericórdia e outras instituições, as quais visavam prestar assistência aos menos favorecidos economicamente.

Contudo, com o passar do tempo, principalmente, no período republicano, foram surgindo várias instituições da sociedade civil, as quais não se restringiam somente à relação entre igreja e Estado, mas a entidades não governamentais, com finalidade pública e sem fins lucrativos.

Foi, portanto, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 que as ações da sociedade civil ganharam significância, em decorrência da valoração dos

direitos fundamentais, principalmente, os de segunda dimensão, tendo em vista que somente as entidades filantrópicas e o Estado não conseguiam garantir as condições suficientes para atender às necessidades básicas da coletividade.

3.2.1. Conceito

O terceiro setor é composto por entidades não governamentais, sem fins lucrativos, as quais surgiram em virtude da ineficácia do Estado no que diz respeito à promoção do desenvolvimento e à redução da pobreza.

No Brasil, o terceiro setor formado por instituições não governamentais, tais como entidades filantrópicas, associações, fundações, igrejas, etc. Não se confundem com o primeiro setor, o qual é representado pelos entes da Administração Direta, nem mesmo com segundo setor, que é formado por empresas privadas cujo objetivo é a obtenção de lucro.

No que se refere ao financiamento das ações do terceiro setor, Paes (2003, p. 14) afirma que:

[...] as principais fontes de recursos dessas entidades estão baseadas não no mercado organizado, mas nos conceitos de cidadania e responsabilidade social, nem sempre constantes e previsíveis, o que determina a necessidade discutível de se encontrarem formas de gerenciamento continuidade.

Para Hudson (2004, p. 3) o terceiro setor:

[...] consiste em organizações cujos objetivos principais são sociais e não econômicos. A essência desse empreendimento envolve instituições de caridade, organizações religiosas, entidades voltadas para as artes, organizações comunitárias, sindicatos, associações profissionais e outras organizações voluntárias, criadas e mantidas por pessoas que acreditam que mudanças são necessárias e que elas mesmas possam tomar providências nesse sentido.

Segundo Manãs e Medeiros (2012), essas entidades são classificadas pelo Estado da seguinte forma:

- Entidades de Utilidade Pública: são as fundações, associações e sociedades civis, que objetivam alcançar resultados que atendam ao interesse da coletividade;
- Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP): são as entidades sem fins lucrativos, que atendam às finalidades elencadas no artigo 3º da Lei n.º 9.790/99; e

- Organizações Sociais (OS): são as associações e fundações que trabalham em prol do desenvolvimento de pesquisa, do ensino, do desenvolvimento tecnológico, bem como para a conservação e preservação do meio ambiente, da cultura e da saúde.

Para Barbosa (1999, p. 4), “uma das características mais marcantes do Terceiro Setor é a heterogeneidade das organizações que o compõe.”

3.2.2. A importância do terceiro setor

Uma das importâncias do terceiro setor refere-se a sua influência no desenvolvimento socioeconômico do país, através da geração de emprego e renda. Porém, quanto às pequenas comunidades, a influência do terceiro setor ainda é bastante restrita, no que se refere à geração de renda e emprego e à assistência básica, uma vez que, nesses locais, há um número reduzido de entidades pertencentes ao terceiro setor.

Ademais, as poucas instituições situadas nas pequenas comunidades apresentam grandes problemas organizacionais, seja na falta de pessoal qualificado para gerir as ações, seja na falta de recursos.

Outra importância do terceiro setor diz respeito ao combate à marginalização social, uma vez que a geração de renda e emprego traz, por consequência, o desenvolvimento da comunidade, a inclusão social, o atendimento às necessidades básicas, a melhoria da qualidade de vida, bem como a cidadania.

Além disso, as melhorias trazidas pelo terceiro setor proporcionam independência das comunidades, uma vez que estas contam com a geração de emprego e renda e, conseqüentemente, com o desenvolvimento de suas potencialidades políticas, intelectuais, econômicas e culturais.

A importância do terceiro setor não se restringe apenas ao aspecto social, mas também ao econômico, na medida em que proporciona renda e capacitação profissional às pessoas menos favorecidas economicamente.

Ressalta-se que o terceiro setor não é importante apenas porque gera emprego e renda, os quais atendem às necessidades básicas da comunidade, mas, inclusive, porque proporciona bem estar, dignidade, realizações profissional e financeira aos beneficiados.

3.3. Gestão social de políticas públicas

3.3.1. Conceito

Em que pese vivermos atualmente em um Estado Democrático, o qual valoriza, sobretudo, a dignidade da pessoa humana mediante implementação dos direitos sociais e a participação popular nas decisões públicas, é inegável que ainda exista uma relação desigual, assimétrica, entre Estado, sociedade e mercado no Brasil, e, com isso, o Estado assume papel de protagonista no que se refere à tomada de decisões.

Porém, através da gestão efetiva das políticas públicas vê-se a possibilidade de a sociedade assumir o papel que lhe é garantido na Constituição Federal de 1988, qual seja, o de participar efetivamente das decisões atinentes aos negócios públicos.

