



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, PESQUISA E DESENVOLVIMENTO
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO**

JULIANA VILLAR LIMEIRA

**COMPAZ – POLÍTICA PÚBLICA DE REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA ATRAVÉS DA
PROMOÇÃO DA CIDADANIA:
análise teórica e prática sob uma perspectiva jurídica**

BRASÍLIA

2022

JULIANA VILLAR LIMEIRA

**COMPAZ – POLÍTICA PÚBLICA DE REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA ATRAVÉS DA
PROMOÇÃO DA CIDADANIA:
análise teórica e prática sob uma perspectiva jurídica**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de Mestre em Direito
pelo Instituto Brasileiro Ensino,
Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Wunderlich

Coorientador: Dr. Marcelo Butelli

BRASÍLIA

2022

Código de catalogação na publicação – CIP

L733c Limeira, Juliana Villar

COMPAZ – Política pública de redução da violência através da promoção da cidadania: análise teórica e prática sob uma perspectiva jurídica / Juliana Villar Limeira. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2022.

114 f. : il.

Dissertação — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado em Direito, 2022.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Wunderlich

1.Direitos Fundamentais 2.Cidadania 3.Políticas públicas 4.COMPAZ
I.Título

CDDir 341.27

JULIANA VILLAR LIMEIRA

**COMPAZ – POLÍTICA PÚBLICA DE REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA ATRAVÉS DA
PROMOÇÃO DA CIDADANIA:
análise teórica e prática sob uma perspectiva jurídica**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de Mestre em Direito
pelo Instituto Brasileiro Ensino,
Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Wunderlich

Coorientador: Dr. Marcelo Butelli

Data da Qualificação:

BANCA EXAMINADORA

Dr. Alexandre Wunderlich
Prof. Orientador
Filiação

Dr. Gustavo Baptista Andrade
Prof. Avaliador
Filiação

Dr. Guilherme Pinheiro
Prof. Avaliador
Filiação

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1** - Variação a cada 12 meses do número de Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI) cometidos contra a população em geral nos grupos de bairros que formam a Rede em cada COMPAZ. 78
- Tabela 2** - Variação anual do número de Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI) cometidos contra jovens nos grupos de bairros que formam a Rede em cada COMPAZ 79
- Tabela 3** - Variação anual do número de Crimes Violentos Contra o Patrimônio (CVP) nos grupos de bairros que formam a Rede em cada COMPAZ..... 79
- Tabela 4** - Variação anual do número de registros de ocorrências de casos de violência contra a mulher nos grupos de bairros que formam a Rede em cada COMPAZ. 80

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1 CIDADANIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO.....	14
1.1 Cidadania, um Conceito em Evolução	14
1.1.1 <i>Cidadania como pressuposto da democracia</i>	20
1.1.2 <i>A crise da cidadania e o Direito como instrumento de tutela dos direitos individuais e coletivos</i>	27
1.2 Políticas Públicas: Noções Gerais.....	36
1.2.1 <i>Diálogo entre políticas públicas e Direito</i>	42
1.2.2 <i>Políticas públicas como instrumento de intervenções estatais</i>	48
2 OS COMPAZ COMO POLÍTICA PÚBLICA DE PROMOÇÃO DA CIDADANIA E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS.....	58
2.1 Considerações gerais sobre os COMPAZ	58
2.1.1 <i>Concepção: a inspiração no modelo colombiano e o conceito de “cultura de paz”</i> . 60	
2.1.2 <i>O papel do COMPAZ na adoção de medidas de prevenção ao crime e de estímulo à justiça restaurativa</i>	66
2.1.3 <i>Método de abordagem Direito e Políticas Públicas e quadro referencial de análise</i> 69	
2.2 O COMPAZ Eduardo Campos	76
2.2.1 <i>Justificativa da escolha deste centro</i>	76
2.2.2 <i>Principais serviços oferecidos pelo COMPAZ Eduardo Campos e principais achados com relação à prevenção da violência</i>	77
2.2.3 <i>Avaliação Executiva realizada no COMPAZ: método e resultados</i>	80
2.2.4 <i>Conclusões gerais a partir do estudo do COMPAZ</i>	86
CONCLUSÕES.....	90
REFERÊNCIAS.....	95

RESUMO

O grave problema da desigualdade social no Brasil e a possibilidade de minimização deste quadro a partir da implementação de políticas públicas são o ponto de partida da presente pesquisa, que pretende estudar os contornos teóricos e práticos que envolvem uma política pública de promoção da cidadania, a partir da perspectiva de alcance de um ideal democrático, consubstanciado na concretização de direitos fundamentais essenciais. O objeto do estudo são os Centros Comunitários da Paz – COMPAZ, localizados em Recife, capital do Estado de Pernambuco, equipamentos públicos inspirados no modelo Colombiano de disseminação da “cultura de paz” e que ofertam uma série de serviços à população mais carente da cidade. A relevância do tema decorre da importância de estudar políticas públicas que tenham como objetivo a redução do abismo social brasileiro aliada à ausência de estudos acerca dos COMPAZ através de uma abordagem jurídica. No primeiro capítulo serão trabalhados os conceitos referentes a cidadania e políticas públicas e a sua relação com Direito enquanto instrumento de garantia dos direitos fundamentais. No segundo capítulo, serão estudados os aspectos gerais do COMPAZ e avaliada uma de suas unidades, por meio da listagem e descrição dos serviços ofertados, análise da localização e da estrutura, além de aspectos referentes às mudanças ocorridas na comunidade. Também serão avaliados dados oficiais coletados por meio de pesquisa executiva conduzida pela Administração Pública, além de números oficiais referentes à criminalidade no entorno no equipamento. Ao final, serão trazidas as conclusões a partir da junção entre a construção teórica que cerca o tema e os dados práticos estudados, evidenciando-se a contribuição do COMPAZ para a promoção da cidadania e redução das desigualdades sociais.

Palavras-chave: Políticas Públicas; desigualdade social; cidadania; COMPAZ.

ABSTRACT

The major problem of social inequality in Brazil and the chance of minimizing it through the implementation of public policies are the starting point of this research, which intends to study theory and practice questions that embrace a specific public policy designed to promote citizenship from the perspective of a democratic ideal, embodied in the accomplishment of essential fundamental rights. The object of study is the Community Centers for Peace - COMPAZ, located in Recife, capital of the State of Pernambuco, public facilities inspired by the Colombian model of dissemination of the "culture of peace" and which offer a series of services to the most vulnerable population in the city. The relevance of the theme stems from the importance of studying public policies that aim to reduce the Brazilian social gap combined with the absence of studies about COMPAZ through a legal approach. In the first chapter, the concepts related to citizenship and public policies and their relationship with Law as an instrument for guaranteeing fundamental rights will be worked on. At the he second chapter, the general aspects of COMPAZ will be studied and one of its units will be evaluated, through the listing and description of the services offered, analysis of the location and structure, in addition to aspects related to changes that have occurred in the community. Official data collected through executive research conducted by the Public Administration will also be evaluated, in addition to official numbers referring to crime in the surroundings of the equipment. At the end, the conclusions will be brought from the junction between the theoretical construction that surrounds the theme and the practical data of the studies, highlighting the contribution of COMPAZ to the promotion of citizenship and reduction of social inequalities.

Keywords: Community Center, inequality, public policy, COMPAZ.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ser fonte de máxima de esperança e fé, e a minha filha, por materializar esses sentimentos no meu dia a dia, através da sua doçura e sua força. É a você que dedico este trabalho, Maria.

À minha família, por ser a pilastra de amor que me ajuda a seguir em frente.

A Kelly, por ser parte desse sustento, carinho e cuidado.

Aos meus amigos, por existirem.

Aos meus professores, pelos ensinamentos e inspiração.

Aos que me orientaram, por terem sido essenciais.

INTRODUÇÃO

A desigualdade social e a vulnerabilidade são um problema secular que está enraizado na sociedade brasileira e se alastra por todo território nacional, e no município de Recife não é diferente¹. A vulnerabilidade, consubstanciada na falta de acesso aos serviços mínimos necessários a uma vida digna e na falta de condições de sequer pleiteá-la, subtrai dos indivíduos a condição de cidadãos, tornando mais longínqua a ideia de sociedade democrática que se pretende construir.

Se por um lado há pessoas que vivem sem condições mínimas de existência, do outro há o Estado, instituição detentora de poder e dotada de condições materiais de combater a questão através das políticas públicas. Com efeito, a Constituição Federal de 1988 adotou o modelo de Estado Democrático de Direito e trouxe a dignidade da pessoa humana entre os seus fundamentos, estabelecendo dentre seus objetivos (art. 3º) a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais.

Diante desse cenário, o presente trabalho busca estudar uma política pública municipal específica executada no Município de Recife que tem como foco a promoção da cidadania e redução das desigualdades sociais.

De acordo com o relatório produzido pela Oxfam² “Brasil, democracia inacabada”, o debate sobre a desigualdade social está na ordem do dia e combatê-la requer a adoção de um novo paradigma das políticas públicas com foco nos mais vulnerabilizados³ com vistas a ampliar a participação política. Este relatório é uma fonte importante de informação e faz uma análise da relação entre as desigualdades e a democracia no Brasil, colocando em discussão

¹ Segundo o IBGE: “Em 2020, o salário médio mensal era de 3.2 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 41.5%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 1 de 185 e 3 de 185, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 92 de 5570 e 152 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 38.1% da população nessas condições, o que o colocava na posição 180 de 185 dentre as cidades do estado e na posição 2991 de 5570 dentre as cidades do Brasil”.

IBGE. **Recife População**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/recife/panorama>>.

² Importante esclarecer que a Oxfam Brasil é uma organização da sociedade civil brasileira sem fins lucrativos, criada em 2014 com o objetivo de construir um Brasil com mais justiça e menos desigualdades. Além disso, faz parte da rede mundial Oxfam, sediada em outros 90 países pelo mundo. Para mais informações acessar: OXFAM BRASIL. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/>>.

³ “A situação de vulnerabilidade social da família pobre se encontra diretamente ligada à miséria estrutural, agravada pela crise econômica que lança o homem ou a mulher ao desemprego ou subemprego. (...) A situação socioeconômica é o fator que mais tem contribuído para a desestruturação da família, repercutindo diretamente e de forma vil nos mais vulneráveis desse grupo: os filhos, vítimas da injustiça social, se vêem ameaçados e violados em seus direitos fundamentais. A pobreza, a miséria, a falta de perspectiva de um projeto existencial que vislumbre a melhoria da qualidade de vida, impõe a toda a família uma luta desigual e desumana pela sobrevivência.” GOMES, Mônica Araújo; PEREIRA, Maria Lúcia Duarte. Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 10, p. 357-363, 2005.

temas como participação popular e representação como indispensáveis para a efetivação de comandos constitucionais por uma sociedade mais justa e igualitária.⁴

Em 2019 o COMPAZ recebeu da Oxfam Brasil o prêmio Cidades Sustentáveis, como o equipamento que mais reduziu a desigualdade social no Brasil⁵ e recentemente em junho deste ano recebeu da ONU prêmio pelo reconhecimento da pela sua excelência no enfrentamento da violência urbana e das desigualdades sociais.⁶

O reconhecimento local e internacional, aliados ao potencial transformador desses centros comunitários foi o que motivou a presente pesquisa, cujo objetivo imediato consiste em entender os mecanismos e serviços por ele empregados. Dessa forma, a análise da política pública será feita através de estudo de caso, cujo objetivo é responder à seguinte em pergunta: as ações adotadas no COMPAZ com vistas a reduzir violência também atuam na promoção da cidadania e na redução das desigualdades sociais? Quais conclusões se pode tomar a partir da condução de uma análise jurídica da política pública?

Pretende-se, portanto, estudar uma política pública local de combate às desigualdades realizada pelo Município do Recife, para entender os elementos que o compreendem e verificar seus resultados concretos o que, inclusive, pode ser ter seu modelo replicado em outros locais.

Em tempos em que muito se discute acerca de concretização de direitos fundamentais, cidadania como pressuposto da democracia e, em sentido amplo, questões sociais, o estudo de mostra relevante por tratar do tema de uma política pública específica que tem como escopo promover cidadania, cujo investimento público vultoso e que vem se destacando no âmbito interno e no externo. Portanto, estudar e entender o mecanismo que faz do COMPAZ uma “fábrica de cidadania” é fundamental, tanto para o aprimoramento das unidades já existentes, quanto para embasar as que estão em fase de construção.

Como ressaltado acima, a nossa perspectiva histórica é de desigualdade e até o presente momento não se logrou diminuir essa disparidade. Se remontarmos à formação a sociedade brasileira vamos então perceber que o que vivemos hoje é um reflexo de como foi construída a

⁴ OXFAM BRASIL. **Democracia inacabada**. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/democracia-inacabada/>>. Acesso em 06 set. 2022.

⁵ Esse prêmio contempla as administrações municipais que tenham políticas públicas bem-sucedidas e inovadoras na redução das desigualdades, cujos resultados sejam concretos e mensuráveis. PRÊMIO CIDADES SUSTENTÁVEIS. Disponível em: <<https://premio-pcs-2019.cidadessustentaveis.org.br/>>.

⁶ UNITED NATIONS. **United Nations Public Service Award Winners**. Disponível em: <<https://publicadministration.un.org/unpsa/database/Winners/2022-winners/Community-Peace-Center>>.

nossa história, a partir da exploração das maiorias por uma minoria elitizada⁷. Para que essas disparidades desapareçam ou diminuam é necessário um esforço contínuo e dentre as medidas possíveis, está a realização de estudos que possam fornecer elementos que direcionem o Estado, de modo que se saiba como se deve proceder, onde investir e como reparar o que a história produziu.

Muitas são as pessoas que vivem à margem da sociedade, ou seja, que não tem acesso às condições mínimas necessárias a uma existência digna, não tendo sequer noção de quais direitos lhes cabem nem tampouco condições de exigir do Estado uma prestação positiva nesse sentido.⁸ Não se pode perder de vista que a dignidade da pessoa humana é um valor e deve ser elevada a patamar absoluto de referência, dado que nada pode ter mais valor do que a vida humana.

A marginalização e a falta de concretização dos direitos fundamentais se revelam não apenas no não atendimento aos direitos em si, mas vai além dessa perspectiva passiva e se consubstancia também na incapacidade de lutar por eles. A raiz da desigualdade no Brasil é histórica e vem se perpetuando no tempo e esse enraizamento demanda que o Estado, enquanto detentor do poder, intervenha de molde a possibilitar que os seus habitantes tenham um mínimo de dignidade em sua existência.⁹

O discurso que se impõe necessário não é o de acabar com a pobreza, sendo a questão da pobreza apenas o viés aparente de um problema cuja dimensão é mais profunda e que se revela na falta de dignidade, onde as pessoas costumemente são privadas de condições mínimas de existência. Na verdade, pode-se afirmar que o Brasil não é um país pobre, mas sim um país injusto e desigual, onde grande maioria dos indivíduos é pobre¹⁰. Assim, o debate extrapola a dicotomia ricos e pobres e se mostra presente antes de tudo no não atendimento a um mínimo capaz de viabilizar uma existência digna às pessoas.¹¹

Tal ideia se coaduna e mesmo se justifica pela introdução, pela Constituição Federal, de uma vasta gama de direitos fundamentais sociais, cuja concretização depende de uma ação

⁷ MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. **Cadernos de pesquisa**, Temas em Debate, (117), Nov. 2002, p. 197-217.

⁸ Sobre o tema: FERNANDES, António Teixeira. **Para uma sociedade inclusiva no exercício da plena cidadania**. Ponta Delgada: Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores, 2005.

⁹ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das letras, 2020.

¹⁰ BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 15, p. 123-142, 2000. (citada).

¹¹ FERNANDES, António Teixeira. Op.cit.

eficaz do Estado¹². Com a redemocratização do país, os direitos fundamentais passaram a ser garantidos pelo texto constitucional de 1988, o que representa uma guinada importante na ampliação da cidadania¹³. Ocorre que, sem medidas concretas direcionadas para o social, essa realidade não se altera na prática e a existência da pobreza revela as fragilidades e a incoerência do nosso sistema democrático.

A questão então passa a ser não só a afirmação do Estado garantidor em teoria e se traduz na necessidade real de materializar a norma contida no texto constitucional. As previsões constitucionais em relação aos direitos sociais ensejaram a necessidade de se voltar a atenção para as desigualdades decorrentes da formação político-econômica do país e promover ações no sentido de minorá-la.¹⁴

Assim, a importância do trabalho de pesquisa tem seu ponto nodal na percepção da existência de um problema social grave e de uma ação estatal articulada para mitigá-lo, tendo-se de um lado a questão teórica da necessidade de concretização de direitos fundamentais e da cidadania e, de outro, um estudo empírico a partir de uma política pública específica.

Apesar de ser uma matéria que toca a outras áreas, as políticas públicas estão correlacionadas ao Direito na medida em que servem de meio para a materialização deste, havendo assim uma interdependência entre ambos. Até porque, além do papel de prover o arcabouço legal para a efetivação das políticas públicas, cabe ao Direito fornecer o embasamento teórico necessário para que essas medidas sejam ações prioritárias dentro da política estatal.

O Brasil é um país cuja história foi alicerçada nos contrastes socioeconômicos, que surgiram com a colonização e que se estendem até hoje¹⁵. Em Recife, capital do Estado de Pernambuco a situação não é diferente, sendo um exemplo de cidade onde há forte desigualdade social e todos os seus desdobramentos¹⁶. Nesse aspecto, a escolha específica do projeto

¹² COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, nº 61, jun. 2006, p. 41-62.

¹³ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva Educação, 2017, p. 150.

¹⁴ OLIVEIRA, Carlindo Rodrigues de; OLIVEIRA, Regina Coeli de. Direitos sociais na constituição cidadã: um balanço de 21 anos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 105, jan./mar., p. 5-29, 2011.

¹⁵ Sobre o tema, a interessante abordagem de Teresa Sales: SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 25, n. 9, p. 26-37, 1994 e de Jeni Vaitsman: VAITSMAN, Jeni. Desigualdades sociais e duas formas de particularismo na sociedade brasileira. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 18, p. S37-S46, 2002.

¹⁶ Índice de Gini em Recife em 2020 foi 0,574 (IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais. Tabelas 2021**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=resultados>>). Este índice é um instrumento utilizado para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo da sociedade. Ele aponta a diferença entre os rendimentos

recifense se justifica porque Recife é uma cidade em que essa desigualdade é significativa, segundo o IPEA.¹⁷

A evolução da proteção aos direitos fundamentais chegou a um ponto tal que desafia o sistema democrático que conhecemos, onde predomina a clássica separação de poderes, onde cada um deles uma função doutrinariamente estabelecida e constitucionalmente assegurada, pois a necessidade de dar concretude à Constituição Federal e aplicar de forma imediata as normas garantidoras de direitos restou por desencadear o que hoje denominamos de ativismo judicial, que é justamente essa incursão do Judiciário nas políticas públicas.

Isso só resultou na ampliação do problema, com a crescente participação do Judiciário em demandas relacionadas a políticas públicas e uma desorganização ainda maior da forma como são implementadas essas políticas, faltando ações sólidas e eficazes para enfrentar de forma assertiva as questões sociais. É necessário conciliar a proteção e a consecução dos direitos na teoria à sua efetividade na prática, de modo que se tenha o melhor aproveitamento dos recursos e o caminho para a igualdade social seja mais breve e mais eficaz.

Ao Estado, através do pacto social, cabe a tutela e defesa dos interesses de todos os seus membros, mas, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o tema dos direitos fundamentais passou a ter mais relevância, isso em razão da inserção de direitos e da necessidade do Estado de promovê-los. E a forma que tem o Estado de alcançar esse mister é justamente através de políticas públicas de qualidade.

Nesse sentido, as políticas públicas são a ferramenta de que dispõem os entes estatais para dar concretude ao que se tem positivado em papel. É através da implementação e gestão das políticas públicas que o Estado pode interferir na realidade e modificá-la, pois elas são uma ação concreta de atuação, diferentemente das leis e as decisões judiciais. Muito embora as leis as decisões dos tribunais tenham seu papel na vida dos indivíduos, trata-se de ações isoladas, no caso das decisões, e sem garantia real de eficácia, no caso dos atos legais.

dos mais pobres e dos mais ricos e numericamente varia de zero a um, sendo que o valor zero representa igualdade, e quanto mais perto do número zero for o índice, menor a desigualdade. Para se ter um parâmetro, No Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, elaborado pelo Pnud, o Brasil aparece com Índice de 0,591, quase no final da lista de 127 países. Apenas sete nações apresentam maior concentração de renda.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. O que é? - Índice de Gini. 2004. **IPEA Desafios do Desenvolvimento**. Ano 1. Edição 4 - 1/11/2004. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28>. Acesso em 02 set. 2021.

¹⁷ COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (Edit.). **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2015.

No intuito de saber se a política pública terá o resultado almejado pelos agentes que a idealizaram e implementaram, nasce a importância de se fazer estudos e monitoramentos, em especial com a participação da sociedade. Percebe-se que sucesso de uma política pública acaba sendo um fim em si mesmo, dado que se retroalimenta de seus próprios resultados. No momento em que as condições de vida da cidadania melhoram, ela passa a participar de forma mais ativa e contribuir para o resultado que se almeja através da ação/intervenção estatal.¹⁸

O objetivo geral do trabalho consiste em avaliar se é de que forma o COMPAZ contribui para a redução das desigualdades sociais e a promoção da cidadania. Para isso, foi eleita uma unidade específica do COMPAZ e será utilizada a técnica do estudo de caso para compreender como são estruturados e como funcionam os instrumentos e métodos de prestação de serviços públicos por ele desenvolvidos e qual o seu impacto na comunidade usuária. A partir deste levantamento, buscar-se-á verificar quais serviços devem ser prestados por outros centros que ainda estão em fase de planejamento e, além disso, propor novas possibilidades de ação de inclusão social através da prestação de serviços públicos descentralizados no âmbito do Município do Recife.

São objetivos específicos do trabalho, apresentar os fundamentos teórico-conceituais fundantes para o desenvolvimento de políticas públicas centralizadas para a promoção dos direitos fundamentais e da cidadania; dentro do contexto do problema da pesquisa em andamento e identificar, a partir da análise do caso do COMPAZ – Recife/PE, a estrutura da política pública específica implementada para a promoção da cidadania e direitos fundamentais.

Trata-se, dessa forma, de um estudo de caso de natureza interdisciplinar,¹⁹ com método de abordagem quali-quantitativo²⁰. A técnica do estudo de caso não é tradicionalmente utilizada no direito, sendo mais comumente adotada como método de pesquisa na Sociologia, Antropologia e Ciência Política. Entretanto, se mostra compatível com a pesquisa jurídica, devendo ser incentivado, por se prestar a encontrar soluções adequadas e pragmáticas para problemas jurídicos reais.²¹

¹⁸ NOVY, Andreas. O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 36, n. 4, p. 121-128, 2009. Este artigo traz um debate importante sobre os resultados econômicos obtidos a partir de programas sociais.

¹⁹ YIN, Robert K. **Estudo de Caso-: Planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2015, p. 17 e seguintes.

²⁰ CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto** / John W. Creswell ; tradução Luciana de Oliveira da Rocha. - 2. ed. - Porto Alegre: Artmed, 2007. P. 35.

²¹ TASSIGNY, Mônica Mota; NOTTINGHAM, Andréa De Boni; KARAM, Andréa Maria Sobreira. A aplicabilidade do método do estudo de caso em pesquisas jurídicas. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, v. 88, n. 1, 2016.

Serão utilizadas fontes primárias e secundárias de pesquisa, sendo as fontes primárias índices estatísticos oficiais, documentos históricos relacionados ao COMPAZ, já devidamente sistematizados por tempo, espaço e espécie: legislação, contratos, relatórios, fichas cadastrais, documentos pessoais, jornais, diários, entre outros. As fontes secundárias compreenderão artigos científicos, dissertações, teses, trabalhos de natureza memorial. Será realizada pesquisa documental no banco de dados da Prefeitura do Recife, em especial na Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, que recentemente realizou uma pesquisa executiva acerca de alguns aspectos referentes à política pública em questão.

Para tanto, trabalhar-se-ão no primeiro capítulo os conceitos de cidadania, políticas públicas e direito como forma de contextualização dos conceitos teóricos específicos e sua relação com o objeto da pesquisa.

No segundo capítulo será exposto o projeto do COMPAZ e o seu enquadramento como política pública de promoção da cidadania, além do impacto do equipamento na redução das desigualdades sociais. Serão abordados, ainda, conceitos jurídicos da política pública, o modelo colombiano e o papel do COMPAZ na adoção de medidas de prevenção ao crime e dentro do conceito da justiça restaurativa.

Por fim, no terceiro capítulo será enfrentado, especificamente, os principais aspectos e serviços oferecidos pelo COMPAZ Eduardo Campos, com demonstração e análise de dados empíricos coletados.

Diante dessas reflexões, a pesquisa aborda, de um lado, uma política pública específica e, de outro, a necessidade de perquirir-se sobre o seu impacto dentro do contexto da cidadania e da redução das desigualdades sociais.

1 CIDADANIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO

1.1 Cidadania, um Conceito em Evolução

O debate acerca do conceito de cidadania, em especial no âmbito de uma sociedade marcada por um grave problema de desigualdade e exclusão social como a brasileira, merece destaque por duas razões: a importância de atores políticos com legitimidade e capacidade de interferir na estrutura da sociedade e a elevação da categoria de cidadania, que se inclui no status de mecanismo de proteção constitucional.²²

Entretanto, muito embora o conceito de cidadania seja elemento necessário dentro da concepção das sociedades democráticas atuais, enquanto legitimador e efetivador de direitos, não se tem uma definição conceitual uníssona deste instituto.

A noção de cidadania envolve diversos elementos e também depende do ponto de vista de onde se parte, daí não ser tarefa fácil a fixação de um conceito que englobe todas as concepções possíveis. O conceito de cidadania envolve os seus principais sujeitos que são os cidadãos, passando pela determinação dos direitos e deveres a eles inerentes, e sua relação com a atividade Estatal. Portanto é necessário entender quem são os cidadãos e na prática o que significa ser cidadão nos dias de hoje, pois é essa a base para o desenvolvimento do presente trabalho.

A ideia de cidadania tem sua origem na Antiga Grécia e se baseava na participação dos das pessoas que moravam nas cidades, a quem se denominava cidadãos, ainda que indiretamente, no funcionamento do Estado. Esse conceito contrastava com a noção anterior de cidadania que era conferida com o nascimento, assim, ou se nascia cidadão ou não se era cidadão.²³

Essa é a importância que guarda o conceito inicial de cidadania considerado pela doutrina: pela primeira vez a cidadania era algo extensível a todos, indistintamente da sua origem familiar, ainda que fossem todos os homens detentores de terras²⁴. Essa premissa de que qualquer um independente da sua origem tem o direito de exercer a cidadania é que deve

²² VIEIRA, José Ribas. A Cidadania: sua complexidade teórica e o Direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a, v. 34, p. 219-224, 1997.

²³ COMPARATO, Fábio Konder. Nova cidadania. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 289, p. 85-106, 1993. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/Lb8znMnZ7DzYsgLCDVM3G7w/>>. Acesso em: 16 jun. 2022.

²⁴ LUZ, Lindomar Teixeira. A origem e evolução da cidadania. **Colloquium Humanarum**; Vol 4, nº 1, ISSN: 1809-8207. 2007, p. 91-104.

permeiar a concepção de cidadão. Assim, o que hoje representa nenhuma evolução ante a permanência do caráter discriminatório, no passado correspondeu a um grande ganho e assim foi ao longo da história com a vagarosa e custosa expansão do conceito de cidadania ao longo do tempo.

Esse conceito se distancia bastante do que se entende hoje por cidadania e o seu destaque é justamente por pela primeira vez quebrar a barreira dos direitos conferidos em razão de condição social. Ele representa na verdade um passo tímido, porém importante, para o avanço do conceito de cidadania que se tem hoje, e sua importância vem do fato de que pela primeira vez se pensou em direitos como algo a ser conferido a alguém e não algo que se adquire unicamente ao nascer.²⁵

Esse fato demonstra a lenta evolução do conceito de cidadania desde a sua concepção até o presente e reflete a dificuldade que se enfrenta até hoje na defesa e concretização e mesmo conceituação desse instituto. Muitas são as discussões acerca do que se pode considerar cidadania e quem são os cidadãos, sujeitos dessa condição.

Outro aspecto relevante dentro da história da cidadania foi a ascensão da ideia de cidadania a partir das revoluções burguesas, quando se rompeu com o conceito de cidadania a partir do pertencimento a um grupo social específico²⁶. O indivíduo passa então a ser titular de direitos próprios e não derivados do grupo social a que pertence²⁷. Nesse primeiro momento o liame entre a cidadania e Estado se dava através do exercício de direitos políticos, concepção que até hoje é atrelada a ideia de cidadania²⁸, mas que nela não se esgota.

Contudo, a partir das revoluções inglesa e francesa, que culminaram com a Declaração dos Direitos do Homem, passou a se conferir de forma universal os direitos naturais, o que restou por interferir na concepção de cidadania²⁹. Assim, no passado a cidade era o referencial, hoje as relações entre o cidadão e a comunidade política se pensa a partir do ponto de vista do indivíduo, suas necessidades e seus interesses, o que nos leva a pensar em cidadania como um direito dos cidadãos.³⁰

²⁵ SOUZA, Luciana Cristina de. A (des) proteção normativa da cidadania. *Revista Direitos Culturais*, v. 5, n. 9, p. 119-134, 2010.

²⁶ LUZ, Lindomar Teixeira. A origem e evolução da cidadania. *Colloquium Humanarum*; Vol 4, nº 1, ISSN: 1809-8207. 2007, p. 91-104.

²⁷ MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. O que é cidadania. *In*: MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. **O que é cidadania**. Coleção Primeiros Passos, São Paulo: Brasiliense, 1996, p. 16.

²⁸ MORAES, Ana Paula Bagaiolo; SILVA JÚNIOR, Gladstone Leonel da. A cidadania e a evolução dos direitos fundamentais no Brasil. *Revista de Estudos Jurídicos da UNESP*, v. 15, n. 21, 2011.

²⁹ PINSKY, Carla Bassanezi; PINSKY, Jaime. **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2007, p. 131.

³⁰ RIVERA, Àlvaro Aragón. **Ciudadanía: la lucha por la inclusión y los derechos**. Barcelona: Gedisa, 2017, p. 18.

Na modernidade, o conceito de cidadania está intrinsecamente ligado ao de dignidade da pessoa humana e ao exercício dos direitos fundamentais, que se inserem dentro do escopo do presente trabalho. A fixação do conceito de cidadania, pois, constitui o ponto de partida das análises desenvolvidas neste estudo, uma vez que eventual investigação de ação estatal com vistas à promoção da cidadania, reclama a definição desta.

Como ressaltado, mesmo diante na noção moderna de cidadania e ante a existência dos direitos do homem, não há consenso acerca do conceito de cidadania. Em contrapartida, pode-se afirmar que os avanços observados no decorrer do tempo levaram ao alargamento da concepção de cidadania, consubstanciada no relacionamento entre uma sociedade política e seu membros, uma evolução do ponto de vista do seu conteúdo.³¹

Questão importante a ser observada é que não se trata de uma definição estanque, sendo perceptível a modificação do conceito conforme a sociedade evolui e a relação da sociedade com o Estado vai tomando novas formas. Evelina Dagnino fala em uma nova cidadania concebida a partir dos movimentos sociais nascidos nos anos 70 e que resultaram em novos direitos, dentre eles a concepção de um direito a ter direitos e lutar por eles, inaugurando assim uma nova ordem, com a inclusão de novos sujeitos sociais ativos.³²

Em seu livro “O que é cidadania”³³, publicado em 1995, portanto logo após a Constituição de 1988, Maria de Lourdes Manzini Covre, explica que a cidadania corresponde a um processo dialético em incessante percurso na sociedade. A Autora reflete sobre a existência de direitos de deveres como conteúdo do exercício da cidadania e destaca o fato de que cabe aos indivíduos lutar pelos seus direitos, não apenas aguardar de forma passiva a ação do Estado, concluindo que a cidadania é o próprio direito à vida em sentido pleno, consubstanciado não apenas no atendimento às necessidades básicas, mas de acesso a todos os níveis de existência.³⁴

³¹ REZENDE FILHO, Cyro de Barros; CÂMARA NETO, Isnard de Albuquerque. A evolução do conceito de cidadania. *Revista de Ciências Humanas da UNITAU*, v. 7, n. 2, 2001.

³² DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?, 2004. In: MATO, Daniel (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.

³³ MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. O que é cidadania. In: MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. *O que é cidadania*. Coleção Primeiros Passos, São Paulo: Brasiliense, 1996, p. 16.

