

Políticas públicas no estado democrático: uma ferramenta para a promoção da cidadania

Public policies in the democratic state: a tool for the promotion of citizenship

Rafaele Pavéglio¹

Submetido em: 28/02/2023

Aprovado em: 28/02/2023

Publicado em: 11/03/2023

DOI 10.51473/ed.al.v3i1.494

RESUMO

O presente artigo tem como tema políticas públicas no estado democrático: uma ferramenta para a promoção da cidadania, delimitando-se aos aspectos relacionados com a garantia dos direitos expressos na Constituição Federal de 1988 para os cidadãos por meio de ações do Estado. O estudo busca responder a questão problema: qual o papel das políticas públicas e sociais na efetivação dos direitos do cidadão? Para tanto se partiu da hipótese de que por meio das políticas públicas se busca obter o equilíbrio social, de modo a cumprir o expresso pela Constituição brasileira. Neste contexto, a principal justificativa para o desenvolvimento da pesquisa sobre o tema proposto é que as desigualdades sociais são inquestionáveis no Brasil, sendo plenamente relevante a realização de estudos e pesquisas voltados a melhor compreensão dos meios disponíveis para alcançar a minimização desta situação. O objetivo geral deste estudo é analisar como as políticas públicas podem contribuir para a promoção dos direitos dos cidadãos, considerando a responsabilidade do Estado na sua implementação. Para tanto se desenvolveu uma pesquisa de metodologia bibliográfica, tendo como base a legislação pátria, e autores como Tavares (2020); Barroso (2013); Fernandes (2020); Secchi (2020), dentre outros que discutem o assunto. A pesquisa indicou os direitos promulgados pela Constituição Federal de 1988, são consolidados pelo Estado Democrático de Direito por meio de políticas públicas sociais, que representam importantes ferramentas de construção da cidadania.

PALAVRAS-CHAVE: Cidadania. Direitos. Estado. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The present article has as its theme public policies in the democratic state: a tool for the promotion of citizenship, delimiting itself to aspects related to the guarantee of the rights expressed in the Federal Constitution of 1988 for citizens through State actions. The study seeks to answer the problem question: what is the role of public and social policies in the realization of citizens' rights? For that, it was based on the hypothesis that, through public policies, one seeks to obtain social balance, in order to comply with what is expressed by the Brazilian Constitution. In this context, the main justification for the development of research on the proposed theme is that social inequalities are unquestionable in Brazil, being fully relevant to carry out studies and research aimed at a better understanding of the means available to achieve the minimization of this situation. The general objective of this study is to analyze how public policies can contribute to the promotion of citizens' rights, considering the responsibility of the State in its implementation. For this purpose, a bibliographical methodology research was developed, based on national legislation, and authors such as Tavares (2020); Barroso (2013); Fernandes (2020); Secchi (2020), among others who discuss the subject. The research indicated that the rights enacted by the Federal Constitution of 1988 are consolidated by the Democratic State of Law through social public policies, which represent important tools for building citizenship.

KEYWORDS: Citizenship. Rights. State. Public policy.

1 INTRODUÇÃO

1

Este artigo foi desenvolvido sobre o tema políticas públicas no estado democrático: uma ferramenta para a promoção da cidadania, tendo como delimitação as questões voltadas à garantia dos direitos do cidadão, apresentados na Constituição Federal de 1988, pelo Estado democrático. O objetivo principal é analisar como as políticas públicas podem contribuir para a promoção dos direitos dos cidadãos, identificando a responsabilidade do Estado no incremento destas.

As desigualdades sociais são uma realidade expressiva e preocupante na sociedade brasileira. A dificuldade de acesso a direitos básicos, garantidos pela Constituição brasileira tem sido um desafio para os governantes da nação brasileira.

¹ rafaefe.paveglio@bol.com

Diante disso, questiona-se: qual o papel das políticas públicas e sociais na efetivação dos direitos do cidadão no Estado democrático?

A Constituição Federal de 1988 foi um referencial na construção e consolidação dos direitos sociais, pois concedeu à população brasileira o progresso e buscou amenizar as desigualdades sociais originárias do capitalismo. Neste contexto, este estudo apresenta relevância, sobretudo em função de que estudos e pesquisas voltados aos meios de promover e garantir o exposto na constituição é de interesse da sociedade em geral.