Nesse sentido Pereira (2011, p. 13) afirma que:

O processo de consolidação de nossa democracia passa não só pelo exercício dos direitos sociais dos indivíduos e pelas políticas públicas do Estado que procuram reduzir as desigualdades sociais ainda hoje presentes em nosso meio, mas, sobretudo, pelo exercício da liberdade civil dos cidadãos participarem das decisões dos negócios públicos por meio da qualificação de pessoas e suas competências. O papel das instituições de ensino na formação de cidadãos e do terceiro setor na organização dos processos sociais são essenciais para isso.

O mesmo autor continua aduzindo que:

Nesse contexto de democratização de nossa sociedade, a gestão social adquire grande relevância, tanto para estimular a emancipação dos indivíduos quanto para se fortalecer por meio de indivíduos emancipados. (2011, p. 13)

Nesse diapasão, pode-se afirmar que a gestão abre espaço para a interação entre as diversas disciplinas, passando a constituir um meio de reflexão e de organização para a implementação das políticas públicas.

Assim, segundo Pereira (2011, p. 13):

[...] a gestão social é um processo dialógico que se nutre do desenvolvimento da democracia e, em particular, da democracia deliberativa. À medida que os indivíduos, em sociedade, praticam direitos sociais, civis e políticos, bem como assumem responsabilidades cívicas de superar seus próprios problemas, a gestão social passa a constituir um meio de reflexão, de organização

e de ação coletiva voltada para a elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas.

A gestão social das políticas públicas é, por sua vez, a possibilidade de ampliação da participação da sociedade, ou seja, é a inserção de novos atores políticos, os quais, segundo Kliksberg (1994, p. 251), refletem sobre:

[...] as dicotomias e suas respectivas imprevisibilidades concernentes às escolhas de alternativas e, principalmente, sua interatividade com outras escolhas e como serão coordenadas, implementadas e mantidas.

O termo gestão social associa-se ao sistema federalista, o qual preceitua a descentralização dos entes federados, através da possibilidade de se autoadministrar, em que pese o Federalismo estar conexo ao Estado.

Para Abrúcio *apud* Pereira, a descentralização:

[...] é um processo político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta de transparência (ou conquista) efetiva de poder decisório a governos subnacionais, que: a) adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores; b) para comandar diretamente sua administração; c) para elaborar uma legislação referente às competências que lhe cabem; d) para cuidar de sua estrutura tributária e financeira. (2011, p. 14)

Assim, em decorrência da descentralização do poder dos governantes, a sociedade passa a figurar como protagonista na gestão das políticas públicas, abrindo-se a possibilidade de implementação e efetivação dessas políticas públicas, através de técnicas e formas próprias de gestão social.

Segundo Pereira (2011, p. 15), “tal solução está relacionada com os princípios da gestão social de políticas públicas, no sentido da emancipação dos indivíduos e da preservação da autonomia dos entes federados”.

Presenciamos a soberania do Estado brasileiro com relação à sociedade, porém, em se tratando de gestão social de políticas públicas, vê-se a presença veemente da sociedade como protagonista na implementação, elaboração e avaliação das políticas públicas, a qual é possível em decorrência da Democracia no Brasil e, em consequência, da sua descentralização política.

Nesse sentido, Tenório (2006, p. 26) afirma que a:

Gestão social contrapõe-se à gestão estratégica à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática (combinação de competência técnica com atribuição hierárquica), monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. E uma ação dialógica desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo. (...) No processo de gestão social, acorde com o agir comunicativo – dialógico, a verdade só existe se todos os participantes da ação social admitem sua validade, isto é, verdade é promessa de consenso racional ou, a verdade não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção do mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva.

Por outro lado, Tenório (2006, p. 1149) argumenta:

O conceito de gestão social não está atrelado às especificidades de políticas públicas direcionadas às questões de carência social ou gestão de organizações do denominado terceiro setor, mas também a identifica-lo como uma possibilidade de gestão democrática, onde o imperativo categórico não é apenas o eleitor e/ou o contribuinte, mas sim o cidadão deliberativo; não é o cálculo utilitário, mas o consenso solidário; não é o assalariado como mercadoria, mas o trabalhador como sujeito [...].

Segundo Pereira (2011, p. 20) “a gestão social é um processo social dialético caracterizado pela ação e reflexão de práticas e saberes que tem como fio condutor a cidadania deliberativa”, ou seja, as diretrizes de gestão social de políticas públicas devem ser pautadas em métodos de discussão, os quais são norteados pelos princípios da igualdade participativa, do pluralismo, do bem comum, e da inclusão social.

Em outras palavras, podem-se afirmar que, após a promulgação da Carta Magna de 1988, foi proporcionada ao povo a prerrogativa de utilizar de uma democracia material e efetiva, ou seja, além da formal que já havia sido consagrada anteriormente, através do direito de votar e de ser votado, foi dado aos cidadãos o direito de participar, através do terceiro setor, diretamente das decisões públicas, sobretudo, na gestão das políticas públicas.