³⁴ Ainda assim, persiste a indefinição, porquanto muito vaga a ideia de vida em sentido pleno, sobretudo quando se trata de ação que depende do Estado. Não se pode conceber a ideia de que ao Estado caiba promover a vida em sentido pleno. Talvez o que a Autora queira dizer com essa expressão e com a de acesso a todos os níveis de existência esteja mais relacionado às liberdades, tema que será melhor tratado mais adiante.

Para José Murilo de Carvalho, é importante perceber que o exercício de determinados direitos não gera automaticamente o gozo de outros, ou seja, o exercício do direito de voto não conduz ao gozo do direito à segurança e ao emprego. O Autor também destaca a forma como a cidadania evolui no Brasil, fruto da mudança de governo e no interesse dos governantes e das oligarquias, não enquanto conquista do povo.³⁵

No Brasil, destacam-se dentro da evolução da cidadania, a escravidão, que negava completamente à cidadania aos escravizados, o patriarcalismo, que excluía as mulheres e o latifúndio, que funcionava da mesma forma com a classe dele dependente. A cidadania no Brasil foi implementada e não construída, como se deu em terras inglesa e francesa, e as consequências desse movimento são percebidas até hoje.³⁶

A cidadania foi inaugurada no nosso país com a possibilidade do voto, tendo sido lenta a evolução no sentido de se alcançar a cidadania ampla³⁷. E, nesse contexto, pode-se dizer que o exercício do voto, que está ligado ao viés político da cidadania, não garante o atendimento às necessidades sociais, que por sua vez estão ligadas ao viés social. Portanto direitos políticos e sociais, embora se comuniquem, possuem bases referenciais distintas.

Um exemplo da incongruência entre os direitos sociais é a legislação trabalhista, que nasceu a partir de uma concessão do poder executivo e não representou o reflexo da luta da classe trabalhadora e, também falhou ao excluir os trabalhadores domésticos e os rurais. Percebe-se que os direitos sociais nunca foram um fim em si mesmos, mas um meio de garantir o estado do bem-estar social implementado à época.³⁸

Como se vê, a questão é complexa e comporta vários elementos, pois envolve temas que versam sobre direitos civis, políticos e sociais. A ideia de cidadania plena defendida por Manzini-Covre, talvez seja inatingível dentro do contexto atual, porém nos toca firmar o seria possível admitir como factível para que se possa estabelecer um referencial.

O raciocínio é que com o reconhecimento de que todos os homens são iguais nasce a noção de cidadania, e com ela os direitos civis. Já os direitos políticos decorrem da necessidade

³⁵ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2021, p. 16.

³⁶ CARVALHO, José Murilo de. Cidadania: tipos e percursos. **Revista Estudos Históricos**, v. 9, n. 18, p. 337-360, 1996.

³⁷ SAES, Décio Azevedo Marques de. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. **Estudos avançados**, v. 15, nº 42, p. 379-410, 2001.

³⁸ MORAES, Ana Paula Bagaiolo; SILVA JÚNIOR, Gladstone Leonel da. A cidadania e a evolução dos direitos fundamentais no Brasil. **Revista de Estudos Jurídicos da UNESP**, v. 15, n. 21, 2011.

de garantir aos indivíduos participação nas escolhas que envolvem a sociedade, para através delas garantir seu acesso aos direitos sociais.³⁹

O Estado justo deve perseguir a igualdade possível diante das circunstâncias fáticas, a igualdade absoluta é um fim difícil de alcançar, posto que sempre haverá distinção entre as pessoas. Podemos dizer que há justiça quando há igualdade na aplicação da lei e na sua elaboração. Aquela obedece a um critério de imparcialidade, ao passo que esta busca alguma forma de equiparação entre os cidadãos. A título de exemplo, a aplicação de uma lei criminal deve ser igual para todos, ao passo que leis que tratem de direitos como o à educação deve considerar as desigualdades sociais e promover o acesso a todos ao ensino.⁴⁰

Para Marshall⁴¹, a igualdade de cidadania faz com que seja aceitável a desigualdade de classes sociais, defendendo a existência de uma “igualdade humana básica”⁴². O autor divide o conceito de cidadania em três partes: civil, política e social, que compreendem os direitos necessários à liberdade individual. T. Marshall relaciona o desenvolvimento da cidadania aos desses três conceitos. Segundo o autor a cidadania se desenvolve a partir da afirmação dos direitos civis e serviram de base para o posterior exercício dos direitos políticos.⁴³

Marshall também inclui o direito à educação como princípio básico da cidadania. A educação é pré-requisito para o exercício material dos direitos políticos e sem o exercício adequado e consciente dos direitos políticos pode-se falar em respeito formal à democracia, concretizada unicamente em razão do acesso ao voto.

Tanto é assim, que há previsão expressa no artigo 205 da Constituição Federal de 1988, que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, de modo que deverá ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

³⁹ SAES, Décio Azevedo Marques de. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. **Estudos avançados**, v. 15, nº 42, p. 379-410, 2001.

⁴⁰ GOLDMEEIR, Gabriel. As Igualdades formal e material como os fundamentos da justiça. *Revista da Faculdade de Direito da FMP*, v. 8, p. 43-60, 2013.

⁴¹ MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 62.

⁴² Sobre igualdade formal, vale trazer a seguinte reflexão: Assim é que a igualdade formal, a qual, repita-se, configurou-se em uma das maiores conquistas da humanidade, passou a se consubstanciar em fonte de grandes desigualdades. Sensível aos influxos trazidos, entre outros aspectos, pela abismal diferença entre os detentores do poder econômico e a força de trabalho de então, as relações jurídicas privadas foram sendo contaminadas por desequilíbrio tal, que, paradoxalmente, tornaram escravizante a liberdade de que se gozava.

ANDRADE, Gustavo Henrique Baptista **A vulnerabilidade e sua repercussão no superendividamento do consumidor**. Recife: O Autor, 2014.

⁴³ MASTRODI, Josué; AVELAR, Ana Emília Cunha. O conceito de cidadania a partir da obra de TH Marshall: conquista e concessão. **Cadernos de Direito**, v. 17, n. 33, p. 3-27, 2017.

A posição de Marshall foi criticada por se tratar de um conceito muito vago e privilegiar a participação dos indivíduos na comunidade política e por estabelecer uma cidadania idílica ou inalcançável⁴⁴. Contudo, não se pode negar a assertividade da premissa de que é a partir do exercício consciente dos direitos de participação por parte da população é que se pode pensar em luta pelos direitos sociais

Em um país como o Brasil, onde a grande parte da população não tem condições de exercer de forma material os direitos políticos, e, portanto, de lutar pelos direitos sociais, a questão se torna mais complexa. Aí é que o Estado deve se sobrepor ao que se estabelece na doutrina: viabilizar direitos sociais para que as pessoas possam ter condições de exercer de forma plena os direitos políticos.

O conceito de cidadania compreende três elementos, a saber, a pessoa (cidadão), a matriz institucional de comunidade política e os termos dessa relação. Já o conteúdo desses termos são os aspectos afetivos, as dimensões políticas e as dimensões jurídicas.⁴⁵

Assim, admite-se várias acepções, que variam conforme o seu conteúdo e está ligado ao uso e gozo de direitos políticos, precipuamente o de votar e ser votado, mas a cidadania política como se concebe hoje evoluiu para além da ideia de participar do processo eleitoral, sendo então compreendida também como o dever e, também, direito de participar da gestão política e tal acepção guarda total sentido com as prescrições constantes da Constituição Federal. Além da relação com os direitos políticos, a cidadania também está ligada aos direitos sociais, inclusive de poder reclamar do Estado medidas visando o seu cumprimento.

Para além do viés passivo, o exercício da cidadania reclama também uma atitude ativa por parte da população. Nesse contexto, pode-se dizer que a cidadania ocupa um viés político na medida em que está diretamente ligada ao exercício desses direitos e não se esgota unicamente através da concepção do exercício de direitos políticos de todas as naturezas.⁴⁶

Assim, pode-se afirmar que o conceito de cidadania avançou junto com a concepção de direitos humanos, expandindo-se junto com ele e evoluindo com a sua evolução⁴⁷. Na

⁴⁴ SAES, Décio Azevedo Marques de. **Cidadania e capitalismo**: uma crítica à concepção liberal de cidadania. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2003.

⁴⁵ CLARKE, Paul Barry; FOWERAKER, Joe. **Encyclopedia of democratic thought**. Routledge, 2003, p. 62.

⁴⁶ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, p. 5-16, 1994.

⁴⁷ Sobre o tema da evolução dos direitos que compõem a cidadania, interessante o artigo: HELD, David et al. Cidadania e autonomia. **Perspectivas**: Revista de Ciências Sociais, v. 22, 1999. O Autor defende que para se ter uma concepção adequada de cidadania, é importante ser claro a respeito dos significados dos direitos e traz exemplos que representam como a cidadania tem evoluído.

modernidade, o conceito de cidadania está intrinsecamente ligado ao de dignidade da pessoa humana⁴⁸. No passado a cidade era o referencial, hoje as relações entre o cidadão e a comunidade política se pensa a partir do ponto de vista do indivíduo, suas necessidades e seus interesses, o que nos leva a pensar em cidadania como um direito dos cidadãos.

A digressão aos primórdios da concepção de cidadania, passando pelos seus distintos vieses, remetem à conclusão de que os múltiplos significados da cidadania gravitam em torno dos valores e práticas de direitos e do reconhecimento desses direitos⁴⁹. Associar os elementos que permeiam o conceito em questão nos leva a uma definição que inclui os indivíduos, o estado e as obrigações de cada um. Então para haver cidadania, é fundamental que o direitos dos cidadãos sejam atendidos pelo Estado. Também é necessário que defina quais são os direitos a que fazem jus os cidadãos.

Diante do atual processo de globalização fala-se inclusive em cidadania universal, limitada apenas pela existência de recursos estatais limitados, porém galgada na necessidade de se garantir uma existência digna a todos, indistintamente e não apenas com relação aos indivíduos, mas englobando também o sentido de territorialidade. Trata-se de um objetivo para o futuro, que distante ou não, deve ser perseguido por todos.

Face a tudo quanto exposto e, não obstante o conceito de cidadania poder ser atrelado a mais uma dimensão, para o presente estudo adotar-se-á a noção que extrapola a ideia que se restringe unicamente à participação popular e contempla o atendimento aos direitos fundamentais, galgado na premissa de que ser cidadão é ser membro de uma unidade política como o Estado Moderno e a cidadania corresponde à instituição que indica a posição do indivíduo dentro da unidade política de que faz parte.

Trabalharemos, então, com o conceito de cidadania dentro da noção da necessidade de terem os seres humanos uma vida digna. Esse deve ser o objetivo último de políticas públicas sociais, interferir na sociedade para que ela não precise mais da política de redução de desigualdades e possa viver e participar da sociedade de forma livre, exercendo a sua autonomia.

1.1.1 Cidadania como pressuposto da democracia

⁴⁸ KIM, Richard Pae. O conteúdo jurídico de cidadania na Constituição Federal do Brasil. *In*: MORAES, Alexandre de; KIM, Richard Pae (Coords.). **Cidadania: o novo conceito jurídico e a sua relação com os direitos fundamentais individuais e coletivos**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 17.

⁴⁹ BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz (Ed.). **Cidadania, um projeto em construção: minorias, justiça e direitos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 7.

O debate acerca da cidadania como pressuposto da democracia pode ser abordado a partir de dois prismas: o que considera a cidadania enquanto exercício dos direitos políticos e aquele que entende por cidadania um conceito mais abrangente e que engloba o atendimento aos direitos do cidadão sob uma perspectiva mais ampla.

Com relação ao primeiro exemplo, pode-se associar o conceito de cidadania ao regime democrático a partir de duas questões: (i) a participação cidadã a partir da implementação dos direitos políticos e (ii) e necessidade de promover a educação para o efetivo exercício desses direitos.⁵⁰

Como se pode ver, admitem-se múltiplas acepções, que variam conforme o seu conteúdo quando se busca traçar em que consiste a cidadania. O referencial de cidadania mais debatido é o político, que está ligado precipuamente ao direito de votar e ser votado, mas a cidadania política como se concebe hoje evoluiu para além da ideia de participar do processo eleitoral, sendo então compreendida também como o dever e, também, direito de participar da gestão política.

Tal acepção guarda total sentido com as prescrições constantes da Constituição Federal e vem sendo objeto de discussões recentes e de medidas governamentais com vistas à ampliação da participação popular⁵¹, pois para além do viés passivo, o exercício da cidadania reclama também uma atitude ativa por parte da população. Nesse contexto, pode-se dizer que a cidadania ocupa um viés político na medida em que está diretamente ligada ao exercício desses direitos, porém não se esgota unicamente através da concepção do exercício de direitos políticos de todas as naturezas.⁵²

Além disso, pode-se dizer que com relação aos direitos políticos, a cidadania também está ligada aos direitos sociais, inclusive de poder reclamar do Estado medidas visando o seu cumprimento. E justamente a possibilidade de poder atuar na esfera política reclama o exercício de outros direitos, como o direito social à educação. Sem educação não pode o cidadão exercer

⁵⁰ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, p. 5-16, 1994.

⁵¹ GADOTTI, Moacir. **Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional**. Prefeitura de Jaciara. Mato Grosso. v. 14, 2014. Disponível em: <<https://www.jaciara.mt.gov.br/arquivos/anexos/05062013105125.pdf>>.

⁵² BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, p. 5-16, 1994.

suas escolhas de forma consciente e ativa. Portanto, o exercício da cidadania não pode se esgotar com o processo eleitoral e os direitos políticos.⁵³

A democracia tem como princípio nuclear a soberania popular, seja através da composição do governo ou do controle sobre as decisões coletivamente tomadas.⁵⁴ Assim, para além do direito ao voto e da participação popular, há que se concretizar a capacidade efetiva de escolha por meio do voto e isso está diretamente ligado à ideia de condições mínimas de educação, o que influenciará diretamente do processo de participação da vida política.⁵⁵

Dentro dessa perspectiva, a cidadania funciona como o instrumento de direitos, mas também consigna deveres e estes se manifestam na necessidade de participação na vida comunitária, como forma de contribuir para o alcance do bem comum. Assim, a dignidade garante e é garantida por direitos fundamentais, além de permitir o reconhecimento de deveres fundamentais necessários à comunidade.⁵⁶

Note-se que a própria concepção acerca da violação a um direito depende de condições reais de cidadania, de forma que a sensibilidade a uma situação injusta e a própria capacidade de perceber tal situação – o *sense of entitlement* - depende do poder específico dos profissionais e cidadãos envolvidos no reconhecimento dos direitos⁵⁷. Nesse contexto, em um Estado Democrático de Direito não se pode permitir um acesso desigual aos direitos aos cidadãos.

Para Bobbio⁵⁸, uma definição mínima de democracia pressupõe além da possibilidade de participação no processo das tomadas de decisão e das regras que estabeleçam como se dá esse processo e quem está apto a compô-lo, uma terceira condição. Essa terceira condição corresponde à necessidade de colocar alternativas reais aos tomadores de decisão e de conferir-lhes condições de escolher dentre elas. Isso só seria possível se aos eleitores forem conferidos

⁵³ Sobre cidadania ativa: SILVA, Aida Maria Monteiro; TAVARES, Celma. A cidadania ativa e sua relação com a educação em direitos humanos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Periódico científico editado pela ANPAE, v. 27, n. 1, 2011.

⁵⁴ SYMONIDES, Janusz **Direitos Humanos: novas dimensões e desafios**. Brasília: UNESCO Brasil, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003.

⁵⁵ Sobre democracia e participação política: ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, 2018.

⁵⁶ DEMARCHI, Clovis; FONTANA, Douglas Cristian. Deveres Fundamentais e Dignidade Humana: uma perspectiva diferente. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.14, n.3, 3º quadrimestre de 2019. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica>. ISSN 1980-7791.

⁵⁷ BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 16. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012, p. 231.

⁵⁸ BOBBIO, Norberto; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1986, p. 20.

direitos de liberdade, de opinião e de expressão e os classifica como pressuposto necessário ao adequado funcionamento dos mecanismos procedimentais que cercam o regime democrático.

Desta forma, pode-se dizer que a cidadania funciona também como pressuposto natural da liberdade⁵⁹, pois o homem livre é aquele capaz de fazer suas escolhas de acordo com seus desejos e convicções, sem estar necessariamente preso a conceitos⁶⁰ podendo atender a seu foro íntimo, respeitando o mesmo direito dos seus semelhantes. O homem que pauta suas escolhas em questões externas não goza de liberdade.⁶¹

Para Fernando Scaff⁶², o conceito de liberdade não se vincula unicamente ao sistema econômico de mercado, mas compreende a possibilidade de efetivo exercício das liberdades políticas e jurídicas. Segundo O'Donnell⁶³ o cidadão deve ser compreendido como um ser autônomo razoável e responsável, sujeito de dois tipos de direitos: os que representam liberdades e os direitos de participação. Mas podemos ir mais além e trazer para o conceito a ideia de que a cidadania representa também um modelo de integração e de sociabilidade, que transcende interesses individuais e trilha um caminho rumo a uma sociedade generosa e solidária, onde os cidadãos são parte de um coletivo em construção.⁶⁴

Dentro desse cenário, como já ressaltado acima, a educação tem papel importante, estando também diretamente relacionada ao exercício da cidadania, considerando-se que a luta pela cidadania corresponde à luta por um mundo mais livre e mais justo e a formação de cidadãos tem conexão direta com a formação de pessoas que tenha consciência de seus direitos e deveres, sendo que isso só se mostra possível através da educação. A formação de indivíduos com capacidade crítica diante dos problemas sociais atende à ideia de construir uma sociedade

⁵⁹ A declaração universal dos direitos humanos, em seu art. 25 estabelece: Artigo 25

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

UNICEF BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>.

⁶⁰ BENEVIDES, Maria Victoria e Mesquita. Cidadania ativa e democracia no Brasil. **Revista Parlamento e Sociedade**, v. 4, n. 6, p. 21-31, 2016.

⁶¹ BOBBIO, Norberto. **Direito e estado no pensamento de Emanuel Kant**. 2. ed. São Paulo: Mandarim, 2000.

⁶² SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. **Revista Interesse Público**, v. 32, 2005.

⁶³ O'DONNELL, Guillermo. **Notes on the State of Democracy in Latin America**. UNDP, 2002, p. 27.

⁶⁴ OLIVEIRA, Francisco. O que é formação para a cidadania. **Polis-Instituto de estudos**, 1999. DHnet - Direitos Humanos na Internet. <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/coliveira.htm>. Acessado 30 de novembro de 2022.

democrática, pois a educação possibilita a capacidade de criticar os problemas e lutar pelos direitos.⁶⁵

A gestão democrática, além de ser um princípio pedagógico é também um preceito popular, positivado através da letra do parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal e pressupõe a educação da população para pode exercer tal mister⁶⁶. Assim, através desse artigo, resta definido o Estado Democrático de Direito, atualmente consolidado como o método que se mostra apto a promover a justiça social, lastreada no respeito à dignidade da pessoa humana.⁶⁷

A importância desse debate e aprofundamento do alcance da cidadania, se justifica quando muito discursos informais sobre o tema apenas contemplam a acepção política do que é ser um cidadão e se restringe a invocar o direito de votar e ser votado, não levando em consideração, por exemplo, a participação popular na gestão pública ou uma condição igualitária de acesso a serviços públicos. A interdependência entre a cidadania social a política e a civil, e a natureza da cidadania social interfere na qualidade da cidadania civil de forma direta.⁶⁸

E tal questão não se encerra na doutrina quando os próprios cidadãos muitas vezes não têm ciência do que vem a ser cidadania e das consequências desse conceito. Isso, contudo, é reflexo de uma história construída com base na marginalização, sendo em muitos dos casos os direitos políticos os únicos a serem exercidos, ainda que sem plenitude, pois a falta de instrução impede o seu exercício pleno pelos indivíduos.

O Estado democrático se fragiliza diante de altos níveis de desigualdade, onde os interesses privados se sobrepõem e há escassez de oportunidade, aliada à expectativa de consumo. A consequência é a polarização, ficando de um lado uma minoria privilégios, e de outro os mais vulneráveis, que sofrem com quebra de vínculos familiares causada pela violência, com o desemprego e outras dificuldades. Cabe ao poder público buscar garantir que a maior parte possível da população tenha acesso a direitos e o seu exercício.⁶⁹

⁶⁵ TONET, Ivo. Educar para a cidadania ou para a liberdade. *Perspectiva*, v. 23, n. 2, p. 469-484, 2005.

⁶⁶ GADOTTI, Moacir. **Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional**. Prefeitura de Jaciara. Mato Grosso. v. 14, 2014. Disponível em: <<https://www.jaciara.mt.gov.br/arquivos/anexos/05062013105125.pdf>>.

⁶⁷ SCHAUREN JUNIOR, Hélio Miguel. **Políticas públicas, cidadania e violência estrutural: estudo de caso com catadores de resíduos sólidos em Estrela/RS**. Dissertação de Mestrado em ambiente e desenvolvimento. Programa de Pós-Graduação *stricto sensu*. Rio Grande do Sul: Centro Universitário UNIVATES, 2009.

⁶⁸ ROBERTS, Bryan R. A dimensão social da cidadania. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 33, p. 5-22, 1997.

⁶⁹ JACCOUD, Luciana. **Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social**. Texto para discussão, 2009.

Nesse contexto pode-se afirmar que a estabilidade de uma democracia não depende apenas de sua concepção teórico institucional para se efetivar, requerendo a participação dos cidadãos, através da inclusão social. Isto porque se considera que o homem vem antes do Estado e este existe para servir àquele e a representação dos indivíduos singularmente considerados representa a igualdade natural dos homens. Essa igualdade natural se vê respeitada quando se atende à democracia representativa.⁷⁰

Importante a lição de Boaventura Santos que destaca o nascimento da democracia em um contexto distinto do que temos hoje, marcado pelo enfrentamento entre o marxismo e o liberalismo e a necessidade de incluir os movimentos sociais na agenda. Para o autor, a cidadania não é um direito, mas constitui uma relação que necessita de transformação no conjunto de atores para se afirmar.⁷¹

Se a democracia se alicerça na participação popular, então pressupõe-se que em um Estado onde não há essa participação ou que ela é deficitária, não há democracia. O que poderia então macular a participação popular? Para fins deste trabalho será considerada a participação popular do ponto de vista da capacidade de eleger representantes e de participar da gestão, seja fiscalizando ou seja opinando.

Não obstante, como a noção de cidadania ultrapassa a ideia de exercício dos direitos políticos, a de democracia não pode ser considerada unicamente a partir do governo exercido pelo povo. Falar de democracia não se trata de falar de um regime de governo e de instituições, mas sim de um ideal a ser perseguido, sendo as instituições um meio para alcançá-lo, onde o mais importante são os valores que a inspiram.⁷²

Dentro desse contexto, importante a lição da Autora Flavia Piovesan, para quem o regime mais compatível com a cidadania é o democrático, não sendo possível a construção da democracia sem respeito aos direitos humanos, nem a existência destes sem a democracia⁷³. Portanto, pensar na efetivação da cidadania é atender ao que se espera de um regime

⁷⁰ BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade:** para uma teoria geral da política. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001, p. 153.

⁷¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. *In:* SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. São Paulo: Civilização Brasileira, 2009, p. 652-678.

⁷² BOBBIO, Norberto. Qual democracia? Mario Bussi (org.); prefácio de Celso Lafer; posfácio de Mario Bussi; Tradução Marcelo Perine. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2014, p. 38.

⁷³ PIOVESAN, Flávia C. Direitos humanos: desafios e perspectivas contemporâneas. **Revista do TST**, Brasília, vol. 75, no 1, jan./mar. 2009.

democrático e são muitos os pontos de conexão entre democracia e direitos do homem, sendo o Estado o fio condutor que liga um ao outro.

O pacto social faz de nós parte de uma complexa estrutura onde o Estado centraliza e coordena funções para que todos tenham garantidos seus direitos. Em troca, os cidadãos cedem parte de sua liberdade, pois terão que se sujeitar às regras impostas pelo Estado⁷⁴. É uma estrutura em que há ônus galgados na existência de bônus e que, para muitos, é a forma viável de se viver em sociedade⁷⁵. Portanto, é importante que o Estado esteja atento à questão social, de modo que o respeito à democracia não se esgote na possibilidade da participação popular e se possa considerar o atendimento às necessidades dos cidadãos, inclusive como pressuposto para o exercício pleno da cidadania através da liberdade de escolha.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o conceito de cidadania compreende três elementos, a saber, a pessoa (cidadão), a matriz institucional de comunidade política e os termos dessa relação. Já o conteúdo desses termos são os aspectos afetivos, as dimensões políticas e as dimensões jurídicas⁷⁶. Além disso, no mundo moderno a liberdade consiste em ser livre na sua vida privada, não sendo molestado abusivamente pelo Estado.⁷⁷

O movimento de expansão da participação popular só pode de fato se materializar se a população tiver efetivas condições de contribuir para a discussão através de uma efetiva cidadania sob os aspectos aqui estudados. Com efeito, a gestão democrática constitui além de um princípio pedagógico, verdadeiro preceito constitucional, cabendo ao Estado fornecer os meios para o seu cumprimento.⁷⁸

Existe um vínculo teórico indissociável entre a democracia efetiva e a desigualdade social, no sentido de que é impossível que numa sociedade onde não se tenha acesso aos direitos fundamentais os indivíduos possam exercer com plenitude a cidadania. A limitação decorrente da falta de condições mínimas, impede a autonomia das pessoas.⁷⁹

⁷⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1985, p. 110.

⁷⁵ CHAÚÍ, Marilena. Estado de natureza, contrato social, estado civil na filosofia de Hobbes, Locke e Rousseau. In: CHAÚÍ, Marilena. **Filosofia**. São Paulo: Ática, v. 220, 2000.

⁷⁶ CLARKE, Paul Barry; FOWERAKER, Joe. **Encyclopedia of democratic thought**. Routledge, 2003, p. 62.

⁷⁷ COMPARATO, Fábio Konder. Nova cidadania. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 289, p. 85-106, 1993. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/Lb8znMnZ7DzYsgLCDVM3G7w/>>. Acesso em: 16 jun. 2022.

⁷⁸ GADOTTI, Moacir. **Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional**. Prefeitura de Jaciara. Mato Grosso. v. 14, 2014. Disponível em: <<https://www.jaciara.mt.gov.br/arquivos/anexos/05062013105125.pdf>>.

⁷⁹ QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar de; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. **EURE (Santiago)**, v. 29, n. 88, p. 79-95, 2003.

O sociólogo Herbert de Souza, na obra *Ética e Cidadania*, chama atenção para o problema da fome e destaca que onde há fome não pode haver cidadania, pois as pessoas nesta situação de vulnerabilidade não são livres para decidirem, destacando que democracia e miséria são situações incompatíveis. Essa é a premissa que se deve ter em mente: sem o atendimento às necessidades básicas dos cidadãos, democracia só vai existir enquanto regime formal de governo, jamais como ideal de sociedade e baliza moral.⁸⁰

Encerramos esse tópico destacando que o conceito de cidadania admite uma acepção mais restrita e que está atrelada ao exercício dos direitos políticos e uma acepção mais ampla, que considera também a possibilidade de ter uma vida digna. O conceito de vida digna é o que veremos no próximo item.

1.1.2 A crise da cidadania e o Direito como instrumento de tutela dos direitos individuais e coletivos

Firmada a concepção de cidadania moderna, cabe então tentar traçar um panorama do que viria a ser a crise relacionada à sua efetividade pós Constituição de 88, período marcado pelo advento do neoconstitucionalismo, corrente doutrinária responsável pela mudança de paradigmas no direito brasileiro, especialmente no que se refere ao viés interpretativo, onde os problemas passaram a ser parte dos elementos jurídicos que formarão o Direito⁸¹. O paradoxo entre o aumento dos direitos do homem e a multiplicação de situações de desrespeito, preconceito, marginalidade e não inclusão nos mostra que a luta por direitos está longe de se ter esgotado.⁸²

A Constituição Federal de 1988, além de capitanear esse processo de redemocratização do Brasil, foi marcada pela extensa previsão de direitos fundamentais individuais e sociais, em resposta ao regime totalitário anterior. A dignidade da pessoa humana foi alçada à fundamento⁸³ da República brasileira, tendo-se estabelecido, dentre os objetivos constitucionais (art.3º), a

⁸⁰ RODRIGUES, Carla; SOUZA, Herbert de. *Ética e cidadania*. São Paulo: Moderna, 1994, p. 26.

⁸¹ PINHEIRO, Guilherme Pereira; BORGES, Maria Ruth; DE MELLO, Flávio Luis. Danos envolvendo veículos autônomos e a responsabilidade civil do fornecedor. *Revista Brasileira de Direito Civil*, v. 21, n. 03, p. 247, 2019.

⁸² NOGUEIRA, Marco Aurélio. Cidadania, crise e reforma democrática do estado. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 22, p. 61-84, 1999.

⁸³ Luís Roberto Barroso conceitua a dignidade humana como valor fundamental e valores, sejam políticos ou morais, ingressam no mundo do Direito, assumindo, usualmente, a forma de princípios. A dignidade, portanto, seria um princípio jurídico de status constitucional. BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018, p. 152.

construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem comum.⁸⁴

Na verdade, os direitos fundamentais sociais podem ser considerados exigência mínima e condição para o efetivo exercício das liberdades e da cidadania, até como forma de possibilidade a igualdade de oportunidades para todos dentro da ordem democrática do Estado de Direito.⁸⁵

Cumpram também ressaltar o entendimento de Ana Paula Barcellos, ao escrever sobre normatividade do princípio da dignidade da pessoa humana na Constituição de 1988, que há uma espécie de consenso lógico contemporâneo acerca da existência de prestações mínimas que seriam concretamente exigíveis do Poder Judiciário sob pena de violar a dignidade da pessoa humana, como é exemplo o ensino fundamental gratuito.⁸⁶

Dentro desse quadro de Estado social com inúmeras previsões de direitos individuais e sociais cuja prestação e implementação dependem de conduta proativa ou positiva do Poder Público, há interessante abordagem feita por Adrián Gurza Lavalle⁸⁷ em que destaca a insuficiência do Estado para atender aos interesses populares diante do alargamento da cidadania, concluindo que há um descompasso entre a concepção tradicional de cidadania e a capacidade do Estado para promover e garantir a igualdade de direitos.

Assim, o desafio presente é compatibilizar o alargamento conceitual de cidadania à ressignificação do seu conteúdo⁸⁸, essas mudanças paradigmáticas não vieram acompanhadas da estruturação necessária. Daí então surge a crise, pois sem o respaldo institucional não nos parece possível que a realidade que se percebe na prática acompanhe o plano teórico filosófico. Assim, é importante que se voltem as atenções para a concretização da cidadania, alinhando o fim que se almeja e aquele que é possível alcançar.

O pacto social faz de nós parte de uma complexa estrutura onde o Estado centraliza e coordena funções para que todos tenham garantidos seus direitos. Em troca, os cidadãos cedem

⁸⁴ LIMA, Marcela Catini. A eficácia e efetividade do direito à educação enquanto direito fundamental social à luz da Constituição de 1988. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Vol. 7, nº 7, jan./jun. 2010, p. 353-378.

⁸⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 65.

⁸⁶ BARCELLOS, A. P. de. Normatividade dos princípios e o princípio da dignidade da pessoa humana na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 221, p. 159-188, 2000. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47588>>.

⁸⁷ LAVALLE, Adrián Gurza. Cidadania, igualdade e diferença. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, nº 59, p. 75-93, 2003.

⁸⁸ *Ibidem*.

parte de sua liberdade, pois terão que se sujeitar às regras impostas pelo Estado⁸⁹. É uma estrutura em que há ônus galgados na existência de bônus e que, para muitos, é a forma viável de se viver em sociedade.⁹⁰

Sob essa ótica, tem-se que o sucesso de um Estado não pode ser medido por indicadores econômicos, mas sim por indicadores sociais. Olhar números absolutos sem considerar a existência de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade pode ser o erro grave, pois a média engloba o máximo e o mínimo, e tem que se observar a quantas anda esse mínimo.⁹¹

A análise dos indicadores sociais permite que se revelem fatores que não se limitam à análise unicamente dos rendimentos percebidos, mas que levam em consideração as condições de vida em uma perspectiva ampla, incluindo questões sociais, emocionais, morais e afetivas. Essas questões não se resolvem necessariamente com o desenvolvimento econômico, pois estão relacionadas ao desenvolvimento social.⁹²

Portanto, é importante que o Estado esteja atento à questão social, de modo que o respeito à democracia não se esgote na possibilidade da participação popular e se possa considerar o atendimento às necessidades dos cidadãos, inclusive como pressuposto para o exercício pleno da cidadania através da liberdade de escolha.