Com relação à metodologia utilizada para a realização desta pesquisa adotou-se o método de abordagem hipotético-dedutivo, com a utilização no seu delineamento da coleta de dados em fontes bibliográficas disponíveis em meios físicos e na rede de computadores, realizando a exposição dos resultados obtidos através de um texto descritivo.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DEMOCRÁTICO: UMA FERRAMENTA PARA A PROMOÇÃO DA CIDADANIA

2.1 Cidadania e os direitos constitucionais

Inicialmente é importante definir e contextualizar o que é cidadania, para então adentrar nos direitos previstos na Constituição. Para esta abordagem além da própria Constituição brasileira, também foram usados autores como Tavares (2020), Souza (2004), Jacobi (1998), Barroso (2013), dentre outros.

De acordo com Hanna Arendt (*apud* TAVARES, 2020, p. 987) “a cidadania é o direito a ter direitos, é, pois, a representação da pertença de um indivíduo a uma determinada ordem jurídica qualificada (no sentido de humanizada) que lhe garante a posição de sujeito de direitos.”

Para Souza (2004, p. 50), ser cidadão é ter a capacidade de pensar e refletir sobre a própria vida, em todos os seus aspectos – político, econômico, cultural, social, ecológico – nos âmbitos local e global e ter uma postura respeitosa, solidária e justa nas relações com os outros. Essa orientação funda-se num processo de construção da consciência cidadã mediante a sensibilização e a capacidade de perceber e sentir o que acontece no entorno e compreender que ser cidadão é ter consciência dos direitos, exigindo o direito de ter direito e se responsabilizando pelos deveres.

Para Jacobi (1998, p. 02), o fortalecimento da cidadania na população “[...] concretiza-se a partir da possibilidade de cada pessoa ser portadora de direitos e deveres e, por conta disso, converter-se em ator corresponsável na defesa da qualidade de vida”. E Baena-Segura (2001, p. 45), complementa que a cidadania pressupõe a formação de sujeitos ativos, capazes de julgar, escolher e tomar decisões. Para tanto, a formação cidadã se dá pela construção de um sujeito capaz de respeitar as leis, o bem público, os direitos humanos; o sentido de responsabilidade, o reconhecimento da igualdade de todos, o acatamento da vontade da maioria e dos direitos das minorias; e o respeito a todas as formas de vida. Neste sentido, Barroso (2013, p.445) ressalta que:

Para serem livres, iguais e capazes de exercer uma cidadania responsável, os indivíduos precisam estar além de limiares mínimos de bem-estar, sob pena de a autonomia se tornar uma mera ficção. Isso exige o acesso às algumas prestações essenciais – como educação básica e serviços de saúde –, assim como a satisfação de algumas necessidades elementares, como alimentação, água, vestuário e abrigo.

A Constituição brasileira de 1988 é conhecida também como Constituição Cidadã, em função de ressaltar intensamente a cidadania, por meio da expansão do conjunto de direitos e garantias, de modo a incluir no rol dos direitos fundamentais, tanto direitos civis quanto direitos políticos e sociais, além de consagrar os direitos e interesses coletivos e difusos (TAVARES, 2020).

A promoção da cidadania é garantida constitucionalmente, sendo prevista como um dos pilares do Estado democrático, no art. 1º, II (BRASIL, 1988). Neste sentido, Piovesan (2003, p. 26) afirma que: “Dentre os fundamentos que alicerçam o Estado Democrático de Direito, destacam-se a cidadania e dignidade da pessoa humana”, conforme o art. 1º, I e II da Constituição de 1988. De acordo com Fernandes (2020, p. 463):

2

A Constituição de 1988 elenca um rol de direitos fundamentais notadamente em seu artigo 5º, sem, contudo, [...] criar impedimentos para que existam outros direitos fundamentais para além desse dispositivo normativo. [...] não é possível afirmar hierarquização prévia, *in abstracto*, entre direitos fundamentais, já que a sua aplicação somente pode se verificar caso a caso.

A ideia de cidadania acolhida pela Constituição de 1988 corresponde com o conceito introduzido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, vinculando-se, desta forma, à internalização dos direitos humanos de modo efetivo.

Levy (2016, p. 55) salienta que dentre as importantes mudanças promovidas pela Constituição de 1988, voltadas à gestão pública brasileira, evidencia-se “a participação dos cidadãos na formulação e controle das políticas públicas [...]” Percebe-se que antes da Constituição de 1988, as políticas públicas sociais eram executadas como um fenômeno isolado, limitado e independente, apenas de caráter assistencialista e caritativo, ao passo que, após a promulgação vincularam-se a ações mais articuladas e planejadas, financiadas continuamente, propiciando a extensão dos direitos sociais para toda a nação brasileira (QUINSANI, 2009).

