

FUNDAÇÃO DE ENSINO “EURÍPIDES SOARES DA ROCHA”
CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPIDES DE MARÍLIA - UNIVEM
CURSO DE DIREITO

JULIANA RAQUEL CAVALHIERI

**DIREITOS SOCIAIS COMO POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À
ERRADICAÇÃO DA POBREZA**

MARÍLIA
2008

JULIANA RAQUEL CAVALHIERI

DIREITOS SOCIAIS COMO POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À
ERRADICAÇÃO DA POBREZA

Trabalho de Curso apresentado ao Curso de Direito da Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, mantenedora do Centro Universitário Eurípides de Marília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado

MARÍLIA
2008

CAVALHIERI, Juliana Raquel

Direitos sociais como políticas públicas voltadas à erradicação da pobreza/ Juliana Raquel Cavaliheri; orientador: Edinilson Donisete Machado. Marília, SP: [s.n], 2008.

64f.

Trabalho de Curso (Graduação em Direito) – Curso de Direito, Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, mantenedora do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, Marília, 2008.

1. Dignidade da Pessoa Humana. 2. Políticas Públicas. .3. Direitos Sociais. 4. Erradicação da Pobreza.

CDD: 341.2



FUNDAÇÃO DE ENSINO "EURÍPIDES SOARES DA ROCHA"

MANTENEDORA DO CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPIDES DE MARÍLIA – UNIVEM

Curso de Direito

Juliana Raquel Cavahieri

RA: 32564-3

**DIREITOS SOCIAIS COMO POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À
ERRADICAÇÃO DA POBREZA**

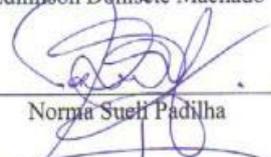
Banca examinadora do Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao Programa de Graduação em Direito da UNIVEM, F.E.E.S.R, para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Nota: 10 (Dez)

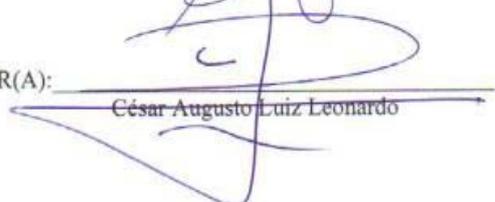
ORIENTADOR(A):


Edinilson Demisete Machado

1º EXAMINADOR(A):


Norma Sueli Padilha

2º EXAMINADOR(A):


César Augusto Luiz Leonardo

Marília, 16 de outubro de 2008.

Dedico este trabalho aos meus pais, seres especiais, os quais sempre propiciaram o amor e a esperança que impulsiona a viver.

Dedico ao meu amado irmão que, apesar da distância, sempre me apoiou e acreditou em mim.

Dedico ao meu namorado, pessoa extraordinária, ser inigualável, por seu eterno amor, seu afeto, compreensão e carinho em todos os momentos de minha vida.

Dedico as minhas amigas de curso, porque vocês foram essenciais no desenvolvimento dessa minha pesquisa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Marcos e Antonia, e também ao meu irmão Marcos Antonio, que sempre me incentivaram e confiaram em meus sonhos.

Agradeço ao meu namorado Alexandre pela sua enorme compreensão e ajuda nos meus momentos de maior dificuldade.

Agradeço aos meus amigos e amigas, em especial Danielle, Dileá, Gabriela, Gleyse, Luciana, Renata e Suzy, pelos cinco anos de jornada e de conhecimento juntas.

Agradeço de modo especial ao Professor Ednílson Donisete Machado que, além de meu orientador, foi um grande amigo no desenvolvimento deste trabalho. Espero tê-lo como companheiro em novas empreitadas em defesa dos direitos fundamentais.

Agradeço a todos da Promotoria de Marília, principalmente:

Aos promotores: Dr. Brianezzi, Dra. Cristiane, Dr. Jurandir e Dr. Izaias, pessoas com quem aprendi muito e me ensinaram a acreditar na palavra Justiça.

Aos oficiais de promotoria: Cidinha, Denise, Feltrin, Liliâne, Guilherme, Graziela, e Marcia pela paciência, carinho e todos os ensinamentos que me foram passados. Vocês foram verdadeiros professores.

E aos estagiários com quem trabalhei, pois dividir o conhecimento com vocês foi extremamente importante no meu crescimento pessoal.

Agradeço a todos os funcionários da Defensoria Pública, em especial ao Defensor do Dr. Flávio e aos estagiários: Érlon, Fernando, Priscila e Marcos, pessoas com quem faço estágio, que atuam em defesa dos mais necessitados e que dão o seu melhor para o funcionamento desta Instituição.

Agradeço a todos os que fazem parte dos bastidores educacionais do UNIVEM, contando com todos os professores, o pessoal da biblioteca, da limpeza, do núcleo de prática jurídica, das guaritas, enfim de todos aqueles que passam despercebidos, mas que também tem seu grau de responsabilidade.

E por fim, a todos que direta e indiretamente colaboraram com esta empreitada.

PERFEIÇÃO - Legião Urbana

[...]

Vamos celebrar
A estupidez do povo
Nossa polícia e televisão
Vamos celebrar nosso governo
E nosso Estado que não é nação...

Celebrar a juventude sem escolas
As crianças mortas
Celebrar nossa desunião...

Vamos comemorar como idiotas
A cada fevereiro e feriado
Todos os mortos nas estradas
Os mortos por falta
De hospitais...

Vamos celebrar nossa justiça
A ganância e a difamação
Vamos celebrar os preconceitos
O voto dos analfabetos
Comemorar a água podre
E todos os impostos
Queimadas, mentiras
E seqüestros...

[...]

Vamos celebrar a fome
Não ter a quem ouvir
Não se ter a quem amar
Vamos alimentar o que é maldade
Vamos machucar o coração...

[...]

Vamos celebrar a aberração
De toda a nossa falta
De bom senso
Nosso descaso por educação
Vamos celebrar o horror
De tudo isto
Com festa, velório e caixão
Tá tudo morto e enterrado agora
Já que também podemos celebrar
A estupidez de quem cantou
Essa canção...

Venha!

Meu coração está com pressa

Quando a esperança está dispersa

Só a verdade me liberta

Chega de maldade e ilusão

Venha!

O amor tem sempre a porta aberta

E vem chegando a primavera

Nosso futuro recomeça

Venha!

Que o que vem é Perfeição!

CAVALHIERI, Juliana Raquel. **Direitos sociais como políticas públicas voltadas à erradicação da pobreza**. 2008. 64f. Trabalho de Curso (Bacharelado em Direito)- Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, Marília, 2008.

RESUMO

A dignidade da pessoa humana é um princípio constitucional de grande conteúdo valorativo no ordenamento jurídico, que coloca o homem como o maior valor a ser assegurado. Por isso ele é a base dos direitos fundamentais. Os direitos sociais são normas fundamentais que procuram promover a dignidade humana, com o seu ideal de igualdade. Entretanto, a pobreza, marginalização e desigualdade social são contra-sensos existentes no país, levando ao questionamento de como combatê-los. Seria por meio de políticas públicas desenvolvidas pelo Estado a solução para dar efetividade aos direitos sociais e combater a miséria e marginalização no país? Acredita-se que implementando políticas públicas sociais é possível combater todas estas mazelas sociais e promover vida digna a aqueles que vivem em condições sub-humanas. Especialmente se forem realizadas políticas públicas destinadas à educação, pois seriam elas as responsáveis em promover o aprimoramento pessoal do cidadão e de retirá-lo da linha da pobreza.

Palavras-chave: Dignidade da Pessoa Humana. Políticas Públicas. Direitos Sociais. Erradicação da Pobreza.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ART: Artigo

CF: Constituição Federal

CTN: Código Tributário Nacional

LACP: Lei de Ação Civil Publica

PAT: Programa de Alimentação do Trabalhador

SUS: Sistema Único de Saúde

PROUNI: Programa Universidade para Todos

FIES: Programa de Financiamento Estudantil

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO..... | 9 |
| | |
| CAPÍTULO 1 - DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DIREITOS FUNDAMENTAIS . | 11 |
| 1.1 Origem e desenvolvimento da definição de dignidade da pessoa humana | 11 |
| 1.2 Definição da Dignidade da pessoa humana na perspectiva jurídico-constitucional | 12 |
| 1.2.1 Definição de princípio | 14 |
| 1.2.2 Distinção entre normas, princípios e regras | 15 |
| 1.2.3 Dignidade da pessoa humana como norma jurídica (princípio e valor) fundamental | 17 |
| 1.3 Os direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal brasileira..... | 18 |
| 1.4 A importância dos direitos sociais para a sociedade | 20 |
| | |
| 2. POLÍTICAS PÚBLICAS: INSTRUMENTOS DE CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS..... | 24 |
| 2.1 As políticas públicas..... | 24 |
| 2.1.1 Conceito de políticas públicas..... | 24 |
| 2.1.2 A formulação e execução das políticas públicas | 26 |
| 2.2 O problema da efetividade das políticas sociais..... | 29 |
| 2.3 Controle judicial da execução de políticas públicas..... | 32 |
| 2.3.1 Controle judicial da omissão do poder público na concretização das políticas públicas | 34 |
| 2.3.2 A lei orçamentária anual e a questão dos créditos adicionais | 37 |
| 2.3.3 A reserva do possível como limitadora das políticas públicas..... | 39 |
| 2.3.4 Mínimo existencial como garantia dos direitos fundamentais | 41 |
| | |
| 3. A ERRADICAÇÃO DA POBREZA COMO INSTRUMENTO A DAR EFETIVIDADE À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA | 44 |
| 3.1 A erradicação da pobreza e marginalização como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil..... | 44 |
| 3.2 O problema da desigualdade e pobreza no Brasil | 46 |
| 3.3 Políticas públicas sociais para a erradicação da pobreza | 48 |
| 3.3.1 Saúde | 48 |
| 3.3.2 A assistência social..... | 50 |
| 3.3.3 A educação como instrumento da erradicação da pobreza..... | 53 |
| 3.3.4 Atuais programas educacionais brasileiros: o caminho para o desenvolvimento | 56 |
| 3.3.5 Educação com eficiência e o mínimo existencial..... | 57 |
| | |
| CONCLUSÃO..... | 59 |
| | |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 61 |

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 reconheceu em seu art. 1º, inciso III, a dignidade da pessoa humana como Princípio Fundamental do Estado Democrático de Direito. A mesma Constituição que a recepcionou foi, também, a que elaborou os direitos fundamentais como garantia dos homens em relação ao Estado e aos outros homens, podendo se falar em Direitos Fundamentais da Pessoa Humana.

Assim, esses direitos têm como objetivo fundamental promover vida digna às pessoas, o que significa: respeito, proteção à integridade física e emocional das pessoas, sem fome, sem miséria, trabalho a todos, estudo, lazer, qualidade e expectativa de vida, sem violência ou corrupções.

O que não se deve perder de vista é que o princípio da dignidade humana possui, sempre e acima de tudo, caráter normativo e vinculante e, quando encontrado em divergência com outros princípios, assume precedência em face dos demais princípios.

Os direitos sociais, em virtude de comporem os direitos fundamentais, são os responsáveis em promover a igualdade entre as pessoas. Isso implica afirmar que são direitos de prestação, cuja obrigação de realização é do Estado. É por esse motivo que a igualdade econômica e social está atrelada à promoção de vida digna para aqueles que não a possuem.

Apesar dessa gama de proteção constitucional voltada aos cidadãos, a pobreza, marginalização e desigualdade social são realidades ainda existentes no cenário brasileiro. Nesse liame, pergunta-se: como erradicar a pobreza, sabendo que existem normas que garantem o direito à vida digna? Seriam as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado instrumentos capazes de dar efetividade aos direitos sociais e, conseqüentemente, combater a pobreza, marginalização e desigualdade social no país?

Acredita-se que o problema da pobreza no país está relacionado, além dos fatores políticos e econômicos, com a falta de implementação de direitos sociais mínimos.

Dessa forma, as políticas públicas, por serem ações que têm como objetivo assegurar a concretização dos direitos de todos os cidadãos e de promover melhorias em suas condições de vida, seriam instrumentos imprescindíveis para a realização da justiça social, bem como para combater as mazelas sociais.

Daí a necessidade de se destacar, além das várias políticas públicas sociais, a da educação, tendo em vista que ela seria a responsável em promover o aprimoramento pessoal do cidadão e de retirá-lo da linha da pobreza.

Com o objetivo de comprovar essas afirmações, esta pesquisa se divide em três capítulos.

O primeiro demonstra as proteções constitucionais acolhidas pelo legislador constituinte. Proteção que se resume em Princípio da Dignidade da Pessoa Humana como valor guia e fundamental de todo ordenamento jurídico-constitucional, em especial, aos direitos fundamentais. Esse capítulo ainda conceitua, de modo específico, os direitos fundamentais sociais como sendo aqueles necessários para a promoção da igualdade social e de vida digna.

Já o segundo capítulo tem como objetivo demonstrar a importância das políticas públicas como implementadoras dos direitos sociais. Informa, também, sobre o problema da efetividade dos direitos de igualdade e aborda, ao final, a imprescindibilidade de serem promovidas políticas públicas sociais que garantam o mínimo existencial às pessoas, pois sem isso não há que se falar em direito à vida digna.

O último capítulo se encerra com a avaliação do objetivo fundamental da erradicação da pobreza previsto na Constituição Federal, bem como analisa o problema da existência da pobreza no país. Depois de demonstrados os motivos que a ensejam, serão apresentadas as políticas públicas sociais ideais para o combate à pobreza, tais como: saúde, assistência social e educação. Será apresentada, ainda e com destaque, a importância de se implementar políticas públicas educacionais, por se tratar de direito diretamente vinculado à dignidade da pessoa humana e de despertar nas pessoas a consciência de cidadão compromissado com a promoção da solidariedade social.

Estabelecidos os objetivos da pesquisa, será proposto um verdadeiro estudo sobre o tema, no sentido de buscar uma solução aos problemas da miséria e marginalização, tendo em vista que essas perduram até o momento atual, mas não por ausência de proteção constitucional.