Bendix chama atenção para a necessidade de se atentar para possível crise no regime quando a extensão dos direitos legais, políticos e sociais e a igualdade formal perante a lei pode gerar desigualdade, uma vez que a extensão da cidadania aos menos favorecidos envolve um critério de igualdade desigual.⁹³

Para que se possa lastrear a concretização do regime democrático através do exercício dos direitos fundamentais pelos denominados cidadãos, é necessário que se defina quais são esses direitos que devem ser atendidos, ou seja, qual o objetivo a ser alcançados em termos de atendimento aos direitos sociais de modo que se possa afirmar que se está diante de uma sociedade democrática.

Portanto, em primeiro lugar é importante estabelecer qual o bem jurídico que buscamos proteger, é dizer, qual a pauta dos direitos que são passíveis de proteção de modo incontestado,

⁸⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1985, p. 110.

⁹⁰ CHAUI, Marilena. Estado de natureza, contrato social, estado civil na filosofia de Hobbes, Locke e Rousseau. In: CHAUI, Marilena. **Filosofia**. São Paulo: Ática, v. 220, 2000.

⁹¹ MORAES, Reginaldo C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. **Educação & Sociedade**, v. 23, p. 13-24, 2002.

⁹² SOUZA, Jessé. **Ralé brasileira: quem é e como vive**. André Grillo et al. (colab.). Belo Horizonte: UFMG, 2009.

⁹³ BENDIX, Reinhard. **Construção nacional e cidadania**. São Paulo: Edusp, 1996.

pois partimos da premissa de que há escassez de recursos⁹⁴ a ser compatibilizada com a necessidade de proteção. Então, como definir que deve ser prioritário e estar necessariamente presente na pauta dos governos quando se fala em política pública e direitos fundamentais?

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 nós sofremos uma releitura funcionalizante imposta pela pauta axiológica constitucional, não unicamente em razão do texto lá escrito, mas também decorrente de sua interpretação e aplicação na prática⁹⁵. A partir do novo paradigma constitucional faz-se necessário construir a concepção pragmática dos direitos de que não se pode abrir mão. O corte é necessário considerando que o contexto presente pode permitir a interpretação demasiado extensiva, dado que muitos são os direitos a serem resguardados, o que demanda que se delimite aqueles que exigem um esforço maior do Estado para seu cumprimento.

Mas voltando a questão central, que é o núcleo de direitos cuja proteção se deve buscar, percebemos que delinear quais direitos devem ser abarcados na pauta dos essenciais é tarefa árdua, sobretudo porque envolve conceitos que não são absolutos e que vão depender do viés interpretativo, além do contexto histórico e cultural. Entendemos, então, que esse conceito é uma construção feita a partir da análise dos elementos que envolvem esse tema tão extenso e complexo e perpassa pela ideia de direitos humanos, direitos fundamentais, dignidade da pessoa humana e mínimo existencial.

Diferenciação importante é a que se dá entre direitos humanos e direitos fundamentais⁹⁶, expressões que muitas vezes são confundidas pela doutrina, mas que possuem conceitos distintos, não obstante terem pontos de convergência, em especial no Direito Brasileiro, onde os direitos fundamentais constituem réplica de direitos humanos assegurados através da assinatura de tratados internacionais.⁹⁷

⁹⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e governabilidade**: ensaio sobre a (in) governabilidade brasileira. São Paulo: Saraiva, 1995.

⁹⁵ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O constitucionalismo contemporâneo e a instrumentalização para a eficácia dos direitos fundamentais. **Revista CEJ**, p. 76-91, 1997.

⁹⁶ Para Gilmar Mendes, in Curso de direito constitucional, “Essa distinção conceitual não significa que os direitos humanos e os direitos fundamentais estejam em esferas estanques, incomunicáveis entre si. Há uma interação recíproca entre eles. Os direitos humanos internacionais encontram, muitas vezes, matriz nos direitos fundamentais consagrados pelos Estados e estes, de seu turno, não raro acolhem no seu catálogo de direitos fundamentais os direitos humanos proclamados em diplomas e em declarações internacionais. É de ressaltar a importância da Declaração Universal de 1948 na inspiração de tantas constituições do pós-guerra. Esses direitos, porém, não são coincidentes no modo de proteção ou no grau de efetividade. As ordens internas possuem mecanismos de implementação mais céleres e eficazes do que a ordem internacional.”

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2013, p. 215.

⁹⁷ CASADO FILHO, Napoleão. Direitos humanos e fundamentais. (Coleção saberes do direito ; 57). São Paulo: Saraiva, 2012, p. 17.

Por direitos humanos entende-se serem os direitos inerentes a todo e qualquer ser humano, simplesmente pela condição de existir, independentemente do contexto histórico, geográfico, político ou social e correspondem a uma concepção filosófica e anterior à ordem jurídica. Já os direitos fundamentais correspondem aos direitos, liberdades e garantias que são minimamente necessários à uma determinada sociedade e a ela conferidos através de uma ordem constitucional específica.⁹⁸

Para Alexandre de Moraes⁹⁹, a constitucionalização dos direitos fundamentais representa a positivação plena desses direitos e na prática isso se reflete através da possibilidade de acionar o judiciário para buscar a concretização da democracia, sendo o respeito aos direitos fundamentais alicerce para a construção de um verdadeiro estado democrático de direito. Por isso que a institucionalização dos direitos e garantias que tem por finalidade básica o respeito à dignidade humana, consubstanciados tanto na proteção em face do poder estatal quanto do estabelecimento de condições mínimas de vida, pode ser chamado de direitos humanos fundamentais.

Robert Alexy classifica os direitos a ações estatais positivas que o cidadão tem contra o Estado em dois grupos: os que reclamam uma ação fática e os que reclamam uma ação normativa, estando entre este último o direito a um mínimo existencial.¹⁰⁰

De acordo com os ensinamentos de Ana Paula Barcellos, a normatividade do princípio da dignidade da pessoa humana na Constituição de 1988 consiste no núcleo de prestações mínimas que seriam concretamente exigíveis sob pena de violar a dignidade da pessoa humana.¹⁰¹

Ingo Sarlet enquadra os direitos fundamentais como parte indissociável da dignidade da pessoa humana, de forma que em cada direito fundamental se faz presente conteúdo ou uma projeção da dignidade da pessoa humana e devem ser garantidos juridicamente como reforço à própria liberdade e existência humana.¹⁰²

⁹⁸ FRANCO, Marcelo Veiga. **Direitos humanos x direitos fundamentais**: matriz histórica sob o prisma da tutela da dignidade da pessoa humana. O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: interface com o direito constitucional contemporâneo. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 3-28.

⁹⁹ MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**. Teoria Geral. São Paulo: Atlas, 2003.

¹⁰⁰ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 201.

¹⁰¹ BARCELLOS, A. P. de. Normatividade dos princípios e o princípio da dignidade da pessoa humana na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 221, p. 159-188, 2000. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47588>>.

¹⁰² SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 139.

Nesse contexto é que ganham especial importância os direitos, tal qual a cidadania, interligados à noção de dignidade da pessoa humana, já que nunca será possível atender, a um só tempo, a todas as demandas sociais.¹⁰³

Estabelecer qual seria esse mínimo é que é a dificuldade, sendo difícil, para não dizer impossível alcançar uma definição precisa diante da gama de aspectos envolvidos. Diante disso, buscar-se-á reunir conceitos importantes para construir uma concepção. Luís Roberto Barroso associa a dignidade humana aos direitos fundamentais, conferindo-a status de justificação moral e fundamento jurídico-normativo para esses direitos¹⁰⁴. O Autor, no afã de firmar um conteúdo mínimo para o conceito de dignidade da pessoa humana propõe a observação do valor intrínseco afeto a todos os seres humanos e a sua autonomia, ambos limitados por restrições legítimas ligadas a valores sociais ou interesses estatais.

Por valor intrínseco entende-se que a dignidade da pessoa humana corresponde a um fim em si mesmo, é algo que pertence aos seres humanos de forma incondicional e a despeito de seu comportamento. Ou seja, o fato de ser humano já confere a alguém a dignidade e ponto. Autonomia, por sua vez, se entende como o valor intrínseco de cada ser humano, é a capacidade de gerir a própria vida e fazer as próprias escolhas, sobretudo na vida pessoal.

Evidentemente que essa autonomia não se confunde com liberdade irrestrita, dado que esta é inconcebível numa vida em sociedade, aí que entra o terceiro elemento listado acima: as limitações, e que é o ponto norteador da presente discussão. O limite é o divisor de águas entre o conceito amplo de dignidade como um fim em si mesmo e a vida em sociedade. Como elencado acima, valores sociais ou elementos estatais vão balizar na prática a noção teórica que se tem de dignidade e autonomia.

A dignidade da pessoa humana¹⁰⁵ se encontra expressamente prevista em nosso texto constitucional¹⁰⁶ como sendo um dos fundamentos do estado democrático de direito. O respeito

¹⁰³ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 184.

¹⁰⁴ BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação**. Versão provisória para debate público. Mimeografado, p. 04, 2010.

¹⁰⁵ Ingo Wolfgang Sarlet propôs uma conceituação jurídica para a dignidade da pessoa humana: Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humanos.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 60.

¹⁰⁶ Art. 1º, inciso III.

à dignidade da pessoa humana vai nortear as ações e, também abstenções do Estado com vistas a proteger os direitos fundamentais¹⁰⁷. O sentido de dignidade da pessoa humana pode servir então de balizador dos direitos mínimos a serem perseguidos, servindo de limite etiológico na definição desses direitos. Do contrário, jamais seria possível a compatibilização das ações estatais à proteção que se pretende através delas, além de ser questão lógica: não se pode resguardar o que não se conhece.

Para Ricardo Lobo Torres¹⁰⁸ existe um direito às condições mínimas de existência humana digna que demanda uma prestação tanto positiva¹⁰⁹ do Estado, no sentido de promovê-los, quanto negativa, no sentido de não impedir o seu exercício. Para o Autor esse mínimo não possui uma dicção constitucional própria, nem conteúdo específico, sendo uma construção erigida através de conceitos como o de liberdade e pobreza, destacando que a interpretação do conceito de mínimo existencial deve procurar o equilíbrio entre direitos fundamentais e sociais, sem esquecer de incluir a ideia da felicidade, consubstanciada na garantia de uma boa qualidade de vida.

Importante diferenciação quanto à extensão do mínimo existencial nasceu a partir das teorias da escola alemã que prevê que a interpretação mais restrita que se vale apenas da existência do mínimo vital de sobrevivência não atende ao que se espera do mínimo existencial, devendo este compreender uma vida em condições dignas, com uma certa qualidade, portanto¹¹⁰. Essa distinção entre o mínimo sociocultural e o mínimo vital vem sendo utilizada no Brasil, tanto pela doutrina como pelos tribunais, onde tem se compreendido que a garantia de uma existência digna deve ir além da mera sobrevivência física.¹¹¹

Dentro desse contexto, pode-se falar em mínimo existencial enquanto direito pré-constitucional, pois inerente à existência humana, apenas legitimado pela Constituição. O

¹⁰⁷ GUERRA, Sidney; EMERIQUE, Lílian Márcia Balmant. O princípio da dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial, 2006. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Ano VII, Nº 9, p. 379-97, Dezembro de 2006.

¹⁰⁸ TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de direito administrativo**, v. 177, p. 29-49, 1989.

¹⁰⁹ Acerca do tema: RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira da. O direito fundamental a moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação a luz do Estatuto da Cidade. **Veredas do Direito**, v. 6, p. 57, 2009. HACHEM, Daniel Wunder; BONAT, Alan. O ensino médio como parcela do direito ao mínimo existencial. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, v. 14, n. 18, p. 144-176, 2016. CARVALHO, Sonia Aparecida de. O direito fundamental ao saneamento básico como garantia do mínimo existencial social e ambiental. **Revista Brasileira de Direito**, v. 8, n. 2, p. 6-37, 2012.

¹¹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade (da pessoa) humana, mínimo existencial e justiça constitucional: algumas aproximações e alguns desafios. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional**, v. 1, n. 1, p. 29-44, 2013.

¹¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang; DA ROSA, Taís Hemann. Breves notas sobre a dogmática do mínimo existencial no direito brasileiro. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 16, n. 1, p. 217-248, 2015.

conceito de mínimo existencial pode variar com o tempo e conforme a cultura local, mas está necessariamente atrelado à ideia de condições mínimas de existência para um ser humano. Pode-se dizer que o mínimo existencial é aquela parcela de direitos sem a qual o homem não tem condições de viver, mas ainda se trata de um conceito muito amplo, cujos contornos são difíceis de definir.¹¹²

Com relação aos critérios utilizados para determinar o mínimo existencial de um determinado direito fundamental, existe a discussão se deve ser estabelecido segundo uma norma objetiva ou se deve ser considerado um direito subjetivo. Esse enfoque vai repercutir na aplicação do direito, sendo que se o consideramos uma norma objetiva em consequência é a possibilidade da sua não aplicação a determinada pessoa. Contudo, predomina o critério subjetivo, através do qual se confere prevalência ao direito subjetivo do particular em relação à coletividade.¹¹³

Talvez seja mais fácil ao invés de estabelecer qual seria esse mínimo, aproximar o que não seria tolerável em se tratando quando o referencial for a existência digna de um ser humano. Ao invés de falar direito à alimentação pode-se considerar o direito de não passar fome, ou de não ser privado de um lugar para morar ou de ter atendimento médico adequado.

Janaína Lima Penalva da Silva e Debora Diniz ao tratarem de dispositivos da Lei Orgânica da Assistência Social¹¹⁴ chamam atenção para a inadequação do termo instituído pela norma ao fixar um mínimo social usando a sobrevivência como parâmetro. Segundo as Autoras, fixar a sobrevivência como padrão avilta a Constituição Federal por reduzir os direitos sociais aos mínimos necessários à sobrevivência, equiparando o ser humano a quaisquer seres que se mantêm vivos com água e comida.

Assim, não se pode dissociar o conceito de mínimo existencial da ideia de atendimento à dignidade da pessoa humana. Enquanto aquele não está enumerado na Constituição, este é consagrado e considerado princípio fundamental. Ater-se à ideia de mínimo é considerar

¹¹²TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de direito administrativo**, v. 177, p. 29-49, 1989.

¹¹³ LOPES, Ana Maria D. Ávila. A garantia do conteúdo essencial dos direitos fundamentais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 164, p. 7-15, 2004.

¹¹⁴ SILVA, Janaína Lima Penalva da; DINIZ, Debora. Mínimo social e igualdade: deficiência, perícia e benefício assistencial na LOAS. **Revista Katálysis**, v. 15, p. 262-269, 2012.

unicamente a sobrevida material, matiz interpretativa que se opõe aos direitos fundamentais garantidos expressamente pela Constituição Federal.¹¹⁵

A ideia de mínimo existencial se norteia pela necessidade de preservação e garantia das condições mínimas de uma existência digna, dentro da ideia de que a pobreza, por si só, pode ser considerada forma de violação aos direitos fundamentais¹¹⁶. Assim, o conceito de mínimo existencial se relaciona ao de dignidade da pessoa humana, sendo esta diretriz jurídico-material, para a definição do mínimo necessário.¹¹⁷

A sua relevância dentro do sistema jurídico não permite que esse conceito fique em aberto e embora o seu delineamento seja influenciado por aspectos culturais, sociais e econômicos, é possível fixar alguns parâmetros como condições necessárias a uma vida digna. Dentre esses direitos estão os sociais, como saúde, educação e habitação, prestação materiais que visam a garantir uma vida digna, que não se esgota com a sobrevivência, mas com condições em que os indivíduos possam desenvolver a sua personalidade.¹¹⁸

Amartya Sen questiona a posição de Rawls, e acrescenta que deve ser considerada a ideia de liberdade em seu real significado e que a proposta baseada em bens primários é incorreta, pois não está baseada nos fins. Para Sen, o foco deve ser na liberdade em si e não nos bens, pois estes correspondem apenas a um meio de alcançá-la.¹¹⁹

Estado social, em contraposto ao estado liberal não redundando no abandono às liberdades, mas pressupõe que devem ser criadas condições de liberdade, o que por sua vez só se mostra possível através da correção das desigualdades¹²⁰. Para Boaventura de Souza Santos, o Estado deve garantir não apenas igualdade de oportunidades aos diferentes setores da sociedade, mas também assegurar padrões mínimos de inclusão que tornem possível que a cidadania ativa seja efetiva na missão de monitoramento e avaliação.¹²¹

¹¹⁵ SILVA, Janaína Lima Penalva da. **A igualdade sem mínimos: direitos sociais, dignidade e assistência social em um estado democrático de direito – um estudo de caso sobre o benefício de prestação continuada no Supremo Tribunal Federal.** 2011. 203 f. Tese (Doutorado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

¹¹⁶ VIZARD, Polly. **Poverty and human rights: Sen's' capability perspective'explored.** OUP Oxford, 2006, p. 6.

¹¹⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, nº 21, mar./abr./maio 2010, Salvador-Bahia, 2004.

¹¹⁸ WEBER, Thadeu. A ideia de um "mínimo existencial" de J. Rawls. **Kriterion: Revista de Filosofia**, v. 54, p. 197-210, 2013.

¹¹⁹ KANG, Thomas H. Justiça e desenvolvimento no pensamento de Amartya Sen. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 31, p. 352-369, 2011.

¹²⁰ MIRANDA, Jorge. **Os novos paradigmas do Estado social.** In: Conferência proferida em 28 de Setembro de 2011, em Belo Horizonte, no XXXVII Congresso Nacional de Procuradores de Estado.

¹²¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo.** Centro de Estudos Sociais. Oficina do CES. 107, 1998.

Democracia e direitos humanos são considerados fenômenos distintos, com cargos diferentes na esfera política, sendo aquela relacionada à organização do governo e estes vinculados aos direitos individuais e sua defesa. A democracia pressupõe os arranjos institucionais referentes ao processo eleitoral, já os direitos humanos tomam o indivíduo como referência e procuram lhes garantir o necessário a uma vida digna.¹²²

Entretanto, a concretização da cidadania necessita do atendimento aos direitos do cidadão. Sem exercício dos direitos inerentes aos seres humanos não há cidadania. Insta que se discorra sobre tais direitos, estabelecendo quais são e em que medida. Todos os seres humanos, não obstante as suas diferenças biológicas e culturais merecem igual tratamento e respeito e em razão dessa igualdade não existe um indivíduo que seja superior aos demais.¹²³

Para o futuro, vislumbra-se a cidadania com a participação do povo, sendo ele sujeito ativo e passivo da promoção social. Como se pode ver a questão é complexa e interdisciplinar, entrelaçando outras ciências sociais além do direito. A concepção filosófica do que seria a cidadania aliada à concepção política dos deveres do estado e das conceituações relativas às políticas públicas tornam o tema amplo, daí a necessidade de se ater a um conceito específico que guiará o estudo.

Diante de tudo quanto exposto tem-se um conceito largo de cidadania, que insere o cidadão dentro do contexto do Estado Democrático de Direito, inclusive com relação aos direitos sociais e individuais fundamentais relacionados ao conceito de mínimo existencial, como parcela do fundamento da dignidade da pessoa humana.

Para além da perspectiva individual, insere-se a cidadania como componente básico da democracia, já que, para que haja democracia, tem que haver cidadania.

1.2 Políticas Públicas: Noções Gerais

O termo política pública surgiu após a 2ª Guerra Mundial, nos Estados Unidos, diante da necessidade de significação de alinhar o conhecimento científico à gestão governamental, com o fito de atingir melhores resultados¹²⁴. Já no Brasil, o tema demorou mais a ser discutido

¹²² BEETHAM, David. **Democracia e direitos humanos**: direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Direitos humanos: novas dimensões e desafios. Brasília: UNESCO, p. 107-138, 2003, p. 107.

¹²³ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva Educação SA, 1999.

¹²⁴ SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do direito**, n. 56, p. 119-149, 2018.

em razão da própria maneira como o Estado Nacional se construiu, de forma complexa e retardatária, com as dificuldades de um país em desenvolvimento.¹²⁵

Assim, as políticas públicas nasceram da necessidade de se dar racionalidade às ações estatais, dentro de um cenário em que de um lado se tinha surgimento e consolidação do bloco capitalista e, de outro, o capitalismo democrático, que então se via ameaçado¹²⁶. Essa abordagem foi se modificando e as políticas públicas assumiram dentro papel distinto dentro da estrutura Estatal, deixando de ser instrumento de racionalidade para se tornar meio de modificação da realidade social.¹²⁷

À mudança de papel das políticas públicas dentro do Estado, seguiu-se o alargamento e aprofundamento doutrinário e empírico a respeito das questões que as cercam, especialmente aquelas relacionadas à decisão, elaboração, implementação e avaliação. Além disso, tratam das diversas acepções que o termo compreende, da metodologia de implementação e análise, dos agentes envolvidos em todas as fases; reunindo conceitos da ciência política e de outras ciências sociais.

Em razão das características que o cercam e do seu alcance, o estudo das políticas públicas é matéria que interessa diretamente à Ciência Política e à Economia, mas que também importa para o Direito diante da sua capacidade de interferir na sociedade¹²⁸, em especial quanto à necessidade dar concretude aos direitos fundamentais, sem deixar de compatibilizar demandas sociais e gastos governamentais¹²⁹. Além disso, o Direito fornece o respaldo necessário à implementação das políticas públicas, tanto sob o ponto de vista intrínseco, quanto extrínseco.¹³⁰

Maria Paula Dallari Bucci expressa, dentro desse entendimento de instrumento de promoção legal relacionada à previsão constitucional de um direito ou plano, a política pública como conjunto de medidas articuladas de cunho governamental com o objetivo de realizar algo

¹²⁵ COSTA, Valeriano. Políticas públicas no Brasil: uma agenda de pesquisas. *Ideias*, v. 6, n. 2, p. 135-166, 2015.

¹²⁶ VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 8, n. 14, p. 34-65, 2011.

¹²⁷ GOMIDE, Alexandre de Avila; PIRES, Roberto (Edit.). **Capacidades estatais e democracia**: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014. 385 p.

¹²⁸ Para a Professora Maria Paula Dallari Bucci as políticas públicas não constituem categoria definida e instituída pelo Direito, mas arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa, que a ciência do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos do universo jurídico. BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexão sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 31.

¹²⁹ SOUZA, Celina. " Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 18, p. 15-20, 2003.

¹³⁰ SUBIRATS, Joan et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2008.

em atenção à ordem pública, enquadrando-se na seara jurídica justamente quando tem por finalidade a concretização de um direito.¹³¹

Essa contextualização se mostra importante para entender o nascimento do enfoque em políticas públicas no passado e como ele se mostra hoje, pois dada a maneira como se desenvolveu ao longo do tempo e a sua consequente interdisciplinaridade¹³², o estudo das políticas públicas se torna às vezes árduo e demanda a incursão em mais de um ramo científico, alinhando fontes distintas de conhecimento. Tanto é assim, que muitas são as dimensões que o termo “política pública” comporta, podendo se considerar, no estudo acerca das políticas públicas, a dimensão de conteúdo, a dimensão temporal, espacial, os atores e a dimensão comportamental dos usuários.¹³³

Celina Souza, no artigo “Políticas Públicas: uma revisão de literatura”¹³⁴ elenca quatro autores, que contribuíram para a consolidação do termo, Laswell, Simon, Lindbom e Easton. Laswell introduziu a expressão *policy analysis*, traduzido como análise de política pública e compreendido como a forma de conciliação entre o conhecimento científico e as estimativas feitas pelos governos, deixando clara a necessidade de se estabelecer um diálogo entre esses dois atores. Simon destaca que os decisores públicos estão sujeitos a limites decorrentes da própria sistemática das implementações dos programas, manifestadas através da falta de informação, tempo para tomada de decisão, interesse dos decisores, dentre outros. Lindblom questiona a racionalidade dos autores anteriores e propõe que se considere variáveis como eleições e burocracia. Já Easton, em visão mais ampla, compreende as políticas públicas como um sistema mais complexo, cujos resultados dependem de outros fatores como o ambiente.

Muller e Jobert inauguraram uma mudança significativa na compreensão do Estado e das políticas públicas, com a publicação da obra “O Estado em Ação”, passou-se a analisar o Estado a partir das realizações das políticas públicas e, também as políticas públicas passaram a significar a forma de pensar a sociedade e do Estado¹³⁵. Esse é um movimento que se nota

¹³¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexão sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 31.

¹³² MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Ed.). **A política pública como campo multidisciplinar**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2018.

¹³³ SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, nº 16, Dez. 2006, p. 20-45.

¹³⁴ Ibidem.

¹³⁵ GRISA, Catia. As políticas públicas como dispositivos de autoreferencialidade e autoreflexividade das sociedades modernas: contribuições da abordagem de Pierre Muller. In: LIMA, Luciana Leite e SCHABBACH, Letícia (org.). **Políticas públicas : questões teórico-metodológicas emergentes**. Porto Alegre: UFRGS; CEGOV, 2020. Cap. 3, p. 77.

atualmente, em que se percebe uma tendência de valorização da relação entre as ações estatais e o ideal de sociedade perseguido.

Para Muller, as políticas públicas não são um dado, e sim um fato construído pela investigação, cujas metas e objetivos são traçadas a partir de normas e valores e elas não se esgotam a partir dessas metas, geralmente indo além e alcançando outras finalidades que não as inicialmente pretendidas.¹³⁶

Percebe-se que cada um destes autores contribuiu para o amadurecimento do conceito de política pública que se tem hoje. De fato, o estudo das políticas públicas compreende uma gama enorme de conceitos e questões, dado o contexto em que elas se encontram inseridas e envolve diversos fatos e atores desde antes da implementação até a fase de monitoramento.

O ciclo de uma política pública compreende a sua concepção no plano das ideias, seguido da concepção teórica da sua implementação, que se materializa através dos mecanismos utilizados para tal mister e ao final passa pela avaliação dos seus resultados. Pode-se afirmar que se trata de um estudo holístico, onde o todo se mostra mais importante do que a soma das partes.¹³⁷

No tocante à formulação de políticas públicas, trazemos a contribuição da Autora Ana Cláudia Capella, cuja obra propõe uma análise teórica sobre o processo de formulação de políticas públicas¹³⁸. A autora elege dois modelos que considera capazes de explicar a formulação e alteração das agendas governamentais e que a nosso ver se adequam à realidade local, são eles: o modelo de Múltiplos Fluxos proposto por John Kingdon¹³⁹ e o Modelo de Equilíbrio Pontuado proposto por Frank Baumgartner e Brian Jones.¹⁴⁰

A partir da análise da Autora algumas conclusões são importantes: (i) a definição do problema é fundamental e depende de uma construção e interpretação sobre a dinâmica social, (ii) soluções tecnicamente viáveis e que tem imagem fortemente ligadas a uma instituição tem maior chance de chegar ao macrossistema, (iii) a agenda pública está ligada ao contexto político e institucional, (iv) exercem influência sobre a formação da agenda o Executivo, os grupos de

¹³⁶ MULLER, Pierre. **Políticas públicas**. 3. ed. Colômbia: Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 69.

¹³⁷ SOUZA, Celina. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas**. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo, 2002.

¹³⁸ CAPELLA, Ana Cláudia N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, v. 1, p. 87-124, 2007.

¹³⁹ Para mais detalhes consultar: KINGDON, John W.; STANO, Eric. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.

¹⁴⁰ Disponível em BAUMGARTNER, Frank R & JONES, Bryan D. **Agendas and instability, in American politics**. Chicago, University of Chicago Press, 1993.

interesse e a mídia. Além disso, mudanças dentro do próprio governo, seja de gestão ou competência, podem também interferir na agenda.¹⁴¹

A fase seguinte é a da implementação da política pública, onde são executadas as decisões decorrentes da etapa anterior¹⁴². Esta etapa contempla as atividades que ocorrem no sistema político após encerrado o processo decisório e comporta a efetiva realização das ações necessárias à implementação da medida eleita, principalmente através de ações burocráticas e jurídicas.¹⁴³

Com efeito, formulação e implementação são processos decisórios contínuos e que envolvem vários atores que podemos chamar de cadeia decisória, esta cadeia decisória possui vários níveis, hierárquicos ou não. Para além da existências de diversos agentes aptos a decidir está o mais importante que é quem tem o poder de decisão de fato e quais decisões podem ser questionadas.¹⁴⁴

Além da questão conceitual, pode-se considerar a questão principiológica que norteia a organização e a implementação das políticas públicas. Servem de balizadores à matéria elementos como a legalidade, correspondendo a ideia de necessidade de lei para implementação e coercitividade; a autoridade estatal, como ação que deve partir de agentes públicos; a coercitividade, aliada à ideia de controle pelo; a finalidade, que se vincula ao fim público, e a transparência.¹⁴⁵

A tese publicada por Adriana Aranha apresenta um trabalho minucioso de sistematização de vasta literatura que trata do tema da instituição de políticas públicas e traz dentre outras, a conclusão de que a dissociação dos estudos referentes à economia daqueles que tratam da política social resta por fragilizar as duas áreas e de o sucesso de uma política pública está diretamente ligado à participação dos atores da sua formulação.¹⁴⁶

¹⁴¹ CAPELLA, Ana Cláudia N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, v. 1, p. 87-124, 2007.

¹⁴² LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, v. 21, p. 101-110, 2013.

¹⁴³ DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. Fifteenth edition, Pearson, 2017.

¹⁴⁴ LOTTA, Gabriela (Org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2019.

¹⁴⁵ ANDRADE, Aparecida de Moura; SANTANA, Héctor Valverde. Avaliação de políticas públicas versus avaliação de impacto legislativo: uma visão dicotômica de um fenômeno singular. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, n. 3, p. 781-798, 2017.

¹⁴⁶ ARANHA, Adriana V. **Estado em ação: ideias, atores e instituições no enfrentamento da fome e extrema pobreza no Brasil**. Orientadora: Dra. Maria Rita Garcia Loureiro. 2019. 181 f. Tese de doutorado - Administração Pública e Governo. FGV EAESP - CDAPG, São Paulo, 2019.

Outro aspecto relevante acerca do estudo sobre políticas públicas é a sua constante evolução, marcada pela a incorporação de novos paradigmas e desenvolvimento de novas metodologias de estudo. Tome-se como exemplo o método denominado “Mirada ao Revés”, que considera a compreensão do problema público como pressuposto fundamental de análise, a partir de uma nova visão sobre os autores envolvidos¹⁴⁷. Não constitui escopo do presente trabalho detalhar os diversos métodos de análise em políticas públicas, mas apenas ilustrar o quão fértil é esse campo de estudo e a infinidade de desdobramentos possíveis.

Nesse contexto, é importante atentar para o fato de que grande parte da doutrina desenvolvida acerca das políticas públicas tem origem em países cuja realidade diverge bastante da brasileira, o que torna também difícil o estudo. É necessário, pois, tentar compreender o contexto em que essas teorias se originaram, de modo que elas possam ser adaptadas à realidade brasileira. Citemos como exemplo a definição de Charles O Jones, que parte da premissa de que os atos das pessoas têm consequências e que quando a consequência é pública significa que estamos diante de um problema público.¹⁴⁸

Tal premissa não se adequa ao conceito proposto no presente trabalho e traz o alerta quanto à necessidade de se ver com cautela a literatura estrangeira, sobretudo no que toca a sua utilização em situações fáticas distintas da realidade que se pretende estudar. Na verdade, os problemas de uma sociedade são aqueles que ela considera como tal, daí serem as políticas públicas vetor importante no estudo de uma determinada sociedade.

Diante desse cenário, é fundamental a contribuição de autores nacionais como a Professora Maria Paula Dallari Bucci, cuja obra se destaca pela contribuição quanto à associação do estudo das políticas públicas ao Direito, estabelecendo pontos de comunicação entre os dois temas. A autora defende que as políticas públicas configuram meios de agir dos governos com vistas a modificar as estruturas que alicerçam o atraso e a desigualdade que caracterizam os processos de (des)socialização nos países emergentes.¹⁴⁹

A verdade é que, além do conceito de política pública ser polissêmico, de forma que varia na medida da complexidade das relações estabelecidas e do próprio caráter

¹⁴⁷ BOULLOSA, Rosana de Freitas. Mirando ao revés nas políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. **Pensamento & Realidade**, v. 28, n. 3, 2013.

¹⁴⁸ People take actions or propose actions to control their environments-to meet their needs, to solve their problems. Sometimes these actions have consequences for others. When these consequences are perceived by others and considered to be significant enough to be controlled, a public is born.
O. JONES, Charles. **An Introduction to the Study of Public Policy**. University of Pittsburgh. Wadsworth Publishing Company, Inc. Belmont, California. 1970, p. 19.