Ocorre que, apesar de estarmos vivendo o ressurgimento dos direitos sociais, de o Estado preocupar-se com a implementação de políticas públicas que garantam bem estar à população, de o terceiro setor estar emergindo e assumindo um papel crucial na efetiva dos direitos fundamentais de segunda dimensão e de, principalmente, termos a nosso favor vários instrumentos garantidos na Constituição,

sobretudo, a Democracia Participativa, os cidadãos ainda não têm a consciência de seu papel e da grande influência que poderão exercer na gestão social das políticas públicas.

Portanto, conclui-se que falta ao povo conscientizar sobre o real significado de Democracia e o poder que o povo pode exercer nas decisões públicas, sobretudo, após a Constituição de 1988, a qual garantiu aos cidadãos além do direito de escolher seus representantes, através do voto, o direito de participar diretamente da administração das políticas públicas em qualquer de suas fases.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do estudo realizado verificou-se que as políticas públicas são instrumentos imprescindíveis para a implementação dos direitos fundamentais de segunda dimensão, quais sejam, o direito à educação, ao lazer, à saúde, etc. Porém, o grande desafio do Estado é a gestão dessas políticas públicas.

O ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo, a Constituição Federal de 1988 garante aos cidadãos o exercício da democracia participativa através de dois princípios constitucionais basilares, quais sejam, o da soberania popular e o da participação popular nas decisões políticas do Estado.

Nesse sentido, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ampliou-se o conceito de democracia, o qual era tido somente como um conceito formal, à medida que outorgava aos cidadãos o direito de escolher seus representantes através do voto.

Com a promulgação do novo texto constitucional, garantiu-se aos cidadãos exercer a democracia em seu sentido material, ou seja, ao povo foi dado o direito de participar efetivamente das decisões públicas, além disso, aos cidadãos foram dados vários instrumentos para o exercício da democracia, quais sejam, o plebiscito, o referendo, as audiências públicas, a iniciativa popular de lei, o veto popular, entre outros.

Surge, então, o terceiro setor, instituição formada pela sociedade civil organizada, que tem assumido importante papel na gestão das políticas públicas.

Porém, a discussão central do presente estudo referiu-se ao fato de a maioria dos cidadãos não terem consciência das ferramentas que têm nas mãos, ou seja, apesar de todas as prerrogativas acima expostas, o povo não participa efetivamente da gestão das políticas públicas, fazendo valer o conceito material de democracia que é consagrado na Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

- AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do estado*. 38. ed. São Paulo: Globo, 1998.
- BARBOSA, J. A. S. *A necessidade de se administrar as organizações do terceiro setor*. 10. ed. São Paulo: Controversa, 1999.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. 8. ed. São Paulo; Malheiros, 2007.
- BRASIL. 1988. *Constituição da república federativa do Brasil de 1998*. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.
- BRASIL. Lei nº 9790, 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm. Acesso em 22 de março de 2014.
- CALDAS, Ricardo Wahrendorff. Políticas públicas: conceitos e práticas. *Série Políticas Públicas*, v. 7. Belo Horizonte, Sebrae/MG, 2008.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1998.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra, 2004.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. O longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CHIMENTI, MARISA, MÁRCIO, CAPEZ; et al. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo, Saraiva, 2010.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- DENHARDT, Robert B. *Teorias da administração pública*. Tradução da 6ª edição norte-americana. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- DUARTE NETO, José. *Iniciativa popular na Constituição Federal*. São Paulo: RT, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

FIORI, José Luís. *Estado de Bem-Estar Social: padrões e crises*. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/artigos/fioribemestarsocial.pdf>> Acesso em: 05 mai 2014.

HUDSON, M. *Administrando organizações do terceiro setor - o desafio de administrar sem receita*. São Paulo: Makron Books, 2004.

KIKLISBERG, Bernardo. *Redesenho do Estado para o Desenvolvimento Socioeconômico e a Mudança: uma agenda estratégica para a discussão*. RAP, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 28, nº 03, 1994.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 15 ed. São Paulo, Saraiva, 2011.

MANÃS, Antônio Vico; MEDEIROS, Epitácio Ezequiel de. *Terceiro setor: um estudo sobre a importância no processo de desenvolvimento socioeconômico*. Artigo de Revisão da Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2012. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br>. Acesso em: 24 fev. 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 19. ed. São Paulo: RT, 1998.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional e teoria da constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1997.

MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 27 ed. São Paulo, Atlas, 2011.

PAES, J. E. S. *Fundações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativo, contábeis e tributário*. 4. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

PEREIRA, José Roberto. *Gestão social de políticas públicas*. Lavras: Malheiros, 2011.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. *Formação e gestão de políticas públicas*. 3. ed. Curitiba: Ibpex, 2011.

ROHGIESSER, T. L. *Sociedade Civil*. A sociedade civil brasileira e o terceiro setor. São Paulo: [s.n], 2004.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. *O Estado e os problemas contemporâneos*. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

SARLET, Ivo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, José Afonso da Silva. *Curso de Direito constitucional positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito constitucional positivo*. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

TENÓRIO, F. G. A. *Trajetória do programa de estudos em gestão social (PEGS)*. RAP-Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, p.1145-1162, nov/dez. 2006.

_____. (Coord). *Gestão social: metodologia, casos e práticas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007. 136 p.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. Salvador: Bahia, 2002.