CAPÍTULO 1 - DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DIREITOS FUNDAMENTAIS

1.1 Origem e desenvolvimento da definição de dignidade da pessoa humana

Os direitos existem para organizar e proteger toda uma sociedade, ou seja, todo direito é essencialmente humano. Para melhor análise do trabalho, faz-se necessário esclarecer o significado de duas palavras: pessoa e dignidade.

O dicionário da língua portuguesa Aurélio (1995, p. 502 e 222) afirma que *pessoa* é o ser ao qual se atribuem direitos e obrigações; e *dignidade* se resume em honra, honestidade, respeitabilidade e moral.

O vocabulário jurídico de Plácido e Silva (2006, p.526) traz que *dignidade* é palavra derivada do latim “*dignitas*”, que significa a qualidade moral perante ao próximo.

Contudo, antes de aferir um conceito e significado preciso no âmbito do direito positivo, faz-se necessária a reconstrução do processo histórico para que se possa rastrear a evolução da simples palavra e determinar o seu sentido. O entendimento do tema será construído de acordo com o raciocínio de Sarlet (2007, p. 29).

A idéia sobre dignidade humana surge com o Cristianismo, com a chamada filosofia patrística, sendo depois desenvolvida pelos escolásticos. Esse é o princípio básico da doutrina social católica, pois todo ser humano foi criado à imagem e semelhança de Deus e resgatado por Jesus Cristo, sendo, portanto, digno de respeito como membro de uma família humana.

Para a filosofia grega da antiguidade clássica, o homem era um ser animal político ou social e o fato de pertencer ao Estado estava ligado à natureza dele, e que somente gozaria de dignidade humana se ocupasse uma condição social reconhecida pelo seu grupo.

Mais tarde, com o surgimento da filosofia patrística de Santo Agostinho (século V), também se buscou distinguir os seres humanos das coisas e dos animais, criando uma nova compreensão, que deveria ser desvinculada do conceito de dignidade do cargo ou da posição social da pessoa.

Na Idade Média, com o pensamento escolástico, São Tomás de Aquino sustentou a divindade da chamada “*dignitas humana*”, que segundo Sarlet (2007, p. 31):

[...] restou afirmada a noção de que a dignidade encontra seu fundamento na circunstância de que o ser humano foi feito à imagem e semelhança de Deus, mas também radica na capacidade de autodeterminação inerente à natureza

humana, de tal sorte que por força de sua dignidade, o ser humano, sendo livre por natureza, existe em função da sua própria vontade.

Já no Renascimento, período em que se conclamou o homem como um ser ativo e responsável pela transformação da sua própria realidade, surgiu o pensamento de Picco Della Mirandola, humanista italiano que defendia o homem como um ente dotado da prerrogativa necessária para construir e planejar sua própria existência de maneira livre e independente, sem a ingerência abusiva de outros indivíduos (SARLET, 2007, p.32).

Contudo, foi Immanuel Kant que desenvolveu o pensamento ideal sobre dignidade da pessoa humana, o qual é aceito até hoje.

Para Kant, o homem não é objeto, é um sujeito superior, cuja razão é universal, ou seja, o homem é vazio, pois separado da sensibilidade nada pode ser. Kant ainda afirma que o homem é um fim em si mesmo, contudo, tem valor absoluto. Não pode ser usado como instrumento e, por isso, tem dignidade; o homem não pode ser meio para os outros, mas fim em si próprio (SARLET, 2007, p. 32).

Convém salientar que, nas sociedades da antiguidade, o direito limitava-se a proteger a vida, a integridade física, a honra, a família e a propriedade, porém essa proteção era restrita às camadas dominantes da sociedade. Nessa época, havia escravidão, poligamia e submissão da mulher em relação ao homem, não havia liberdade de culto, de expressão, nem a de escolha dos governantes.

1.2 Definição da Dignidade da pessoa humana na perspectiva jurídico-constitucional

Ainda que as considerações até agora apontadas já possam ter lançado alguma luz sobre o significado e conteúdo da dignidade da pessoa humana, não há como estabelecer um conceito jurídico único e claro sobre o que seja ela, o que restou como tarefa da doutrina e jurisprudência determinarem contornos basilares do conceito e conteúdo deste princípio.

A noção de dignidade da pessoa humana desenvolve-se com a definição material de Constituição, já que a preocupação com o ser humano consagrou-se como uma das finalidades constitucionais.

Pode-se afirmar que a dignidade da pessoa humana é um princípio importantíssimo e informador do ordenamento jurídico brasileiro por relatar a importância da família, do ser humano e de seus direitos que devem ser iguais.

Uma Constituição que não consagre a proteção e, principalmente, a promoção da dignidade do homem não pode ser uma verdadeira Constituição.

Dessa forma, um dos objetivos mais importantes das Constituições, senão o principal deles, consiste nessa proteção da dignidade humana e em sua promoção.

O art. 1º da Constituição Federal de 1988 dispõe que a República Federativa do Brasil é formada pela União indissolúvel dos Estados e municípios e Distrito Federal, constituindo um Estado Democrático de Direito que tem como fundamentos: a soberania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. E em seu § único menciona que todo direito emana do povo, que é representado através de seus governantes eleitos ou diretamente nos termos da Constituição Federal.

O inciso III do art. 1 da referida Constituição fala sobre a dignidade da pessoa humana e parece englobar todos os direitos fundamentais, quer sejam individuais clássicos, quer de fundo econômico e social.

A dignidade é atrelada a uma dimensão moral, pois são as próprias pessoas que atribuem ou não dignidade as suas vidas. Este inciso indica que um dos fins do Estado é dar condições para que as pessoas se tornem dignas.

Vida digna se traduz em respeito, proteção à integridade física e emocional das pessoas, sem fome, sem miséria, trabalho a todos, estudo, lazer, qualidade e expectativa de vida, sem violência ou corrupções.

Sabe-se que é impossível viver em um mundo perfeito e não é o objetivo do presente trabalho, mas analisar os direitos inerentes as pessoas, almejando-se maior consciência das mesmas no tocante aquilo que fere sua dignidade, para que com essa consciência melhorem a cada dia um pouco mais suas condições de vida.

Afirma Cretella Junior (1992, p. 139):

[...] o ser humano, seja qual for sua origem, sem discriminação de raça, sexo, religião, convicção política ou filosófica, tem direito a ser tratado pelos semelhantes como pessoa humana, fundando-se o atual estado de direito em vários atributos, entre os quais se inclui dignidade do homem repelido, assim com aviltante e merecedor de combater qualquer tipo de comportamento que atente contra esse apanágio do homem.

Segundo Sarlet (2007, p. 43):

[...] cada ser humano em virtude da dignidade é merecedor de igual respeito e consideração no que diz com sua condição de pessoa e que tal dignidade não poderá ser violada ou sacrificada, nem mesmo para preservar a dignidade de terceiro.

Assim, a dignidade da pessoa humana atua como limite e função do Estado e da sociedade, na dupla vertente de que tanto um quanto outro devem respeitar a dignidade (limite - ou função negativa) e promover a dignidade (função positiva ou prestacional), respeito e promoção esses que se manifestariam por meio do respeito e da promoção de todos direitos constitucionais da pessoa e do cidadão.

Definido o que seja dignidade, necessário se faz neste estudo discorrer sobre a definição de princípios e sua importância dentro do ordenamento jurídico, apresentando a distinção entre normas, princípios e regras, bem como avaliar o status jurídico normativo do princípio da dignidade humana no âmbito do ordenamento constitucional.

1.2.1 Definição de princípio

Etimologicamente originado na palavra latina *principium*, o termo traz a idéia de origem, base, início, e o fundamento de um processo qualquer.

Em sentido comum, de acordo com o Novo Dicionário Aurélio (1995, p. 529), define-se princípio como:

Proposição que se põem no início de uma dedução, e que não é deduzida de nenhuma outra dentro do sistema considerado, sendo admitida, provisoriamente, como inquestionável. São princípios os axiomas, os postulados, os teoremas.

Princípio é a base fundamental de demonstração de algo em qualquer ciência, natural ou homem, seja esta jurídica ou não.

Os princípios são simultaneamente considerados autônomos e valorativos. Autônomos porque, sendo base de idéias que sustentam a experiência humana, não dependem de outras idéias, possuem vida própria. Valorativos porque contêm idéias de valor significativo, podendo exprimir verdades universais.

Outra definição de princípio jurídico é aquele formulado pela Corte Constitucional Italiana, o qual é mencionado por Bonavides (1998, p 230) informando:

[...] devem considerar como princípios do ordenamento jurídico aquelas orientações e aquelas diretivas de caráter geral e fundamental que possam deduzir da conexão sistemática, da coordenação e da íntima racionalidade das normas que concorrem para formar assim, num dado momento histórico, tecido do ordenamento jurídico.

De observar que na doutrina contemporânea o aspecto mais importante dos princípios está na sua normatividade. De acrescentar, também, que princípio é toda norma jurídica considerada determinante, a quem outras normas estão subordinadas. O fato de

possuir alto grau de indeterminação deriva de seu caráter mais genérico, e da posição hierárquica superior que ocupa dentro do ordenamento jurídico.

A função derivada dos princípios é fundamental no sistema jurídico. Eles constituem a base de aplicabilidade das normas aos casos concretos. Os princípios proporcionam equilíbrio ao sistema jurídico. Ocupam posição no ápice da pirâmide normativa e são considerados a norma das normas, e também a fonte das fontes.

No ordenamento jurídico, os princípios podem ser explícitos ou implícitos. Cabe salientar que o princípio implícito não é mais importante que o princípio explícito, pois o que caracterizará a importância de um princípio é sua abrangência.

Por constituírem os princípios jurídicos a base do ordenamento legal, não se pode conceber a existência de normas que com eles colidam. Os princípios são, na verdade, os fundamentos de uma sucessão de outras normas.

No entendimento de Bonavides (1998, p.230), entre as características marcantes dos princípios não está somente a generalidade, deve-se acrescentar também a fecundidade, pois eles são verdadeiras matrizes de normas jurídicas.

Entretanto, o que são normas jurídicas?

Em relação as normas jurídicas, primeiramente pode-se dizer que são produtos da vontade humana. Mas este não é o único fato que interfere, também devem ser considerados os fatores materiais.

Ferraz Júnior (2006, p.35 e 39) estabelece que a norma jurídica é um comando em que não aparece nem o emissor e nem o seu destinatário. Na realidade, as normas jurídicas são comandos genéricos e universais.

Canotilho (1998, p.1129-1132) associa a norma jurídica ao processo de concretização normativo-constitucional. Fora deste plano, as normas nada mais são do que enunciados lingüísticos, fazendo parte do domínio normativo, podendo ser consideradas como regras gerais e abstratas. A norma jurídica somente adquire normatividade quando, no processo de concretização, assume o caráter de norma decisória.

A concretização da Constituição é trabalho técnico jurídico que difere da interpretação das normas. A partir dela está sendo aplicada e erguida toda a estrutura de uma norma jurídica.

1.2.2 Distinção entre normas, princípios e regras

Vários são os constitucionalistas que tratam do tema, mas é necessário enfatizar o pensamento de Canotilho (1998).

De acordo com o pensamento deste jurista, a teoria metodológica jurídica tradicional fazia distinção entre normas e princípios, mas o autor abandonou tal distinção e considerou que as normas são de duas espécies: os princípios e as regras. Assim, as normas passaram a constituir um gênero que pode ser subdividido e no qual podem ser identificadas duas espécies diferenciadas: os princípios e as regras (CANOTILHO, 1998, p. 1124-1125).

Ainda consoante com o pensamento de Canotilho (1998, p.1124-1125), alguns critérios podem ser estabelecidos para distinguir as regras e os princípios, assim discriminada.

1. Grau de abstração: os princípios são normas com grau de abstração elevada, as regras são normas com grau de abstração reduzido.
2. Grau de determinabilidade na aplicação do caso concreto: é dificultosa a aplicação direta dos princípios aos casos concretos, ao contrário do que ocorre com as regras, cuja aplicação é facilmente identificável ao caso concreto.
3. Caráter de fundamentabilidade nos sistemas das fontes do direito: os princípios são normas com um caráter fundamental no ordenamento jurídico, verificável por sua posição hierárquica ocupada no sistema das fontes. Um exemplo de fontes: os princípios constitucionais.
4. Proximidade da idéia de direito: os princípios são normas juridicamente vinculantes à idéia de direito ou nas exigências de justiça as regras podem ser normas vinculativas com um conteúdo funcional.
5. Natureza normogénica: os princípios são fundamentos de regras, isto é, constituem a razão da existência de regras jurídicas.

Há grande dificuldade de distinção entre princípios e regras, mas alguns questionamentos podem ajudar no entendimento da matéria. Questionamentos tais como: qual a função dos princípios? Ou ainda: possuem função argumentativa ou são normas de conduta?

Os princípios podem exercer função argumentativa ou podem identificar normas que não são expressas por qualquer lei, possibilitando àqueles que devem aplicar a lei ao caso concreto o desenvolvimento, a integração e complementação do direito.

É necessário considerar ainda que os princípios possuem alto grau de valoração, isto é, permitem a interferência de valores e interesses. A presença desses elementos acaba por tornar extremamente benéfica a sua aplicação.

Em caso de conflito entre os princípios, deve-se buscar uma harmonização possível, pois não há critérios rígidos para a prevalência de um aspecto em detrimento de outro. Ao jurista caberá a avaliação, a análise, a partir dos dados reais, sobre qual o princípio deverá prevalecer no caso concreto.

Vistos esses aspectos que fundamentam os princípios, serão discorridos, a seguir, sobre a questão do princípio da dignidade humana.

1.2.3 Dignidade da pessoa humana como norma jurídica (princípio e valor) fundamental

Tomando por referencial tudo o que já foi exposto e feitas algumas considerações em torno da definição e do conteúdo da noção da dignidade da pessoa humana, importa avaliar seu status jurídico-normativo no âmbito do ordenamento jurídico constitucional. (SARLET, 2007, p.69).

Inspirando-se neste particular o Constituinte de 1988 preferiu não incluir a dignidade da pessoa humana no rol dos direitos e garantias fundamentais, erguendo-a, pela primeira vez, à condição de princípio (e valor) fundamental (art. 1º, inciso III).