2.2 A responsabilidade do Estado democrático frente as Políticas Públicas e Sociais

Entende-se por Estado o poder soberano de criar regras de regulamentação das relações sociais para uma determinada população em um determinado território. Mello (2010) explica que é fundamental para a existência de todo Estado, o poder soberano, uma população e um território. O Estado Brasileiro, ou a República Federativa do Brasil, é uma República Constitucional. República, pois os cidadãos podem eleger um representante para o cargo de Chefe de Estado, no caso, o presidente, e Constitucional porque os poderes do Estado e consequentemente os poderes do Chefe de Estado, estão limitados por uma Constituição.

Para entender a ideia de Constituição deve-se pensar em uma Lei Maior. Nela estão previstos direitos básicos de todos os brasileiros, e inclusive estrangeiros, divisão e exercício do poder estatal, seus limites, etc (DI PIETRO, 2009).

Estado é uma instituição organizada politicamente, socialmente e juridicamente, ocupando um território definido, onde a lei máxima a Constituição, dirigida por um Governo que possui soberania reconhecida tanto dentro como fora do país. O Estado é responsável pela organização e pelo controle social. Assim, Di Pietro (2009) explica que o Estado deve garantir a ordem interna, assegurar a soberania na ordem internacional elaborar as regras de conduta e distribuir a justiça. Estão explícitos no artigo 3º da Constituição Federal os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que é um Estado Democrático de Direito:

- a) construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- b) garantir o desenvolvimento nacional;
- c) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- d) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988).

Secchi (2020, p. 44) explica que políticas públicas servem para tratar problemas públicos, e define problemas públicos com base em Dunn (1981, p. 98), “são valores, necessidades ou oportunidades não realizados que, uma vez identificados podem ser alcançados por meio de ação pública.”

Rosa; Lima e Aguiar (2021) recorrem a Peters (2015) para definir políticas públicas, o qual entende que estas são o conjunto de atividades que os governos empreendem com a finalidade de mudar sua economia e sociedade. Os autores ainda citam Saravia (2006) que sublinha que uma política pública envolve um fluxo de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar a realidade. Para ele, as políticas públicas podem ser consideradas estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório.

“A identificação das políticas públicas com os direitos sociais decorre do fato de esses direitos terem como perspectiva a equidade, a justiça social, e permitirem à sociedade exigir atitudes positivas, ativas do Estado para transformar esses valores em realidade” (PEREIRA, 2009, p. 102).

As políticas públicas devem ser pensadas no sentido de emancipar os usuários, contribuir para a geração da autonomia. O desenvolvimento da autonomia é um processo de negação da tutela e da subalternidade pela mediação da afirmação da própria palavra e da constituição das decisões sobre seu próprio destino (BOURDIEU, 1992).

3

De acordo com Pereira (2009, p. 94), concebe-se por política pública a “ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo.”

Sendo assim, a concepção de política pública implica a ideia de direitos sociais, pois, se a política deve atender as necessidades dos cidadãos, é necessário ter conhecimento sobre quais são essas necessidades e transcrevê-las em forma de lei. Deste modo, o Estado tem o papel de executar as políticas públicas e os cidadãos desempenham a função de indicá-las e acompanhá-las na sua criação e execução.

A Constituição Cidadã, como bem ressalta Lotta (2016), recomenda a universalização de um expressivo conjunto de políticas sociais, conferindo-lhes a posição, a partir de então, de direitos sociais, condicionando com isso, a obrigação aos Estados promovê-los e garanti-los.

Se até então o Estado brasileiro era responsável pela provisão específica e determinada de alguns serviços a algumas parcelas sociais, a partir de 1988 ele passa a ser responsável pela provisão universal de serviços públicos a todos os brasileiros de forma indiscriminada e ainda respeitando suas diversidades. (LOTTA, 2016, p. 20).