¹⁴⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 31.

multidisciplinar das áreas envolvidas - tanto que Maria Paula Dallari Bucci sugere a existência de um conceito para o Direito com subsídio em categorias jurídicas¹⁵⁰ - será utilizado para a presente pesquisa o conceito sob a ótica instrumental e finalística como viabilizadora da efetivação e prestação de direito constitucional, que, no caso específico, é o alcance da cidadania.¹⁵¹

1.2.1 Diálogo entre políticas públicas e Direito

No momento em que para a promoção legal de um direito é necessária a execução de uma política pública, esta passa a ser um objeto de interesse jurídico. Além do mais, o estudo das políticas públicas está contextualizado dentro do campo das ciências sociais, tal qual a ciência jurídica, de modo que aí também se estabelece uma relação entre as políticas públicas e o Direito.

A despeito do Direito estar presente em vários aspectos das políticas públicas e ser fundamental uma aproximação entre esses dois campos, em especial em razão da condição do protagonismo das ações estatais com vistas ao atendimento aos direitos constitucionais do cidadão, o tema ainda é pouco desenvolvido do ponto de vista doutrinário.

Os pontos de conexão entre as políticas públicas e o Direito são muitos e exsurtem a partir de premissas variadas. A primeira delas é com relação à norma em si, a letra da lei que serve tanto como meio para fundamentar a implementação de uma política pública – tome-se como exemplo a Constituição Federal – quanto para fornecer os meios de fazê-lo. Ora, se estamos diante de ações estatais, é premissa basilar em nosso ordenamento a necessidade de lei para legitimar a atuação dos agentes públicos.

Além disso, na instauração da política é fundamental o atendimento às normas, estas pode-se chamar de secundárias, que são as orçamentárias, as urbanísticas e aquelas que estão relacionadas à fixação de competências. Outra questão importante é que a política pública deve estar em consonância com as normas que já existem no nosso ordenamento.

Para além do direito enquanto norma positivada existe a relação que parte da premissa de que o Direito não se limita à norma positiva, esta é consequência de um bem maior, que a sociedade em si. Assim, o Direito funciona não como um fim em si mesmo, mas como meio de

¹⁵⁰ Idem. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

¹⁵¹ Utilizando-se, dessa forma, o sentido expresso por BUCCI: “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (...)”. Idem. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

promover o bem-estar social. O Direito e as normas por ele produzidas existem porque existe uma demanda da sociedade, o Direito nesse sentido é instrumento e não legitimador.

Por outro lado, o Direito enquanto conjunto de princípios assume uma posição pré normativa e fornece os fundamentos para os direitos que serão objeto das políticas públicas. Nesse sentido, a norma jurídica positivada assume a posição também instrumental, viabilizando no mundo da vida o que se persegue no mundo das ideias. Essa concepção, obviamente, merece cuidados, tendo em vista não se poder isolar a ação voltada ao atendimento dos direitos fundamentais do sistema jurídico como um todo e desconsiderar aspectos econômicos, sociais, orçamentários dentre outros.

É justamente o que é proposto neste tópico, a análise da relação entre direito e políticas públicas a partir da norma positivada e enquanto elemento teórico-fundamentador do sistema normativo. Assim, o estudo a partir da norma em si divide-se em duas acepções: a norma legitimadora de direitos e aquela que serve como meio de realização desses direitos, como os regulamentos.

Em primeiro lugar, as políticas públicas são formas de concretização de direitos e deveres criados a partir da norma jurídica positivada, é o caso da Constituição Federal e seus inúmeros dispositivos que tratam dos direitos e garantias dos cidadãos. Ainda com relação à norma positivada, o Direito também serve de fonte quanto às questões que permeiam a implementação das medidas, com relação à conformação das instituições que impulsionam, interferem e realizam as políticas públicas.

Ainda dentro dessa perspectiva da norma em si, deve-se levar em conta que atuação governamental é definida e disciplinada pelo Direito, sendo a norma jurídica responsável pela definição das competências nas diversas esferas de atuação de cada ente público, fornecendo a estrutura macro institucional para a implementação das ações públicas. Essa ideia é a de conformação teórica, onde o que se vê é que a existência de uma norma positivada vai servir de base para a implementação das ações estatais, com relação ao conteúdo e ao modo.¹⁵²

Ainda dentro da esfera do Direito material, tem-se a importante contribuição dada pelo Direito Administrativo. A este ramo do Direito Público cabe viabilizar na prática as ações fundamentadas na norma, como explicamos acima, regulamentando as ações implementadas

¹⁵² BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

pelos agentes públicos. Com efeito, pertence ao Direito Administrativo o conjunto de regras que irá trazer os meios de realização das ações estatais.

Assim, a relação das políticas públicas com o Direito Administrativo se manifesta através da sua estrutura enquanto ramo do Direito Público que se ocupa das funções administrativas, ou seja, do processo administrativo em si, cujos atos são fundamentais para sucesso da política. Mas essa é a questão formal e não teleológica que vai fundamentar a implementação das ações governamentais, questões que consideramos mais importantes.¹⁵³

A visão mais ligada à questão normativa e burocrática é a que tem prevalecido no Brasil, onde se percebe um enfoque maior no que não se pode fazer do que naquilo que precisa ser feito. Em contrapartida, carece o sistema de institutos capazes de enfrentar os desafios tecnocráticos impostos à concepção, implementação e gestão dos programas governamentais. O que se vê na prática é uma dicotomia entre os diversos operadores do direito, que assumem papéis distintos a partir da forma como se relacionam com a política pública, se no campo prático, enquanto gestores, administradores ou procuradores ou no campo teórico, como acadêmicos e juízes.¹⁵⁴

Por fim, além do Direito servir como fonte objetiva de uma política pública, pode-se dizer também que ele tem o papel de funcionar como fonte subjetiva, e essa é a nosso ver a maior contribuição que a ciência jurídica pode dar para a construção de uma teoria jurídica das políticas públicas. Enquanto fonte subjetiva, o Direito é a própria essência de das políticas públicas, na medida em que fundamenta necessidade de ações em matéria de direitos fundamentais.

Nessa conjuntura, o Direito fornece o arcabouço teórico para a concepção e identificação das políticas públicas a serem executadas. Em outras palavras, a construção teórica da política pública e seu fundamento de existência dependem do direito, no contexto em que as políticas públicas realizam direitos fundamentais, a ciência jurídica fornece os conceitos do que deve ser atendido a partir das ações públicas.

¹⁵³ BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997.

¹⁵⁴ COUTINHO, R. O direito nas políticas públicas. **A política pública como campo multidisciplinar**. Research Gates, out. 2013, p. 282. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/293824610_O_Direito_nas_Políticas_Publicas>.

O Direito pensado enquanto matiz ideológica apta a justificar a existência e a obrigatoriedade das políticas públicas de cunho social é uma aposta para o futuro da ciência jurídica, que sai do posto de protagonista e se coloca à serviço da sociedade.

Para tanto, deve-se abandonar a ideia de que o Direito se limita a um sistema de normas hierarquizadas e sintetizadas e pensar a ciência jurídica enquanto meio de mudança da realidade, deixando então de assumir uma postura estática para se apresentar enquanto elemento dinâmico, em constante modificação e adaptação à realidade. A essa necessidade de adaptação, em especial, pode-se associar à mudança no paradigma constitucional, com a incorporação dos direitos sociais ao rol dos constitucionalmente protegidos.¹⁵⁵

A abordagem sobre políticas públicas hoje exige uma construção filosófica do ponto de vista do papel do Administrador enquanto agente público dotado do poder de decisão. Em um Estado Democrático de Direito, o respeito à dignidade da pessoa humana eleva as políticas públicas a status de instituição essencial, dada a sua capacidade de transformação da realidade. E para que essa transformação aconteça, é necessário repensar as atividades administrativas com relação às fontes do Direito Administrativo, dissociando-as dos postulados essencialmente legalistas.¹⁵⁶

A democracia tem uma essência que transborda o estabelecimento de um regime puramente e propõe a realização de mudanças de cunho interno, a partir da sociedade e não apenas a alteração de normas e preceitos. É necessário que a adoção do regime democrático represente a busca pela efetiva modificação na estrutura social¹⁵⁷. Leonel Ohlweiler reforça a importância das políticas públicas da construção de um Estado comunitarista e materializador do bem comum, funcionando como “teto hermenêutico” da prática administrativa e estatui que o desafio da redemocratização não é apenas quanto à concessão das liberdades, mas com relação à necessidade equalizar oportunidades para os milhões que se encontram abaixo da linha da pobreza.¹⁵⁸

A intervenção do Estado deve não ser só permeada pelas normas fundamentais do Direito, mas também por elas justificadas, na medida em que se considere a necessidade de assistência por parte do Estado. Pensar na relação entre direito e políticas públicas apenas do

¹⁵⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexão sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-49.

¹⁵⁶ OHLWEILER, Leonel. A construção e implementação de políticas públicas: desafios do Direito administrativo moderno. **Verba Juris**, v. 6, n. 6, p. 269-300, 2007.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ RODRIGUES, Rui Martinho, et al. A (i)legitimidade das políticas públicas: a República entre a igualdade e a especificidade. Rio de Janeiro: Malheiros, 2015, p. 18.

ponto de vista da viabilidade normativa é negar o potencial transformador que a ciência jurídica pode dar à sociedade através da compreensão de que ela se constrói através do Direito e que este dever a servir.

O Estado atua através dos governos, é dizer, de ações governamentais. A ideia de governo está diretamente ligada à de política e compreende aqueles que ocupam posições de poder dentro da organização estatal. Identifica-se aí a vertente política da relação entre políticas públicas e Direito, visto que sua implementação se dá através do poder decisório de um agente político, ficando clara a estreita relação com a ciência jurídica desde o seu nascimento.¹⁵⁹

O governo em um regime democrático corresponde ao povo, sendo este o responsável pela escolha dos que os ocupam. Assim, o governo representa o Estado na implementação e execução das políticas públicas, através de um processo juridicamente regulado.

Nesse ponto, importante contribuição da Constituição de 88 no tocante à implementação de políticas públicas foi a descentralização e o aumento da importância dos governos locais, que por estarem mais próximos à população, podem identificar com maior fidelidade os problemas por ela enfrentados e ser mais eficaz na proposição de soluções. Atribui-se a importância crescente da ação municipal às transferências de atribuições e competências para esses entes, acompanhada do aumento na participação na repartição dos recursos através dos repasses federais e estaduais.¹⁶⁰

Outra contribuição importante do Direito para as políticas públicas é viabilizar a sua institucionalização. Institucionalizar é tornar organizado a partir do uso da norma jurídica¹⁶¹. Através desse processo, a política pública ganha força que contribui para a sua manutenção. No caso dos COMPAZ essa institucionalização é fundamental como fator que o desassocie ao governo e passe a ser uma política do Estado, deixando assim de depender da vontade dos governantes.

¹⁵⁹ FONTE, Felipe de Melo. Desenho Institucional e Políticas Públicas: Alguns parâmetros gerais para a atuação judicial. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, n. 64, 2011.

¹⁶⁰ FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. *Cadernos gestão pública e cidadania*, v. 5, n. 18, 2000.

¹⁶¹ ‘O adjetivo institucional refere-se ao conjunto de estruturas jurídicas, políticas e sociais que o tornam um objeto definido, distinto do ambiente que o cerca, a partir de certa ordenação e unidade funcional sedimentada, que produz a reiteração de determinados comportamentos. Pode-se definir o termo institucionalizar, no sentido da ação governamental, como a iniciativa de estabelecer um determinado padrão de organização – permanente e impessoal, formalmente desvinculado da pessoa do governante ou gestor que desencadeia a ação –, que atua como fator de unidade de vários centros de competência em articulação, visando à composição de distintos interesses, meios e temporalidades, em função da ideia-diretriz. BUCCI, Maria Paula Dallari **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas** / Maria Paula Dallari Bucci. – São Paulo : Saraiva, 2013. P. 154.

O fato de se originar dentro da economia deu às políticas públicas um viés que tendia para a racionalidade, pois eram concebidas enquanto instrumentos à disposição do Estado, de qualquer relação com a sociedade. Hoje se pode dizer que a forma como um governo maneja as políticas públicas diz muito sobre a concepção que ele tem da sociedade atual e futura. A incursão no campos das ideias é uma concepção que ainda vem sendo construída, sendo este um dos objetivos do presente estudo: aproximar as políticas públicas e o direito.

Verifica-se um movimento no sentido de conformar a ação governamental pelo Direito, que demanda uma atenção especial, voltada para a otimização dos gastos e maior aproveitamento dos investimentos nas áreas sociais¹⁶². A democracia necessitava ser implementada de forma a atingir o cotidiano das pessoas, alterando o seu dia a dia e não apenas significando um regime de governo e a forma de fazê-lo são a instituição de ações voltadas para o social.¹⁶³

Entretanto, defende-se que política pública concebida com o objetivo de atender as necessidades básicas necessárias aos seres humanos não são passíveis de avaliação com relação ao se, podendo apenas ser avaliada quanto ao como. Questões como saúde, educação e moradia devem ser parte de uma agenda permanente, que não pode depender diretamente da opinião pública, conquanto possa se dela se beneficiar com relação a dados objetivos de implementação.

Esse alargamento da notoriedade das políticas públicas impende que a discussão desses institutos seja acompanhada do ingrediente jurídico, é dizer, que esteja em conformidade com o Direito de modo que este não venha a impedir o seu bom funcionamento. Deve-se tomar em consideração que além de contribuir para o sucesso da ação governamental, o Direito pode também atravancá-la, criando dificuldades durante a sua implementação. É necessário, então, unir os conhecimentos de ambos os setores para que eles possam andar na mesma direção, colaborando de forma mútua.¹⁶⁴

Além de interferir nos aspectos anteriores e concomitantes às ações estatais, a ciência jurídica também atua na avaliação dessas ações. A avaliação de ações estatais é um campo ainda tímido no Brasil¹⁶⁵, mas que vem ganhando espaço a partir do aumento da participação popular

¹⁶². HACHEN, Daniel Wunder, et al. **Direito administrativo: e suas transformações atuais : Homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho**. Editora ÍTHALA, 2016. P.96

¹⁶³ FINGER, Ana Cláudia. Serviço público: um instrumento de concretização de direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, v. 232, p. 59-82, 2003.

¹⁶⁴ SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito da regulação e políticas públicas**. SBDP, Sociedade Brasileira de Direito Público, Rio de Janeiro: Malheiros, 2014, p. 47.

¹⁶⁵ TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, p. 529-550, 2008.

na gestão da coisa pública e na adoção da transparência nos órgãos da Administração¹⁶⁶. Trata-se de processo fundamental, dado que vai poder viabilizar a análise dos efeitos da medida e propor alterações ou adaptações.¹⁶⁷

Um dos pressupostos da democracia é a noção de *accountability*, livremente traduzida como prestação de contas, que funciona como etapa fundamental do ciclo das políticas públicas e, também como meio de atendimento ao regime democrático. O monitoramento e a avaliação das políticas implementadas por determinado governo assumem o papel de atendimento ao princípio da transparência, viabiliza o exercício da cidadania através da participação popular e contribui para a avaliação da viabilidade da manutenção da medida, além da sua expansão ou réplica.

Interessante abordagem formulada por Carlos Aurélio de Farias¹⁶⁸, é que os estudos que tratam das políticas públicas em sua maior parte focam no nascimento, privilegiando o processo decisório em detrimento da análise pós implementação. No campo da análise das políticas a evolução pode ser percebida a partir do enfoque das ideias e do conhecimento na avaliação e análise.

Propõe-se que o estudo da política pública seja feito a partir da política em si e não a partir do Direito positivado. Há uma certa incongruência em avaliar uma ação governamental através dos elementos estáticos da norma jurídica. Tomando-se como premissa o COMPAZ, e diante de todo arcabouço teórico e prático que o compõe, reduzi-lo à ideia de conformação normativa é subestimar o poder que tem uma ação pública bem executada.

1.2.2 Políticas públicas como instrumento de intervenções estatais

A Constituição Federal estabelece, dentre os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, a erradicação da pobreza e da marginalização a redução das desigualdades sociais e regionais. Em meio à discussão acerca da crise da cidadania¹⁶⁹ e possíveis soluções para esse modelo, emergem as políticas públicas e a necessidade de se prover um mínimo existencial aos cidadãos, em obediência à própria necessidade de se garantir, a todos, uma existência digna.

¹⁶⁶ Ibidem.

¹⁶⁷ FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, jun. 2000.

¹⁶⁸ FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 18, p. 21-30, 2003.

¹⁶⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e governabilidade**: ensaio sobre a (in) governabilidade brasileira. . São Paulo: Saraiva, 1995.

A raiz histórica da pobreza, aliada à concepção que temos de um estado social¹⁷⁰, por uma Constituição Federal que estabelece como objetivo reduzir as desigualdades sociais, reclama o manejo de ações com vistas a mudar essa realidade e possibilitar o gozo de direitos sociais a todos os seus cidadãos. Até porque, apesar da redemocratização do Brasil, ainda permanece uma lacuna não atendida quanto aos direitos fundamentais.¹⁷¹

Nesse cenário de desigualdade é que, tomando-se como parâmetro a norma insculpida no art. 3º da Constituição Federal¹⁷² e o objetivo de concretizar direitos fundamentais¹⁷³, se reclama a intervenção do Estado através de ações específicas que tenham como objetivo primário o combate às desigualdades e a inserção dos que não fazem parte da sociedade.¹⁷⁴

Nesse cenário, é nítida a conexão entre as políticas públicas e os direitos fundamentais sociais¹⁷⁵. É que sendo o Estado o detentor do poder a ele cabe a iniciativa e execução de ações que busquem corrigir essas falhas decorrentes da sua própria inércia, promovendo, assim, a cidadania e melhorando a vida dos que estão sob a égide de suas instituições.¹⁷⁶

Mas em se tratando de direitos constitucionalmente garantidos, qual seria o ideal a ser perseguido? Como estabelecer um critério para se diferenciar os direitos que reclamam uma ação efetiva por parte do Estado? A diferenciação é importante, pois vai servir de referencial para as ações estatais futuras, servindo também para nortear aquelas demandas que são constitucionalmente garantidas e passíveis de perseguição através da judicialização¹⁷⁷,

¹⁷⁰ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Revista de administração de empresas**, v. 50, 2010, p. 112-116.

¹⁷¹ NOVY, Andreas. O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 36, n. 4, p. 121-128, 2009.

¹⁷² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: promulgada em 5 de outubro de 1988, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> .

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

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

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

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

¹⁷³ BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 36, n. 142, p. 35-51, 1999.

¹⁷⁴ BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 251-265, 2018.

¹⁷⁵ SARMENTO, Daniel. **A proteção judicial dos direitos sociais**: alguns parâmetros ético-jurídicos. Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 553-586.

¹⁷⁶ SILVA, Rogério Luiz Nery da. Políticas públicas e administração democrática. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 33, nº 64, p. 57-85, Florianópolis, 2012.

¹⁷⁷ O Autor Joao Trindade Cavalcanti Filho traz uma distinção interessante, classificando os direitos que ensejam a instauração de ações por parte do Estado como direitos sociais imediatamente exigíveis de forma íntegra, direitos sociais não imediatamente exigíveis de forma íntegra e objetivos fundamentais que não constituam

especialmente à vista do que determina a Constituição Federal no §1º do seu art. 5º, quanto à aplicação imediata das normas definidoras de direitos e garantias individuais, o que torna complexa a questão das ações tomadas no sentido de garantir tais direitos.¹⁷⁸

Na obra “Igualdade, uma ideia moral”, Harry Frankfurt observa a necessidade de se ter presente não que todos tenham acesso às mesmas coisas, mas que todos tenham o suficiente para viver com dignidade¹⁷⁹. A igualdade absoluta parece ser um objetivo inalcançável, ao passo que o suficiente se mostra como um patamar mais factível, devendo ser essa a premissa a ser seguida. No caso do Brasil, mais precisamente, infrutífero almejar estrita igualdade material, devendo-se buscar determinar qual a desigualdade que se pode eventualmente tolerar.¹⁸⁰

Tendo-se por base a premissa de que a igualdade plena é um ideal de difícil realização, resta-nos estabelecer um limite moral de tolerabilidade diante dessa situação. Assim, o reconhecimento das diferenças constitutivas de toda formação social não pode permitir a naturalização de um cenário onde alguns sequer dispõem do suficiente para (sobre)viver. Os direitos humanos não se restringem à normativa constitucional, não se limitando ao sistema jurídico estatal. Na verdade, eles fazem parte da agenda pública, não enquanto consequência, mas como causa do processo político e representam a via de manifestação das forças sociais.¹⁸¹

O presente tópico buscará abordar a relação entre o Estado e as políticas públicas a partir do enfoque das políticas públicas enquanto meios postos à disposição do Estado para a

direitos subjetivos direta nem indiretamente exigíveis. MENDES, Gilmar et al. **Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 41.

¹⁷⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. Os direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. **Anuario iberoamericano de justicia constitucional**, n. 8, p. 131-142, 2004.

¹⁷⁹ *In my opinion, this is a mistake. Economic equality is not, as such, of particular moral importance. With respect to the distribution of economic assets, what is important from the point of view of morality is not that everyone should have the same but that each should have enough. If everyone had enough, it would be of no moral consequence whether some had more than others.*

Na minha opinião, isso é um erro. Igualdade econômica não é de importância moral. Com relação à distribuição dos bens econômicos, o que é importante do ponto de vista da moralidade não é que todos tenham o mesmo, mas que todos tenham o suficiente. Se todos tiverem o suficiente, não terá qualquer consequência moral se uns tiverem mais do que outros. (tradução livre)

FRANKFURT, Harry. “Equality as a Moral Ideal.” **Ethics** 98, no. 1 (1987): 21–43. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2381290>>. Acesso em 10 ago. 2022, p. 21.

¹⁸⁰ BARROZO, Paulo Daflon. A ideia de igualdade as ações afirmativas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n° 63, 2004, p. 103-141.

¹⁸¹ KOERNER, Andrei. O papel dos direitos humanos na política democrática: uma análise preliminar. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 18, p. 143-157, 2003.

realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, que é um corte dentro do conceito de políticas públicas firmado por Maria Paula Dallari Bucci.¹⁸²

Para o neoliberalismo deve o Estado ser responsável pela criação e manutenção de uma estrutura apropriada para as práticas do livre comércio, prática que se mostrou não ser muito bem-sucedida, pois as medidas neoliberais não resultaram em crescimento econômicos e foram marcadas pela acentuação das desigualdades sociais¹⁸³. No tocante às ações do Estado, pode-se dizer que estado liberal se estruturou no sentido de nortear o uso do poder de molde a limitá-lo com o objetivo de garantir o exercício dos direitos individuais.¹⁸⁴

Todavia, essa limitação consubstanciada em um deixar de agir se mostrou insuficiente e se fez então necessário voltar o uso do poder estatal com vistas a viabilizar o exercício de direitos e não apenas de impedir eventual moléstia por parte do Estado, em especial em países como o Brasil, que não se amolda ao capitalismo europeu¹⁸⁵. O neoliberalismo e a supremacia do mercado não se mostraram suficientes para resolver o problema da pobreza e da desigualdade social, pelo contrário, acentuou o número de excluídos do sistema.¹⁸⁶

A fase social do Estado de Direito surge então como resposta à inaptidão do Estado Liberal para lidar com a crise social, afinal, não se pode dissociar a ideia de Estado Democrático de Direito da satisfação dos interesses da comunidade, da promoção da dignidade da pessoa humana e o bem do homem¹⁸⁷. E a partir dessa expansão do Estado Social, observou-se uma nova concepção do Direito e a sua instrumentalização. Nesse contexto, como pontua Lenio Streck, o Direito sai do campo teórico para atuar na prática na vida das pessoas, de modo que não se trata apenas de regulamentar o que se pode ou não fazer, mas de assumir uma postura de criador da realidade, através de uma função transformadora.¹⁸⁸

¹⁸² “Políticas públicas são programas de ação governamental que resultam de um processo juridicamente regulado com o objetivo de coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

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

¹⁸³ ANDERSON, Perry et al. **Balanço do neoliberalismo. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

¹⁸⁴ HARVEY, David. **O neoliberalismo. História e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

¹⁸⁵ GREGÓRIO, José Renato Bez de. “Concepção gramsciana de ‘Estado ampliado’, aspectos estruturais e históricos do Estado brasileiro e as políticas públicas” In: COSTA, Joaquim Gonçalves da Costa et alii (orgs.). **Estado, território e políticas públicas [recurso eletrônico]**. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2019, p. 11-32.

¹⁸⁶ NUNES, António José Avelãs. Neoliberalismo e direitos humanos. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 98, p. 423-462, 2003.

¹⁸⁷ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. O estado democrático de direito pós-providência brasileiro em busca da eficiência pública e de uma administração pública mais democrática. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 98, p. 119-158, 2008.

¹⁸⁸ STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição constitucional e hermenêutica: perspectivas e possibilidades de concretização dos direitos fundamentais-sociais no Brasil. **Novos estudos jurídicos**, v. 8, n. 2, p. 250-302, 2003.

Adota-se, portanto, uma concepção de Estado assistencialista, justificada pelo pacto social e com respaldo nas diretivas constitucionais para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Para além do texto constitucional, os direitos humanos são uma realidade que não pode ser negada, sendo eles próprios o fundamento primeiro da necessidade de se assistir aos que necessitam de ajuda para poder viver dignamente.¹⁸⁹

Enquanto instrumentos à disposição do Estado para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, as políticas públicas pertencem ao direito público em sentido lato. E podemos dizer que o interesse público transborda a acepção estritamente jurídica e alcança o espectro humano, constituindo o próprio Estado enquanto fundamento que une as pessoas naquilo que podemos chamar de comunidade.¹⁹⁰

A crescente necessidade de materialização da letra constitucional, inclusive com o crescente ativismo judicial e a conseqüente judicialização das políticas públicas¹⁹¹, representam circunstâncias que revelam a importância de uma organização do Estado com vistas a atender ao que dispõe a Constituição, sob pena de ter que fazê-lo de maneira forçada e desorganizada. E a falta de organização acarreta maior gasto e menor utilidade do dinheiro público, pois na concessão de direitos através de decisões judiciais existe uma realização isolada, sem a vantagem da organização e sistematização do todo.¹⁹²

Com a juridificação da política, a noção de governo passa a ser um elemento crescentemente disciplinado e legitimado pelo Direito¹⁹³. Acontece que muitos são os direitos a serem concretizados e os recursos não crescem na mesma proporção, de modo que ações por parte do Estado demandam a eleição de prioridades e um planejamento estratégico para que o seu aproveitamento seja o melhor possível.¹⁹⁴

Há, pois, que se compatibilizar a dicotomia entre o dever ser estabelecido pela Constituição e todo o sistema jurídico e a realidade como ela se apresenta na prática em matéria

¹⁸⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 110.

¹⁹⁰ HAEBERLIN, Martín; COMIM, Flavio. Todos e cada um de nós: o interesse público como critério de desenvolvimento humano. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 10, n. 1, 2020.

¹⁹¹ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de e ZAGO, Mariana Augusta dos Santos. Controle de políticas públicas pelo poder judiciário: breves ideias a partir do modo de estruturação da jurisdição. **Direito da regulação e políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 101.

¹⁹² CUSCIANO, Dalton Tria. **Direito ao ensino infantil**: como o judiciário vem construindo. Direito da regulação e políticas públicas. São Paulo: Malheiros, 2014.

¹⁹³ BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Themis**: revista da ESMEC, v. 4, n. 2, p. 13-100, 2016.

¹⁹⁴ REYMAO, Ana Elizabeth Neirão; CAÇAPIETRA, Ricardo dos Santos. Políticas públicas e a concretização de direitos sociais: tomada de decisão, arquitetura de escolhas e efetividade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 542-566, 2018.

de direitos fundamentais. O não atendimento às prescrições normativas pode trazer a sensação de que o Direito não passa de retórica escrita. Mas, por outro lado, não se pode esquecer que o Direito tem dentre os seus propósitos o de alterar a realidade e contribuir para a construção de uma sociedade melhor.¹⁹⁵

Eloisa de Matos Höfling, ao discorrer sobre o Estado e as políticas públicas sociais, destaca que as políticas públicas são papel do Estado, mas que se realizam através dos governos, sendo este os agentes políticos os responsáveis pela sua formulação e execução, seja ela direta ou indireta. Além disso, defende a interpretação do papel do Estado para além da burocracia estatal de implementação de medidas consideradas estatais. A Autora defende que a Administração pública estabeleça como prioritários programas de ação universalizantes, considerando as políticas sociais como ações do Estado voltadas para a diminuição das desigualdades decorrentes do processo econômico.¹⁹⁶

Esse viés interpretativo legitima o uso das políticas públicas por parte do Estado para corrigir distorções, que no caso do Brasil não se limitam ao capitalismo. Em países com alto nível de pobreza e demanda excessiva por medidas visando diminuir problemas tais como a fome, é fundamental que haja um cuidado na eleição e elaboração das políticas públicas, de modo que se obtenha o máximo retorno dos investimentos realizados.

Assim, as políticas públicas funcionam como um elo entre direitos constitucionalmente garantidos e a necessidade do Estado de concretizar esses direitos, cuja importância se sobrepõe em se tratando de países subdesenvolvidos (emergentes), onde a demanda do Estado não se limita às instituições, mas assume papel fundamental na modificação da estrutura social.¹⁹⁷

Contudo, ainda que relevante a sua importância, a eleição, implementação e condução das políticas públicas ainda se mostra atrelada à agenda política, daí a necessidade de se conduzirem estudos com vistas a legitimar a separação entre o que é matéria de governo e o que deve ser matéria de Estado, preocupação da autora Marta Arretche ao publicar em 2003, o Dossiê de Pesquisa em Política Pública.¹⁹⁸

¹⁹⁵ BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

¹⁹⁶ HÖFLING, Eloisa de. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, v. 21, p. 30-41, 2001.

¹⁹⁷ Sobre o tema: LOPES, Ana Maria D.'Ávila. A garantia do conteúdo essencial dos direitos fundamentais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 164, p. 7-15, 2004.

¹⁹⁸ ARRETCHÉ, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, p. 7-10, 2003.

Sofia Fleury, ao abordar o tema da democracia como medida de exclusão da desigualdade social¹⁹⁹ defende que a construção da democracia em países marcados pela desigualdade como os que compõem a América Latina pressupõe a criação de um direito de quinta geração, que se manifesta para além dos direitos civis, políticos sociais e difusos e que corresponde à demanda pela gestão participativa das políticas públicas, em especial as sociais.

Considerando o impacto social que têm as ações estatais não se pode dissociar a eleição e implementação de políticas públicas da sociologia, ficando obsoleta a ideia de que as políticas públicas constituem fenômenos apenas gerenciais, administrativos ou políticos²⁰⁰. A ideia de pragmatismo vem sendo substituída por um enfoque maior aos campos das ideias e do conhecimento como norteadores das tomadas de decisão.²⁰¹

Verifica-se uma tendência à adoção da tese construtivista em sede de implementação de políticas públicas, em detrimento do racionalismo. Essa metodologia, embora ainda incipiente, apresenta potencial para colaborar no processo de elaboração, implementação de políticas públicas, merecendo destaque a possibilidade de uma análise mais personalizada, que toma como premissa um estudo mais detalhado dos aspectos que cercam as tomadas de decisão acerca das medidas adotadas e priorizadas pelo Governo.

Esse método, inclusive, se volta para os problemas que deram origem à política, investigando a razão de sua existência através da análise da própria sociedade²⁰². Trata-se de uma avaliação mais profunda e certamente tormentosa, mas que propõe um mergulho verdadeiro nas questões que deram origem aos problemas.

Se antes o enfoque era nos agentes e na racionalidade das ações, hoje ele se volta para o campo das ideias. Sob essa nova ótica, importa focar a ação estatal no bem-estar público, buscando-se mais eficiência²⁰³. Essa migração permite que se dissocie as demandas de governo daquelas que cabem ao Estado e, no que tange a políticas públicas, contribuem para o fortalecimento a partir de modelos cuja eficácia já foi alcançada.

¹⁹⁹ FLEURY, Sonia. **Democracia com exclusão e desigualdade**: a difícil equação. Rio de Janeiro: PNUD, 2004.

²⁰⁰ BARCELOS, Márcio. O papel das ideias nos processos de construção de políticas públicas: abordagens sintéticas versus abordagens pós-empiricistas. **Anais do 1º Seminário Internacional de Ciência Política. Estado e Democracia em mudança no Século XXI**, v. 1. UFRGS, 09, 10 e 11 set. 2015.

²⁰¹ Sobre o viés cognitivo na formulação de políticas públicas: TABAK, Benjamin Miranda; AMARAL, Pedro Henrique Rincon. Vieses cognitivos e desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 472-491, 2018.

²⁰² CEJUDO, Guillermo M. Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista (Discourse and Public Policy: A Constructivist Approach). **Documento de trabajo del cide**, n. 205, 2008.

²⁰³ VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. **Revista internacional de direitos humanos**, v. 8, n. 14, p. 34-65, 2011.