Verifica-se que o dispositivo constitucional no qual se encontra enunciada a dignidade da pessoa humana, contém não apenas mais de uma norma, mas que esta, para além de seu enquadramento na condição de princípio (e valor) fundamental, é norma definidora de direitos, garantias e deveres fundamentais.

Entretanto, o princípio da dignidade humana não deve ser confundido como um direito fundamental, ainda que por vez ou outra se encontre uma referência neste sentido.

O argumento é o fato da dignidade da pessoa humana, na qualidade de princípio fundamental, constituir valor - guia, tanto aos direitos fundamentais como também a ordem jurídica (constitucional e infraconstitucional), motivo pelo qual, é reconhecido, para muitos, como princípio constitucional de maior hierarquia axiológico-valorativa (SARLET, 2007, p. 74).

Importante ressaltar que o reconhecimento da condição normativa da dignidade, assumindo feição de princípio (e até mesmo como regra) constitucional fundamental, não afasta o seu papel como valor fundamental geral para toda a ordem jurídica, mas pelo contrário impõe a este valor e maior pretensão de eficácia e efetividade.

De acordo com as teorias de Alexy (apud SARLET, 2007, p.76):

A dignidade da pessoa humana, na sua perspectiva principiológica, atua - no que comunga das características das normas-princípio em geral - como um mandado de otimização, ordenando algo (no caso, a proteção e promoção da dignidade da pessoa) que deve ser realizado na maior medida possível, considerando nas possibilidades fáticas e jurídicas existentes, ao passo que as regras contêm prescrições imperativas de conduta.

Em verdade, na esteira do que averbou Alexy, existe a compreensível impressão que a dignidade humana cuida-se de um princípio absoluto. Isso resulta tanto do fato de que coexistem, em verdade, duas espécies de normas de dignidade da pessoa (princípio e regra) quanto da circunstância de que existe uma série de condições nas quais o princípio da dignidade da pessoa humana, com elevada margem de certeza, assume precedência em face dos demais princípios, quando estes se encontrarem em conflito.

O que não se deve perder de vista é que o princípio da dignidade humana possui, sempre e acima de tudo, caráter normativo e vinculante. E quando encontrado em divergência com outros princípios assume precedência em face dos demais princípios.

Portanto, é de se concluir que, dotada de caráter normativo, vinculante e universal, a dignidade da pessoa humana é tanto o fundamento quanto o fim dos direitos fundamentais, para os quais funciona como paradigma.

1.3 Os direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal brasileira

As bases do constitucionalismo moderno se encontram completamente lastreadas no contexto dos direitos fundamentais. Frutos de reivindicações constantes dos indivíduos, os direitos fundamentais acabaram por condicionar a validade substancial de todo o ordenamento jurídico atual, impondo limites e modelando o Estado Democrático de Direito. A íntima ligação entre os direitos fundamentais e o Estado de Direito acabou por gerar uma relação de interdependência, ao passo que não é possível se conceber a realização de um Estado de Direito sem o reconhecimento dos direitos fundamentais e, tampouco, efetivar os direitos fundamentais sem a noção de Estado Constitucional (SILVA, 2006, p.172).

Neste relevo, a manifestação de Bobbio (1996, p. 01) se mostra bastante pertinente ao afirmar que a paz, a democracia e os direitos fundamentais constituem três momentos necessários do mesmo movimento histórico, sendo que a paz atua como pressuposto necessário para o reconhecimento e efetiva proteção dos direitos fundamentais, ao passo que não poderá haver democracia onde não forem assegurados os direitos fundamentais e, inexistindo democracia, não existirão as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos.

Dentro desse contexto essencial de que os direitos fundamentais se fundem com a própria noção de Estado Democrático de Direito, a doutrina, baseando-se nos históricos postulados de liberdade, igualdade e fraternidade da Revolução Francesa, passou a classificar esses direitos em "gerações".

Embora uma pequena parte da doutrina repudie essa terminologia, sob a argumentação de que "o uso da expressão 'gerações' pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual há quem prefira o termo 'dimensões' dos direitos fundamentais", a classificação dos direitos fundamentais em gerações expõe as diversas transformações de conteúdo, alcance e efetividade percebidas durante todo o seu processo histórico.

Os direitos fundamentais de primeira geração, originados basicamente pela influência dos ideais iluministas dos jusnaturalistas dos séculos XVII e XVIII, inauguram o período de reconhecimento da liberdade dos indivíduos frente ao Estado. Por esse motivo, costumam ser definidos como direitos de cunho 'negativo', uma vez que dirigidos a uma abstenção, e não a uma conduta positiva por parte dos poderes públicos, sendo, neste sentido, direitos de resistência ou de oposição perante o Estado. Integram os direitos de primeira geração os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade (MORAES, 2006, p.26).

Os direitos de segunda geração, originados no século XIX em virtude dos relevantes problemas sociais e econômicos que acompanharam o processo de industrialização, apresentam-se como uma dimensão positiva do Estado no intuito de patrocinar um "bem-estar social". Caracterizam-se por impor aos indivíduos direitos a prestações sociais por parte do Estado, tais como assistência social, saúde, educação e trabalho. No século XX, de modo especial após a Segunda Guerra, esses direitos fundamentais acabaram por ser consagrados em várias constituições e tratados internacionais.

Por sua vez, os direitos de terceira geração, comumente chamados de direitos de fraternidade ou de solidariedade, focalizam a sociedade como um todo, voltados à essência do ser humano, sua razão de existir a essência da humanidade, desvinculando-se da figura do homem como indivíduo e assumindo, portanto, uma dimensão coletiva ou difusa. A proteção do meio-ambiente e do patrimônio histórico, a paz dos povos e a sua qualidade de vida são freqüentemente citadas como exemplos de direitos fundamentais de terceira geração.

Além dessas gerações, segundo Bonavides (1998, p.524) há autores que cogitam a existência de uma quarta geração, traduzida em Direitos como à democracia, à informação e ao pluralismo.

Outro fato importante a ressaltar é quanto à influência dos direitos humanos sobre os direitos fundamentais. Com a Declaração Universal dos Direitos do Homem criada em 1948, o humanismo político da liberdade alcançou seu ponto mais alto no século XX.

Esta Declaração exprime um grau adiantadíssimo de consciência do homem livre, cidadão de todas as pátrias, porque ela é fundada na garantia da intangibilidade da dignidade da pessoa humana, na aquisição da igualdade entre as pessoas, na busca da efetiva liberdade, na realização da justiça, e na constituição de uma consciência que preserve integralmente esses princípios.

Pensando da mesma maneira, Bonavides (1998, p.577) ensina que:

[...] a Declaração Universal dos Direitos do Homem é a carta magna das minorias oprimidas, o código das nacionalidades, a esperança, enfim de promover, sem distinção de raça, sexo e religião, o respeito a dignidade do ser humano.

A verdade é que por meio dos ideais pregados na Declaração é que surgiram Constituições e Tratados Internacionais, onde os países signatários da Carta procuram cumprir as regras estabelecidas naquele documento de proteção dos direitos fundamentais e sobretudo produzir uma consciência nacional de que tais direitos são invioláveis.

No tocante as características dos direitos fundamentais, elas podem ser classificadas como: inalienáveis, imprescritíveis e irrenunciáveis. Tratam de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive. São direitos fundamentais no sentido de que a todos, por igual, devem ser reconhecidos e efetivados (SILVA, 2006, p.181).

Assim, os direitos fundamentais do homem significam direitos fundamentais da pessoa humana. É com esse conteúdo que a expressão direitos fundamentais encabeça o Título II da Constituição, que se completa, como direitos fundamentais da pessoa humana.

Após essas classificações doutrinárias, resta, por fim, apresentar a classificação adotada pelo legislador constituinte, o qual estabeleceu cinco espécies ao gênero direitos e garantias fundamentais: direitos individuais e coletivos, direitos sociais, nacionalidade, direitos políticos e partidos políticos.

1.4 A importância dos direitos sociais para a sociedade

Entretanto, para o presente estudo, a relevância da classificação apresentada encontra-se notadamente nos direitos fundamentais de segunda geração, onde estão incluídos, juntamente com os direitos econômicos e culturais e os direitos sociais.

Antes de conceituar os direitos sociais, é importante informar que a ordem social adquiriu dimensão jurídica a partir do momento em que as constituições passaram a discipliná-la sistematicamente, o que teve início com a Constituição Mexicana de 1917. No Brasil, a primeira Constituição a inscrever um título sobre a ordem econômica e social foi a de 1934, sob a influência da Constituição alemã de Weimar, o que continuou nas constituições posteriores (LUÑO, 1997, p.124).

Dessa forma, a Constituição de 1988 traz um capítulo próprio dos direitos sociais, capítulo II do título II e bem distanciado deste, um título especial sobre a ordem social - título VIII. Entretanto, não ocorre uma separação radical, como se os direitos sociais não fossem algo ínsito na ordem social. O próprio art.6º mostra muito bem que aqueles são conteúdo desta, quando diz que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção a maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (VADE MECUM, 2008).

No entendimento de Moraes (2006, p. 177), os direitos sociais podem ser conceituados como:

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

De acordo com a doutrina tradicional, os direitos sociais que, dada sua extrema importância, foram merecedores de capítulo específico na Constituição Federal de 1988, são típicos exemplos de direitos de prestação (direitos fundamentais de segunda geração).

Porém, embora possam apresentar em sua grande maioria uma noção de direitos de prestação, reclamando uma postura ativa do Estado, os direitos sociais vão além dessa classificação para também incluir em seu bojo as chamadas "liberdades sociais", de cunho eminentemente negativo ou de defesa. É o que aponta Sarlet (2003, p.202.):

[...] percebe-se, com facilidade, que vários destes direitos fundamentais sociais não exercem a função precípua de direitos a prestações, podendo ser, na verdade, reconduzidos ao grupo de direitos de defesa, como ocorre com o direito de greve (art. 9º, da CF), a liberdade de associação sindical (art. 8º, da CF), e as proibições contra discriminações nas relações trabalhistas consagradas no art. 7º, incs. XXXI e XXXII, de nossa Lei Fundamental

Desta forma, os direitos fundamentais sociais não se restringem a uma dimensão positiva e prestacional do Estado, não sendo correto afirmar, portanto, que todo direito social corresponde a um direito de prestação e, tampouco, que todo direito de prestação equivale a um direito social.

Esclarecida essa questão e delimitando o presente estudo unicamente no aspecto positivo e prestacional dos direitos sociais, pode-se afirmar que essa categoria de direitos fundamentais possui ampla conexão com o direito de igualdade, valendo como pressuposto de gozo de direitos individuais, na medida em que cria condições materiais favoráveis à aquisição da igualdade real e da própria liberdade. Assim, os direitos sociais são considerados fatores de implementação da justiça social, uma vez que se encontram vinculados à efetivação de atitudes positivas por parte do Estado.

Importante relevância possui a classificação dos direitos sociais de prestação em originários e derivados, conforme acentua Clève (2003, p.289-96):

Na Constituição Federal, inclusive no artigo 6º, encontram-se direitos prestacionais originários e direitos prestacionais derivados. Os primeiros podem, desde logo, ser reclamados, inclusive judicialmente, mesmo à falta de norma regulamentadora. Por isso, ainda que o Poder Público não tenha colocado os serviços à disposição dos particulares, ainda que não haja lei alguma regulamentando a matéria, esses direitos, porque implicam a criação imediata de situações jurídicas subjetivas de vantagem, são suscetíveis, perfeitamente de demanda perante o Poder Judiciário. Os direitos prestacionais derivados, por seu turno, não se realizam, inteiramente, sem a prévia regulamentação, ou seja, sem a existência de uma política, de um serviço e/ou de uma rubrica orçamentária.

Nesse contexto, pode-se afirmar que os direitos sociais prestacionais originários se dirigem ao fornecimento de prestações estatais independentemente da existência de um sistema prévio de oferta de bens e serviços correlatos, ao passo que os direitos sociais prestacionais derivados compreendem as tarefas de igualdade de distribuição, acesso e utilização de todas as prestações que o Poder Público coloca à disposição dos indivíduos. Não é difícil constatar que, no atual ordenamento jurídico constitucional, a maioria dos direitos sociais se enquadra no âmbito dos prestacionais derivados, dependentes, portanto, da distribuição equânime das atividades sociais do Estado.

Por outro lado, existem na Constituição Federal de 1988, especialmente em seu artigo 6º, exemplos de direitos sociais de prestação originários, como é caso do direito à educação e à saúde. Especificamente no que concerne ao ensino fundamental, o artigo 208, inciso I, da Constituição Federal, determina que este é um dever do Estado que será efetivado

mediante a garantia de "ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria."

Neste caso, a própria Constituição Federal assegura ao ensino fundamental uma qualidade de direito público subjetivo, capaz de gerar a obrigação do Estado de tomar as medidas cabíveis para sua concretização. Segundo determina o mandamento constitucional, esse direito social de prestação originária deve partir do campo da abstração para a sua materialização na sociedade, através da efetivação de políticas públicas.

Chega-se, neste ponto, na questão da efetividade dos direitos fundamentais sociais, amplamente discutida pela doutrina de vanguarda.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS: INSTRUMENTOS DE CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

2.1 As políticas públicas

Antes de se abordar a erradicação da pobreza, é preciso compreender o sentido, para o direito, da expressão política pública, que será estudado neste capítulo.

2.1.1 Conceito de políticas públicas

A Constituição Brasileira de 1988, ao prever direitos sociais a todos os cidadãos, de modo universal e sem qualquer distinção, bem como os princípios que regem a atividade econômica, reconhece de forma ampla e expressa que as políticas públicas passaram a ser instrumentos indispensáveis para a concretização destes direitos.

Isso se diz porque, como já ficou esclarecido, os direitos sociais exigem do Estado uma postura diversa da dispensada aos direitos de *status negativos*. Essa postura inclui a necessidade de ampliação dos serviços públicos para dar efetividade às políticas públicas concretizadoras de tais direitos.

A importância das políticas públicas para a implementação dos direitos sociais é lembrada por Sarlet (2003, p.264-266), que destaca que a realização desses direitos depende da disponibilidade de meios, bem como - em muitos casos - da progressiva implementação e execução de políticas públicas na esfera sócio-econômica.