Ocorre que, diante da excessiva regulamentação proporcionada pelo aparato legislativo do Estado e, por conseguinte, a falta de efetividade na implementação desses direitos, vê-se que o atual modelo estatal está em crise, vez que não possui capacidade de atender aos ditames que ele mesmo produziu. Neste mesmo sentido, escreve Antônio Baptista Gonçalves:

O Estado se mostra perdido, não enfrenta o caos social que ele próprio formou. Assim, o Estado Democrático de Direito não cumpre com o seu papel; ao contrário, falha e padece ao tentar combater outros elementos decorrentes de sua própria ineficácia (GONÇALVES, 2018, p. 90).

Dentre os objetivos primordiais do Estado democrático brasileiro verifica-se com grande expressão os direitos sociais, fundados no primado da dignidade da pessoa humana; sendo que o Estado o faz por meio de políticas públicas. Ana Julia Bonzanini Bernardi e Jennifer Azambuja de Moraes (2020, p. 48) exemplificam ações, informando que:

Desde a eleição de Luís Inácio Lula da Silva (2002) e ao longo dos 13 anos do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), identificou-se um incremento nas políticas sociais, principalmente na educação, que tinha como objetivo incorporar os segmentos excluídos da sociedade, valorizando a diversidade da população brasileira através de ações afirmativas para grupos étnico-raciais e para a população indígena. Com esse objetivo, os governos do PT projetaram como principal meta o fim da miséria, ampliando o atendimento a segmentos da população marginalizados da sociedade, aliada a uma estratégia de universalização da educação.

Até meados de 1990 predominava a abordagem estadocêntrica, segundo a qual as políticas públicas, considerando de forma analítica, eram monopólio de atores estatais. De acordo com essa concepção, “[...] o que determina se uma política é ou não ‘pública’ é a personalidade jurídica do ator protagonista” (SECCHI, 2015, p. 2 *apud* ROSA; LIMA; AGUIAR, 2021, p. 15).

No entanto, a partir da década de 1990, sobretudo, na América Latina, surgiu e cresceu o conceito de capital social, que tem como foco a proposta de incluir outros setores além do Estado, na luta das melhorias sociais, desonerando com isso o dever único do Estado (BERNARDI; MORAIS, 2020).

Sobre este aspecto, Lotta (2016, p. 19-20) informa que “A construção e a adoção de instituições participativas têm sido características marcantes na atuação do Estado e na produção de políticas públicas nos últimos anos.” E a autora segue destacando que:

Ao longo dos últimos anos, tem ficado clara a necessidade de os Estados avançarem na construção de ações coordenadas para o aumento da eficiência e da efetividade das políticas públicas. Várias têm sido as experimentações nacionais e internacionais em torno desses novos arranjos institucionais, cujo eixo central é a dimensão da coordenação. (LOTTA, 2016, p. 33).

Porém, mesmo assumindo a condição de que pode o Estado atuar em conjunto com outros mecanismos, cabe a ele estimular, através das políticas públicas, o engajamento cívico, a confiança e a cooperação. Ou seja, a construção e o fomento de capital social podem ocorrer através das políticas de fomento do Estado, principalmente das políticas de transferências de renda, pois essas são necessárias para que haja uma verdadeira

emancipação da população desassistida, com o fim de realmente incluí-la no processo democrático como cidadão, aumentando suas capacidades e garantindo a inclusão, inclusive no âmbito do consumo (BERNARDI; MORAIS, 2020).

A manutenção e promoção dos direitos que estão assegurados na Constituição Federal, são responsabilidades do Estado. Desse modo, buscando oferecer à sociedade os direitos fundamentais que amparam o princípio da dignidade humana, cabe ao Estado garantir os subsídios necessários para efetivar suas políticas públicas, inclusive no que se refere aos recursos financeiros. Interessante mencionar o entendimento de Nabais que afirma que todos os direitos têm custos comunitários, ou seja, custos financeiros públicos (NABAIS, 2015).

CONCLUSÕES

Atualmente, uma expressiva parcela da população brasileira enfrenta dificuldades devido à má qualidade da educação, da saúde pública, da falta de infraestrutura em diversas áreas, da fome e da miséria decorrente da insuficiência de oportunidades de trabalho e de qualificação profissional.

A pesquisa evidenciou que a Constituição de 1988 foi denominada de “Constituição Cidadã”, em função de ter reconhecido e ampliado os direitos sociais, trazendo inovações que foram significativas, ao instituir espaços de participação popular na formulação, gestão e controle das políticas públicas sociais. O controle social, que é uma das principais novidades relacionadas à participação da sociedade civil nas decisões políticas, e o exercido pela população. Assim, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, consolidada pelo Estado Democrático de Direito e tendo como fundamento a dignidade da pessoa humana, os direitos sociais foram constitucionalizados, pela primeira vez na história brasileira. Esses direitos passam a ser responsabilidade do Estado garantir, o qual tem nas políticas públicas sociais a ferramenta para concretizá-los.