Dessa forma, é importante trazer esse conceito de essencialidade de políticas de inclusão social para que não se permita que se sobressaia a máxima de que a política pública é aquilo que o Estado, no caso o governo, quer que ela seja. Há que se defender a necessidade de elevar políticas que alcancem os menos favorecidos ao patamar de matéria de interesse público, para atender aos que mais delas necessitam.²⁰⁴

Um dos objetivos do estudo da relação entre as políticas públicas e o Direito é a necessidade de sistematizar o conhecimento teórico sobre as políticas públicas de modo a torná-las mais efetivas, racionais e compreensivas, aprimorando as intervenções que partem do poder públicos. O ponto de partida é política enquanto força decisória, exteriorizada pelo governo e sistematizada pelo Direito, que por sua vez se reconhece a partir do Estado²⁰⁵. O Estado, por sua vez constrói a sua legitimidade por meio da implementação de serviços públicos, sendo eles a parte mais tangível com maior potencial de abrangência de um ente público.²⁰⁶

O direito não se exaure na lei, mas aperfeiçoa-se com as relações humanas e o cotidiano, de modo que a ciência jurídica não se limita à dogmática jurídica e assume uma posição importante nos mais variados aspectos do ser humano²⁰⁷. Além disso, atendimento aos direitos fundamentais não deve depender da generosidade dos governantes, ele reforça a dignidade das pessoas e estão ligados à necessidade de uma provisão mínima e na busca pelo mais perto que se possa da igualdade.²⁰⁸

Tal entendimento sustenta a ideia de que não existe escolha por parte dos governos, mas sim a obrigatoriedade de atuar em benefício da defesa das instituições democráticas, sendo a promoção da cidadania através dos direitos fundamentais não uma escolha, mas um consectário da democracia.²⁰⁹

Por outro lado, a despeito da reconhecida importância de se atender às necessidades humanas, não se pode ignorar que a realização desses direitos envolve custos e os recursos são limitados. Para compatibilizar essa situação antagônica, deve o agente público lançar mão

²⁰⁴ BILHIM, João. Políticas públicas e agenda política. *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, v. 2, n. 99-121, p. 5-20, 2008.

²⁰⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 26.

²⁰⁶ POLLITT, Christopher. *New perspectives on public services: place and technology*. Oxford University Press, 2012.

²⁰⁷ AQUINO, Sérgio. *Fundamentos de uma Cidadania Sul-Americana: ética, fraternidade, sustentabilidade e política jurídica* [recurso eletrônico]. Porto Alegre, RS: Fi, 2019, p. 51.

²⁰⁸ ALLEGRE, Marcelo. Igualdad, derecho y política. *Aquiescencia, blog de derecho internacional*, 29 maio 2010, p. 79.

²⁰⁹ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 93.

técnica da Análise Econômica do Direito, área emergente da ciência jurídica que trata dos impactos financeiros na avaliação de leis, instituições legais e políticas públicas, propondo a realização de avaliação do seu custo-benefício.²¹⁰

Essa é uma questão delicada quando se está diante de ações governamentais tomadas diante de situações em que a pobreza e a vulnerabilidade são em níveis extremos. Em casos como esses, entendemos que se mostra difícil atender a um parâmetro economicamente aceitável de custo-benefício, mas que certamente não afasta a necessidade de se monitorar a utilidade dos investimentos públicos realizados.

É necessário que haja uma compatibilização entre a análise e os objetivos desejados através da política, levando-se também em consideração outros aspectos que não sejam apenas os econômicos, utilizando-se os conceitos da economia como auxiliares na busca por decisões mais eficientes e, assim, justas. Do contrário, corre-se o risco de se ater unicamente às questões econômicas, como por exemplo a maximização das riquezas e abandonar a ideia de bem-estar social.²¹¹

Por outro lado, o problema da escassez de recursos, em lugar de servir como meio limitador de direitos, quando bem compreendido e sistematizado pela ciência jurídica, pode funcionar como um instrumento poderoso de transformação social, servindo, inclusive como justificativa para o próprio Direito.²¹²

Nesse contexto, ferramenta importante na abordagem das relações entre Direito e Economia é a Análise Jurídica da Política Econômica, conjunto de ideias que considera o Direito enquanto ação social, onde podem estar presentes tanto interesses materiais quanto ideais, a depender o contexto. No tocante às políticas públicas, a Análise Jurídica da Política Econômica contribui através da “análise posicional”, estratégia analítica que busca caracterizar e avaliar a fruição de um determinado direito subjetivo, com o objetivo de identificar falhas no acesso e gozo de direitos fundamentais.²¹³

Como visto, a ideia de democracia vai além do estabelecimento de um regime político de representação, ela compreende, igualmente, um ideal onde as pessoas tenham condições

²¹⁰ TABAK, Benjamin Miranda. A análise econômica do direito: proposições legislativas e políticas públicas. **Revista de informação legislativa**, v. 52, n. 205, p. 321-345, 2015.

²¹¹ GALDINO, Flavio. **Introdução a teoria dos custos dos direitos**: direitos não nascem em arvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 248.

²¹² PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. **Escasez y solidaridad**: una reflexión desde los clásicos. Universidad Carlos III de Madrid; Boletín Oficial del Estado: Madrid, 1997, p. 92.

²¹³ CASTRO, Marcus Faro de; FERREIRA, Hugo Luís Pena (Comp.). **Análise jurídica da política econômica**: a efetividade dos direitos na economia global. Curitiba: CRV, 2018, p. 30.

mínimas para exercerem a cidadania, consubstanciada ela no exercício dos direitos à liberdade e igualdade. A democracia rege as relações sociais sob uma miríade de aspectos que transcendem ideias como a prevalência da vontade da maioria, inclusive por que ela alberga, em determinadas situações, pretensões com o intuito de proteger direitos fundamentais.²¹⁴

Nesse contexto, as políticas públicas passam a tomar um papel de destaque a partir do momento em que há que se compatibilizar a existência de demandas sociais com a limitação orçamentária do Estado, sobretudo considerando-se o fato de o número de obrigações deste refletir uma tendência de crescimento decorrente da difusão das ideias de direitos a serem garantidos aos cidadãos por meio das instituições estatais.

²¹⁴ ABBOUD, Georges. **Democracia para quem não acredita**. Belo Horizonte: Letramento, 2021, p. 123.

2 OS COMPAZ COMO POLÍTICA PÚBLICA DE PROMOÇÃO DA CIDADANIA E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

2.1 Considerações gerais sobre os COMPAZ

O presente trabalho estuda o COMPAZ, política pública com foco na redução da violência através do manejo de serviços voltados para a redução das desigualdades sociais adotada no Recife. Os COMPAZ são centros comunitários localizados em bairros estratégicos da cidade, concebidos para levar à população mais carente serviços públicos de qualidade e promover a convivência em um espaço sadio.

Os serviços ofertados são os mais diversos e vão desde atividades esportivas para adultos e crianças, até mediação de conflitos e assistência social. É um projeto que foi inicialmente inspirado nas “Bibliotecas Parque” implantadas na Cidade de Medellín²¹⁵ (Colômbia) e que conta hoje com quatro unidades no Recife, com previsão de construção de mais quatro, já autorizadas pelo prefeito em exercício.

Os COMPAZ estão atrelados ao um programa do Governo do Estado de Pernambuco denominado “Pacto Pela Vida”²¹⁶, cujo objetivo primordial é a redução da violência através de uma série de ações institucionais correlacionadas. A primeira unidade foi inaugurada em 2016 e com o passar do tempo já conta com outras três unidades, havendo, ainda, autorização do Executivo local para a construção de novas quatro. Além disso, encontra-se uma unidade em

²¹⁵ *Las bibliotecas públicas son un escenario valioso para la gestión de procesos para el desarrollo de las comunidades. Sin embargo, es muy importante que las bibliotecas se reestructuren y se orienten hacia las nuevas necesidades de las sociedades actuales, por lo que estas deben reinventarse como un espacio contemporáneo propio, no solo para la lectura y el conocimiento, sino para el encuentro, el libre esparcimiento, la socialización, la producción artística, la educación y el desarrollo comunitario.*

As bibliotecas públicas são um cenário valioso para a gestão de processos para o desenvolvimento das comunidades. Desta forma, é muito importante que as bibliotecas se reestruturem e se oriente para as novas necessidades das sociedades de hoje, por isso estas devem se reinventar como um espaço contemporâneo próprio, não só para leitura e conhecimento, mas para o encontro, recreação gratuita, socialização, produção artística, educação e desenvolvimento comunitário. (Tradução livre)

RODRÍGUEZ, Jonatan Alejandro Cuadros; VALENCIA, Jackeline; ARIAS, Alejandro Valencia. Las bibliotecas públicas como escenarios de participación ciudadana e inclusión social. **Rastros Rostros**, v. 15, n. 29, p. 73-81, 2013. Disponível em: <<https://www.semanticscholar.org/paper/Las-bibliotecas-p%C3%BAblicas-como-escenarios-de-e-Cuadros-Rodr%C3%ADguez-Valencia/f1db59e95be7870f6592c50f93ed5f3f86320975>>. Acesso em 10 ago. 2022.

²¹⁶ O **Pacto pela Vida** é uma política pública de segurança, transversal e integrada, construída de forma pactuada com a sociedade, em articulação permanente com o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Assembleia Legislativa, os municípios e a União. O marco inicial foi a elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública (PESP-PE 2007), do qual saíram 138 projetos estruturadores e permanentes de prevenção e controle da criminalidade, produzidos pelas câmaras técnicas, aglutinados em torno das linhas de ação e executados por organizações do Estado e da sociedade. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE PERNAMBUCO. **Pacto pela vida**. Disponível em: <<https://www.seplag.pe.gov.br/pactos>>. Acesso em 04 ago. 2022.

Petrolina que recentemente recebeu da ONU prêmio em reconhecimento pela sua excelência no enfrentamento da violência urbana e das desigualdades sociais.

O COMPAZ foi implantado em 16 dos 94 bairros da Cidade do Recife, justamente naqueles onde eram registradas as mais altas taxas de incidência de crimes violentos letais e desigualdades sociais. São quatro centros, sendo que cada um deles atende a mais de um bairro. O projeto faz parte de uma política de segurança pública multinível mais ampla implementada pelo governo do estado de Pernambuco, chamada “Pacto pela Vida”, que visa aumentar a segurança em áreas com altos índices de criminalidade. O COMPAZ engloba uma estratégia de prevenção ao crime que inclui atividades educativas, culturais e recreativas para manter os jovens fora das ruas em um ambiente seguro.

Dentre os quatro centros que existem hoje, o primeiro, COMPAZ Eduardo Campos, foi inaugurado no ano de 2016 e está localizado no bairro do Alto Santa Terezinha, na zona norte da cidade, um bairro marcado pelo tráfico de drogas e pela violência. Em 2017 foi inaugurado o segundo COMPAZ, localizado no bairro de casa amarela – COMPAZ Escritor Ariano Suassuna, em 2019 o COMPAZ Governador Miguel Arraes em 2020, foi concluída a quarta unidade da rede, a unidade Don Hélder Câmara. A localização dos centros sempre adotou como critério o grau de vulnerabilidade social da comunidade a ser beneficiada pelo equipamento.

A expansão do COMPAZ e o seu reconhecimento como caso de sucesso, fazem deste equipamento um instrumento importante no combate às desigualdades sociais e na concretização da cidadania. Assim, os problemas da marginalização e da desigualdade social, aliados à necessidade de uma ação do Estado para combatê-los, traduzem a importância do estudo de uma política pública dotada de destaque local e da potencialidade de amplificação e replicação nos âmbitos estadual e nacional.

O COMPAZ aposta no incremento de uma cadeia de redes de prevenção criminal e na prestação de serviços de qualidade às pessoas mais vulneráveis econômica e socialmente, que demandam uma ação mais efetiva do Estado. A ideia central do projeto é estreitar os laços da comunidade através da convivência, afastar as crianças das ruas por meio da promoção de atividades desportivas e culturais e possibilitar uma nova perspectiva de vida para as pessoas, o que teria como resultado a redução da violência.²¹⁷

²¹⁷ Sobre a ideia de construção social do território e de cidades para o povo, sugere-se a seguinte leitura: CORTÉS-MILLÁN, Germán Andrés. Ciudades para la Gente: perspectivas situadas e interculturales desde el movimiento social y popular en Bogotá. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, v. 9, n. 2, p. 254-273, 2019.

Isso é feito através da criação de um espaço público, gratuito e de livre acesso às pessoas, de modo que qualquer um possa frequentar, apenas necessitando realizar um cadastro junto à Administração. Para muitas pessoas, esses lugares representam uma segunda casa e consistem em um ambiente onde elas podem ter momentos de lazer e descontração. Portanto, não se trata apenas de um serviço público de qualidade, mas também de um local sadio, onde os cidadãos podem ser praticar atividades que lhes tragam lazer, prazer e relaxamento, além de receberem assistência governamental em questões quotidianas, como mediação de conflitos e agenciamento de empregos.

Os estudos até então conduzidos avaliam a redução da violência nas áreas servidas pelos COMPAZ, tendo sido utilizada a taxa de crimes letais contra a vida como referência²¹⁸. Já a presente pesquisa busca avaliar a política pública sob um prisma mais amplo, com avaliações de outros dados a fatores que transbordam a questão da violência, dado que este fenômeno está atrelado a outras questões sociais.

As perguntas que se colocam são: o que esses centros comunitários têm a nos ensinar sobre as políticas públicas realizadas no Município do Recife? Os COMPAZ de fato promovem a cidadania e reduzem as desigualdades? Como podem servir de parâmetro para a elaboração de outras políticas públicas e, ainda, como podem nortear a difusão dessas ações para outros órgãos?

2.1.1 Concepção: a inspiração no modelo colombiano e o conceito de “cultura de paz”

Como visto, o COMPAZ foi concebido com base na experiência colombiana, de gestão, em especial das “Bibliotecas Parque” da Cidade de Medellín, e corresponde a um dos pilares centrais das diversas ações tomadas pelo poder público local com vistas a combater a violência.

Nos anos de 1990, Medellín era tida como a cidade mais violenta do Mundo e seu nome era automaticamente associado ao narcotráfico, sendo notícia frequente na mídia o elevado número de homicídios registrados na cidade²¹⁹. Hoje, a cidade é exemplo de cidadania e tem muito a nos ensinar, e se destaca não apenas no combate à violência, mas também na construção de uma cidade para todos, tendo sido reconhecida, inclusive, como a cidade mais inovadora do

²¹⁸ De acordo com dados fornecidos pela Prefeitura do Recife. (tabela anexa)

²¹⁹ COLORADO, Nelson Matta. Las dos caras de los homicidios en Medellín en 2021. **El Colombiano**. 04 jan. 2022. Disponível em: <<https://www.elcolombiano.com/antioquia/las-dos-caras-de-los-homicidios-en-medellin-PA16258601>>.

mundo²²⁰. O passar dos anos só reforçou essa tendência e Medellín é, atualmente, considerada referência no uso e ocupação do espaço público.

A Prefeitura do Recife possui um intercâmbio com a Prefeitura de Medellín e esse contato inspirou a concepção e a instalação do COMPAZ²²¹. A partir do contato com experiência cidade de Medellín, foram incorporados ao COMPAZ conceitos importantes, dentre eles destaca-se a “cultura de paz”²²² e a ideia de “cultura cidadã”, além da máxima de que “o oposto da violência é a convivência”²²³. Dessa relação decorre a concepção inicial do COMPAZ, que é a de um centro comunitário desenhado com o intuito de reduzir a violência através da participação estatal na vida das pessoas econômica e socialmente vulneráveis.

A proposta inicial dos centros era a de representar uma alternativa de controle da violência através da prevenção ao lugar da repressão e para isso oferecem uma série de atividades culturais e desportivas, além de serviços à comunidade e são uma forma de integrar os moradores de determinada região da cidade, promovendo, sobretudo, atividades extracurriculares, além de acesso à internet e bibliotecas de primeira linha.

Assim, os COMPAZ podem ser entendidos como intervenções urbanas locais que viabilizam a reunião da comunidade, através de equipamentos que tendem a promover esse encontro, por meio do lazer, da cultura e do esporte e, através da prestação de serviços de públicos, atividades desportivas e culturais, cursos profissionalizantes, dentre outros. Além da

²²⁰ COLOMBIA CO. **Medellín fue reconocida como la ciudad más innovadora del planeta**. Medio ambiente. (s.d.). Disponível em: <<https://www.colombia.co/medio-ambiente/innovacion/medellin-fue-reconocida-como-la-ciudad-mas-innovadora-del-planeta/>> . Acesso em 01 ago. 22.

²²¹ A iniciativa partiu do atual Secretário de Defesa Social, Murilo Cavalcanti, que visitou Medellín em 2006 e se encantou com o modelo colombiano de gestão, além da forma como a cidade de Medellín conseguiu mudar sua realidade a partir da implementação de políticas públicas voltadas para a promoção da cidadania. Antes de iniciar o projeto, o Secretário de Segurança Pública de Recife visitou a experiência colombiana mais de 30 vezes. Em um dos estados com uma das piores taxas de homicídio no país, Murilo Cavalcanti percebeu que não bastariam políticas de segurança isoladas para reverter a situação. E se as taxas de urbanização não param de crescer no Brasil, podendo chegar a mais de 90% da população até 2030, os desafios urbanos ganham centralidade para o entendimento do mundo.

²²² Construir uma Cultura de Paz é promover as transformações necessárias e indispensáveis para que a paz seja o princípio governante de todas as relações humanas e sociais. São transformações que vão desde a dimensão dos valores, atitudes e estilos de vida até a estrutura econômica e jurídica, as relações políticas internacionais e a participação cidadã, só para citar algumas. Promover a Cultura de Paz significa e pressupõe trabalhar de forma integrada em prol das grandes mudanças ansiadas pela maioria da humanidade – justiça social, igualdade entre os sexos, eliminação do racismo, tolerância religiosa, respeito às minorias, educação universal, equilíbrio ecológico e liberdade política. Em: MILANI, Feizi M., JESUS, Rita de Cássia Dias Pereira de (orgs.). **Cultura de paz: estratégias, mapas e bússolas**. Salvador : INPAZ, 2003, p. 31.

²²³ SILVA, Bráulio Figueiredo Alves da. **Políticas públicas de prevenção e redução de homicídios: a experiência do “Fica vivo!”**, em Belo Horizonte e do “Pacto pela vida”, em Pernambuco. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, Ministério da Justiça e Cidadania e Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

escolha do serviço em si, há uma preocupação quanto à qualidade das instalações físicas e dos materiais e equipamentos disponibilizados ao público.

Constituem, ainda, uma ferramenta importante na criação de uma relação de confiança entre o Poder Público e a comunidade e no fortalecimento e integração entre os membros da comunidade em si. Através do desenvolvimento de atividades educativas, recreativas e esportivas, o senso de reconhecimento e a fruição do espaço público são fortalecidos, permitindo que as diferentes comunidades assumam um senso de responsabilidade na gestão, uso, cuidado, promoção e sustentabilidade destes espaços.

Ou seja, trata-se de um lugar para onde as pessoas podem ir quando necessitarem de ajuda em alguma seara da sua vida, não sendo apenas um espaço destinado à prática de atividades desportivas e culturais, mas também uma espécie de *hub* que conecta as parcelas mais vulneráveis da cidadania a todas as políticas públicas de que dispõe o município de Recife, políticas cuja efetividade, convém lembrar, se busca compreender no presente trabalho.

Um ponto chave do COMPAZ é a presença de bibliotecas públicas de qualidade, onde são oferecidos além de opções de títulos variados, jornais, revistas, espaço para uso de internet e convivência²²⁴. As bibliotecas centralizam as atividades de leitura e estudo e a frequência a estes locais ensina não apenas através da leitura, também a partir do uso consciente do espaço e da necessidade de respeito ao material disponibilizado e ao próximo.²²⁵

A sistemática copiada do modelo concebido e estruturado em Medellín eleva as bibliotecas a espaços centrais, especialmente em razão do seu potencial transformador através da leitura e da educação, esta numa acepção ampla, não apenas do acesso ao estudo, mas também a forma de se comportar, o respeito às pessoas e ao espaço compartilhado. Assim, esses locais representam a importância que tem a educação e a cultura como alicerces para transformação social e a construção de uma cultura cidadã.²²⁶

A existência de uma formação para além da escola permite que os jovens tenham mais oportunidades de acesso à cultura e educação, além de criar um cenário produtivo, evitando,

²²⁴ Sobre o tema das bibliotecas públicas como espaços de desenvolvimento urbano e sociocultural: GIRALDO, Yicel Nayrobis Giraldo; BETANCUR, Gloria Elena Román; POSADA, Ruth Elena Quiroz. La biblioteca pública como ambiente educativo para el encuentro ciudadano: un estudio en la Comuna 1 de Medellín. **Revista Interamericana de Bibliotecología**, v. 32, n. 1, p. 47-84, 2009.

²²⁵ Sobre as bibliotecas em Recife, sugere-se o estudo: SILVA, Letícia Gomes da. **Mediação cultural na Rede de Bibliotecas Pela Paz em Recife**: um estudo de caso. Trabalho de conclusão de curso de Bacharel em Biblioteconomia. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco, 2018.

²²⁶ GALLEGO, Luz Estela Peña. Las bibliotecas públicas de Medellín como motor de cambio social y urbano de la ciudad. **BiD: textos universitaris de biblioteconomia i documentación**, n. 27, dez. 2011. Disponível em: <<https://bid.ub.edu/27/pena2.htm>>. Acesso em 15 ago. 2022.

por exemplo, a realização de atividades criminosas²²⁷. No caso específico das crianças, as bibliotecas desempenham um papel que vai além do acesso à cultura e ao conhecimento e que se manifesta na sua inserção na comunidade, autovalorização e percepção do outro²²⁸, enquanto indivíduo. E mais ainda, a existência desses espaços possibilita a frequência a um ambiente saudável e seguro enquanto os pais estão ausentes trabalhando²²⁹. Tudo isso está relacionado à divulgação da cultura de paz.

As bibliotecas foram o ponto de partida, mas a concepção dos centros comunitários engloba outros serviços de relevância para a comunidade²³⁰, todos centralizados em um só lugar, sendo a centralização, a nosso ver, um diferencial importante que distingue esses centros de outros equipamentos urbanos e os torna únicos. Uma consequência da centralização é a possibilidade de estreitamento dos laços entre o poder público e a comunidade, criando uma relação de confiança que contribui tanto para a questão do pertencimento quanto para a participação popular.

Como se pode perceber, a influência desses espaços na vida dos seus usuários é ampla. Além do acesso direto a novos conhecimentos e, portanto, à possibilidade de uma melhor formação pessoal, também são colhidos benefícios indiretos, tais como um maior engajamento no envolvimento de atividades de manutenção dos espaços públicos, contribuindo para a disseminação do sentimento de pertencimento na comunidade

O fato de a comunidade estar diretamente envolvida com o projeto tem vinculação direta com a frequência dos usuários do equipamento. Essa vinculação cria uma identificação com o local e contribui para que ele seja aceito e de fato considerado um elemento integrante da comunidade. A participação e o controle social dos beneficiários são questões importantes na implementação de políticas públicas, sendo erro comum a falta de diálogo com os que dela irão se beneficiar e esse ponto foi observado quando da estruturação dos centros comunitários da paz.

²²⁷ Dados produzidos pela dissertação RÊGO, Rodrigo Ramos Silva. Política Pública e Redução da Criminalidade Urbana: Uma análise empírica do COMPAZ em bairros do Recife. Dissertação de Mestrado em Economia. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco. 2018.

²²⁸ Por “percepção do outro” entende-se aquela que decorre da convivência e que possibilita desenvolver respeito e responsabilidade pelos demais frequentadores do local, sendo, portanto, consequência direta da convivência.

²²⁹ GIRALDO, Yicel Nayrobis Giraldo; BETANCUR, Gloria Elena Román; POSADA, Ruth Elena Quiroz. La biblioteca pública como ambiente educativo para el encuentro ciudadano: un estudio en la Comuna 1 de Medellín. **Revista Interamericana de Bibliotecología**, v. 32, n. 1, p. 47-84, 2009.

²³⁰ São exemplos de serviços: atividades desportivas, emissão de documentos, assistência jurídica, cursos, assistência à mulher vítima de violência, mediação de conflitos, entre outros.

A participação comunitária é uma das lições apreendidas a partir do intercâmbio de experiências entre os gestores do Município do Recife e da Prefeitura de Medellín, onde a ideia de combate à violência por meio da participação comunitária é muito forte. O conceito de “cultura cidadã” também se mostra bastante presente desde a concepção do primeiro COMPAZ (COMPAZ “Eduardo Campos”) que, em razão do pioneirismo, foi eleito como objeto de análise do presente estudo.

A sensibilidade urbanística também inspira o COMPAZ, notadamente por meio da criação de um sistema de parques urbanos integrados. Destaca-se, nesse sentido, que as unidades Eduardo Campos e Ariano Suassuna fazem parte de um planejamento urbanístico de longo prazo que visa integrar os parques da cidade de Recife, privilegiando a implementação de espaços públicos propícios para a convivência.

Outra característica importante relacionada à estruturação desses equipamentos é a sua operação a partir da premissa de que os serviços públicos devem ser eficazes e de qualidade. E essa noção está diretamente atrelada à ideia da inclusão social²³¹. Busca-se, por meio de serviços públicos de excelência, possibilitar que pessoas que se sentem marginalizadas possam se sentir cidadãos plenos, integrados à comunidade e respeitados em seus direitos.

A dimensão inclusiva das políticas públicas deve ser compreendida sobre um prima que parte da questão social como norteadora das ações governamentais, considerando-se um meio para atingir o fim social. Nesse sentido a obra do filósofo alemão Axel Honneth, que propõe uma visão da sociedade que não seja centrada do Estado, mas sim da sociedade como um todo²³². Para Honneth, a luta de classes não se limita à luta por condições de trabalho, mas assume uma dimensão sociológica e se lastreia também na luta pelo reconhecimento.²³³

A marginalização alcança, então, uma posição não apenas socioeconômica, mas também sociológica, atingindo a esfera íntima das pessoas. Nesse contexto, é importante que se criem mecanismos voltados à mitigação o sentimento de exclusão. Nesse sentido, importante trazer a ideia de redução criminal através da justiça restaurativa²³⁴. Sobre justiça restaurativa, abordaremos mais profundamente adiante.

²³¹ O livro do Secretário de Segurança Pública e Justiça Social do Recife e idealizador do COMPAZ, Murilo Cavalcanti, fornece um panorama geral do equipamento, com riqueza de fotos e descrições que ajudam na compreensão do que compreende o equipamento. Para maiores informações: CAVALCANTI, Murilo. **Conexão Recife Medellín COMPAZ**. Recife: CEPE – Companhia Editora de Pernambuco, 2022.

²³² MELO, Rúrion. **A teoria crítica de Axel Honneth**. São Paulo: Saraiva Educação, 2017, p 11.

²³³ Ibidem, p. 61.

²³⁴ ACHUTTI, Daniel Silva. **Justiça restaurativa e abolicionismo penal**. São Paulo: Saraiva Educação, 2017, p. 67.

Entre os objetivos do COMPAZ, busca-se também minimizar a desigualdade de gênero e as violências contra a mulher. Uma iniciativa relacionada a esse campo de atuação são as oficinas de empoderamento denominadas “Hoje menina, Amanhã Mulher”²³⁵, que tem como objetivo transformar meninas de 14 a 16 anos em multiplicadoras do feminismo em suas comunidades. Uma iniciativa que é levada a cabo pela Secretaria da Mulher em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (“UNICEF”) e o Centro das Mulheres do Cabo.²³⁶

Além disso, há a previsão legal de capacitação em gênero para os profissionais e para o público que frequenta o local, funcionando como um meio de divulgar assuntos de interesse da sociedade. Perceba-se alcance transversal do COMPAZ, pois detém a capacidade de através de uma atividade promover outros benefícios.

O COMPAZ também promover cursos com o objetivo de auxiliar as pessoas a empreender um negócio e, assim, poder auferir alguma renda. Um exemplo é o curso de economia criativa ministrado do COMPAZ Ariano Suassuna.²³⁷

Há que se considerar que as pessoas beneficiadas são aquelas que moram nas regiões situadas no entorno do equipamento, comunidades de reconhecida vulnerabilidade marcadas não apenas pela questão da pobreza, mas também por outras situações que dela derivam; que vão desde a falta de instrução, passando pela falta de acesso a saúde, chegando a questões relativas à violência doméstica.

Assim, os COMPAZ têm um papel relevante da promoção da cidadania e na concretização dos direitos humanos, possibilitando que pessoas em situação de vulnerabilidade possam expandir seus horizontes através do acesso à cultura, educação e lazer, tendo suas atividades diretamente relacionadas à noção de cidadania ampla esboçada no presente trabalho.

Além disso, pode-se perceber o atendimento aos direitos a pessoa humana em diversos aspectos, sobretudo no que toca à questão intrínseca do bem-estar, pois desperta em seus

²³⁵ PREFEITURA DO RECIFE. **Projeto Hoje Menina, Amanhã Mulher reúne meninas em oficinas de empoderamento e cidadania.** Secretaria da Mulher, 20 set. 2017. Disponível em: <<https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/20/09/2017/projeto-hoje-menina-amanha-mulher-reune-meninas-em-oficinas-de-empoderamento-e>>.

²³⁶ O Centro das Mulheres do Cabo é uma organização feminista, fundada em 1984 e constituída como entidade privada sem fins econômicos, organizada como associação de mulheres, filiada a Associação Brasileira das ONGs – ABONG. Atua em projetos em prol dos direitos das mulheres, em especial de desenvolvimento comunitário e redução da violência. Fonte: CENTRO DAS MULHERES DO CABO. Nossa história. Construindo a igualdade e a democracia. Disponível em: <<https://www.mulheresdocabo.org.br/>>.

²³⁷ G1 PERNAMBUCO. **Compaz oferece 38 cursos gratuitos de economia criativa para jovens em novo laboratório.** 04 nov. 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2022/11/04/COMPAZ-oferece-38-cursos-gratuitos-de-economia-criativa-para-jovens-em-novo-laboratorio.ghml>>.

usuários o importante sentimento de pertencimento. Essa é uma questão que transcende a ideia pura e simples de fornecer um serviço e se entende para alcançar o íntimo das pessoas. A nosso ver, essa é a principal contribuição que o COMPAZ pode dar aos que o frequentam.

Evidentemente que essas dimensões não esgotam o conteúdo de direitos a que tem os cidadãos, mas em se tratando de países tão desiguais como o Brasil, o estudo e difusão da compreensão dos propósitos e do funcionamento destes equipamentos já pode ser considerado um alvissareiro começo.²³⁸

2.1.2 O papel do COMPAZ na adoção de medidas de prevenção ao crime e de estímulo à justiça restaurativa

A paz é alcançada a partir do comportamento cotidiano e vai além de uma condição política ou uma aspiração ética e corresponde na verdade a uma categoria moral e até cultural. A disseminação da cultura de paz é objetivo da UNESCO a partir da proclamação do ano de paz.²³⁹

A política de segurança no Brasil tem sido tradicionalmente focada na repressão e na ampliação da legislação penal como alternativas a combater o crime. A instalação dos COMPAZ tem como objetivo abordar um déficit na fragmentação institucional em segurança e prestação de serviços públicos e encerra uma forma diferente de abordar o problema da violência, já que o foco é a prevenção ao invés da repressão por meio de ações que se baseiam no fortalecimento da relação de confiança com as instituições públicas e na geração de oportunidades para a população local.

O clássico texto de Cezar Roberto Bittencourt, “A falência da pena de prisão” faz uma análise dos aspectos que envolvem o sistema carcerário e deixa estamos diante de uma crise nesse sistema, consubstanciada em fatores como a precariedade do sistema prisional, onde condições materiais e humanas são impróprias para a almejada reabilitação e no próprio ambiente carcerário, ambiente artificial e pouco favorável à reabilitação.²⁴⁰

A falência do sistema de encarceramento reclama um atitude positiva por parte do Estado no sentido de contribuir para a prevenção em detrimento da repressão, sendo esta uma

²³⁸ MORAES, Paulo Roberto Xavier de. Cidades e direitos humanos: a experiência do Compaz Recife. **Fonte Segura**. Edição nº 96. 07 jul. 2021. Disponível em: <<https://fontesegura.forumseguranca.org.br/cidades-e-direitos-humanos-a-experiencia-do-compaz-recife/>>.

²³⁹ PUREZA, José Manuel. Estudos sobre a paz e cultura da paz. **Nação e defesa**, n. 95/96, segunda série, p. 33-42, outono – inverno 2000.