Partindo da idéia de que a política pública é instrumento de concretização das normas constitucionais definidoras dos direitos sociais, bem como das demais normas jurídicas infraconstitucionais regulamentadoras desses direitos, é que se tentará apresentar um conceito a seu respeito que norteará as outras linhas deste capítulo.

É de salientar que a conceituação da palavra política não possui definição concorde, uma vez que existe dúvida entre alguns estudiosos se ela seria uma ciência ou arte. Entretanto, Meirelles (2006, p.45) entende de forma diferente dos outros, alegando que a política “é forma de atuação do homem público quando visa a conduzir a Administração a realizar o bem comum. A política, com esta forma de atuação, não tem rigidez científica e nem orientação artística”.

Portanto, segundo o seu entendimento, esta atuação deve ser regida de acordo com os princípios éticos comuns e solicitações do bem coletivo.

O Estado Social, diferentemente do Estado Liberal, legitima-se pela realização de políticas, ou seja, de programas de ação e não só pela produção do direito (BONAVIDES, 1998, p. 518).

Este modelo de Estado espera a concretização dos direitos assegurados constitucionalmente, em especial os direitos sociais, por meio da atuação do próprio Estado, que acaba recorrendo às políticas públicas.

A atual Constituição Federal definiu as bases jurídicas de cada uma das políticas públicas sociais, estabelecendo as principais regras, objetivos, diretrizes e princípios a serem observados na sua regulamentação e na sua execução.

Dessa forma, Lopes (1998, p.32) informa que existem vários tipos de políticas públicas, quais sejam, o das políticas sociais, de prestação de serviços essenciais e públicos (saúde, educação, segurança, justiça, etc), das políticas sociais compensatórias (previdência e assistência social, seguro desemprego, etc), das políticas de fomento (créditos, incentivos, desenvolvimento industrial, etc), das reformas de base (reforma urbana, agrária, etc), das políticas de estabilização monetária.

Todas estas espécies de políticas têm como objetivo final em comum o de alcançar uma satisfatória concretização daqueles direitos em favor de toda a comunidade, trazendo uma melhoria de vida a todos os seus membros, atingindo-os indiretamente de forma individualizada.

Nesta mesma linha de raciocínio temos as lições de Dworkin (2002, p.32) que entende que a política “[...] é aquele tipo de padrão normativo que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade”.

Assim, a política pública tem como intenção atingir o coletivo, a população em geral, a pretensão de ser uma ação que tenha como meta assegurar a concretização dos direitos de todos os cidadãos contemplados constitucionalmente, melhorando suas condições de vida.

E, por fim a política pública precisa ser uma ação que vise à igualdade de tratamento de todos os indivíduos, ou seja, não apenas de um grupo específico, bem como à impessoalidade e à universalidade.

Isso ocorre porque a política pública deve se estender a todos os contemplados constitucionalmente, devendo sempre se sobrepor aos interesses particulares, pois o que se

visa é o interesse da coletividade.

Portanto, a política pública, na prática, é o resultado do exercício dos atos administrativos e dos atos praticados por terceiros. Esse resultado, por sua vez, para que atenda a essência da política pública, deve ser capaz de melhorar as condições de vida das pessoas.

2.1.2 A formulação e execução das políticas públicas

A Constituição Federal, ao prever direitos sociais outorgados a todos os cidadãos, de modo universal e sem qualquer distinção, bem como os princípios que regem a atividade econômica, estabelece que o conteúdo da política pública dependerá de uma ação política, tradicionalmente vinculada às instituições formais de democracia representativa, qual seja, Executivo e Legislativo.

Partindo deste pressuposto, pode-se dizer que são os Poderes Executivo e Legislativo, os quais foram eleitos como representantes do povo, por meio do sufrágio universal, que dão início ao processo de formulação dessas políticas.

Estes representantes irão definir suas prioridades governamentais em relação à satisfação de determinado direito social, iniciando o processo de formulação de uma política pública que, posteriormente, será colocada em prática na sua fase da execução.

Cabe ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes e bases orçamentárias e os orçamentos anuais. Já o Poder Legislativo está incumbido da aprovação dessas leis e, conseqüentemente do seu exame e da sua discussão, podendo propor emendas à proposta inicial.

As fases de formulação e execução, apesar de se entrelaçarem, possuem aspectos específicos e particulares, motivo pelo qual serão apresentados conceitos e aspectos para melhor compreendê-las.

O processo de formulação da política pública normalmente se inicia com a edição de leis infraconstitucionais, por meio de projetos de lei, os quais serão elaborados, na maioria das vezes, pelo Poder Executivo e levados para aprovação do Poder Legislativo.

Nesta fase as duas funções irão atuar de acordo com seus critérios de conveniência e oportunidade, ou seja, por via do seu poder discricionário político para escolha dos direitos sociais a se implementar.

Segundo Appio (2007, p.106-107), existem dois tipos de poder discricionário, um

seria o administrativo e outro o político, não podendo ser confundidos, na medida em que a função administrativa é uma coisa e função de governo outra. Para este mesmo autor: “a primeira (função administrativa) assume como vocação executar as políticas traçadas por esta última (função política), sendo, portanto, meramente instrumental”.

Portanto, na formulação das políticas públicas, vigora a discricionariedade política dos dois poderes, onde eles terão a liberdade de elaborar o conteúdo legal conforme as necessidades da população e o melhor momento para implementá-las.

Nesse contexto, é de fundamental importância que o legislador, assim como o administrador, ao regulamentar as políticas públicas, colha todas as informações a respeito das circunstâncias envolvidas no problema que se pretende resolver e a respeito da realidade que se pretende transformar. Essas informações não podem se limitar às questões jurídicas, posto que, como já se viu, a política ultrapassa o plano jurídico.

Como a política pública tem o objetivo final de melhorar (ou garantir) as condições sociais e econômicas da população, o ato legislativo que as tenha por objeto, de maneira especial, deve ser precedido de estudos que considerem as repercussões econômicas, sociais e política das atividades que se pretende pôr em prática. Só depois de concluídos esses estudos é que deve o ato legislativo ser elaborado, prevendo, com base nos objetivos que se pretende atingir, diretrizes e prioridades.

Portanto, as políticas públicas, por se tratarem de planejamento, devem analisar os aspectos do problema a ser solucionado, caso não sejam estudadas todas as possibilidades técnicas e políticas existentes para a questão; as decisões a respeito de uma política pública serão apenas um amontoado de intenções sobre a solução do problema expressa na forma de determinações legais.

Para o sucesso de uma política pública também é necessário previsão de recursos orçamentários suficientes para cobrir as despesas a serem realizadas, pois é no estágio da execução da política pública que serão liberados os recursos orçamentários necessários para sua concretização.

Por esses motivos, o planejamento das políticas públicas é de extrema importância, pois são elas formalizadas por meio de planos. O instrumento do plano seria a lei, pois é nele que se estabelecem os objetivos da política, bem como os instrumentos institucionais de sua realização e outras condições de sua implementação.

Depois de estabelecidos, ao menos provisoriamente, os principais objetivos de uma política pública e previstos os recursos orçamentários para a sua concretização, pode se dizer

que inicia a sua fase de execução. Essa fase de execução, muitas vezes, acaba sendo uma continuação da fase de formulação.

Segundo Appio (2007, p.167), a execução das políticas públicas foi imposta ao poder executivo, conforme expressa: “A prática de atos administrativos que incumbe ao Poder Executivo, uma vez que o constituinte de 1988 previu, no art. 84, II, que incumbe ao Poder Executivo o exercício das atividades inerentes à Administração Pública”.

Convém mencionar os ensinamentos de Bucci (2002, p.266) os quais completam que a execução da política pública “[...] compreende as medidas administrativas, financeiras e legais de implementação do programa”.

Pode-se dizer que, na fase da execução das políticas públicas, pode ser necessária a edição de leis específicas que regulamentem certos aspectos ainda pendentes, a edição de atos administrativos normativos, como decretos, portarias e resoluções. Também será imprescindível a realização de licitações e contratos administrativos. Pode ser necessária, ainda, a contratação de agentes públicos, ou seja, a reestruturação de determinados setores do serviço público.

Em razão disso, a atividade financeira também é essencial à concretização das políticas públicas, pois, sem liberação de recursos, não se realizarão atos materiais onerosos, ou seja, não podem ser realizados empenhos, liquidações e pagamentos necessários à garantia da concretização das políticas públicas.

Como se vê, para a efetivação da política pública serão praticados atos jurídicos - que serão administrativos quando praticados por agentes públicos - ou comuns - quando praticados por particulares. No entanto, não se pode perder de vista que todos esses atos, praticados na fase da execução da política pública, deverão visar à realização dos objetivos definidos na fase de sua formulação, ou revistos na própria fase de execução.

A realização dos atos jurídicos acima mencionados, no entanto, é só uma parcela da atividade de execução da política pública, pois essa fase compreende um contínuo processo de interação e negociação ao longo do tempo, entre aqueles que querem colocar uma política para funcionar e aqueles de quem este funcionamento depende.

Esse processo de negociação é necessário porque, como já vimos, a concretização dos direitos sociais exige mudanças sociais e, também, a transformação da realidade existente. A obtenção dos fins almejados por uma política pública exige uma intervenção ativa dos agentes estatais, intervenção que precisa ser contínua, ou seja, precisa prolongar-se no tempo. Essa intervenção estatal deve ser capaz de remover barreiras sociais e econômicas para

possibilitar a ocorrência das mudanças sociais.

Nesse caso pode-se falar em discricionariedade administrativa a cargo do administrador, pois conforme salienta Mello (2004, p.845), por discricionariedade administrativa entende-se que:

Ocorre quando a disciplina legal faz remanescer em proveito do administrador certa esfera de liberdade, perante o que lhe caber-lhe-á preencher com seu juízo subjetivo, pessoal, o campo de indeterminação normativa, a fim de satisfazer no caso concreto a finalidade da lei.

O poder discricionário não resulta da ausência de regulamentação legal de certa matéria, mas sim de uma forma possível da sua regulamentação sem manietar o administrador.

Portanto o administrador terá a liberdade de definir o melhor momento para a realização dos objetivos definidos na fase de sua formulação e a forma como concretizá-las, de acordo com os seus critérios de conveniência e oportunidade, respeitando-se sempre os princípios norteadores da administração pública (art. 37 da CF/88).

Outro aspecto pertinente à fase de execução das políticas públicas diz respeito às novas circunstâncias que podem surgir em torno dos fatos envolvidos na concretização dos direitos sociais e que vão exigir adaptações dos mecanismos que inicialmente se pretendiam adotar para pôr em prática determinada política pública.

Pode se concluir que a política pública não é um processo acabado, mas sim um processo que está sempre em mudança para atender a dinâmica do mundo dos fatos. Esses fatos vão influenciar a formulação e a execução das políticas públicas.

Os aspectos das políticas públicas nos itens anteriores revelam o seu complexo mundo. Essa complexidade, conseqüentemente, influenciará na efetividade dos direitos sociais e marcará o estudo do controle judicial das políticas públicas, que será iniciado nos subcapítulos seguintes.

2.2 O problema da efetividade das políticas sociais

Para que seja identificado o problema da efetividade das políticas sociais, é necessário analisar a estrutura normativa das normas jurídicas, em especial daquelas que reconhecem os direitos sociais, bem como as dificuldades verificadas no exercício de sua atividade interpretativa.

As políticas sociais possuem diversas normas jurídicas que as regulamentam, sendo elas normas constitucionais e infraconstitucionais. Essas normas que reconhecem os direitos

sociais possuem uma estrutura própria.

Analisando a atual Constituição, pode-se dizer que os direitos sociais foram reconhecidos por ela de forma ampla, aberta e indeterminada, pois, para que estas sejam concretizadas, é necessário que elas estejam em harmonia com outros princípios e reconhecidas como normas de aplicabilidade imediata pelos governantes eleitos.

Dessa forma, na tarefa de reconhecer os direitos sociais, a Carta Magna fez uso de princípios de justiça, de normas programáticas - por via de políticas públicas - estando sujeitas à subordinação de leis posteriores que as regulamentem.

Partindo dessa premissa, torna-se importante analisar os principais aspectos jurídicos que envolvem os princípios, as normas programáticas e a sua eficácia.

Em primeiro lugar, é importante lembrar que os princípios e as políticas atuam diferentemente das regras. De acordo com Dworkin (2002, p. 39), “as regras são aplicáveis da maneira do tudo ou nada”, ou seja, a regra estipulada é válida e a resposta que ela fornece deve ser aceita.

Já os princípios, para Dworkin (2002, p.41-42), conduzem o argumento em certa direção, mas ainda assim requerem uma decisão particular, porque muitas vezes os princípios se inter cruzam e, então, será necessário levar em conta a força relativa de cada um dos princípios para a solução do caso concreto, ou seja, realizar uma ponderação entre os princípios que regulamentem o assunto.

Na prática a forma de um padrão nem sempre deixa claro se ele é uma regra ou um princípio - como informado pelo próprio autor - podendo ser confundidos.

Já com relação às normas programáticas, a dificuldade está voltada quanto a sua eficácia.

De salientar que a eficácia é a possibilidade de qualquer norma gerar efeitos. Trata-se do potencial da norma para produzir os efeitos que lhe são próprios.

Desta forma, sintetiza Sarlet (2003, p.223):

[...] podemos definir a eficácia jurídica como a possibilidade (no sentido de aptidão) de a norma vigente (juridicamente existente) ser aplicada aos casos concretos e de - na medida de sua aplicabilidade - gerar efeitos jurídicos, ao passo que a eficácia social (ou efetividade) pode ser considerada como englobando tanto a decisão pela efetiva aplicação da norma (juridicamente eficaz), quanto o resultado concreto decorrente - ou não - desta aplicação.

Assim, doutrina italiana classificou as normas sociais como programáticas, por entender que a aplicabilidade delas seria mediata, por serem normas que contemplariam programas políticos futuros não vinculantes.

A respeito das normas programáticas, Silva (1998, p.138) ensina:

[...] são normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos) como programas das respectivas atividades, visando a realização dos fins sociais do Estado.

O mesmo autor entende que as normas programáticas possuem eficácia, já que, uma vez reconhecidas constitucionalmente, não podem ter valor diverso dos demais dispositivos constitucionais, porém necessitando da implementação por via dos Órgãos do Estado.