Ao que se conclui que, atualmente, os programas e projetos de desenvolvimento de políticas públicas e sociais, são responsabilidades do Estado, porém, diferente do que se entendia a tempos passados, agora se reconhece a possibilidade de que a sociedade, através de organizações, contribua para o sucesso dessas ações de forma conjunta com os órgãos promotores.

REFERÊNCIAS

BAENA -SEGURA, Denise. S. **Educação ambiental na escola pública: da curiosidade ingênua a consciência crítica**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. “Aqui, lá e em todo lugar”: a dignidade humana no direito contemporâneo e no discurso transnacional. In: BOGDANDY, Armin von; PIOVESAN, Flávia; ANTONIAZZI, Mariela Morales. (coords.) **Direitos humanos, democracia e integração jurídica: emergência de um novo direito público**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

BERNARDI, Ana Julia Bonzanini; MORAIS, Jennifer Azambuja de. O impacto das políticas públicas educacionais na constituição de capital social nos jovens do sul do Brasil. In: MOZDZENSKI, Leo (org.). **Direitos humanos, políticas públicas e mudança social: diálogos e tensionamentos**. São Paulo: Pimenta Cultural, 2020. 134p.

BOURDIEU, Pierre. **A reprodução**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2009.

5

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev., atual, e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020.

GONÇALVES, Antonio Baptista. Falência do estado democrático de direito brasileiro!?. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, [S.l.], v. 22, n. 42, p. 67-96, jun. 2018. ISSN 2177-8337. Disponível em: <http://revistaauditorium.jfrj.jus.br/index.php/revistasjrj/article/view/26>. Acesso em: 14 jan. 2023.

HADDAD, Sérgio. **Educação de Jovens e Adultos, a promoção da Cidadania Ativa e o desenvolvimento de uma consciência e uma cultura de paz e direitos humanos.** 2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br>. Acesso em: 24 jan. 2023.

JACOBI, Pedro. Educação Ambiental e Cidadania. In: CASCINO, Fábio, JACOBI, Pedro; OLIVEIRA, José Flávio de (org.). **Educação, Meio Ambiente e Cidadania: Reflexões e Experiências.** São Paulo, SMA/CEAM, 1998.

LEVY, Evelyn. Desafios contemporâneos à gestão pública. In: BASSOTTI, Ivani Maria; SANTOS, Thiago Souza (org.). **Tópicos essenciais sobre gestão pública.** São Paulo: Unidade Central de Recursos Humanos da Secretaria de Planejamento e Gestão, 2016.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Políticas públicas: novos desafios à luz das transformações do Estado. In: BASSOTTI, Ivani Maria; SANTOS, Thiago Souza (org.). **Tópicos essenciais sobre gestão pública.** São Paulo: Unidade Central de Recursos Humanos da Secretaria de Planejamento e Gestão, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; NEVES, Mariana Barboza Baeta. A proteção dos direitos fundamentais em face dos principais tributos. In: MARTINS FILHO, Ives Gandra; CASTILHO, Ricardo (org.). **Direito tributário e direitos fundamentais: limitações ao poder de tributar.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo.** Coimbra: Almedina, 2015.

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. IN: BOSCHETTI, Ivanete. **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

QUINSANI, Márcia Dineia. **BPC- Benefício De Prestação Continuada: a efetivação de um direito ou mera transferência de renda para as pessoas com necessidades especiais múltiplas e famílias da Afapene de Santa Rosa/RS.** FEMA. RS: 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos.** 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

ROSA, Júlia Gabriele Lima da; LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de. **Políticas públicas: introdução** [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Jacarta, 2021.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas** [livro eletrônico]: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

SILVA, Enio Moraes da. O Estado Democrático de Direito. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília a. 42 n. 167 jul./set. 2005. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/167/ril_v42_n167_p213.pdf. Acesso em: 14 jan. 2023.

SOUZA, Duílio D. Combate ao racismo: compromissos e ações propositivas. In. PINSKY, Jaime. **Práticas de Cidadania.** São Paulo, Contexto, 2004.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional.** 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.