²⁴⁰ BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão**. São Paulo: Saraiva Educação, 1993, p. 162.

tendência que vem se alastrando no Brasil, a partir da instituição do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) pelo Governo Federal.²⁴¹

Além disso, as políticas públicas criminais devem ser feitas por e para os humanos, não sendo a ampliação da interferência do Direito Penal o meio mais adequado de resolver os problemas sociais no país. Pelo contrário, a ampliação das hipóteses legais só traz prejuízos para o sistema, inaugurando uma ordem em que o Direito Penal assume papel de protagonista no combate ao crime, em desacordo com a ideia de que o Direito Penal deve ser subsidiário.²⁴²

A prática preventiva – raiz da concepção do COMPAZ – pode trazer benefícios para além da redução da criminalidade, que é o que se busca avaliar no presente trabalho, sobretudo porque uma política pública não pode ser vista de forma isolada, ela necessariamente reflete em nichos que não necessariamente aquele para o qual foi desenhado. É essa a ideia que faz do COMPAZ um caso digno de estudo, pois o estudo dos aspectos que o cercam pode nos revelar a interferência da ação governamental de forma mais ampla, corroborando a tese de que ações que visam a promover melhor qualidade de vida são essenciais no resgate da cidadania.

Nesse contexto, o COMPAZ representa um componente estratégico na política de paz e justiça restaurativa do Recife, instituída através da Lei Municipal nº 18.850/21²⁴³ e corresponde ao conjunto de ações e programas desenvolvidos pelo Poder Público Municipal em parceria com outras instituições públicas e da sociedade civil com o objetivo de implementar ações que promovam uma cultura de paz²⁴⁴ e diálogo, tudo por meio da implementação de atividades preventivas e da oferta de serviços de solução autocompositiva de conflitos.

O artigo 12 do mesmo diploma legal trata das atribuições da Secretaria Municipal responsável pela política da Assistência Social e Direitos Humanos e estabelece, em seu inciso III, a tarefa de fortalecer iniciativas de mediação de conflitos comunitários, conciliação mediada pelo e no COMPAZ e em outros espaços institucionais municipais, e nas próprias comunidades.

²⁴¹ MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. **Revista de Administração Pública**, v. 49, p. 3-22, 2015.

²⁴² WUNDERLICH, Alexandre e CAVALANTI, Fabiane da Rosa: Populismo penal e descriminalização in VALENTE, Manuel Monteiro Guedes; WUNDERLICH, Alexandre. *Direito e Liberdade: estudos em homenagem ao Prof. Dr. Nereu José Giacomolli*. Digitaliza Conteúdo, 2022.

²⁴³ PERNAMBUCO. **Lei municipal nº 18.850, de 13 de outubro de 2021**. Institui a Política Municipal de Cultura de Paz e Justiça Restaurativa do Recife. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2021/1885/18850/lei-ordinaria-n-18850-2021-institui-a-politica-municipal-de-cultura-de-paz-e-justica-restaurativa-do-recife?q=18850>>.

²⁴⁴ PUREZA, José Manuel. Estudos sobre a paz e cultura da paz. **Nação e defesa**, n. 95/96, segunda série, p. 33-42, outono – inverno 2000.

Porém, antes da publicação desta lei, já havia a previsão de instauração de centros de mediação de conflitos, estes previstos através do Decreto nº 29.911/2016 que trata da instituição do Centro de Referência em Direito Humanos Margarida Alves (CRDH-MA), que tem por finalidade a disseminação e o fortalecimento dos Direitos Humanos visando à efetivação do Plano Nacional de Direitos Humanos III.²⁴⁵

O termo justiça restaurativa é amplo e de difícil conceituação, podendo ser entendido como uma forma inovadora de lidar com os conflitos criminais com a participação da coletividade e promovendo uma concepção de justiça concebida a partir do diálogo²⁴⁶. A justiça restaurativa promove o encontro da vítima e do ofensor diante de um mediador, acompanhados ou não de membros de comunidade, com vistas a viabilizar a construção de soluções para a reparação dos traumas e perdas causados pela atividade criminal.²⁴⁷

Essa ferramenta representa uma resposta às teorias que defendem a falência do sistema prisional e mostram a importância de se considerar o momento posterior à aplicação da pena, sobretudo com relação a delitos cometidos dentro de uma determinada comunidade²⁴⁸. A experiência mostra que a melhor forma de lidar com infrações dentro de uma comunidade é a partir da solução amigável.

Há uma preocupação especial com relação à oferta de atividades aos jovens da faixa dos 19 até 29 anos de idade, sendo este o grupo aquele que representa a maior faixa de vítimas de homicídios na cidade de Recife. Consta nos registros da Prefeitura de Recife²⁴⁹ que houve uma queda de 13,8% nos bairros atendidos pelo COMPAZ Eduardo Campos em comparação aos demais bairros da cidade, dentro dos primeiros 24 meses da inauguração do equipamento.

De acordo com a Secretaria de Defesa Social de Pernambuco, no raio de um quilômetro dos COMPAZ, os índices de crimes letais intencionais contra a vida apresentaram redução de 35% entre os anos de 2017 e 2018. Embora a referência utilizada – distância – abarque área relativamente pequena em relação à área total do Município, não se pode desprezar a correlação

²⁴⁵ BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDHA-3)**. Brasília: SEDH/PR, 2009. Disponível em: <<https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/PNDH3.pdf>>.

²⁴⁶ PINTO, Renato Sócrates Gomes. A construção da justiça restaurativa no Brasil. **Revista Paradigma**, n. 19, 2010.

²⁴⁷ Ibidem.

²⁴⁸ ACHUTTI, Daniel Silva. **Justiça restaurativa e abolicionismo penal**. São Paulo: Saraiva Educação, 2017.

²⁴⁹ Tabelas anexas.

entre as ações preventivas e a redução no número de homicídios.²⁵⁰ Os dados mostram a variação dos níveis de violência após a implementação do COMPAZ, numa resposta à ação governamental.²⁵¹

No ano de 2017, enquanto a cidade experimentou um aumento de 19,52% nos crimes violentos letais intencionais consumados, 05 dos 06 bairros no entorno de 1km do COMPAZ Eduardo Campos reduziram (ou não aumentaram) o número de mortes violentas intencionais em relação ao ano de 2016, alcançando um decréscimo de 21,28%. E, em 2018, verificou-se uma nova redução sobre os resultados do ano anterior (2017), na ordem de 5,41%. Merece destaque o fato de o bairro de Água Fria, em 2016, quando o COMPAZ Governador Eduardo Campos foi inaugurado, possuir uma taxa de homicídios de 32 de homicídios por 100 mil habitantes, e com uma redução progressiva de CVLI, experimentada ao longo de 02 (dois) anos, registrou, em 2018, uma taxa de 11,49 por 100 mil habitantes, se aproximando dos índices tidos como aceitáveis pela ONU: até 10 homicídios por 100 mil habitantes.

O resultado mostrou-se ainda mais efetivo no bairro em que o COMPAZ Governador Eduardo Campos se encontra implantado; no Alto Santa Terezinha NÃO houve homicídios em 2018, transitando de uma taxa, em 2016, de 38,95 mortes violentas intencionais por 100 mil habitantes para ZERO por 100 mil em 2018.

Portanto, percebe-se que o COMPAZ exerce uma função importante dentro do projeto de prevenção à violência e divulgação da cultura de paz dentro do Município do Recife viabilizando a execução de projetos sociais importantes. Assim, o COMPAZ busca, através de serviços integrados e da assistência social aos vulneráveis, reparar o déficit histórico na governança pública brasileira, considerando a oferta de serviços e a implementação de políticas, em todos os níveis de governo.

2.1.3 Método de abordagem Direito e Políticas Públicas e quadro referencial de análise²⁵²

Neste tópico procederemos a uma análise mais técnica e jurídica da política pública COMPAZ, a partir da metodologia proposta pela professora Maria Paula Dallari Bucci, responsável pela abordagem Direito e Políticas - DPP, que é uma ferramenta criada com o

²⁵⁰ OLIVEIRA, Victor Santos. O Programa Pacto pela Vida nas periferias de Recife: Estado penal, contenção territorial e criminalização do cotidiano periférico. **Anais do XIV ENANPEGE**. A Geografia que fala ao Brasil: ciência geográfica na pandemia ultraliberal. Campina Grande: Realize, 2021.

²⁵¹ Dados coletados no site Cidades Sustentáveis: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/boas-praticas/53>.

²⁵² Proposto por Maria Paula Dallari Bucci: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de referência de uma Política Pública**: Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. O Direito na Fronteira das Políticas Públicas. São Paulo: Páginas e Letras, 2015, p. 7-11.

objetivo contribuir para o aperfeiçoamento das instituições jurídicas no ramo das políticas públicas, fornecendo parâmetros objetivos de análise.

Para viabilizar o estudo da política pública dentro do ramo do direito a Autora estabeleceu um quadro de referências, que será utilizado como referencial teórico para o presente estudo. Trata-se de uma ferramenta metodológica concebida para identificar problemas que devem ser tratados através de uma ação governamental.²⁵³

É importante observar que este recurso metodológico se aplica apenas a políticas públicas já estruturadas e institucionalizadas, que é o caso do COMPAZ. Portanto, não há óbice à utilização do quadro no presente trabalho.

A abordagem Direito e Políticas Públicas proposta pela Professora Maria Paula Dallari Bucci busca suprir uma lacuna existente na avaliação jurídica de políticas públicas e constitui instrumento com potencial relevante na avaliação e aperfeiçoamento da atuação das instituições jurídicas, no campo das políticas públicas²⁵⁴.

Assim, o quadro de referência foi criado como instrumento de apoio didático com vistas a viabilizar um estudo mais uniforme das políticas públicas, além de permitir uma análise mais uniforme entre o pesquisador e o leitor. Dessa forma, a metodologia busca suprir as lacunas identificadas a partir da formação das diversas conexões entre as duas matérias e que formam verdadeiro “labirinto”.

Uma estratégia metodológica unificadora é a proposta para viabilizar o estudo e a posterior identificação de questões substancialmente relevantes na análise das ações governamentais. Para isso, propõe-se a junção dos envolvidos nas políticas públicas, como os pesquisadores, operadores do Direito administradores, gestores, profissionais da área de interesse (como saúde e educação, por exemplo), combinando conhecimento de diversas fontes envolvidas no processo, com vistas a realizar um trabalho de construção institucional.²⁵⁵

Além disso, a técnica método proposto busca delimitar de forma clara os limites da ação estatal estudada através da identificação dos seus principais elementos e da compreensão deles

²⁵³ Será utilizada a noção adotada por Leonardo Sechi, para quem “problema público” é uma situação considerada inadequada por um conjunto de atores políticos, que pode ser resolvida através de uma ação do poder público, que tenha implicância para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas. Leonardo Secci.

²⁵⁴ WERNER, Patricia Ulson Pizarro. A abordagem em direito e políticas públicas como ferramenta de aprimoramento das instituições jurídicas: qualidade organizacional, sistematização de dados e fomento das relações interinstitucionais **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 926-941, 2019.

²⁵⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **REI-Revista estudos institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, 2019.

a partir de uma base jurídica, correlacionando-os com aspectos políticos, econômicos e de gestão.

A ênfase dada na concepção do quadro foi com relação ao aspecto institucional das políticas públicas, com destaque para os seguintes elementos: (i) organização do programa, (ii) papéis institucionais e (iii) finalidade pretendida.

Por organização entende-se quais são os elementos da política e como eles se relacionam. Em outras palavras, é o que de fato constitui a política, as medidas, atividades ou recursos que se materializam através da política pública.

Os papéis institucionais correspondem às atribuições dos agentes dentro do programa, ou seja, “quem faz o que” e constitui uma forma de despersonalizar o programa, de modo que ele crie vida própria e não dependa da vontade de quem o instituiu. É fundamental essa providência, pois a continuidade do programa não pode ficar adstrita à vontade da administração, sendo importante garantir que as medidas implementadas não sejam interrompidas quando da troca da gestão.

Já a finalidade pretendida representa o aspecto mais abstrata da política e diz respeito do objetivo político e social e trata dos resultados desejados a partir da criação e implementação do programa.

Constituem elementos do quadro de referência o (i) nome oficial do programa, (ii) gestão governamental, (iii) base normativa, (iv) desenho jurídico-institucional, (v), agentes governamentais, (vi) agentes não governamentais, (vii) mecanismos jurídicos de articulação, (viii) escala e público-alvo, (ix) dimensão econômico-financeira, (x) estratégias de implantação, (xi) funcionamento efetivo do programa e (xii) aspectos críticos do desenho jurídico institucional.

O nome oficial do programa é o que vai lhe dar identidade e fazer com ele seja identificado pelos usuários e demais pessoas que tiverem relação direta com ele. Constitui o ponto de partida da relação com as pessoas, pois será o primeiro contato entre a população e a ação estatal, considerando que as instancias preparatórias na elaboração da política usualmente não são divulgadas.

A sua importância repousa também na necessidade de sensibilizar as pessoas quanto à existência da política, até porque essa notoriedade é elemento fundamental na avaliação das ações implementadas.

A gestão governamental corresponde aos atores que criaram ou implementaram o programa, e trata-se de fonte importante na compreensão da política pública com base na sua origem político-partidária. Em outras palavras, gestão governamental é o governo em si, a parte responsável pelas decisões.

Por base normativa entende-se as normas que estão relacionadas ao programa e compreende a norma que o institui, responsável pelos elementos específicos e as normas secundárias, que são as que contribuem indiretamente para o seu funcionamento.

O desenho jurídico-institucional corresponde a uma visão global do programa, correlacionando os elementos que dele fazem parte. É a visão macro do programa, onde se incluem os agentes governamentais, os não governamentais e os mecanismos jurídicos de atuação. É o programa visto de forma ampla, a partir de seus principais elementos.

Agentes governamentais compreende os integrantes da Administração que, a partir da regra de competência legalmente instituída, vão atuar na política pública, seja de forma principal ou secundária. Identificar os agentes serve de base para compreender questões acerca da implementação do programa e, também do seu funcionamento. Já os agentes não governamentais são aqueles que se encontram fora do aparelho estatal e identificá-los ajuda a compreender como se estrutura a política.

Os mecanismos jurídicos de articulação são a forma como os agentes se articulam dentro da execução da ação, correspondendo à forma como o Direito sistematiza a atuação dos agentes públicos, em especial as regras de competência, tanto dos entes federados, quanto dos agentes em si. É uma ferramenta importante na avaliação das ações governamentais.

Escala do programa é o índice que vai medir o seu objetivo de alcance e deve ser avaliada juntamente com público-alvo, que são os beneficiários diretos e indiretos. A análise desses dados auxilia o Poder Público na identificação do alcance dos resultados pretendidos e em que magnitude.

A dimensão político financeira trata da alocação de recursos para o programa, avaliando os gastos com investimento, custeio ou pessoal e deve ser pesquisada nas leis do ente responsável pela implementação da política.

A estratégia de implementação é a materialização do planejamento e procura definir a partir de dados contidos em fontes oficiais, os movimentos que se seguirão para a implementação do programa.

Por fim, a análise do funcionamento efetivo do programa, a partir do seu desenho ideal, confrontando-se o estimado e o realizado. Compreende uma análise global, contendo visões de diversos atores e comparações com outros programas, além de documentos externos ao programa. A partir dessa análise, será possível identificar elementos possivelmente responsáveis pelos problemas enfrentados pelo programa após a sua implementação.

Como se pode perceber, o quadro é bastante completo e aborda questões complexas acerca das ações governamentais e que são muitas vezes negligenciadas pelos gestores, mas que podem, a partir de sua identificação, contribuir para o aprimoramento e compreensão da política pública dentro do aparelho estatal.

Passamos abaixo ao quadro referente ao COMPAZ.

Elementos	
Nome Oficial	COMPAZ – Centros Comunitários da Paz
Gestão Governamental	Criado pelo Poder Executivo Municipal, Vinculado à Secretaria de Segurança Cidadã ²⁵⁶ , com participação de outras secretarias municipais em alguns programas atrelados às suas competências. É parte do Pacto Pela Vida, do Estado de Pernambuco. ²⁵⁷
Base normativa	Não há uma lei específica que crie o COMPAZ. Primeira menção foi na Lei nº 17.876/13 ²⁵⁸ (LDO de 2014). Depois foi mencionado no Decreto nº 27.854/14 ²⁵⁹ , que trata do plano de enfrentamento da violência de gênero contra a mulher. Presente indiretamente na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022, Lei nº 18.955/22. ²⁶⁰

²⁵⁶ A Secretaria de Segurança Cidadã do Recife foi criada para estabelecer políticas integradas de combate à criminalidade através da prevenção. O foco está na promoção da cultura de paz e não violência, pois acreditamos que violência não é um problema apenas da polícia. O carro-chefe são os Centros Comunitários da Paz (COMPAZ), que têm o objetivo de fortalecer a cidadania de moradores das áreas mais carentes da cidade, em especial, crianças e jovens em situação de vulnerabilidade social. Atualmente, são quatro na cidade: COMPAZ Eduardo Campos (Alto Santa Terezinha), COMPAZ Ariano Suassuna (Cordeiro), COMPAZ Miguel Arraes (Caxangá) e COMPAZ Dom Hélder Câmara (Coque). Fonte: RECIFE PREFEITURA. **Secretaria de Segurança Cidadã**. Organograma - atualizado em agosto/22. Disponível em: <<https://www2.recife.pe.gov.br/pagina/secretaria-de-seguranca-cidada>>.

²⁵⁷ GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Cartilha do Pacto pela Vida**. Secretaria de Estado e Planejamento. 2021, p. 25. Disponível em: <<https://drive.expresso.pe.gov.br/s/5peq7R1do3z1YN2>>. Acesso em 27 nov. 2022.

²⁵⁸ “Art. 3º A administração municipal, estabelece para 2014, por área, as seguintes prioridades e metas:

Eixo - Qualificando os Serviços

[...]

III - Segurança: Criação do Pacto pela Vida do Recife, aumento do efetivo da guarda municipal, instalação de novas câmaras de videomonitoramento e instalação de unidades do COMPAZ”.

²⁵⁹ Neste decreto, o COMPAZ é mencionado apenas quanto à necessidade de se promover a capacitação em gênero para profissionais e públicos das unidades dos COMPAZ. (art. 3º, inc. I, o)

²⁶⁰ “Art. 3º A Administração Municipal, assim entendidos os órgãos que integram o Poder Executivo e respectiva Administração Indireta, inclusive a Fundacional, estabelece para 2023 as seguintes prioridades e metas, por eixo de atuação:

I - Dimensão "Viver bem": voltada para a garantia de direitos fundamentais à dignidade humana, redução das desigualdades e promoção do bem-estar social, com os seguintes objetivos estratégicos:

	A Lei nº 18.216/2016 ²⁶¹ nomeia o COMPAZ Eduardo Campos (primeira unidade). Mencionado em diversos normativos da Lei nº 18.850/21, que trata da Política Municipal de Justiça Restaurativa.
Desenho jurídico institucional	Órgão municipal, vinculado à Secretaria de Segurança Cidadã, gerido por um gestor desta Secretaria – Secretário Executivo de Prevenção e Cultura Cidadã – designado especificamente para este fim. ²⁶²
Agentes governamentais	Servidores municipais, efetivos, comissionados e terceirizados. Participação dos moradores da comunidade.
Agentes não governamentais	Agentes privados no exercício de atividades decorrentes de parcerias.
Mecanismos jurídicos de articulação	Não há registros de regulamentos ou atos normativos que tratem especificamente do COMPAZ. Apenas foram localizadas menções em leis orçamentárias e Decretos para abertura de crédito para manutenção dos centros. ²⁶³
Escala e público-alvo	População de bairros pobres do Município do Recife, de todas as idades.
Dimensão econômico-financeira do programa	Custeado integralmente com recurso públicos
Estratégia de implantação	Criação do programa como parte integrante do Pacto Pela Vida do Estado de Pernambuco. Inclusão no Plano Municipal de Segurança Urbana e Prevenção da violência – Pacto Pela Vida Recife ²⁶⁴ . Consulta popular sobre as necessidades prioritárias para o bairro, seguidas de reuniões com a população. Realização de medidas urbanas no trânsito e no comércio do entorno, além da construção de uma UPA ²⁶⁵ . Estruturação das unidades. Localização a partir do mapeamento das localidades com altos índices de violência e carência da população. Inclusão no planejamento orçamentário. Assinatura das ordens de serviço para a construção dos centros. Articulação com órgãos responsáveis pela implementação de serviços específicos. Divulgação da inauguração e posterior início das atividades.
Funcionamento efetivo do programa	Será explicitado o longo deste tópico, com as análises dos achados de pesquisa.

a) Eixo Segurança Cidadã: Prevenir a violência com a promoção da cultura de paz;
[...]

IV - Dimensão "Gestão Integrada e Digital": voltada à criação das bases e das capacidades necessárias para entrega de serviços efetivos e de qualidade à população, com os seguintes objetivos estratégicos:

d) Eixo Participação Cidadã: Promover cidadania ativa estimulando o diálogo, a transparência, o engajamento da sociedade e o controle social”.

²⁶¹ “Art. 1º Denominar-se-á COMPAZ Governador Eduardo Campos, o COMPAZ localizada na Av. Aníbal Benévolo, S/N, Alto Santa Terezinha, Recife – PE”.

²⁶² É a unidade responsável pelo gestão e programação dos Centros Comunitários da Paz e das unidades da Rede de Bibliotecas pela Paz. Coordenar a formulação, articulação e implementação das ações que integram a Política Municipal de Cultura de Paz e Justiça Restaurativa criada pela Lei nº 18.850/21. Fonte: RECIFE PREFEITURA. **Secretaria de Segurança Cidadã**. Organograma - atualizado em agosto/22. Disponível em: <<https://www2.recife.pe.gov.br/pagina/secretaria-de-seguranca-cidada>>.

²⁶³ Decretos Municipais nº 27.107/13 (abre crédito especial para o Fundo Municipal de Investimento em Infraestrutura Urbana), nº 27.712/13 (abre crédito suplementar para reforçar o orçamento para estruturação e manutenção dos COMPAZ).

²⁶⁴ PREFEITURA CIDADE DO RECIFE. **Pacto pela vida. Plano Municipal de Segurança Urbana e Prevenção da Violência**. Disponível em: <<https://www2.recife.pe.gov.br/sites/default/files/pactopelavida.pdf>>.

²⁶⁵ PROGRAMA CIDADE SUSTENTÁVEIS. **Centro Comunitário da Paz transforma periferia do Recife**. 12 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.cidadessustentaveis.org.br/boas-praticas/53>>.

Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional	Ausência de orçamento próprio, alguns serviços atrelados a outras secretarias municipais (falta de autonomia).
---	--

A primeira evidencia a partir da leitura do quadro é a dificuldade em localizar o COMPAZ dentro do ordenamento jurídico do Município. Não há uma lei específica ou normativo responsável pela sua criação, implementação ou funcionamento. Na lei de diretrizes orçamentárias recentes o equipamento não foi mencionado de forma direta, sendo um esforço interpretativo constatar a sua presença.

Historicamente a legislação mostra que o COMPAZ está atrelado à Secretaria de Segurança Cidadã e sua origem remonta à inclusão dentre as medidas para prevenção da violência no Estado de Pernambuco. Contudo, há atividades, como as esportivas, cuja execução se submete à Secretaria de Esporte. O mesmo acontece com serviços sociais, que são vinculados à Secretaria de Direitos Humanos.

O que se percebe, e que é um ponto positivo é que o COMPAZ foi adquirindo importância e assim expandindo a sua participação através da oferta de mais serviços e em consequência da vinculação de novos órgãos. Porém, essa descentralização acaba por dificultar a execução de determinados serviços que dependem das secretarias.

Assim, apesar de ser um equipamento integralmente custeado pelo poder público municipal através de recursos próprios, há uma certa divisão orçamentária que certamente prejudica o desenvolvimento das atividades, pois retira a autonomia dos gestores que passam a depender do secretariado.²⁶⁶

Cada um dos centros possui um gestor que coordena as atividades ali exercidas. Além de atividades próprias os COMPAZ também abrigam ações em convênio com outras instituições, em especial para a promoção de cursos e treinamento, onde o COMPAZ fornece a estrutura física.

Tendo em vista a missão institucional do COMPAZ emerge o desafio de eleger as pessoas que se beneficiarão do equipamento. Por se tratar de política pública com foco nos mais necessitados, revela-se primordial o cuidado na determinação do local de construção, que, por sua vez, está diretamente relacionado ao público favorecido. Assim, a identificação do público-

²⁶⁶ Essa constatação parte de uma conversa informal da Autora com uma das gestoras do COMPAZ, em visita realizada quando da realização da presente pesquisa.

alvo do equipamento e a determinação do local de instalação do equipamento representam os dois passos iniciais para a construção de um COMPAZ.²⁶⁷

O COMPAZ foi concebido como meio de enfrentamento à violência, porém hoje pode ser visto de uma perspectiva mais ampla. A inspiração do modelo colombiano de cultura cidadã, inclusão e convivência se expandiu para uma verdadeira referência local na prestação de serviços à população carente do Recife. Concentra diversas atividades em um só lugar, o que facilita a vida dos usuários e serve como referência de centro de ajuda aos que precisam.

O COMPAZ é considerado política pública por ser uma ação do Estado formulada para solucionar um problema público. Reconhecido o seu caráter de política pública, ele deve se submeter a avaliação e controle por parte tanto do governo quanto da população. Esse controle, inclusive, como será desenvolvido adiante, está diretamente ligado à ideia do exercício da cidadania.

A ação governamental não se esgota com a identificação da questão a ser trabalhada e com a implementação da respectiva política pública. Tão importante quanto esta primeira fase está o monitoramento dos resultados, tanto em razão do envolvimento de recursos públicos, quanto pela efetiva necessidade de resultando diante do objetivo da medida em si mesma.

A professora Maria Paula Dallari Bucci sugere que a partir do uso desse quadro de referência perceba-se uma evolução na percepção de como se organizam juridicamente e como se pode analisar as políticas públicas através do prisma jurídico, contribuindo para o aprimoramento das ações governamentais a partir da integração entre agentes públicos e Direito.

2.2 O COMPAZ Eduardo Campos

2.2.1 Justificativa da escolha deste centro

Para facilitar a análise dos resultados propõe-se isolar uma das unidades do COMPAZ, O presente trabalho tem como objeto de estudo uma das unidades COMPAZ, trata-se do COMPAZ Governador Eduardo Campos, localizado no bairro de Santa Terezinha, na zona oeste do Recife. Esta pode ser considerada a unidade referência, pois foi a primeira a ser

²⁶⁷ FONTE, Maria Isabel Suassuna da. **Localização de um centro comunitário (COMPAZ) na cidade do Recife:** uma aplicação do método FITradeoff. Dissertação de Mestrado. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco. 2018.

inaugurada e está localizada em uma comunidade muito vulnerável da cidade, tendo sido esta a razão primordial da sua escolha. Além disso, a escolha deste centro se deu por outras razões.

O COMPAZ Eduardo Campos se situa, ainda, na fronteira entre os bairros de Água Fria e Linha do Tiro, na Zona Norte do Recife, que por sua vez fazem divisa com os bairros de Dois Unidos, Beberibe, Alto Santa Terezinha e Bomba do Hemetério. Os 06 bairros no raio de 1 Km do COMPAZ concentram, segundo o Censo 2010, 124.417 habitantes, o que corresponde a 8,1% da população do Recife. 83,8% das pessoas cadastradas no COMPAZ Governador Eduardo Campos residem nesses 06 bairros (v.g. Água Fria, Alto Santa Terezinha, Beberibe, Bomba do Hemetério, Dois Unidos e Linha do Tiro).

Além da localização estratégica²⁶⁸, também foi considerada estrutura física do centro comunitário, que busca inspiração em uma concepção de grande praça agregadora da comunidade. Não sem razão está localizado de modo a representar uma verdadeira praça coberta e aberta à comunidade, com acesso direto à rua, onde anteriormente se costumava vender drogas²⁶⁹. Através dessa configuração, pretende-se simbolizar um grande *hall* comunitário, com vista panorâmica para todo o território, sem muros ou barreiras.

A escolha da localização é relevante não apenas em razão da necessidade dos moradores da comunidade local, mas também enquanto elemento intrínseco legitimador da política em si. Se o objetivo é promover a cidadania através de políticas de inclusão direcionadas aos mais vulneráveis, então a identificação desses sujeitos se reveste de grande importância e representa aspecto intrínseco da política.

2.2.2 Principais serviços oferecidos pelo COMPAZ Eduardo Campos e análise dos achados com relação à prevenção da violência

O COMPAZ Eduardo Campos oferece diversos atendimentos e atividades esportivas. Dentre as atividades oferecidas estão Biblioteca, Dojô para a prática de artes marciais, bale, hidroginástica, atividades culturais.²⁷⁰

²⁶⁸ A localização é parte da concepção estrutural de cada uma das unidades do COMPAZ. No caso do COMPAZ Eduardo Campos, elegeu-se um terreno situado no alto do morro, onde certa vez funcionou um centro da comunidade. A razão da escolha foi facilitar a identificação dos moradores com o espaço e, também funcionar como uma construção que impactasse e fosse vista de longe.

²⁶⁹ PROGRAMA CIDADE SUSTENTÁVEIS. **Centro Comunitário da Paz transforma periferia do Recife**. 12 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.cidadessustentaveis.org.br/boas-praticas/53>>.

²⁷⁰ PREFEITURA DO RECIFE. **Centro Comunitário da Paz - COMPAZ Governador Eduardo Campos**. 18 maio 2016. Disponível em: <<https://www2.recife.pe.gov.br/18/05/2016/centro-comunitario-da-paz-COMPAZ-governador-eduardo-campos>>.

Os atendimentos oferecidos à comunidade são: Procon, mediação de conflitos, atendimento especializado às mulheres vítimas de violência, sala do empreendedor. As atividades educacionais compreendem as oficinas cidadãs, aulas de inglês, espanhol e reforço escolar (português e matemática) e práticas Integrativas (Tai chi chuan, ioga, biodança, meditação).

No último andar do COMPAZ encontra-se instalado o Dojô, espaço para treino e competições de artes marciais, com área total de 225 m². São sete modalidades oferecidas. Jiu jitsu, Judô, Capoeira, Luta Olímpica, Taekwondo, Submission e Aikido. As aulas são ministradas por sete instrutores, todos moradores da localidade, que possuem mais de dez anos de experiência.

A biblioteca Afrânio Godoy, com seus 850m², é a maior já construída pela Prefeitura do Recife e faz parte da Rede de Bibliotecas pela Paz. Esse projeto traz uma nova dinâmica de conhecimento e cidadania para a cidade. A ideia é aproximar os jovens que perderam interesse por esses espaços, por meio de atividades lúdicas nas comunidades nas quais pertencem.

No ano de 2018²⁷¹ foram realizados 536.559 atendimentos, alcançando uma média de 2.795 atendimentos por dia, sendo os 13 serviços do setor de promoção e defesa de direitos responsáveis por 40.643 desses atendimentos. Ofertou 56 atividades, disponibilizando à população 4.297 vagas: 1.644 esportivas; 64 de saúde e bem-estar (práticas integrativas); 1.578 educacionais; 762 de qualificação profissional e geração de renda; e 249 culturais.²⁷²

Na biblioteca Jornalista Carlos Percol houve 68.687 visitas, realizando uma média de 284 atendimentos por dia a crianças, adolescentes, adultos e pessoas idosas.

Com relação ao impacto na redução nos índices de criminalidade e violência, foram utilizados dados produzidos pela Secretaria de Segurança Pública de Pernambuco. Recorreremos às tabelas abaixo:

Tabela 1 - Variação a cada 12 meses do número de Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI) cometidos contra a população em geral nos grupos de bairros que formam a Rede em cada COMPAZ.

COMPAZ/Período	12 meses antes do lançamento	12 meses após o lançamento	24 meses após o lançamento	36 meses após o lançamento	48 meses após o lançamento	60 meses após o lançamento
Governador Eduardo Campos	58	62	47	46	41	73*

²⁷¹ Serão avaliados os números referentes aos anos de 2016 a 2019, excluindo-se os anos referentes à pandemia da COVID-19, em razão de alterações no funcionamento dos centros.

²⁷² PROGRAMA CIDADE SUSTENTÁVEIS. **Centro Comunitário da Paz transforma periferia do Recife**. 12 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.cidadessustentaveis.org.br/boas-praticas/53>>.

		(+6,90%)	(-18,97%)	(-20,69%)	(-29,31%)	(+25,86%)
--	--	----------	-----------	-----------	-----------	-----------

Diante dos dados da Tabela 1, é possível perceber que, nos bairros que estão num raio de 1km do COMPAZ Governador Eduardo Campos, houve um aumento de 6,9% no número de CVLI nos primeiros doze meses depois da inauguração do equipamento em comparação com o acumulado no período de doze meses anteriores à inauguração.