Bonavides (1998, p.248), ao mencionar que as normas ditas programáticas, atualmente, não podem ser entendidas como simples “programas, declarações e promessas”.

Dessa forma, a eficácia das normas sociais está atrelada a interpretação que deverá ser dada à elas pelo governante eleito, que deverá reconhecê-las como sendo de aplicabilidade imediata, conforme determinado no art. 5º, § 1º, da Constituição, no entender do mesmo autor.

Apesar da existência de controvérsia doutrinária sobre o alcance desse dispositivo, que entendem que a referida aplicabilidade não estende a todos os direitos fundamentais.

Mais uma vez recorrendo à lição de Sarlet (2003, p. 248), seu entendimento é no sentido de que o § 1º não é restritivo, o que podem defender alguns doutrinadores devido à situação topográfica do dispositivo.

Entretanto, defende o autor citado, que mesmo por uma interpretação literal, a norma abrange todo o Título II da Constituição, cuja epígrafe é “Dos direitos e garantias fundamentais”, assim como formulado no dispositivo ora analisado: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (VADEMECUM, 2008).

Além disso, sustenta Sarlet (2003, p.248), que também se pode adotar uma interpretação sistemática e teleológica, chegando ao mesmo resultado, ou seja, legislador constituinte não pretendeu excluir os direitos políticos, de nacionalidade e os direitos sociais (esses no art. 6º. da Constituição) do âmbito do § 1º, do art. 5º.

Portanto, a segunda dificuldade apontada pode ser vencida, uma vez que, atualmente, a corrente majoritária vem consolidando o entendimento de que as normas que consagram direitos sociais são direitos fundamentais e, por isso, abrangidas pelo art. 5º, § 1º, da Constituição, tendo aplicabilidade ou eficácia imediata.

Portanto, a forma como os direitos sociais são efetivados está diretamente relacionado com a dificuldade envolvida em sua interpretação.

Isso ocorre porque ainda se entende que os direitos sociais se apresentam como normas programáticas que se utilizam de princípios que exigem avaliações de natureza moral pelos agentes do Poder Legislativo e Executivo, embora não possam ser meras promessas. Portanto é preciso que haja uma interpretação, por estes governantes, de forma a recepcionar os direitos como sendo de eficácia imediata, a fim de que estes possam ser efetivados.

2.3 Controle judicial da execução de políticas públicas

Tomando como ponto de partida o fato de que a efetiva implementação dos direitos sociais demanda a elaboração e o cumprimento de políticas públicas e, além disso, a circunstância de que a previsão orçamentária de recursos para tanto se revela absolutamente imprescindível, mostra-se necessária a discussão em torno da possibilidade do Chefe do Poder Executivo ser compelido, por força de decisão judicial, a dar cumprimento às políticas públicas constitucionais vinculativas.

Por isso a atuação do juiz nesse campo é complexa. Caso o magistrado, por decisão judicial, autorize a efetivação de um direito social, não estaria a administrar, a exercer função do Poder Executivo? Em outras palavras, estaria ferindo o princípio da separação de poderes?

O obstáculo que se coloca à atuação judicial para concretização de direitos sociais é a questão da legitimidade do Poder Judiciário em áreas reservadas ao administrador e ao legislador, sob pena de quebra do princípio democrático, por meio do qual a maioria governa.

O problema é assim colocado por Clève (2006, p.35): “Afirma-se que os integrantes do Judiciário não foram eleitos, estando por isso despidos da legitimidade que apenas poderia ser conferida pelo sufrágio popular. Por isso não poderia dispor sobre *o que e o como* da atuação estatal”.

Entretanto, o próprio Clève (2006, p.36) anota que a democracia não é simplesmente governo da maioria. O Poder Judiciário é uma espécie de delegado do Poder Constituinte e a democracia reclama sua atuação. E acrescenta:

Demais disso, zelar pela observância dos direitos fundamentais significa, para o Judiciário, no exercício da jurisdição constitucional, proteger a maioria permanente (Constituinte) contra a atuação desconforme da maioria eventual, conjuntural e temporária (legislatura) (CLÈVE, 2006, p.36).

Desta forma, faz-se necessário encontrar um ponto de equilíbrio para que o juiz, comprometido com a efetividade dos direitos fundamentais sociais, não ultrapasse certos

limites que possam colocar em risco os postulados do Estado Democrático de Direito, mas que isso também não seja empecilho à atuação judicial.

O ponto de equilíbrio seria a análise judicial da atuação administrativa, pois ela deve se sujeitar sempre a dois limites essenciais, quais sejam, o interesse público (supremacia do interesse da coletividade) e a legalidade (atuação do administrador de acordo com o permitido em lei).

Em outros termos, por meio do princípio da proporcionalidade e razoabilidade, modernamente concebe-se a cláusula do devido processo legal, no seu sentido substancial, como um mecanismo de controle valorativo da atuação do Estado e seus agentes, quando não respeitá-las.

Por isso constitui instrumento típico do Estado Democrático de Direito, de modo a impedir toda restrição ilegítima aos direitos de qualquer homem sem um processo previamente estabelecido e com possibilidade de ampla participação.

Partindo deste mesmo raciocínio, manifestou-se Lopes Júnior (apud FREIRE, 2005, p.58), afirmando que:

O juiz tem uma nova posição dentro do Estado Democrático de Direito e a legitimidade de sua atuação não é política, mas constitucional, e seu fundamento é unicamente a intangibilidade dos direitos fundamentais. É uma legitimidade democrática, fundada na garantia dos direitos fundamentais baseada na democracia substancial.

Segundo o seu entendimento, é preciso uma postura mais ativa do Poder Judiciário, visando sempre a se preservar a constituição de políticas públicas indevidas ou de sua falta.

Assim, os legitimados ao uso da tutela jurisdicional podem zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados constitucionalmente, devendo promover medidas necessárias para a sua garantia.

Quanto ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade, importante destacar as lições de Maria Sylvia Zanella di Pietro. Para ela a razoabilidade age como um limite à discricionariedade na avaliação dos motivos, exige que sejam eles adequáveis, compatíveis e proporcionais, de modo a que o ato atenda a sua finalidade pública específica; agindo também como um limite à discricionariedade na escolha do objeto, exige que ele se conforme fielmente à finalidade e contribua eficientemente para que ela seja atingida. Já com relação à proporcionalidade, esta estaria atrelada entre os meios de que se utiliza a administração e os fins que ela tem que alcançar. E essa proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive; e não pode ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto (PIETRO, 2006, p. 95- 96).

É possível uma ação civil pública para que o Estado venha a construir um hospital em determinada localidade, desde que fique demonstrado especificamente que se trata de uma

necessidade social para determinada localidade e que a demanda coletiva visa a implementar direitos e garantias asseguradas constitucionalmente (art. 129, III c/c art. LACP).

Tal linha de argumentação traz à baila o conceito de “ativismo judicial”, segundo o qual ao Poder Judiciário mostra-se possível uma postura mais presente e eficaz no que diz respeito à garantia dos direitos sociais.

Assim, sempre que junto ao Poder Judiciário for deduzida pretensão relacionada à efetiva implementação de políticas públicas “específicas, socialmente necessárias e constitucionalmente exigidas” (AUTRAN, 2008). O Poder Judiciário deverá marcar o seu papel de efetivo garantidor dos direitos sociais, não deixando ao desamparo o cidadão.

Após essa fundamentação geral a favor da legitimidade do controle judicial, deve-se, para melhor análise do tema, dividir duas situações que envolvem a atividade de revisão judicial, a saber: a ausência total de qualquer política pública e a prestação insuficiente de políticas públicas por parte do Estado, conforme abaixo.

2.3.1 Controle judicial da omissão do poder público na concretização das políticas públicas

A Carta Magna de 1988 pontificou em seu art. 5, parágrafo 1, a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, corroborando a necessidade de repensarmos a postura meramente contemplativa em face de uma norma constitucional, posto que tal posicionamento em nada contribui para a efetivação de direitos (BONAVIDES, 2006, p 588).

É certo que somente por meio de políticas públicas formuladas e implementadas pelos Poderes Legislativo e Executivo é que os direitos fundamentais terão as suas finalidades atendidas.

Dessa forma, pode-se afirmar que o Poder Executivo poderá sofrer revisão judicial, referente a sua omissão, quando: a) deixar de concretizar determinada política que se encontra abstratamente prevista em Lei ou na Constituição, correspondendo outorga de direitos coletivos, b) não implementar a política social prevista de modo específico na Constituição, c) deixar de executar política social prevista em lei e d) o Poder Executivo, ao implementar política social, romper com o princípio da isonomia (atendimento parcial de um dever Constitucional (APPIO, 2005, p.168).

É importante frisar que a revisão judicial é a forma necessária para a implementação de políticas públicas não implementadas pelo Poder Executivo. Sempre que houver omissão pelos motivos expostos acima haverá o direito de pleitear a execução de políticas sociais.

À guisa de melhor esclarecer os motivos autorizadores para o controle judicial, estes serão explicados seqüencialmente abaixo, conforme os ensinamentos de Appio (2007, p.168-178):

a) Política Social prevista abstratamente na Lei e na Constituição: Os governantes eleitos, embora possuam os seus poderes discricionários, deverão obedecer aos mecanismos previstos pela Constituição, de modo a vinculá-los a um programa mínimo a ser cumprido. Esta vinculação limitará a atividade do governante, outorgando ao cidadão um direito subjetivo público em face do Estado.

Portanto os cidadãos poderão, após deliberada determinada política pública pelos governantes, propor ações coletivas com o objetivo de vincular o Poder Executivo aos deveres expressos na Constituição porque possuem um direito subjetivo.

O exemplo dado pelo autor seria o do art. 208, inciso II, da Constituição Federal, o qual prevê a: “*progressiva universalização do ensino médio*”. Este artigo vincula o governante a promover o ensino médio, o que não o impede de realizar a universalização do ensino universitário.

Isso demonstra que, apesar da inexistência de um programa social acerca da universalização do ensino médio previsto na Constituição ou na lei, existirá o direito subjetivo de pleiteá-lo judicialmente, por se tratar de um direito genérico, abstrato e coletivo.

A Conclusão de Appio (2007, p.167) é de que somente após deliberação dos Poderes Executivo e Legislativo acerca de uma determinada política pública, os legitimados ativos poderão propor ações coletivas para vincular o administrador a fim de que não haja ofensa ao princípio da separação dos Poderes.

b) Política Social prevista de modo específico na Constituição: outra forma de omissão praticada pelo Poder Executivo que estará sujeita a revisão judicial diz respeito às políticas sociais com programas específicos na Constituição.

Assim, nas hipóteses em que o Poder Executivo deixar de implementar certa política social, cuja forma de adimplemento esteja determinada com clareza pela norma Constitucional, cumpre ao Poder Judiciário exercer um controle por meio das tutelas jurisdicionais.

O exemplo de programas sociais previstos na Constituição seria a respeito do art. 208, inciso I da Constituição Federal, o qual prevê que é dever do Estado o acesso universal ao ensino fundamental, inclusive em benefício dos que não se encontrem em idade própria.

Por meio deste exemplo, o referido autor explica que esta política social, assim como a que diz respeito ao direito à saúde, deve ser imediatamente implementada por meio de atos administrativos, uma vez que a fonte de financiamento destes programas já se encontra prevista na Constituição Federal.

Portanto o administrador não poderá alegar dificuldades técnicas ou insuficiência de recursos financeiros, uma vez que os valores já se encontram à disposição das três esferas da federação brasileira, por meio de repasses obrigatórios (art. 167, inciso IV, 198, parágrafo 2 e art. 212 caput da CF/88).

Portanto a atual Constituição permite a utilização de tutelas processuais em defesa dos direitos sociais previstos de forma clara. Poderão ser propostas ações coletivas ou individuais, pois a universalização do ensino fundamental pelo Poder Público é um direito difuso e não colide com a prestação do ensino fundamental no caso concreto e individual.

c) Política Social Prevista em Lei Ordinária: o Poder Executivo também estará sujeito a sofrer controle judicial quando não executar programa social previsto em lei ordinária, a partir dos limites impostos pela lei orçamentária anual.

A lei Federal 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), a qual prevê um eficiente sistema de tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos em favor das pessoas com idade superior a 60 (sessenta anos), seria um exemplo de políticas sociais a serem implementadas pela função executiva. Na sua omissão, os agentes legitimados poderão propor ações coletivas ou individuais.

Neste sentido se manifestou Appio (2007, p.171):

Caso a Administração Pública se negue ao cumprimento da lei estará praticando um ato ilegal, com o que se revela possível a revisão judicial da omissão, através de ação civil pública, podendo o juiz determinar o cumprimento específico do programa previsto.

O referido autor entende que não haveria ofensa a discricionariedade do Poder Executivo, uma vez que o administrador estaria desrespeitando o princípio da legalidade (art. 37 da CF/88), o que permite a revisão judicial do ato omissivo.

d) Ofensa ao Princípio da Isonomia na implementação de Políticas Públicas: outra hipótese a ser analisada em que o Poder Executivo estará sujeito ao Controle Judicial diz

respeito à omissão parcial. Neste contexto, existem políticas públicas implementadas, mas ou elas são insuficientes para atender a demanda, ou o critério adotado pela política pública exclui determinados grupos ou cidadãos de sua abrangência.

O entendimento é de que o Poder Judiciário deverá intervir de forma positiva, de molde a assegurar a proteção da isonomia constitucional, pois estaria fiscalizando a atividade administrativa e não substituindo-a (APPIO, 2005, p.174).

O princípio da isonomia impõe um tratamento idêntico, por parte do Estado, em favor de todos os cidadãos que se encontrem em uma situação de necessidade, sob pena de tratamento desigual.

Assim o Poder Executivo estará sujeito a fiscalização do Poder Judiciário caso implemente políticas públicas sem os recursos financeiros suficientes, uma vez que os direitos sociais devem ter uma abrangência global.

Sobre o assunto Freire Júnior (2005, p.82-83) também afirma que assim como a omissão total (ofensa a um dever constitucional genérico ou programa social previsto de forma específica na Constituição ou em lei), a parcial precisa ser combatida pelo Poder Judiciário, uma vez que a igualdade é um dos pontos centrais do constitucionalismo e a sua ausência implicaria em grave ofensa ao Direito Fundamental.

Portanto, caso implementada uma política pública insuficiente ou restrita, os legitimados ativos poderão ser protegidos pelo Poder Judiciário por via de ações individuais ou coletivas a partir do princípio da isonomia entre os cidadãos, independente de previsão legal ou verba orçamentária específicas pelo Poder Executivo.

2.3.2 A lei orçamentária anual e a questão dos créditos adicionais

À guisa de melhor esclarecer as regras de abertura dos créditos adicionais, Appio (2005, p.180) ensina que o Poder Executivo estará autorizado a realizá-la de dois modos, sendo mediante:

1) Abertura automática da verba suplementar, sem a necessidade de alteração da lei orçamentária anual ou autorização do Poder Legislativo, desde que obedeça ao percentual incidente sobre a reserva de contingência prevista na Lei Orçamentária vigente.

2) Atendimento de sentenças judiciais já transitadas em julgado, ficando o administrador autorizado para abertura de créditos adicionais, sem percentual definido, desde

que a verba necessária decorra do excesso da arrecadação e anulação de despesa ou da reserva de contingência.

Assim, quando o Poder Judiciário reconhecer a omissão pelo Poder Executivo a respeito de determinada política pública, socialmente necessária e constitucionalmente ou em lei exigida, deverá indicar por meio do seu provimento judicial a inclusão da despesa na Lei Orçamentária vigente ou dos anos subseqüentes caso ela seja de caráter continuado.

De se afirmar que existem regras para inclusão de despesas, previstas ou previstas de forma insuficiente, na Lei Orçamentária.

Como já comentado nos sub-capítulos anteriores, o administrador sempre ficará limitado a utilizar os recursos públicos destinados a fazer frente a estas despesas de natureza emergencial, conforme determina a lei responsabilidade fiscal. Os valores deverão sair da chamada reserva de contingência, que segundo informações do Senado Federal seriam:

Valores reservados para situações específicas em circunstâncias adversas ou diferenciadas das previstas. Deve estar prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, para o atendimento a passivos contingentes e outros eventos imprevistos, bem como nas medidas de compensação a renúncias de receita e no aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (mais de dois anos). Fazem parte ainda dos anexos do orçamento as contas do Banco Central do Brasil.

Dessa forma a reserva de contingência seria uma autorização prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais (entenda-os como sendo suplementares, especiais e extraordinários, conforme previstos no art. 41 da Lei 4.320/1964).

Analisando essas informações, pode-se concluir que a lei Orçamentária vigente sempre estabelecerá a forma como deverá ser realizada a abertura do crédito adicional pelo administrador.

Importante ressaltar que o Chefe do Poder Executivo deverá obedecer a essas formalidades legais, sob pena de sofrer sanções pessoais, nos termos da própria Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, art. 73).

No tocante às despesas resultantes de decisões judiciais elas podem ser de natureza provisória - que não esteja encartada em sentença transitada em julgado (liminares) ou definitiva - quando já transitada em julgado.

Assim as despesas decorrentes de sentenças transitadas em julgado poderão desde logo ser executadas, sem ser necessária a alteração da lei orçamentária anual vigente no ano

do trânsito em julgado. Elas dependerão da existência de verba disponível decorrente do excesso de arrecadação ou da reserva de contingência e, para os anos subseqüentes, deverão integrar o projeto de lei orçamentária anual a ser elaborado pela função Executiva.

Já com relação às despesas de natureza provisória, elas incidirão automaticamente sobre a reserva de contingência, desde que respeitado o percentual permitido na Lei Orçamentária vigente.

Convém destacar que as despesas já aprovadas na Lei Orçamentária pelo Poder Legislativo jamais poderão ser anuladas por força de uma decisão judicial como forma de cumprimento da obrigação imposta.

O argumento utilizado é de que a decisão judicial poderá ser cumprida sem comprometer a independência entre os poderes da República, utilizando créditos já abertos em favor do Poder Executivo na Lei Orçamentária Anual (APPIO, 2005, p.181).

Por fim a problemática do assunto gira em torno das decisões judiciais que determinam a realização de despesas que não se encontram previstas na lei orçamentária e para as quais o Poder Executivo alega a chamada “reserva do possível”.

2.3.3 A reserva do possível como limitadora das políticas públicas

O orçamento é o instrumento utilizado pelo Estado para definir as receitas e fixar as despesas que serão efetuadas em determinado período de tempo.

A iniciativa para a elaboração da Lei Orçamentária é do Poder Executivo que deverá obedecer aos princípios de unidade, universalidade e anualidade, conforme determina o artigo 2º, da lei federal nº 4.320/64. Esta Lei, embora aprovada na origem como lei ordinária, foi recepcionada materialmente como lei complementar, em virtude do disposto no artigo 163, da Constituição Federal.

A efetividade dos direitos sociais prestacionais está vinculada a Lei Orçamentária, por exigir a disponibilidade de recursos financeiros.

Dessa forma, considerando que a capacidade do Estado como ordenador de despesas encontra limites na escassez de recursos, passou-se a sustentar que as políticas públicas estariam condicionadas ao que se convencionou chamar de reserva do possível.

Trata-se de um conceito oriundo da Alemanha, baseado em uma decisão da Corte Constitucional Federal, no famoso julgamento mencionado na BverfGE (coletânea das decisões do Tribunal Constitucional Federal) nº 33, S. 333, em que havia a pretensão de

ingresso no ensino superior público, embora não existissem vagas suficientes, com fundamento na garantia da Lei Federal alemã de liberdade de escolha da profissão (SARLET, 2003, p.264-266).

No julgamento da lide em análise, firmou-se posicionamento naquele tribunal constitucional de que o indivíduo só pode requerer do Estado uma prestação que se dê nos limites do razoável, ou seja, na qual o peticionante atenda aos requisitos objetivos para sua fruição.

Sobre a decisão Sarlet (2003, p.264-266) se manifestou:

[...] versando sobre o direito de acesso ao ensino superior, firmou a jurisprudência alemã no sentido de que a prestação reclamada deve corresponder ao que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade, de tal sorte que, mesmo em dispondo o Estado dos recursos e tendo o poder de disposição, não se pode falar em uma obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável. Assim, poder-se-ia sustentar que não haveria como impor ao Estado a prestação de assistência social a alguém que efetivamente não faça jus ao benefício, por dispor, ele próprio, de recursos suficientes para seu sustento. O que, contudo, corresponde ao razoável também depende - de acordo com a decisão referida e boa parte da doutrina alemã - da ponderação por parte do legislador.

O entendimento da Corte Constitucional Alemã é de que a viabilização dos direitos sociais por meio de execução de políticas públicas, está condicionada à existência de recursos materiais disponíveis para tal, sendo que o Estado, apesar de obrigado a cumprir as normas assecuratórias de prestações sociais, poderá se eximir da obrigação em virtude de impossibilidades materiais devidamente comprovadas.

A doutrina brasileira, dentre a qual se pode destacar a de Freire Junior (2005, p.73), compreende que a reserva do possível está ligada a duas situações que envolvem tanto o aspecto fático quanto o jurídico.

Barcelos (2002, p.236), explica que a reserva do possível numa versão fática estaria relacionada ao fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis pelo Estado diante das necessidades quase sempre infinitas a serem por eles supridas, havendo um limite de possibilidades materiais para esses direitos.

Já no aspecto jurídico, a reserva do possível estaria limitada à previsão de dotação orçamentária como forma a dar cumprimento imediato de decisão judicial relativa a políticas públicas.

Portanto, a reserva do possível é tese bastante utilizada no Brasil, como forma de justificar a omissão pelo Estado na implementação de políticas públicas. O Estado, quando submetido ao controle judicial, usa como argumento a escassez de recursos financeiros para

atender todas as necessidades da população, com o objetivo de se eximir de qualquer condenação.

Todavia este argumento num debate judicial deve ser analisado com cautela, pois a escassez de recursos orçamentários jamais poderá se tornar óbice à garantia das condições mínimas de existência humana, sob pena de sacrifício do princípio basilar do constitucionalismo moderno, qual seja, o princípio da dignidade da pessoa humana.

A dignidade da pessoa humana constitui elemento central de qualquer instrumento jurídico democrático, fundindo-se com os próprios conceitos de liberdade e igualdade que embasaram o surgimento dos direitos fundamentais. Sem a garantia e a implementação da dignidade humana, não há que se falar em liberdade e igualdade.

Isso mostra que a alegação da Administração Pública de falta de recursos para a concretização de direitos sociais não se sustenta, vez que os outros direitos fundamentais também demandam ações estatais e, portanto, recursos financeiros. A diferença está no grau que cada um necessita.

Desta forma, verifica-se que mesmo os direitos prestacionais na sua dimensão subjetiva, que podem ser exigidos judicialmente, têm limites, cabendo ao juiz, na hipótese de omissão da Administração Pública, verificar se a prestação exigida pelo cidadão é razoável (dentro dos critérios de mínimo existencial e reserva do possível) em relação ao que se pode esperar do Estado para atendê-la.

2.3.4 Mínimo existencial como garantia dos direitos fundamentais

A garantia do mínimo existencial acaba por constituir o padrão mínimo da efetivação dos direitos sociais de prestação, pois, sem o mínimo necessário à existência, cessa a possibilidade de sobrevivência do indivíduo e, com ela, as condições de liberdade e igualdade.

Contribui para a informação do assunto a pesquisa de Portella (2005, p.1) na qual salienta que o mínimo existencial não possui dicção constitucional própria, devendo-se procurá-lo na idéia de liberdade, nos princípios da igualdade, do devido processo legal, da livre iniciativa, nos direitos humanos, nas imunidades e privilégios do cidadão.

A referida pesquisadora define o mínimo existencial, nas palavras de Ricardo Lobo Torres, como “um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas”. E conclui a

sua pesquisa afirmando que o Estado possui capacidade econômica em promover o mínimo existencial, devendo transferir parcelas mínimas de suas receitas e tributos para o desenvolvimento da educação, saúde e assistência social, conforme determina a Constituição Federal.

Partindo do mesmo raciocínio, entende-se que entre o conflito do limitado orçamento público do Estado e a materialização dos direitos fundamentais, deve prevalecer o direito fundamental à prestação de políticas públicas. O argumento seria a obrigação do Estado em garantir o mínimo existencial para a população carente, como forma de se assegurar a dignidade humana e promover a erradicação da pobreza.

O mínimo existencial por se tratar de um direito pré-constitucional, não positivado na Carta Magna, está implícito no art 3º, III, como sendo um dos objetivos da República Federativa do Brasil, qual seja, a erradicação da pobreza e da marginalização.

Não se pretende com essa postura desprezar a importância do orçamento público, mas tão somente assegurar uma política pública mínima e prioritária pelo Estado (mínimo existencial) cuja finalidade seria a de promover condições dignas de vida àquelas pessoas que se encontram em notável patamar de desigualdade social.

Seguindo o mesmo entendimento, Freire Junior (2005, p.79) conclui que:

A reserva do possível é um argumento que deve ser analisado e sopesado na hora da decisão judicial. Não para impedir a fixação da responsabilidade estatal, mas para que seja construída uma forma de viabilização de uma Constituição compromissada com a dignidade da pessoa humana e com os direitos fundamentais.

Como se vê, o mínimo existencial, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias, é capaz de conviver harmoniosamente com a reserva do possível, por se tratar de políticas públicas mínimas para a população mais carente.

Caberá ao Judiciário, mediante provocação, corrigir eventuais distorções que atentem contra a razoabilidade e a proporcionalidade como garantia do bem comum. Neste caso o Juiz não irá atuar como legislador, mas sim como indicador da prioridade constitucional que merece atenção.

Portanto, o presente capítulo teve como objetivo esclarecer que somente com a implementação de políticas públicas sociais, pelo Poder Executivo, será possível promover o Mínimo Existencial àquelas pessoas que se encontram em condições de pobreza. Na hipótese de omissão na execução destas políticas públicas pela Função Executiva, caberá ao Poder Judiciário, quando provocado, impor a realização delas como forma de assegurar a dignidade

humana.

A pergunta que se faz é como erradicar a pobreza mediante políticas públicas sociais?

Quais seriam as políticas públicas sociais ideais para erradicação da pobreza e a marginalização do país? Como promover a dignidade humana às pessoas que vivem em condição de pobreza e marginalização?

Tais perguntas serão alvos de discussão e resposta no capítulo seguinte, no qual se pretende mostrar que por meio de políticas públicas sociais, em especial a educação, é possível erradicar a pobreza e marginalização no país.

3. A ERRADICAÇÃO DA POBREZA COMO INSTRUMENTO A DAR EFETIVIDADE À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

3.1 A erradicação da pobreza e marginalização como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil

Pode-se afirmar que o Estado, como sociedade política, tem como fim realizar a segurança, a justiça e o bem-estar econômico e social, sendo que a promoção da justiça e o bem-estar social são os objetivos sociais de grande importância para análise deste capítulo.

Iniciando-se pelo conceito de Justiça, pode-se afirmar que esta se divide em: comutativa e distributiva.

Segundo Carvalho (1997, p.81), justiça comutativa seria a igualdade na relação entre os indivíduos da equivalência dos valores transferidos pelo Estado. Em suas palavras: “cada um deve receber, nas relações recíprocas, de acordo com a prestação que efetuou aos outros indivíduos”.

Já com relação à justiça distributiva, para ele, a desigualdade seria a regra para o Estado remunerar cada qual segundo os seus méritos, de acordo com o tipo de atividade produtiva que permanentemente presta à coletividade, ou segundo a situação social de carência em que se encontra. Ele conclui que a justiça distributiva é o ideal utilizado nas políticas econômicas e sociais do Estado.

O bem-estar econômico e social é outra finalidade do Estado, cujo objetivo seria o de promover melhoria nas condições de vida dos indivíduos. Ainda de acordo com os ensinamentos de Carvalho (1997, p.81), este objetivo visa “garantir o acesso aos bens econômicos que permitam a elevação de camadas sociais mais pobres, contemplando-as com educação, saúde, habitação, entre outros serviços”.