Contudo, nos anos seguintes, até março de 2020, o número de CVLI sofreu sucessivas quedas, voltando a subir somente nos doze meses compreendidos entre abril de 2020 e março de 2021. Vale ressaltar que esse aumento ocorreu durante a pandemia de COVID-19, inclusive no período em que o COMPAZ e outros equipamentos de proteção, como escolas, permaneceram fechados.

Tabela 2 - Variação anual do número de Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI) cometidos contra jovens nos grupos de bairros que formam a Rede em cada COMPAZ

COMPAZ/Período	12 meses antes do lançamento	12 meses após o lançamento	24 meses após o lançamento	36 meses após o lançamento	48 meses após o lançamento	60 meses após o lançamento
Governador Eduardo Campos	40	36 (-10%)	26 (-35,00%)	46 (-20,69%)	29 (-22,50%)	35* (-12,50%)

Observando os números de CVLI contra jovens, percebe-se uma queda em todos os cinco anos depois da inauguração do COMPAZ Governador Eduardo Campos nos bairros que estão localizados a 1km do equipamento. Os números voltam a crescer somente no último ano da análise. Vale ressaltar que a queda persiste no período pandêmico, divergindo do resultado encontrado para a população em geral.

Tabela 3 - Variação anual do número de Crimes Violentos Contra o Patrimônio (CVP) nos grupos de bairros que formam a Rede em cada COMPAZ

COMPAZ/Período	12 meses antes do lançamento	12 meses após o lançamento	24 meses após o lançamento	36 meses após o lançamento	48 meses após o lançamento	60 meses após o lançamento
Governador Eduardo Campos	1020	1544 (+51,37%)	1706 (+67,25%)	1388 (+36,08%)	1147 (+12,45 %)	729* (-28,53%)

Como se observa na tabela acima, no que toca os crimes violentos contra o patrimônio, os bairros que fazem parte da Rede no COMPAZ Governador Eduardo Campos sofreram com um aumento nos quatro primeiros anos após a inauguração do equipamento. No último ano da análise, em contrapartida, houve uma queda nos registros em comparação com o ano anterior ao de abertura desse COMPAZ.

Tabela 4 - Variação anual do número de registros de ocorrências de casos de violência contra a mulher nos grupos de bairros que formam a Rede em cada COMPAZ.

COMPAZ/Período	12 meses antes do lançamento	12 meses após o lançamento	24 meses após o lançamento	36 meses após o lançamento	48 meses após o lançamento	60 meses após o lançamento
Governador Eduardo Campos	1056	1563 (+48,01%)	1599 (+51,42%)	1645 (+55,78 %)	1382 (+30,87 %)	1473* (+39,49%)

O aumento dos índices de violência contra a mulher engloba todos as ocorrências registradas, com a ressalva de que o número de denúncias, representações, queixas e de boletins efetivamente registrados é subestimado em relação ao número de concreta ocorrência dos fatos.

Ademais, a interpretação desses números permite considerar a hipótese de que um aumento no número de registros de ocorrências pode representar tanto o aumento da violência quanto o ganho de confiança entre os envolvidos para buscar o registro, gerando uma possível interrupção do ciclo de violência. Além disso, a ocorrência pode ser registrada anos depois do ato lesivo, o que também pode gerar dubiedade dos números.

Partindo para a análise dos dados, percebe-se que o comportamento do número de registros de ocorrência de violência contra a mulher foi semelhante nos bairros que formam a Rede de todos os COMPAZ. Houve um aumento em todos os períodos, exceto nos anos de pandemia, quando os números de registros diminuíram ou aumentaram menos que nos anos anteriores.

Para além da questão específica da violência contra a mulher, pode-se afirmar que a partir da implementação dos COMPAZ o objetivo de prevenir a criminalidade violenta por meio da adoção de uma metodologia de infusão da cultura de paz e de não violência foi alcançado. Em especial no tocante ao público prioritário: adolescentes e jovens, mais propensos a se tornarem vítimas ou protagonistas da violência. Desta forma, os impactos de médio e longo prazo do avanço destes indicadores incentivam a melhora social, econômica, política e cultural nessa comunidade.

2.2.3 Avaliação Executiva realizada no COMPAZ: método e resultados

A análise das políticas públicas é peça fundamental dentro do seu ciclo e tem como objeto avaliar o desempenho da medida adotada e tem por objeto o estudo das decisões tomadas e os planos de ação implementados pelo governo. Busca, através da análise multidisciplinar, e

objetiva explicar a lógica da ação pública através do uso de recursos e a interação dos atores envolvidos.²⁷³

Assim, não basta que a política pública seja eleita com base nas necessidades da população, é também primordial medir o seu grau de eficácia, não apenas em razão da possibilidade de replica, mas da necessidade de avaliar a sua continuidade.

Não obstante a sua relevância, trata-se de fase muitas vezes negligenciada pelo poder público e que pode trazer consequências significativas. O resultado imediato é a impossibilidade de melhoria contínua e de *feedback* sobre o que ocorreu bem e o que não alcançou o resultado esperado e por qual razão. Além disso, a avaliação contribui para a sistematização do próprio conhecimento que se tem do problemas e suas possíveis soluções, podendo vir a desmistificar saberes convencionais.²⁷⁴

A participação popular se revela um importante instrumento nessa análise, pois é através dela que a Administração Pública tem acesso aos dados necessários à avaliação da política pública em questão.

Os autores Ana Elizabeth Neirão Reymão e Ricardo dos Santos Caçapietra propõem a observância de critérios comportamentais e cognitivos na elaboração de políticas públicas, sugerindo que esse mecanismo pode contribuir para a sua estruturação²⁷⁵. Segundo o texto do Autores, a análise de políticas públicas a partir dos parâmetros adotados pela ciência comportamental tem se mostrado uma ferramenta importante na missão de conciliar recursos escassos e pluralidade de direitos.

A partir dessa perspectiva, e considerando a importância dos COMPAZ no planejamento estratégico da Cidade do Recife, aliada à expansão desses centros, foi realizada uma avaliação executiva pela Prefeitura do Recife no mês de setembro de 2022.²⁷⁶

²⁷³ ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 83, p. 11-35, 2017.

²⁷⁴ BILHIM, João. Políticas públicas e agenda política. **Revista de Ciências Sociais e Políticas**, v. 2, n. 99-121, p. 5-20, 2008.

²⁷⁵ REYMAO, Ana Elizabeth Neirão; CAÇAPIETRA, Ricardo dos Santos. Políticas públicas e a concretização de direitos sociais: tomada de decisão, arquitetura de escolhas e efetividade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 542-566, 2018.

²⁷⁶ A avaliação da Rede COMPAZ foi planejada por um Comitê de Avaliação, integrantes da Universidade Federal de Pernambuco, do Coletivo Massapê, do Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas do Recife (NAPCD) e da FGV EESP Clear. A pesquisa está em trâmite para publicação. A metodologia, os procedimentos e demais informações constam do documento elaborado ao final da pesquisa.

A avaliação foi feita a partir de cinco eixos: percepção das pessoas que trabalham no COMPAZ, percepção dos cidadãos, impacto na prevenção à violência, impacto na saúde e impacto na educação e na qualificação dos cidadãos.

Os resultados foram condensados em um só, não se considerando a especificidade de cada um dos centros²⁷⁷. Quanto ao número de usuários, verificou-se que, até meados de julho de 2022, a Rede COMPAZ contava com 58.473 cadastrados, sendo 16.757 no COMPAZ Governador Eduardo Campos (28,66%), 29.588 no COMPAZ Escritor Ariano Suassuna (50,60%), 5.183 no COMPAZ Governador Miguel Arraes (8,86%) e 6.945 no COMPAZ Dom Hélder Câmara (11,88%).

O público do sexo feminino é maioria dentre os cadastrados nos COMPAZ, representando 62,97% das pessoas que procuraram a Rede, isso provavelmente se dá pois são as mães e avós que costumam levar as crianças e acabam também fazendo alguma atividade.

As pessoas que mais procuraram os COMPAZ ao longo dos anos de funcionamento tinham até 25 anos de idade e a maior parte dos cadastrados (44,81%) não possui renda, seguido daqueles que têm a faixa de renda de 1 a 2 salários-mínimos (28,70%).

Em relação à escolaridade dos cadastrados, observa-se a predominância do público do Ensino Médio (30,87%), seguido pelo público do Ensino Fundamental I (23,82%) e do Ensino Infantil (22,98%).

Por meio dos questionários, verificou-se que o nível de satisfação das pessoas beneficiadas com as atividades que são ofertadas na Rede COMPAZ atingiu 91,57%. Aqueles que não recomendariam o COMPAZ o fariam em razão da insuficiência de vagas nas atividades ofertadas ou do desconhecimento sobre as atividades ofertadas.

Dentro desse contexto destaca-se a manifestação dos colaboradores quanto à necessidade de maior quadro de funcionários como forma de aumentar a quantidade de vagas e a qualidade dos serviços prestados.

Outra queixa preponderante foi quanto a falhas com relação à infraestrutura. Embora a maioria aprove as instalações, acessibilidade, materiais, banheiros e estrutura física em geral, houve reclamações quanto a problemas estruturais decorrentes de falta de manutenção (goteiras nos espaços cobertos destinados à prática de esportes, problemas com a manutenção da piscina).

²⁷⁷ Importante destacar não há uma uniformidade quanto à oferta de serviço nos COMPAZ, nem todos possuem as mesmas atividades.

Sobre a oferta de serviços, os usuários manifestaram interesse na oferta de cursos e atividades geradoras de emprego e renda, como qualificação profissional e oferta de emprego e também iniciativas referentes à prática de educação física, e alusão à Academia da Cidade.²⁷⁸

As atividades mais frequentadas pelos usuários assíduos foram a Ginástica Funcional, o CRAS²⁷⁹, o Futebol e a Academia da Cidade. Já aqueles que vão aos centros esporadicamente aos COMPAZ listaram como principais atividades os serviços (CRAS, Procon, Atendimento Psicológico, Junta Militar, Mediação de Conflitos, Secretaria da Mulher, etc), em segundo lugar saúde e bem-estar (esportes e atividades físicas em geral), seguido de educação e tecnologia e por fim qualificação profissional e geração de renda.

Na avaliação dos impactos, que são os resultados de longo prazo, a pesquisa mostrou que para 85,56% dos usuário do COMPAZ, o equipamento trouxe mudanças positivas para suas vidas, sendo a maioria com relação à saúde, e sendo as atividades referentes à saúde e bem-estar as mais frequentadas, sugere-se que haja uma relação entre ambas.

Outro dado importante é que quando os usuários foram indagados sobre uma palavra capaz de descrever o COMPAZ, muitos escolheram a palavra “oportunidade”, assim como os colaboradores que trabalham nos equipamentos.

Com relação à promoção das relações sociais dentro da comunidade e do despertar de um novo senso de cidadania, 93,72% dos colaboradores concordam com a afirmação “Nossos funcionários conhecem e são conhecidos pelas pessoas que frequentam o COMPAZ”.

Por outro lado, nas discussões do grupos focais os colaboradores apontaram aspectos negativos sobre a associação direta entre os COMPAZ e comunidades da região, narrando situações em que as pessoas têm receio de frequentar o centro por não se sentirem confortáveis ou terem medo de discriminação, o que vai de encontro ao sentimento de pertencimento.

Também foram apontados entraves com relação à frequência ao equipamento relacionadas à baixa renda e falta de condições físicas, sendo ressaltada a necessidade de

²⁷⁸ Academia da Cidade é um programa da Prefeitura Municipal que realiza diversas atividades para promover a saúde física da população. É um equipamento que promove atividades corporais (ginástica, danças, jogos e esportes), pista de caminhada e corrida, quadra poliesportiva e área com brinquedos para o lazer das crianças. Conta com profissionais que realizam avaliação física e oferecem orientação para caminhada e corrida; como também palestras, rodas de diálogos, seminários e passeios. RECIFE PREFEITURA. **Academia da Cidade**. <<https://www2.recife.pe.gov.br/servico/academia-da-cidade>>.

²⁷⁹ Centro de Referência de Assistência Social - unidades públicas estatais responsáveis pela oferta de serviços continuados de proteção social básica de assistência social às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social. RECIFE PREFEITURA. **Centros de referência da Assistência Social (CRAS)**. Disponível em: <<https://www2.recife.pe.gov.br/servico/centros-de-referencia-da-assistencia-social-cras>>.

transporte e alimentação. Também foi ressaltado pelos pais e cuidadores de crianças que fazem atividades esportivas a falta de condições de adquirir o material necessário à prática, como fardamento, quimonos no caso das artes marciais.

Com relação à segurança, a pesquisa buscou demonstrar os resultados referentes aos impactos da Rede COMPAZ na prevenção da violência e na sensação de segurança nos bairros circunvizinhos. Quando questionados se o equipamento contribuiu para a sensação de segurança no território, 75,67% dos usuários do COMPAZ afirmaram que sim e as razões objetivas apontadas foram a boa iluminação, a presença de vigilância, de câmeras e a movimentação das pessoas no entorno.

Aqueles que não concordaram com o aumento da sensação de segurança apontaram a falta de movimentação de pessoas após o fechamento do equipamento (22:00) e a falta de iluminação e mencionaram a necessidade de mais segurança no bairro. A dualidade das respostas leva a duas hipóteses: realidades diferentes em cada um dos equipamentos e percepção diferente dos participantes da avaliação.

No que toca à prevenção da violência e disseminação da cultura de paz entre crianças jovens e adultos, 93,40% dos colaboradores assentiram que o COMPAZ contribuiu na redução da violência no território, mas ainda assim houve nos grupos focais observações quanto à sensação de insegurança ainda permanecer.

Com relação à educação e qualificação profissional a pesquisa encontrou números que tendem para uma melhora no desempenho dos alunos de escolas da região. Contudo, há dois fatores a considerar, a complexidade do sistema educacional e o fator pandemia que interferiu diretamente nas atividades escolares. Além disso, não há um comparativo com outros bairros do Recife, apenas naqueles que sofrem influência do COMPAZ. Assim, não serão considerados os dados referentes à educação.

Com relação aos resultados alcançados na saúde, 80% dos frequentadores informaram que percebem mudanças positivas em sua saúde física e mental após passarem a frequentar as atividades do COMPAZ, o que foi confirmado no grupo focal de conversa com os cuidadores em vários depoimentos sobre a melhora na saúde a partir da prática de atividades físicas.

No campo das políticas públicas análise que se faz do direito é quanto ao seu papel na formação dessas políticas. Sugere-se o deslocamento do fenômeno do direito posto e que foi engessado pelo positivismo para as questões políticas e sociais.

Parte-se da concepção do Direito não enquanto um fim em si mesmo, mas de um agente legitimador dos direitos dos seres humanos, capaz de trazer para o plano prático a defesa de direitos que não pode ser negligenciado pelos detentores do poder. Propõe-se, assim, uma associação da norma jurídica positivada a um fim a ser alcançado através das políticas implementadas pelo Estado.

Da leitura dos resultados atrelados às atividades desempenhadas no COMPAZ, pode-se perceber a influência positiva do Estado em vários aspectos positivos acerca dos serviços e atividades realizadas. Estabelecida em uma comunidade da periferia, o COMPAZ se coloca como um novo elemento de presença do poder público nesses locais onde havia apenas a escola e a presença policial.

As atividades mais frequentadas mostram a relevância de se promover saúde em bem-estar e assistência social. Interessante observar que essas duas atividades se sobrepujaram às atividades culturais, que foi o que inspirou a concepção dos centros.

Por outro lado, também foram identificados problemas, e, como a falta de vagas ofertadas, as questões acerca da manutenção, a necessidade de atendimento com relação à saúde e por fim o problema da violência cujos resultados não foram conclusivos.

A falta de vagas e de professores se relaciona diretamente com a falta de autonomia dos gestores do COMPAZ para contratar profissionais nas situações em que há necessidade de aumento da oferta de vagas. A submissão às secretarias cria um distanciamento entre os agentes e algumas decisões podem não ser as mais adequadas.

A questão da falta de manutenção em determinados locais do equipamento é algo que também está relacionado à falta de autonomia, tendo em vista não haver a possibilidade dos centros arcarem com os seus próprios custos. Esse ponto é importante, pois pode criar entraves à realização de algumas atividades.

Ademais, quem melhor entende do que se passa no equipamento são aqueles que o frequentam, portanto devem ser ouvidas as sugestões tanto dos gestores, quanto dos colaboradores e usuários. São essas pessoas que estão perto dos problemas, diferentemente dos que estão nas secretarias, que não tem um contato direto com o local, sendo assim incapazes de perceber as demandas lá existentes.²⁸⁰

²⁸⁰ Durante a realização da presente pesquisa, tive a oportunidade de visitar o COMPAZ Eduardo Campos algumas vezes e pude perceber que a compreensão do que se passa lá e das necessidades tem outro sentido quando se tem a oportunidade de estar presente no local e observar a sua dinâmica.

Destaca-se como fator que contribui para o sucesso do COMPAZ o respeito às especificidades locais a partir do conhecimento da dinâmica própria de cada comunidade, que é levada em consideração na concepção do projeto pelo poder público.

A partir do modelo colombiano construiu-se um modelo de equipamento que incorpora valores fundamentais para a implementação de uma mentalidade voltada para a disseminação da “cultura de paz”. A lição que se pode aprender com a Colômbia que a segurança se alcança na convivência e no exercício da cidadania, também na valorização dos espaços públicos, pensados esteticamente e metodologicamente para despertar a esperança e elevar a autoestima das pessoas. Uma estratégia digna de reparo é a composição de parte da equipe profissional por pessoas que moram próximo ao COMPAZ em cargos técnicos e de serviços gerais, medida que aumenta o sentimento de pertencimento da comunidade ao equipamento.

A despeito de tratarem de realidades distintas, as situações de vulnerabilidade e a busca pelo resgate da cidadania são semelhantes, assim como são as premissas em que se alicerçam. Isso serve de inspiração e motivação para projetos futuros.

2.2.4 Conclusões gerais a partir do estudo do COMPAZ

O COMPAZ representa uma forma inovadora de reunir serviços públicos de naturezas distintas e com públicos diferentes em um só lugar. Embora a ideia geral seja única, galgada na atenção às pessoas de comunidades vulneráveis do Recife e o objetivo imediato seja a redução da criminalidade a partir da promoção da cidadania, é perceptível que os resultados obtidos vão além e trazem outros benefícios para a comunidade.

A avaliação da política pública a partir da manifestação dos seus colaboradores e usuários mostra a satisfação quanto aos serviços e atividades ofertados pelo equipamento, bem como com a qualidade das instalações. Pode-se concluir ainda que a realização de atividades relacionadas a saúde e bem-estar geram impacto positivo na vida das pessoas e, ainda, que colaboram com a formação de um senso de comunidade.

Pode-se afirmar que o COMPAZ representa um possível meio de solução ou mitigação entre o que a realidade que se vislumbra e a que se deseja alcançar, estando em consonância com o que se espera de uma política pública: uma resposta do Estado para um problema público.

Dentro do contexto da cidadania que foi extensamente trabalhado nesse estudo, percebe-se a contribuição dos equipamentos com a promoção da cidadania política e, também da cidadania em uma acepção mais ampla. Cite-se como exemplo a própria viabilização do

exercício da cidadania através da emissão de documentos e a sua materialização mediante a participação popular. Assim, percebe-se a possibilidade de exercício dos direitos políticos através da participação cidadã na gestão. Percebe-se também uma aproximação do poder público com os mais marginalizados.

Além disso, a realização de cursos de capacitação, a intermediação com agências de emprego e a própria formação cidadã também colaboram para que o ideal de cidadania seja alcançado por meio da inclusão no mercado de trabalho, este vetor para outras benesses, como estudo e lazer.

Outro ponto importante é a existência do centro de referência em assistência social, segundo a pesquisa um dos serviços mais frequentados, o que corrobora a ideia de auxílio aos mais vulneráveis. Vale salientar que o CRAS é responsável pela triagem dos usuários que buscam amparo do Estado em decorrência de problemas sócias, sendo a alta frequência nesses centros de apoio um indício de que o objetivo de ajudar a quem mais precisa é alcançado.

Aplicação da teoria do desenvolvimento de Amartya Sen, onde a satisfação pessoal é levando em consideração. Sendo que essa satisfação pode ter efeito multiplicador, pois pode passar para as gerações futuras, semeando-se uma cadeia de bem estar. Assim, dentro da perspectiva teórica de que a cidadania pressupõe atendimento ao bem-estar das pessoas, este consubstanciado o no viver bem, em condições dignas e com respeito aos direitos fundamentais, o COMPAZ é uma solução exitosa e com potencial de melhora.

O COMPAZ vai resolver o problema da desigualdade e da marginalização no Recife? Provavelmente não nos próximos anos, mas certamente está dando um passo importante nesse sentido.

Percebe-se que o COMPAZ encerra uma forma diferente de fazer política pública, pois a sua atuação transborda as concepções clássicas de identificação de problemas e instauração de soluções. O que se vê do estudo da forma como ele foi concebido e como se apresenta hoje aproxima-se das abordagens construtivistas em sede análise de políticas públicas.

Pode-se arriscar afirmar, inclusive, que os métodos analíticos dificilmente serão suficientes, pois o dinamismo da sociedade produz resultados que muitas vezes não são previsíveis para ciência. Assim, como os centros urbanos, equipamentos como os COMPAZ são dinâmicos e precisam adaptar-se a eventuais mudanças na cidade, porque com ela encerra uma relação visceral.

Percebe-se o desenvolvimento como fator de manutenção das condições de liberdade. Há uma via de mão dupla, pois as oportunidades geradas geram novas oportunidades. Além disso, o COMPAZ promove a cidadania quando se ocupa da promoção dos direitos sociais. Inclusão, divulgação da cultura de paz, através de uma política pública multidisciplinar. Pode-se afirmar que a sua instauração resta por alcançar mais de um objetivo a partir de uma só medida.

Não se pode esquecer que o COMPAZ enfrenta problemas, como a falta de vagas, o que mostra a satisfação dos usuários e a necessidade de expansão, mas que também mostra a sua aceitação dentro da comunidade e o interesse na realização das atividades ofertadas. Outro problema são as afirmações contraditórias acerca da violência presentes nas manifestações dos usuários, que também é uma questão a ser monitorada e avaliada, na busca de soluções.

De início e muito embora não tenha sido concebido como principal serviço do COMPAZ, se pode destacar o atendimento nos centros de referência. O CRA. Essa medida é a base de uma política que busque a promoção da cidadania em seu aspecto mais primário. Atende pessoas em situação de vulnerabilidade extrema, que não tem a quem recorrer.²⁸¹

O COMPAZ funciona como um elo de ligação entre o Poder Público e a sociedade e também desta com o setor privado, através das parcerias. Essa a nosso ver é a maior contribuição do equipamento, de onde decorrem todas as outras, perceptíveis através de números estatísticos ou da observação do comportamento dos usuários. É essa artesanidade do COMPAZ, cuja capacidade de aproximar importantes atores das políticas públicas, sociedade e Administração.

Pedro Jacobi propõe a análise da participação popular não apenas como meio de ampliação da cidadania sendo a manifestação do coletivo meio criador de direitos, mas também a partir das dificuldades encontradas nesse processo. Uma delas é a exposição da coisa pública a partir da penetração da população, fato que deve ser superado pela gestão, através de um esforço direcionado para tal. Segundo o Autor, há a necessidade de uma mudança cultural centralizadora por parte da gestão e do empenho na institucionalização da participação popular. Fundamental, portanto, que a participação seja vista como verdadeiro método de governo, sob pena de se tornar inócua, diante das complexidades que cada comunidade apresenta.²⁸²

²⁸¹ Nesse ponto destaca-se as enchentes de maio de 2022, que assolaram o município do Recife, com milhares de mortos e desabrigados.

²⁸² JACOBI, Pedro R. **Políticas sociais e os desafios da participação cidadina**. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 7, n. 3, 2002.

Nesse ponto o COMPAZ pode contribuir de forma substancial, dada a sua penetração no seio das comunidades. Essa, inclusive, é uma vantagem que toca aos municípios enquanto detentores e responsáveis por assuntos de interesse local.

Um ponto nodal do meio de atuação do COMPAZ reside justamente na proximidade com a sociedade e na possibilidade de participação da sociedade nos processos decisórios de interesse público e tem o potencial de contribuir para a eliminação das barreiras sócio culturais que obstam o efetivo exercício da cidadania através da participação popular, o que faz desse centro uma política pública que transborda a ideia de uma solução publica para um problema público e os seus beneficio possuem um conteúdo intangível que está acima do qualquer estatística ou pesquisa, que é o sentimento de quem esteve lá e pode ver e ouvir as pessoas que frequentam o ambiente. Afinal, o Direito deve ser sempre sobre pessoas.

CONCLUSÕES

O assunto políticas públicas e concretização de direitos fundamentais estão na ordem do dia e refletem a busca por melhores condições de vida aos mais necessitados, dentro do que prevê a Constituição Federal de 1988. A concessão de direitos aliada à necessidade de atendê-los e ante o grave problema da desigualdade social tornou premente a adoção de medidas por parte do Estado Brasileiro.

Assim, a conclusão inicial é de que o Direito pode contribuir para a conformação teórica e prática das políticas públicas. Os desdobramentos desta assertiva nos permite refletir acerca do início da redemocratização, que demandou uma maior ação do Estado na concretização da própria democracia, consubstanciada no atendimento soa direitos sociais e o Direito serve de instrumento para esse fim, pois participa do delineamento teórico e da efetivação prática.

Internamente, além da pressão da sociedade, há a pressão do Poder Judiciário, que apoiado nos comandos constitucionais, restou por ampliar a sua atuação, tornando-se verdadeiro promotor de políticas públicas. No âmbito internacional, a mobilização da comunidade no sentido de buscar uma sociedade mais igualitária tem levado a adoção de medidas nesse sentido, inclusive no tocante à concessão de empréstimos internacionais.

Diante desse cenário, a adoção de políticas públicas que promovam a cidadania e a inclusão social merecem destaque e o tem recebido. Tanto do Direito quanto das demais ciências sociais.

Dada a capacidade de modificação da realidade a partir da implementação de políticas, é importante que haja um descolamento entre elas e o governo. Para assegurar a sua continuidade devem ser atreladas ao Estado, pois assim não se submetem unicamente a determinada gestão. O possível argumento quanto ao desrespeito ao regime democrático é justamente o inverso, a democracia deve ser assegurada através da promoção da cidadania e isso não depende de quem esteja no Poder.

Conforme se constatou a partir desta pesquisa, a redemocratização brasileira nunca representou transformação social de fato²⁸³, ela apenas representou a inauguração de uma nova ordem jurídica, mas não de uma nova ordem política ou social. Houve em verdade uma ampliação do rol de direitos, muitas vezes não efetivados, e a concessão de ferramentas na

²⁸³ Acerca do tema sugere-se a leitura do relatório da Universidade de Harvard: PIMENTEL, Renan. **“Equal Before the Law,” But Not in Practice: Brazil’s Social Inequality Crisis**. 9 fev. 2022. Harvard Political Review. 29 nov. 2022. Disponível em: <https://harvardpolitics.com/brazil-social-inequality/>.

hipótese da sua não garantia por parte do Estado. Além disso, as mudanças foram feitas de “cima para baixo”, da elite para as classes mais baixas, sem haver uma efetiva preocupação em transformar as camadas trabalhadoras em sujeitos ativos.²⁸⁴

O Direito tem o papel instrumental tanto de justificar, quanto de viabilizar do ponto de vista material quanto em razão da própria execução. Além disso, a ciência jurídica fornece o arcabouço teórico para legitimar a ação do Estado através das políticas públicas. Por fim, cabe também ao Direito possibilitar a fiscalização e o monitoramento da execução das políticas públicas, fase importante do ciclo de ação estatal.

No presente estudo, foi feita uma análise dos principais aspectos teóricos e práticos que permeiam os centros comunitários da paz. A partir da avaliação dos conceitos que fornecem o embasamento teórico para a implementação desses equipamentos, em cotejo com a análise do que eles são na prática, nos permite chegar a importantes conclusões.

A primeira delas a de que o ser humano é a mola mestra que deve embasar as ações estatais, a partir da perspectiva de que o Estado existe em razão do homem e não o contrário. Além disso, ainda tomando-se o homem como referência principal, é de se concluir que a qualidade de ser humano impende que lhes sejam asseguradas condições de vida que façam jus a essa qualidade de humano que lhes é intrínseca.

A segunda conclusão é a de que para garantir essas condições mínimas deve o Estado promover as políticas públicas que estiverem ao seu alcance, sempre avaliando a sua efetividade dentre os beneficiários. Esse núcleo mínimo, embora não mensurável, deve conter elementos que permitam o alcance de uma vida satisfatória, onde não haja apenas atendimento às necessidades físicas, mas que abarque também um certo grau de felicidade.

A terceira conclusão é de que o apego a matizes concretas e fórmulas analíticas estanques pode prejudicar a análise sobre as políticas públicas. Elas representam um elemento dinâmico dentro da sociedade e, numa análise local, dentro da cidade. Em razão disso devem estar em harmonia com as mudanças sociais e urbanísticas.

Nesse sentido, significa dizer que os efeitos de uma determinada ação governamental deve levar em consideração os seus destinatários enquanto pessoas e não unicamente a partir do ponto de vista estatístico. Não se está defendendo o abandono das teorias econômicas, mas que elas devem servir de referencial, não necessariamente ser o referencial de análise.

²⁸⁴ COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal**. São Paulo: Ciências Humanas, 1980, p. 68.

A nossa perspectiva história é de desigualdade e até o presente momento não se logrou diminuir essa disparidade. Se remontarmos à formação a sociedade brasileira vamos então perceber que o que vivemos hoje é um reflexo de como foi construída a nossa história, a partir da exploração das maiorias por uma minoria elitizada. Para que essas disparidades desapareçam ou diminuam é necessário um esforço contínuo, com a realização de estudos que possam sinalizar como se deve proceder, onde investir e como reparar o que a história produziu.

O trabalho emerge como catalizador de conquistas sociais e funciona como agente transformador das relações ao forçar a concessão de direitos através da luta sindical. Foi a luta por melhores condições de trabalho que deu ensejo a concessão de direitos²⁸⁵. O COMPAZ possibilita o trabalho, na medida em que facilita o acesso a oportunidades para as pessoas que o frequentam.

Além do mais, a adoção de uma política voltada para o social também produz resultados econômicos, ainda que esse não seja seu escopo principal. Ora, considerando a existência de um mercado de consumo e havendo o incremento da economia, não se pode dissociar as duas questões. O crescimento econômico e a erradicação da pobreza são, inclusive, sustentáculos do próprio regime democrático.²⁸⁶

Luiz Aberto Moreno²⁸⁷ em seu livro *Vamos!*, lista sete ideias para a construção de uma América Latina mais próspera, justa e feliz e propõe a superação do discurso do século XX, polarizado entre comunismo e capitalismo e a adoção de uma postura que busque aquilo que de fato pode dar certo, galgada numa política que não privilegie esquerda, nem direita, mas desenvolvimento social aliado ao crescimento econômico.²⁸⁸

As crises são momentos em que se questiona o modelo em vigor e se repensa o contrato social. Pois bem. Em meio à crise da cidadania e do questionamento quanto a eficácia enquanto modelo estatal, busca-se através da presente pesquisa indagar qual é o papel do estado com relação aos seus indivíduos.

²⁸⁵ SOUZA JUNIOR, Jose Geraldo de. **Ideias para a cidadania e para a justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, p. 112.

²⁸⁶ PRZEWORSKI, Adam et al. O que mantém as democracias? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 113-135, 1997.

²⁸⁷ Presidente do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) entre os anos de 2005 e 2020.

²⁸⁸ MORENO, Luis Alberto. **!!Vamos! siete ideas audaces para una América Latina más próspera, justa y feliz**. Debate, 2022, p. 44.

Pergunta-se se há um modelo que mais se aproxime do ideal e, ao contrário se partindo-se da premissa de que os seres humanos em sua própria existência demandam ações estatais que independem da objetividade que se espera de um modelo econômico.

Mais especificamente do caso do Brasil, onde a desigualdade alcança índices alarmantes, seria o caso de firmar a ideia de intervenção estatal com base nas necessidades das pessoas que ali habitam, indo a discussão para além da ideia de alcance da democracia.

Nesse contexto, temos a questão das políticas públicas como meio de transformação social e redução das desigualdades. Essas políticas devem partir de um referencial onde se estabelece o que se deseja alcançar através delas. E para saber o que se deseja curar, há que se identificar antes de tudo o que se entende como problema, uma vez que não se pode achar a solução para o que não se identifica como passível de solução.

Nesse ponto, inobstante as ferramentas que regularmente se lança mão, como dados técnicos e pesquisas amplas, é faz-se mister destacar a relevância que tem o diálogo com a comunidade favorecida, cujo envolvimento com projeto tem papel fundamental, de modo que se propõe que haja, na medida do possível, participação popular para nortear os projetos.

Esta aproximação com a comunidade aumenta a possibilidade de êxito das políticas implementadas, tendo em vista a identificação dos indivíduos com a res pública, onde se imprime a ideia de que o público é sinônimo de algo que pertence e deve atender a todos em contrapartida à ideia de que se trata de bem do Estado.

O envolvimento da comunidade e a sua vinculação com o projeto vai determinar a forma como ela se relaciona com o que lhes é apresentado. Esse vínculo e essa noção de pertencimento podem vir a mudar a perspectiva das pessoas, alcançando a forma como elas se veem diante da sociedade. Assim, a inclusão deve ter uma acepção ampla, que venha a alcançar o foro íntimo das pessoas. A partir desse sentimento de pertencimento é que se pode transformar uma sociedade.

O COMPAZ pode contribuir para a concretização da cidadania através da disseminação da cultura e da educação, que são instrumentos de inclusão social, na medida em que permitem que os indivíduos desenvolvam a capacidade de participar da coisa pública de forma ativa. E partir daí possam melhor compreender e reivindicar seus direitos. a marginalização não é apenas física ou estrutural, mas ela abrange o próprio nível de consciência das pessoas e a sua relação com o mundo.

Pode-se pensar na promoção da cidadania em razão à condição de uma vida digna, em um primeiro passo, para então adiante mirarmos a construção de uma sociedade com qualidade política e condições de exercer a cidadania que lhes é assegurada pelas normas que estão no papel.

Dentro desse contexto de Estado de Direito e de atendimento a necessidades básicas mínimas aos cidadãos é que entram as ações estatais, sendo as políticas públicas uma pedra basilar dentro dessa sistemática. O papel do Estado moderno na condução das políticas públicas se mostra relevante, sendo a atuação do Estado uma das razões principais do seu nascimento, tanto pelo fato de ser o detentor do monopólio da força legítima, quanto por controlar grande parte dos recursos produzidos nacionais.

Assim, sob o prisma da promoção da cidadania, podemos considerar a contribuição do COMPAZ em múltiplos aspectos, tanto na promoção de uma vida mais digna, quanto na criação de possibilidade de uma vida melhor.

REFERÊNCIAS

- ABBOUD, Georges. **Democracia para quem não acredita**. Belo Horizonte: Letramento, 2021.
- ACHUTTI, Daniel Silva. **Justiça restaurativa e abolicionismo penal**. São Paulo: Saraiva Educação, 2017.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALLEGRE, Marcelo. Igualdad, derecho y política. **Aquiescencia, blog de derecho internacional**, 29 maio 2010.
- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de e ZAGO, Mariana Augusta dos Santos. Controle de políticas públicas pelo poder judiciário: breves ideias a partir do modo de estruturação da jurisdição. **Direito da regulação e políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2014.
- ANDERSON, Perry et al. **Balanço do neoliberalismo. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANDRADE, Aparecida de Moura; SANTANA, Héctor Valverde. Avaliação de políticas públicas versus avaliação de impacto legislativo: uma visão dicotômica de um fenômeno singular. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, n. 3, p. 781-798, 2017.
- ANDRADE, Gustavo Henrique Baptista **A vulnerabilidade e sua repercussão no superendividamento do consumidor**. Recife: O Autor, 2014.
- AQUINO, Sérgio. **Fundamentos de uma Cidadania Sul-Americana: ética, fraternidade, sustentabilidade e política jurídica [recurso eletrônico]**. Porto Alegre, RS: Fi, 2019.
- ARANHA, Adriana V. **Estado em ação: ideias, atores e instituições no enfrentamento da fome e extrema pobreza no Brasil**. Orientadora: Dra. Maria Rita Garcia Loureiro. 2019. 181 f. Tese de doutorado - Administração Pública e Governo. FGV EAESP - CDAPG, São Paulo, 2019.
- ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 83, p. 11-35, 2017.
- ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, 2018.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, p. 7-10, 2003.
- BARCELLOS, A. P. de. Normatividade dos princípios e o princípio da dignidade da pessoa humana na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 221, p. 159–188, 2000. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47588>.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 251-265, 2018.

BARCELOS, Márcio. O papel das ideias nos processos de construção de políticas públicas: abordagens sintéticas versus abordagens pós-empiricistas. **Anais do 1º Seminário Internacional de Ciência Política. Estado e Democracia em mudança no Século XXI**, v. 1. UFRGS, 09, 10 e 11 set. 2015.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 15, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação. Versão provisória para debate público. Mimeografado, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva Educação, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Themis**: revista da ESMEC, v. 4, n. 2, p. 13-100, 2016.

BARROZO, Paulo Daflon. A idéia de igualdade as ações afirmativas. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, nº 63, 2004, p. 103-141.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. O estado democrático de direito pós-providência brasileiro em busca da eficiência pública e de uma administração pública mais democrática. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 98, p. 119-158, 2008.

BAUMGARTNER, Frank R & JONES, Bryan D. **Agendas and instability, in American politics**. Chicago, University of Chicago Press, 1993.

BEETHAM, David. **Democracia e direitos humanos**: direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Direitos humanos: novas dimensões e desafios. Brasília: UNESCO, p. 107-138, 2003.

BENDIX, Reinhard. **Construção nacional e cidadania**. São Paulo: Edusp, 1996.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, p. 5-16, 1994.

BENEVIDES, Maria Victoria e Mesquita. Cidadania ativa e democracia no Brasil. **Revista Parlamento e Sociedade**, v. 4, n. 6, p. 21-31, 2016.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 36, n. 142, p. 35-51, 1999.

- BILHIM, João. Políticas públicas e agenda política. **Revista de Ciências Sociais e Políticas**, v. 2, n. 99-121, p. 5-20, 2008.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão**. São Paulo: Saraiva Educação, 1993.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOBBIO, Norberto. **Direito e estado no pensamento de Emanuel Kant**. 2. ed. São Paulo: Mandarim, 2000.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.
- BOBBIO, Norberto. Qual democracia? Mario Bussi (org.); prefácio de Celso Lafer; posfácio de Mario Bussi; Tradução Marcelo Perine. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2014.
- BOBBIO, Norberto; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1986.
- BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz (Ed.). **Cidadania, um projeto em construção: minorias, justiça e direitos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- BOULLOSA, Rosana de Freitas. Mirando ao revés nas políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. **Pensamento & Realidade**, v. 28, n. 3, 2013.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 16. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: promulgada em 5 de outubro de 1988, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> .**
- BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDHA-3)**. Brasília: SEDH/PR, 2009. Disponível em: <<https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/PNDH3.pdf>>.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Revista de administração de empresas**, v. 50, 2010, p. 112-116.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **REI-Revista estudos institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, 2019.

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

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de referência de uma Política Pública: Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional**. O Direito na Fronteira das Políticas Públicas. São Paulo: Páginas e Letras, 2015.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, v. 1, p. 87-124, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2021.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania: tipos e percursos. **Revista Estudos Históricos**, v. 9, n. 18, p. 337-360, 1996.

CARVALHO, Sonia Aparecida de. O direito fundamental ao saneamento básico como garantia do mínimo existencial social e ambiental. **Revista Brasileira de Direito**, v. 8, n. 2, p. 6-37, 2012.

CASADO FILHO, Napoleão. Direitos humanos e fundamentais. (Coleção saberes do direito ; 57). São Paulo: Saraiva, 2012.

CASTRO, Marcus Faro de; FERREIRA, Hugo Luís Pena (Comp.). **Análise jurídica da política econômica: a efetividade dos direitos na economia global**. Curitiba: CRV, 2018.

CAVALCANTI, Murilo. **Conexão Recife Medellín COMPAZ**. Recife: CEPE – Companhia Editora de Pernambuco, 2022.

CEJUDO, Guillermo M. Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista (Discourse and Public Policy: A Constructivist Approach). **Documento de trabajo del cide**, n. 205, 2008.

CENTRO DAS MULHERES DO CABO. Nossa história. Construindo a igualdade e a democracia. Disponível em: <<https://www.mulheresdocabo.org.br/>>.

CHAUÍ, Marilena. Estado de natureza, contrato social, estado civil na filosofia de Hobbes, Locke e Rousseau. *In*: CHAUÍ, Marilena. **Filosofia**. São Paulo: Ática, v. 220, 2000.

CLARKE, Paul Barry; FOWERAKER, Joe. **Encyclopedia of democratic thought**. Routledge, 2003.

COLOMBIA CO. **Medellín fue reconocida como la ciudad más innovadora del planeta**. Medio ambiente. (s.d.). Disponível em: <<https://www.colombia.co/medio-ambiente/innovacion/medellin-fue-reconocida-como-la-ciudad-mas-innovadora-del-planeta/>>. Acesso em 01 ago. 22.

COLORADO, Nelson Matta. Las dos caras de los homicidios en Medellín en 2021. **El Colombiano**. 04 jan. 2022. Disponível em: <<https://www.elcolombiano.com/antioquia/las-dos-caras-de-los-homicidios-en-medellin-PA16258601>>.

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

COMPARATO, Fábio Konder. Nova cidadania. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 289, p. 85-106, 1993. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/Lb8znMnZ7DzYsgLCDVM3G7w/>>. Acesso em: 16 jun. 2022.

CORTÉS-MILLÁN, Germán Andrés. Ciudades para la Gente: perspectivas situadas e interculturales desde el movimiento social y popular en Bogotá. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, v. 9, n. 2, p. 254-273, 2019.

COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (Edit.). **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2015.

COSTA, Valeriano. Políticas públicas no Brasil: uma agenda de pesquisas. **Ideias**, v. 6, n. 2, p. 135-166, 2015.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal**. São Paulo: Ciências Humanas, 1980.

COUTINHO, R. O direito nas políticas públicas. **A política pública como campo multidisciplinar**. Research Gates, out. 2013, p. 282. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/293824610_O_Direito_nas_Políticas_Publicas>.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, nº 61, jun. 2006.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto** / John W. Creswell ; tradução Luciana de Oliveira da Rocha. - 2. ed. - Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUSCIANO, Dalton Tria. **Direito ao ensino infantil**: como o judiciário vem construindo. Direito da regulação e políticas públicas. São Paulo: Malheiros, 2014.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedad civil, participación e ciudadanía: de que estamos falando?, 2004 *In*: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. *In*: DAGNINO, Evelina. **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1985.

DEMARCHI, Clovis; FONTANA, Douglas Cristian. Deveres fundamentais e dignidade humana: uma perspectiva diferente. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-

Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.14, n.3, 3º quadrimestre de 2019. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica>. ISSN 1980-7791.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. Fifteenth edition, Pearson, 2017.

DHnet - Direitos Humanos na Internet. <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/coliveira.htm>. Acessado 30 de novembro de 2022.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. **Cadernos gestão pública e cidadania**, v. 5, n. 18, 2000.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 18, p. 21-30, 2003.

FERNANDES, António Teixeira. **Para uma sociedade inclusiva no exercício da plena cidadania**. Ponta Delgada: Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e governabilidade**: ensaio sobre a (in) governabilidade brasileira. São Paulo: Saraiva, 1995.

FINGER, Ana Cláudia. Serviço público: um instrumento de concretização de direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, v. 232, p. 59-82, 2003.

FLEURY, Sonia. **Democracia com exclusão e desigualdade**: a difícil equação. Rio de Janeiro: PNUD, 2004.

FONTE, Felipe de Melo. Desenho Institucional e Políticas Públicas: Alguns parâmetros gerais para a atuação judicial. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, n. 64, 2011.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FONTE, Maria Isabel Suassuna da. **Localização de um centro comunitário (COMPAZ) na cidade do Recife**: uma aplicação do método FITradeoff. Dissertação de Mestrado. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco. 2018.

FRANCO, Marcelo Veiga. **Direitos humanos x direitos fundamentais**: matriz histórica sob o prisma da tutela da dignidade da pessoa humana. O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: interface com o direito constitucional contemporâneo. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

FRANKFURT, Harry. "Equality as a Moral Ideal." **Ethics** 98, no. 1 (1987): 21–43. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2381290>>. Acesso em 10 ago. 2022.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, jun. 2000.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das letras, 2020.

G1 PERNAMBUCO. **Compaz oferece 38 cursos gratuitos de economia criativa para jovens em novo laboratório.** 04 nov. 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2022/11/04/COMPAZ-oferece-38-cursos-gratuitos-de-economia-criativa-para-jovens-em-novo-laboratorio.ghtml>>.

GADOTTI, Moacir. **Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional.** Prefeitura de Jaciara. Mato Grosso. v. 14, 2014. Disponível em: <<https://www.jaciara.mt.gov.br/arquivos/anexos/05062013105125.pdf>>.

GALDINO, Flavio. **Introdução a teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GALLEGO, Luz Estela Peña. Las bibliotecas públicas de Medellín como motor de cambio social y urbano de la ciudad. **BiD: textos universitaris de biblioteconomia i documentació**, n. 27, dez. 2011. Disponível em: <<https://bid.ub.edu/27/pena2.htm>>. Acesso em 15 ago. 2022.

GIRALDO, Yicel Nayrobis Giraldo; BETANCUR, Gloria Elena Román; POSADA, Ruth Elena Quiroz. La biblioteca pública como ambiente educativo para el encuentro ciudadano: un estudio en la Comuna 1 de Medellín. **Revista Interamericana de Bibliotecología**, v. 32, n. 1, p. 47-84, 2009.

GOMES, Mônica Araújo; PEREIRA, Maria Lúcia Duarte. Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 10, p. 357-363, 2005.

GOMIDE, Alexandre de Avila; PIRES, Roberto (Edit.). **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas.** Brasília: IPEA, 2014. 385 p.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Cartilha do Pacto pela Vida.** Secretaria de Estado e Planejamento. 2021, p. 25. Disponível em: <<https://drive.expresso.pe.gov.br/s/5peq7R1do3z1YN2>>. Acesso em 27 nov. 2022.

GREGÓRIO, José Renato Bez de. “Concepção gramsciana de ‘Estado ampliado’, aspectos estruturais e históricos do Estado brasileiro e as políticas públicas” *In*: COSTA, Joaquim Gonçalves da Costa et alii (orgs.). **Estado, território e políticas públicas [recurso eletrônico]**. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2019.

GRISA, Catia. As políticas públicas como dispositivos de autoreferencialidade e autoreflexividade das sociedades modernas: contribuições da abordagem de Pierre Muller. *In*: LIMA, Luciana Leite e SCHABBACH, Letícia (org.). **Políticas públicas : questões teórico-metodológicas emergentes.** Porto Alegre: UFRGS; CEGOV, 2020. Cap. 3, p. 77.

GUERRA, Sidney; EMERIQUE, Lílian Márcia Balmant. O princípio da dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial, 2006. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Ano VII, Nº 9, p. 379-97, Dezembro de 2006.

HACHEN, Daniel Wunder, et al. **Direito administrativo: e suas transformações atuais: Homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho.** Editora ÍTHALA, 2016.

HACHEM, Daniel Wunder; BONAT, Alan. O ensino médio como parcela do direito ao mínimo existencial. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, v. 14, n. 18, p. 144-176, 2016.

HAEBERLIN, Martín; COMIM, Flavio. Todos e cada um de nós: o interesse público como critério de desenvolvimento humano. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 10, n. 1, 2020.

HARVEY, David. **O neoliberalismo. História e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HELD, David et al. Cidadania e autonomia. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 22, 1999.

HÖFLING, Eloisa de. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, p. 30-41, 2001.

MORAES, Paulo Roberto Xavier de. Cidades e direitos humanos: a experiência do Compaz Recife. **Fonte Segura**. Edição nº 96. 07 jul. 2021. Disponível em: <https://fontesegura.forumseguranca.org.br/cidades-e-direitos-humanos-a-experiencia-do-compaz-recife/>.

IBGE. **Recife População**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/recife/panorama>.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais. Tabelas 2021**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=resultados>.

KANG, Thomas H. Justiça e desenvolvimento no pensamento de Amartya Sen. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 31, p. 352-369, 2011.

KIM, Richard Pae. O conteúdo jurídico de cidadania na Constituição Federal do Brasil. *In*: MORAES, Alexandre de; KIM, Richard Pae (Coords.). **Cidadania: o novo conceito jurídico e a sua relação com os direitos fundamentais individuais e coletivos**. São Paulo: Atlas, 2013.

KINGDON, John W.; STANO, Eric. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.

KOERNER, Andrei. O papel dos direitos humanos na política democrática: uma análise preliminar. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 18, p. 143-157, 2003.

LAVALLE, Adrián Gurza. Cidadania, igualdade e diferença. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, nº 59, p. 75-93, 2003.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 49-103, 2006.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, v. 21, p. 101-110, 2013.

LIMA, Marcela Catini. A eficácia e efetividade do direito à educação enquanto direito fundamental social à luz da Constituição de 1988. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Vol. 7, nº 7, jan./jun. 2010, p. 353-378.

LOPES, Ana Maria D. Ávila. A garantia do conteúdo essencial dos direitos fundamentais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 164, p. 7-15, 2004.

LOTTA, Gabriela (Org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2019.

LUZ, Lindomar Teixeira. A origem e evolução da cidadania. **Colloquium Humanarum**; Vol 4, nº 1, ISSN: 1809-8207. 2007, p. 91-104.

MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. **Revista de Administração Pública**, v. 49, p. 3-22, 2015.

MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. O que é cidadania. *In*: MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. **O que é cidadania**. Coleção Primeiros Passos, São Paulo: Brasiliense, 1996.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Ed.). **A política pública como campo multidisciplinar**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2018.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MASTRODI, Josué; AVELAR, Ana Emília Cunha. O conceito de cidadania a partir da obra de TH Marshall: conquista e concessão. **Cadernos de Direito**, v. 17, n. 33, p. 3-27, 2017.

MELO, Rúrion. **A teoria crítica de Axel Honneth**. São Paulo: Saraiva Educação, 2017.

MENDES, Gilmar et al. **Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira. Os direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. **Anuario iberoamericano de justicia constitucional**, n. 8, p. 131-142, 2004.

MILANI, Feizi M., JESUS, Rita de Cássia Dias Pereira de (orgs.). **Cultura de paz: estratégias, mapas e bússolas**. Salvador : INPAZ, 2003.

MIRANDA, Jorge. **Os novos paradigmas do Estado social**. *In*: Conferência proferida em 28 de Setembro de 2011, em Belo Horizonte, no XXXVII Congresso Nacional de Procuradores de Estado.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. **Cadernos de pesquisa**, Temas em Debate, (117), Nov. 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**. Teoria Geral. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES, Ana Paula Bagaiolo; SILVA JÚNIOR, Gladstone Leonel da. A cidadania e a evolução dos direitos fundamentais no Brasil. **Revista de Estudos Jurídicos da UNESP**, v. 15, n. 21, 2011.

MORAES, Reginaldo C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. **Educação & Sociedade**, v. 23, p. 13-24, 2002.

MORENO, Luis Alberto. **!!Vamos! siete ideas audaces para una América Latina más próspera, justa y feliz**. Debate, 2022.

MULLER, Pierre. **Políticas públicas**. 3. ed. Colômbia: Universidad Externado de Colombia, 2010.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Cidadania, crise e reforma democrática do estado. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, p. 61-84, 1999.

NOVY, Andreas. O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 36, n. 4, p. 121-128, 2009.

NUNES, António José Avelãs. Neoliberalismo e direitos humanos. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 98, p. 423-462, 2003.

O. JONES, Charles. **An Introduction to the Study of Public Policy**. University of Pittsburgh. Wadsworth Publishing Company, Inc. Belmont, California. 1970.

O'DONNELL, Guillermo. **Notes on the State of Democracy in Latin America**. UNDP, 2002.

OHLWEILER, Leonel. A construção e implementação de políticas públicas: desafios do Direito administrativo moderno. **Verba Juris**, v. 6, n. 6, p. 269-300, 2007.

OLIVEIRA, Carlindo Rodrigues de; OLIVEIRA, Regina Coeli de. Direitos sociais na constituição cidadã: um balanço de 21 anos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 105, jan./mar., p. 5-29, 2011.

OLIVEIRA, Francisco. O que é formação para a Cidadania? 2001. www.abong.org.br

OLIVEIRA, Victor Santos. O Programa Pacto pela Vida nas periferias de Recife: Estado penal, contenção territorial e criminalização do cotidiano periférico. **Anais do XIV ENANPEGE**. A Geografia que fala ao Brasil: ciência geográfica na pandemia ultraliberal. Campina Grande: Realize, 2021.

OXFAM BRASIL. **Democracia inacabada**. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/democracia-inacabada/>>. Acesso em 06 set. 2022.

OXFAM BRASIL. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/>>.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. **Escasez y solidaridad**: una reflexión desde los clásicos. Universidad Carlos III de Madrid; Boletín Oficial del Estado: Madrid, 1997.

PERNAMBUCO. **Lei municipal nº 18.850, de 13 de outubro de 2021**. Institui a Política Municipal de Cultura de Paz e Justiça Restaurativa do Recife. Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2021/1885/18850/lei-ordinaria-n-18850-2021-institui-a-politica-municipal-de-cultura-de-paz-e-justica-restaurativa-do-recife?q=18850>>.

PIMENTEL, Renan .**“Equal Before the Law,” But Not in Practice: Brazil’s Social Inequality Crisis.** 9 fev. 2022. Harvard Political Review. 29 nov. 2022. Disponível em: <https://harvardpolitics.com/brazil-social-inequality/>.

PINHEIRO, Guilherme Pereira; BORGES, Maria Ruth; DE MELLO, Flávio Luis. Danos envolvendo veículos autônomos e a responsabilidade civil do fornecedor. **Revista Brasileira de Direito Civil**, v. 21, n. 03, p. 247, 2019.

PINSKY, Carla Bassanezi; PINSKY, Jaime. **História da cidadania.** São Paulo: Contexto, 2007.

PINTO, Renato Sócrates Gomes. A construção da justiça restaurativa no Brasil. **Revista Paradigma**, n. 19, 2010.

PIOVESAN, Flávia C. Direitos humanos: desafios e perspectivas contemporâneas. **Revista do TST**, Brasília, vol. 75, no 1, jan./mar. 2009.

POLLITT, Christopher. **New perspectives on public services: place and technology.** Oxford University Press, 2012.

PREFEITURA CIDADE DO RECIFE. **Pacto pela vida. Plano Municipal de Segurança Urbana e Prevenção da Violência.** Disponível em: <<https://www2.recife.pe.gov.br/sites/default/files/pactopelavida.pdf>>.

PREFEITURA DO RECIFE. **Centro Comunitário da Paz - COMPAZ Governador Eduardo Campos.** 18 maio 2016. Disponível em: <<https://www2.recife.pe.gov.br/18/05/2016/centro-comunitario-da-paz-COMPAZ-governador-eduardo-campos>>.

PREFEITURA DO RECIFE. **Projeto Hoje Menina, Amanhã Mulher reúne meninas em oficinas de empoderamento e cidadania.** Secretaria da Mulher, 20 set. 2017. Disponível em: <<https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/20/09/2017/projeto-hoje-menina-amanha-mulher-reune-meninas-em-oficinas-de-empoderamento-e>>.

PRÊMIO CIDADES SUSTENTÁVEIS. Disponível em: <<https://premio-pcs-2019.cidadessustentaveis.org.br/>>.

PROGRAMA CIDADE SUSTENTÁVEIS. **Centro Comunitário da Paz transforma periferia do Recife.** 12 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.cidadessustentaveis.org.br/boas-praticas/53>>.

PRZEWORSKI, Adam et al. O que mantém as democracias? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 113-135, 1997.

PUREZA, José Manuel. Estudos sobre a paz e cultura da paz. **Nação e defesa**, n. 95/96, segunda série, p. 33-42, outono – inverno 2000.

QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar de; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. **EURE (Santiago)**, v. 29, n. 88, p. 79-95, 2003.

RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira da. O direito fundamental a moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação a luz do Estatuto da Cidade. **Veredas do Direito**, v. 6, p. 57, 2009.

RECIFE PREFEITURA. **Academia da Cidade**.

<<https://www2.recife.pe.gov.br/servico/academia-da-cidade>>.

RECIFE PREFEITURA. **Centros de referência da Assistência Social (CRAS)**. Disponível em: <<https://www2.recife.pe.gov.br/servico/centros-de-referencia-da-assistencia-social-cras>>.

RECIFE PREFEITURA. **Secretaria de Segurança Cidadã**. Organograma - atualizado em agosto/22. Disponível em: <<https://www2.recife.pe.gov.br/pagina/secretaria-de-seguranca-cidada>>.

RÊGO, Rodrigo Ramos Silva. Política Pública e Redução da Criminalidade Urbana: Uma análise empírica do COMPAZ em bairros do Recife. Dissertação de Mestrado em Economia. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco. 2018.

REYMAO, Ana Elizabeth Neirão; CAÇAPIETRA, Ricardo dos Santos. Políticas públicas e a concretização de direitos sociais: tomada de decisão, arquitetura de escolhas e efetividade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 542-566, 2018.

REZENDE FILHO, Cyro de Barros; CÂMARA NETO, Isnard de Albuquerque. A evolução do conceito de cidadania. **Revista de Ciências Humanas da UNITAU**, v. 7, n. 2, 2001.

RIVERA, Àlvaro Aragón. **Ciudadanía: la lucha por la inclusión y los derechos**. Barcelona: Gedisa, 2017.

ROBERTS, Bryan R. A dimensão social da cidadania. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 33, p. 5-22, 1997.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O constitucionalismo contemporâneo e a instrumentalização para a eficácia dos direitos fundamentais. **Revista CEJ**, p. 76-91, 1997.

RODRIGUES, Carla; SOUZA, Herbert de. **Ética e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1994.

RODRIGUES, Rui Martinho, et al. A (i)legitimidade das políticas públicas: a República entre a igualdade e a especificidade. Rio de Janeiro: Malheiros, 2015.

RODRÍGUEZ, Jonatan Alejandro Cuadros; VALENCIA, Jackeline; ARIAS, Alejandro Valencia. Las bibliotecas públicas como escenarios de participación ciudadana e inclusión social. **Rastros Rostros**, v. 15, n. 29, p. 73-81, 2013. Disponível em: <<https://www.semanticscholar.org/paper/Las-bibliotecas-p%C3%BAblicas-como-escenarios-de-e-Cuadros-Rodr%C3%ADguez-Valencia/f1db59e95be7870f6592c50f93ed5f3f86320975>>. Acesso em 10 ago. 2022.

SAES, Décio Azevedo Marques de. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. **Estudos avançados**, v. 15, nº 42, p. 379-410, 2001.

SAES, Décio Azevedo Marques de. **Cidadania e capitalismo**: uma crítica à concepção liberal de cidadania. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2003.

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 25, n. 9, p. 26-37, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. São Paulo: Civilização Brasileira, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo**. Centro de Estudos Sociais. Oficina do CES. 107, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, nº 21, mar./abr./maio 2010, Salvador-Bahia, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade (da pessoa) humana, mínimo existencial e justiça constitucional: algumas aproximações e alguns desafios. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional**, v. 1, n. 1, p. 29-44, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang; DA ROSA, Taís Hemann. Breves notas sobre a dogmática do mínimo existencial no direito brasileiro. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 16, n. 1, p. 217-248, 2015.

SARMENTO, Daniel. **A proteção judicial dos direitos sociais**: alguns parâmetros ético-jurídicos. Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. **Revista Interesse Público**, v. 32, 2005.

SCHAUREN JUNIOR, Hélio Miguel. **Políticas públicas, cidadania e violência estrutural**: estudo de caso com catadores de resíduos sólidos em Estrela/RS. Dissertação de Mestrado em ambiente e desenvolvimento. Programa de Pós-Graduação *stricto sensu*. Rio Grande do Sul: Centro Universitário UNIVATES, 2009.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do direito**, n. 56, p. 119-149, 2018.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE PERNAMBUCO. **Pacto pela vida**. Disponível em: <<https://www.seplag.pe.gov.br/pactos>>. Acesso em 04 ago. 2022.

SILVA, Aida Maria Monteiro; TAVARES, Celma. A cidadania ativa e sua relação com a educação em direitos humanos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Periódico científico editado pela ANPAE, v. 27, n. 1, 2011.

SILVA, Bráulio Figueiredo Alves da. **Políticas públicas de prevenção e redução de homicídios: a experiência do "Fica vivo!", em Belo Horizonte e do "Pacto pela vida", em Pernambuco**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, Ministério da Justiça e Cidadania e Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

SILVA, Janaína Lima Penalva da. **A igualdade sem mínimos: direitos sociais, dignidade e assistência social em um estado democrático de direito – um estudo de caso sobre o benefício de prestação continuada no Supremo Tribunal Federal**. 2011. 203 f. Tese (Doutorado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SILVA, Janaína Lima Penalva da; DINIZ, Debora. Mínimo social e igualdade: deficiência, perícia e benefício assistencial na LOAS. **Revista Katálysis**, v. 15, p. 262-269, 2012.

SILVA, Letícia Gomes da. **Mediação cultural na Rede de Bibliotecas Pela Paz em Recife: um estudo de caso**. Trabalho de conclusão de curso de Bacharel em Biblioteconomia. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco, 2018.

SILVA, Rogério Luiz Nery da. Políticas públicas e administração democrática. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 33, nº 64, p. 57-85, Florianópolis, 2012.

SOUZA JUNIOR, Jose Geraldo de. **Ideias para a cidadania e para a justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 18, p. 15-20, 2003.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas**. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, nº 16, Dez. 2006, p. 20-45.

SOUZA, Jessé. **Ralé brasileira: quem é e como vive**. André Grillo et al.(colab.). Belo Horizonte: UFMG, 2009.

SOUZA, Luciana Cristina de. A (des) proteção normativa da cidadania. **Revista Direitos Culturais**, v. 5, n. 9, p. 119-134, 2010.

STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição constitucional e hermenêutica: perspectivas e possibilidades de concretização dos direitos fundamentais-sociais no Brasil. **Novos estudos jurídicos**, v. 8, n. 2, p. 250-302, 2003.

SUBIRATS, Joan et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2008

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito da regulação e políticas públicas**. SBDP, Sociedade Brasileira de Direito Público, Rio de Janeiro: Malheiros, 2014.

SYMONIDES, Janusz **Direitos Humanos: novas dimensões e desafios**. Brasília: UNESCO Brasil, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003.

TABAK, Benjamin Miranda. A análise econômica do direito: proposições legislativas e políticas públicas. **Revista de informação legislativa**, v. 52, n. 205, p. 321-345, 2015.

TABAK, Benjamin Miranda; AMARAL, Pedro Henrique Rincon. Vieses cognitivos e desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 472-491, 2018.

TASSIGNY, Mônica Mota; NOTTINGHAM, Andréa De Boni; KARAM, Andréa Maria Sobreira. A aplicabilidade do método do estudo de caso em pesquisas jurídicas. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, v. 88, n. 1, 2016.

TONET, Ivo. Educar para a cidadania ou para a liberdade. **Perspectiva**, v. 23, n. 2, p. 469-484, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de direito administrativo**, v. 177, p. 29-49, 1989.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, p. 529-550, 2008.

UNICEF BRASIL. UNICEF BRASIL. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em dezembro 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>.

UNITED NATIONS. **United Nations Public Service Award Winners**. Disponível em: <<https://publicadministration.un.org/unpsa/database/Winners/2022-winners/Community-Peace-Center>>.

VAITSMAN, Jeni. Desigualdades sociais e duas formas de particularismo na sociedade brasileira. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 18, p. S37-S46, 2002.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 8, n. 14, p. 34-65, 2011.

VIEIRA, José Ribas. A Cidadania: sua complexidade teórica e o Direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a, v. 34, p. 219-224, 1997.

VIZARD, Polly. **Poverty and human rights: Sen's' capability perspective'explored**. OUP Oxford, 2006.

WEBER, Thadeu. A ideia de um " mínimo existencial" de J. Rawls. Kriterion: **Revista de Filosofia**, v. 54, p. 197-210, 2013.

WERNER, Patricia Ulson Pizarro. A abordagem em direito e políticas públicas como ferramenta de aprimoramento das instituições jurídicas: qualidade organizacional, sistematização de dados e fomento das relações interinstitucionais **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 926-941, 2019.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. O que é? - Índice de Gini. 2004. **IPEA Desafios do Desenvolvimento**. Ano 1. Edição 4 - 1/11/2004. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28>. Acesso em 02 set. 2021.

WUNDERLICH, Alexandre e CAVALANTI, Fabiane da Rosa: Populismo penal e descriminalização in VALENTE, Manuel Monteiro Guedes; WUNDERLICH, Alexandre. **Direito e Liberdade: estudos em homenagem ao Prof. Dr. Nereu José Giacomolli**. Digitaliza Conteúdo, 2022.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso-: Planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2015.