Em outras palavras, o Estado, na qualidade de meio e não um fim em si mesmo, tem como finalidade promover o bem comum (condições necessárias ao conjunto dos cidadãos para o desenvolvimento de suas qualidades e atividades pessoais). A sua realização implicaria deixar à disposição das pessoas os meios necessários para seu próprio fim pessoal.

A Constituição Federal, na qualidade de ordenamento jurídico máximo e garantidor dos direitos dos homens a serem respeitados pelo Estado, determinou, de forma clara e precisa, os objetivos fundamentais que o Estado deverá promover.

Pode-se afirmar que o Constituinte se preocupou em deixar expresso os fins que o Estado deverá alcançar com a finalidade de atender o ideal de justiça e bem-estar econômico e social também presentes no preâmbulo da Constituição Federal. Assim, o art. 3º da Constituição Federal estabelece que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- Construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- Garantir o desenvolvimento nacional;
- Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Segundo Rocha (apud APPIO, 2005, p.66), a Carta Magna definiu limites à atuação dos demais Poderes, de forma que não poderão atuar com discricionariedade plena porque os objetivos estariam previstos como vinculantes. Nos seus dizeres consigna:

Verifica-se que todos os verbos utilizados na expressão normativa - construir, erradicar, reduzir, promover - são de ação, vale dizer, designam um comportamento ativo. O que se tem, pois, é que os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil são definidos em termos de obrigações transformadoras do quadro social e político retratado pelo constituinte quando da elaboração do texto constitucional.

Logo, os objetivos fundamentais previstos na Carta Cidadã devem ser encarados como obrigações a serem cumpridas em virtude de sua força normativa expressa. Apesar dessa previsão normativa, a pobreza e a marginalização são problemas ainda presentes no país, sendo considerados como grandes desafios a serem combatidos.

Os governantes, em sua maioria, realizam, no período de suas campanhas eleitorais, falsas promessas, no sentido de erradicar a pobreza e a marginalização. Depois de eleitos, deixam de cumpri-las ou as realizam de forma insuficiente, ocasionando grandes frustrações para a população brasileira.

Com isso, verifica-se que a realidade brasileira é bem diferente da objetivada e assegurada pela Constituição Federal, pois, aqui, existem vários motivos que contribuem para a permanência da miséria e marginalização, sendo necessária uma análise em especial sobre o assunto, que será abordado no próximo tópico.

3.2 O problema da desigualdade e pobreza no Brasil

A história do Brasil, assim como a dos países latino-americanos, foi marcada pela constatação da exclusão social e pobreza. Essa problemática advém do período colonial imposto pelos países europeus, que, a partir do final do século XV, iniciaram a expansão dos seus reinos com a conquista da América (FAUSTO, 2004, p.54-59).

O principal objetivo da metrópole (país colonizador) era explorar exaustivamente todos os recursos existentes nessas colônias para a prosperidade da burguesia européia. Assim, as funções estavam bem definidas: seriam parceiros econômicos de um mercado desigual, com vantagens apenas para um dos lados.

Posteriormente, a partir dos anos 80, foi iniciado um processo de integração mundial denominado globalização, cujo objetivo, segundo Oliveira (2004, p.03), seria resgatar e reorganizar a economia dos países da América Latina que estariam sofrendo fortes crises, devido aos déficits públicos e inflação ocasionados pelo *Welfare State*.

A mesma Oliveira (2004, p.03) informa que:

A globalização significa um movimento social, político, econômico, cultural, jurídico, que visa transformar e modificar todo o sistema de relações internacionais, reorientando e reformulando as decisões dos Estados-nações, desde as mais diversas áreas da vida social até (e principalmente) os diversos sistemas produtivos e financeiros, com reflexos imediatos no sistema de emprego e nas diferenças entre países ricos e pobres.

Dessa forma, a globalização econômica utiliza a doutrina neoliberal para determinar os compromissos que os Estados deverão assumir. A política neoliberal é regida pelo Consenso de Washington realizado em 1989, que consiste em dez recomendações mínimas de caráter geral para condução da economia latina. Essas recomendações têm como metas principais: a redução drástica das políticas sociais no orçamento do Estado, a priorização da economia (exportação) e a redução da inflação aplicando-se juros altos (SANTOS apud OLIVEIRA, 2004, p.07).

Apesar dos argumentos de recuperação da economia e política dos países latinos americanos por meio da globalização, o que se percebeu foi o crescimento econômico, financeiro e tecnológico dos países desenvolvidos e o verdadeiro empobrecimento dos países latino-americanos, em especial o Brasil. Tanto é verdade que o próprio relatório da ONU, realizado em parceria com a OIT em 2004, foi divulgado no jornal Folha de São Paulo

revelando que:

A globalização aumentou as desigualdades entre países ricos e pobres. O relatório da ONU apesar de indicar alguns benefícios da globalização (tais como abertura social e econômica, maior liberdade para o intercâmbio de bens, idéias e conhecimentos), aponta que houve um avanço da pobreza em praticamente todo o mundo, principalmente na América Latina, Europa Oriental e África. Significa que uma grande parte dos países que adotaram as políticas neoliberais não conseguiu obter as vantagens da globalização (GLOBALIZAÇÃO, 2004).

Portanto, o Brasil teve um aumento da exclusão social e da pobreza no final do século XX em consequência da adoção das políticas neoliberais, da formação de novos paradigmas de emprego e da revolução tecnológica no setor da informação.

Um aspecto que deve ser estudado é a conceituação da exclusão social e da pobreza no atual processo global, para então fazer um paralelo entre esses conceitos e a forma como erradicá-los.

A exclusão social, segundo os estudos de Oliveira (2004, p.09), é considerada como um processo difícil de conceituar, podendo compreendê-la como um processo em que os indivíduos (ou grupos sociais), com ativa capacidade produtiva e de consumo, são colocados de lado, sendo afastados e marginalizados da cadeia produtiva global sem direitos a ter direitos e com poucas possibilidades de reintegrar a complexa sociedade de consumo ocidental. Portanto, a exclusão social estaria relacionada com a falta de segurança, o não-acesso à justiça e cidadania, à falta de acesso aos bens e serviços de modo geral (público e privado).

Quanto à pobreza, também não é simples conceituá-la, tendo em vista que ela varia conforme o grupo estudado.

Segundo estudos de Barros, Henriques e Mendonça (IPEA, 2001, p. 02), a pobreza está relacionada com a insuficiência de renda, como, por exemplo, no caso de famílias que vivem com renda familiar *per capita* inferior ao mínimo necessário para que possam satisfazer suas necessidades mais básicas.

Consoante Barros, Henriques e Mendonça (IPEA, 2001, p.02-04), os critérios para medições de limites de linha de pobreza são os de nível de renda e a produção de riqueza total da população. A pobreza deve ser compreendida como uma questão não só quantitativa, mas qualitativa, sendo, portanto, entendida como o estado de penúria, carência de oportunidade e capacidade para obter o mínimo para a realização de algumas necessidades elementares,

como: nutrição, lazer, saúde, educação, vestimenta, moradia digna, família e participação nas decisões políticas.

Um outro fenômeno relevante observado e que deve ser acrescentado à exclusão social e à pobreza é o aumento das desigualdades sociais, econômicas, políticas e sociais, em virtude do elevado índice de desemprego, insuficiência de políticas sociais e transferência de riqueza das classes pobres para as classes mais ricas. Entretanto, o Brasil não é um país pobre, haja vista que apresenta farta disponibilidade de recursos para combater a pobreza.

É imperativo reduzir a desigualdade, tanto por questões morais como por motivações relativas à implementação de políticas eficazes para erradicar a pobreza. A tradição brasileira, contudo, tem reforçado a via única do crescimento econômico sem gerar resultados satisfatórios sobre a redução da pobreza. É óbvio que se tem a consciência da importância de estimular políticas públicas econômicas no país, porém, para erradicar a pobreza no Brasil, é necessário definir uma estratégia que confira prioridade à redução da desigualdade social.

3.3 Políticas públicas sociais para a erradicação da pobreza

Neste tópico serão indicadas as principais políticas sociais para o combate à pobreza e à marginalização do país. Dessa forma, serão brevemente abordados os direitos sociais que visam manter a ordem social, como: saúde, assistência social e educação, com a finalidade de demonstrar os caminhos e a forma como o administrador deverá executá-los.

Por fim, será realizada uma análise específica sobre o direito à educação, com o objetivo de se provar que, dentre todos os direitos sociais existentes, seria ele o mais importante para a redução da pobreza e desigualdade social. Nessa oportunidade, será demonstrada a necessidade de prestações administrativas com eficiência, para que a educação proporcionada à sociedade seja de qualidade, conforme estabelecido pelos princípios constitucionais.

3.3.1 Saúde

Saúde é um direito social previsto no art 6º da Constituição Federal e possui importante papel no processo de erradicação da pobreza.

O art 196, da Constituição Federal, assim determina:

Art 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de

outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (VADE MECUM, 2008).

Trata-se de direito subjetivo voltado a todos que necessitarem, e não de ações de merecimento. Portanto, ao Estado cumpre socorrer todos os que se encontrem em situação de ameaça de dano ou de dano consumado à sua saúde (CAPEZ, 2006, p.549).

Entretanto, esse dever do Estado não abstém o das pessoas, da família, das empresas e da sociedade (art. 2, § 2, da lei n. 8080/1990).

O direito à saúde rege-se pelos princípios da universalidade e da igualdade de acesso às ações e serviços que a promovem, protegem e recuperam.

É de se destacar que as ações e serviços de saúde foram determinados pela Constituição como de relevância pública, por isso ficam inteiramente sujeitos à regulamentação, fiscalização e ao controle do Poder Público, nos termos da lei, cabendo executá-los diretamente ou por terceiros, pessoas físicas ou jurídicas de direito privado (art. 197 da CF/88).

A disciplina infraconstitucional do direito à saúde está contida nas Leis 8.080/1990 e 9.790/99, em que estão estabelecidas as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes.

A lei 8080/90 criou o Sistema Único de Saúde - SUS para a prestação de ações e serviços de saúde, ou seja, para formular e executar políticas econômicas e sociais. Dessa forma, o SUS tem como objetivo “a redução do risco de doença e de outros agravos, o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde e à prevenção (promoção), proteção e recuperação” (CAPEZ, 2006, p.552).

As atribuições do SUS também estão enumeradas no art. 200 da Constituição, sendo que a este cabe executar assistência terapêutica integral e fornecimento de medicamentos (Lei 8080/90, art. 6, inciso I, d).

Assim, o Poder Público deverá fornecer, além de assistência médico-hospitalar, medicamentos a quem não tem condições financeiras para adquiri-los.

Existe grande discussão no tocante à extensão do direito à saúde, em que o Estado manifesta sua recusa em fornecer medicamentos de alto custo com base na teoria da Reserva do Possível, pela qual, se não é possível atender a todas as demandas, cabe ao Poder Executivo estipular quais são as prioridades a ser atendidas.

A tese, em regra, não vem sendo aceita pelos Tribunais, que argumenta que os medicamentos devem ser fornecidos aos que necessitam de tratamento, por se tratar de um

direito à saúde que é dever do Estado.

Neste sentido se manifestou o Superior Tribunal de Justiça:

O Sistema Único de Saúde - SUS visa à integralidade da assistência à saúde, seja individual ou coletiva, devendo atender aos que dela necessitem em qualquer grau de complexidade, de modo que, restando comprovado o acometimento do indivíduo ou de um grupo por determinada moléstia, necessitando de determinado medicamento para debelá-la, este deve ser fornecido, de modo a atender ao princípio maior, que é a garantia à vida digna (BRASIL, 2002).

Portanto, Capez (2006, p.554) entendem que “o direito existe ou não, dependendo das circunstâncias, pois o legislador e o administrador público deverão observar o princípio da seletividade e distributividade das prestações da seguridade social”.

No que se refere às prestações de medicina preventiva, há plena realização do mínimo existencial, como: as campanhas de vacinação, a erradicação das doenças endêmicas e o combate às epidemias, beneficiando ricos e pobres. A medicina curativa deve inicialmente ser considerada como direito econômico e social.

Cumpra esclarecer que o sistema é único porque é integrado por uma rede regionalizada e hierarquizada; entretanto, é descentralizado porque cada esfera de governo tem direção única. Além disso, o sistema é financiado com recursos do orçamento da seguridade social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes (SILVA, 2006, p.831).

Silva (2006, p.831) menciona como exemplo a EC-29/2000, a qual prevê que:

[...] essas entidades apliquem, anualmente, em ações e serviços de saúde pública recursos do produto de suas arrecadações tributárias e de transferências em percentagens e critérios estabelecidos em lei complementar, mas o art. 77 do ADCT, acrescido pela mesma Emenda, já estabelece o percentual de 5% para a União, 12% para os Estados e 15% para os Municípios e Distrito Federal, até a promulgação da referida lei complementar.

Portanto, o Poder Público é responsável pelas ações e serviços de saúde, não podendo negar assistência mínima à saúde da população, sob o argumento de insuficiência de recursos financeiros (Reserva do Possível), tendo em vista a existência desses repasses obrigatórios que garantem a execução dessas políticas públicas, bem como a garantia constitucional à vida digna.

3.3.2 A assistência social

A assistência social está prevista no art 203, da Constituição Federal, consistindo na: “proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência física e a promoção de sua integração à vida comunitária; à garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prove r à própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”.

Essas prestações são fornecidas pelo Estado de forma subsidiária, só sendo devidas em caso de falha no sistema de seguridade, público ou privado, e o indivíduo não possuir condições necessárias à sobrevivência, situação em que se situa o mínimo existencial.

Tratam-se de políticas públicas sociais imprescindíveis para a redução da desigualdade social e pobreza permanentes no país.

As prestações estatais positivas relativas ao mínimo existencial, na área de assistência social, se garantem pela prestação de serviço público específico e divisível, gratuitamente, com imunidade de taxas e dos tributos com contraprestações; pelas subvenções e auxílios financeiros (art. 150, caput, da CF/88 e art. 14 do CTN) a entidades filantrópicas e educacionais, públicas ou privadas, que muitas vezes se compensam com as imunidades; e pela entrega de roupas, remédios, alimentos, etc .

De acordo com informações publicadas na revista *Filantropia* o papel das entidades filantrópicas “seria o de colaborar com o Estado na erradicação da miséria e na promoção da coletividade” (MONELLO, 2008).

Portanto as entidades filantrópicas têm como objetivo complementar ou até mesmo suprir a ausência ou inoperância do Estado, por meio políticas assistenciais visando a promoção humana e o bem, que contam com o apoio do Estado que lhes concede imunidade tributária.

Logo o Estado estaria atuando de forma indireta para a promoção do assistencialismo social.

Outra forma de entrega de prestações positivas pelo Estado ocorre com os programas de renda mínima para a população carente, como por exemplo, o programa denominado “Fome Zero”, instituído pelo governo federal, como um exemplo de materialização do mínimo existencial. Este programa se constitui em um conjunto de ações que estão sendo realizados de forma direta pelo Estado, e que tem como objetivo a promoção de segurança alimentar e nutricional a todos os brasileiros, com ataque às causas estruturais da pobreza.

Essas iniciativas envolvem as três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal), além da sociedade civil organizada.

O programa Fome Zero atua em quatro eixos: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social.

O acesso aos alimentos tem como objetivo realizar programas e ações de transferência de renda, alimentação e nutrição e acesso à informação e educação.

A agricultura familiar busca o desenvolvimento de ações específicas na agricultura familiar promovendo a geração de renda no campo e o aumento da produção de alimentos para o consumo.

O eixo direcionado a geração de renda e articulação tem como objetivo incentivar a economia solidária e desenvolve ações de qualificação da população de baixa renda, no sentido de contribuir para a sua inserção no mercado de trabalho.

E por último, o eixo da articulação, mobilização e controle social que tem como proposta estimular a sociedade a firmar parcerias com o governo federal para a realização de campanhas de combate à fome e de segurança alimentar e nutricional.

Para melhor análise do assunto, faz necessário um estudo aprofundado a respeito do eixo voltado ao acesso aos alimentos.

O referido eixo consiste, atualmente, na realização de 14 programas sociais, tais como: Bolsa Família, Alimentação Escolar, Alimentos a grupos populacionais específicos, Cisternas, Restaurantes Populares, Bancos de Alimentos, Agricultura Urbana/Hortas Comunitárias, Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional, Distribuição de Vitamina A, Distribuição de Ferro, Alimentação e nutrição dos povos indígenas, Educação alimentar e nutricional para consumo, Alimentação Saudável e Alimentação do Trabalhador (PAT).

Entretanto, este item se limitará na conceituação de 3 programas sociais, por entendê-los como de maior relevância ao combate a desigualdade social, sendo eles: o Bolsa Família, Agricultura Urbana/Horta Popular e Alimentação Escolar.

O Bolsa Família é considerado, pelo próprio Governo Federal, o carro chefe do Fome Zero, pois é um programa voltado à transferência de renda às famílias em situação de pobreza, com renda familiar per capita de até R\$ 120,00 mensais, que associa a transferência do benefício financeiro com o acesso aos direitos sociais básicos: saúde, alimentação, educação e assistência social. O valor mínimo do Bolsa Família vai de R\$ 20,00 (referente a cada criança existente na família) até o máximo de R\$ 182,00 por família.

Já o programa Agricultura Urbana/Horta Popular atua na produção de alimentos de forma comunitária visando à inclusão social, a geração de renda e a melhoria da alimentação. Além do auto-consumo, os alimentos podem abastecer restaurantes populares e cozinhas comunitárias.

E por fim, a Alimentação Escolar é um programa que oferece pelo menos uma refeição ao dia, visando atender as necessidades nutricionais de estudantes durante a permanência na escola, contribuindo para o crescimento, desenvolvimento, aprendizagem e rendimento escolar, bem como para a formação de hábitos alimentares saudáveis.

Informações, todas estas, disponíveis que se depreendem no artigo Programas e Ações do Fome Zero (O QUE É..., 2008).

Assim sendo, em se tratando de indivíduo pobre, indigente, é assegurado, o mínimo existencial, através de prestações positivas por parte do Estado como forma de se promover à dignidade humana.

3.3.3 A educação como instrumento da erradicação da pobreza

Dentre todos os Direitos sociais a educação ganha relevo, posto que é o divisor de águas para promover o aprimoramento pessoal do cidadão e retirando-o da linha da pobreza. Portanto, para o fechamento da presente pesquisa tem-se o Direito à educação como indispensável ao combate à desigualdade social e pobreza existente no Brasil, principalmente porque está diretamente relacionado com o princípio da dignidade humana.

Isto se deve pelo fato de que com a efetividade do direito à educação tem-se um instrumental poderoso para fomentar o desenvolvimento completo da nação. A educação colabora para uma sociedade livre, mais justa e solidária. Em que cada indivíduo tem a consciência da sua individualidade, juntamente com um forte sentimento de solidariedade social.

De acordo com os ensinamentos de Mello (apud MORAES, 2006, p.741), a educação “consiste num processo de desenvolvimento do indivíduo que implica a boa formação moral, física, espiritual e intelectual, visando ao seu crescimento integral para um melhor exercício de cidadania e aptidão para o trabalho.

Daí, que apesar de se tratar de um direito de segunda geração, é essencial para a defesa e realização de direitos tão imprescindíveis à humanidade como a liberdade e a dignidade (situados no de primeira geração).

A educação é um atributo mínimo da pessoa humana e por isso tem que ser comum a todos.

A Constituição de 1988 destinou toda uma seção ao direito à educação, desde o artigo 205 até o artigo 214. Posteriormente, o legislador criou a Lei de Diretrizes e Bases - 9.394/96, com o objetivo de melhor disciplinar o assunto em questão.

Segundo o art 205 da Constituição Federal: “Art 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será 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” (VADE MECUM, 2008).

O referido artigo em consonância com o art. 2 da Lei de Diretrizes e Bases (9.394/96), igualmente explicitam que tal fim constitui-se em um dever, tanto do Estado como da família, no caminho da redução das desigualdades sociais e regionais.

A Constituição também determina os princípios que irão ministrar o ensino (CF, art. 206): igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte o saber; pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; valorização dos profissionais do ensino garantido na forma da lei; planos de carreira para o magistério público, com piso salarial e profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; gestão democrática; garantia de padrão de qualidade.

O Congresso Nacional tem como competência editar lei que estabeleça o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando a articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam: a erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade do ensino, formação para o trabalho e promoção humanística e tecnológica do país (art. 214 da CF).

A preferência constitucional pelo ensino público importa que o Poder Público organize os sistemas de ensino de modo a cumprir o respectivo dever com a educação, mediante prestações estatais mínimas que garantam o crescimento integral para o exercício da cidadania.

As referidas prestações estatais encontram-se elencadas nos arts. 208 e 210 da CF, que seriam: o ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurado a todos que não tiverem acesso a idade própria; a progressiva universalização do ensino médio gratuito; o atendimento

educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade; acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e criação artística, segundo a capacidade de cada um; oferta de ensino noturno regular, adequado as condições do educando; oferta de ensino noturno regular, adequado as condições do educando; atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, conteúdo mínimo para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais (MORAES, 2006, p. 242-243).

A Constituição imputou (art. 212 da CF) a cada um dos entes federativos, atribuições de ordem material, onde estipulou que cada um deles deve contribuir, anualmente, com um percentual mínimo estabelecido em lei, proveniente de suas receitas.

Sendo fixado o percentual da União em dezoito por cento e, o dos Estados, Distrito Federal e Municípios fixados em vinte e cinco por cento.

Tendo o Brasil adotado a forma de Estado Federativo, ficou definido no art. 211 da CF que a União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

Dessa forma, a União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir igualização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

Portanto, o conteúdo constitucional e da Lei de Diretrizes e Bases dizem respeito ao âmbito de atuação da esfera pública no processo de educação do seu povo, refere-se ainda as questões de âmbito financeiro, administrativo, formação de professores, acesso e permanência dos educandos, firmando o processo educacional formal no contexto de práticas sociais e institucionais que tratam do processo de desenvolvimento e formação humana, no todo.

Percebe-se daí, que uma grande gama de ações relativas a educação e ao próprio processo educacional não pertencem ao espectro de atuação e proteção da Lei de Diretrizes,

mas que não podem ser esquecidos porque são tão ou mais importantes para o processo de desenvolvimento e formação plena dos indivíduos.

3.3.4 Atuais programas educacionais brasileiros: o caminho para o desenvolvimento

O presente assunto se insere no esforço de análise da situação educacional do jovem brasileiro e de suas perspectivas de inserção social, que embora estejam acontecendo falta muito para o ideal.

Segundo informações disponíveis no site do Governo Federal, intitulado como IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), atualizado até março deste ano, o atual governo determinou as políticas educacionais que serão promovidas nos próximos anos.

Para isso, o atual governo iniciou um processo denominado Caravana da Educação, por meio do qual pretende fomentar o envolvimento de governos estaduais e municipais e da sociedade civil. Esta caravana tem como propósito esclarecer e estimular os representantes de governos estaduais e municipais a aderirem ao Plano de Metas, intitulado Compromisso Todos pela Educação, assim como ao Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos.

Os referidos programas deverão ser cumpridos de acordo com metas e planos plurianuais de alfabetização, com vista a ampliar a alfabetização, ampliar o seu incentivo e analisar o desempenho e fluxo de aprovação dos alunos dos ensinos fundamental e médio.

Outro programa importante criado pelo Governo Federal, diz respeito a ampliação de oportunidades de acesso à educação superior, por meio de ações afirmativas destinadas a corrigir, ao menos parcialmente, as desvantagens quanto às condições de ingresso e permanência a que estão submetidos determinados grupos sociais. A criação do ProUni (Programa de Concessão de Bolsas de Estudos), a ampliação do Fies (Programa de Financiamento Estudantil) e a expansão das Universidades Federais podem ser vistas como iniciativas adequadas a estes objetivos.

É importante destacar, também, os novos incentivos, realizados pelo atual governo, com relação à formação técnico-profissional de nível médio, para os que não seguirem a trajetória acadêmica. Por meio deste programa, pretende-se ampliar a oferta de vagas e de cursos técnicos à população, mediante as redes de instituições federais de educação profissional.

Portanto, o objetivo central destes programas é de promover não só o desenvolvimento dos cidadãos, mas também do país, uma vez que terá à disposição profissionais capacitados para atender as atuais exigências de mercado e comprometidos com o avanço social, político e tecnológico do país.

Dessa forma, trata-se de um amplo e ambicioso conjunto de ações, que demandarão não apenas a ampliação das despesas, mas também o desenvolvimento de processos de coordenação e gestão eficientes, que envolvem a avaliação e o redesenho contínuo das ações propostas, motivo pelo qual será estudado no último item.

3.3.5 Educação com eficiência e o mínimo existencial

Sabendo que a educação é o instrumento ideal para a promoção de uma sociedade livre, mais justa e solidária, pois cada indivíduo terá a consciência de sua individualidade e o sentimento de solidariedade. Verifica-se que grande parte da população vive em condições sub-humanas sem qualquer tipo de auxílio do poder público.

A pobreza e a desigualdade social são realidades ainda permanentes no Brasil, apesar da existência de inúmeros direitos sociais, em destaque a educação, que visam justamente erradicar estas mazelas sociais.

Assim, a pergunta a que se faz é como combater a pobreza e a desigualdade social, sabendo que seria por meio da educação uma das formas mais eficazes de se promover a justiça social?

E a resposta seria implementando políticas públicas educacionais com eficiência. Conforme já explicado no segundo capítulo, ao Poder Executivo - portanto ao administrador - compete formular e executar políticas públicas sociais.

Estas políticas devem ser promovidas pelo administrador sempre em respeito aos princípios da administração pública, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O princípio da eficiência corresponde na obrigação do administrador realizar na melhor forma possível a gestão dos interesses públicos, exigindo-se resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Moraes (2002, p.15) se dedica a explicitação mais detalhada do princípio da eficiência, conceituando-o como:

[...] aquele que impõe a Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir maior rentabilidade social.

Neste sentido, é necessário que o administrador dê maior prioridade ao direito a educação, formulando uma política social destinada à este fim, com objetivo de promovê-la com eficiência.

O país só poderá se desenvolver se o seu povo realmente for educado, e para isso é importante que essa educação seja de qualidade. E é justamente essa visão que falta aos governantes e intelectuais responsáveis diretamente por esse processo, pois a atual educação continua atrelada a mera condição de ensino, o que demonstra a inobservância ao princípio da eficiência.

Por último, convém informar que para o sucesso desta política educacional, é necessário que sejam realizadas ações paralelas (mínimo existencial), no sentido de permitir que as pessoas tenham condições de chegar até a escola, frequentar as aulas e manter-se ativo durante as aulas.

A miséria do povo brasileiro é tão gritante que na falta destas ações o direito em si, mesmo que regularmente ofertado, não atenderia as suas finalidades.

Pensando nisso, o legislador tratou de elencar uma série de medidas que venham possibilitar o gozo desse direito mesmo para os mais pobres, através dos programas de merenda escolar, transporte, entrega de material didático, entre outros.

Portanto, para a efetivação do direito à educação é necessária a implementação de outras políticas sociais que, em paralelo com ela, servirão para garantir o mínimo existencial à aqueles que vivem em condições sub-humanas, e consequentemente assegurar-lhes os direitos de liberdade e igualdade.

CONCLUSÃO

Como foi abordado no início deste trabalho, o objetivo era realizar uma análise sobre as políticas públicas como instrumentos capazes de promover a erradicação da pobreza e a marginalização no país.

Para isso, foi necessário analisar o Princípio da Dignidade Humana e os direitos sociais previstos na Constituição Federal. Neste estudo, concluiu-se que o princípio da dignidade humana é o sistema basilar de todo ordenamento jurídico, inclusive dos direitos fundamentais, demonstrando o seu caráter normativo, vinculante e universal quando em conflito com outros princípios.

Na seqüência, foi estudado o papel das políticas públicas como instrumentos concretizadores dos direitos sociais, reconhecendo a importância de sua formulação e execução pelos representantes eleitos pelo povo como forma de promover a dignidade da pessoa humana.

Também foi abordada a problemática da efetividade dos direitos sociais via Poder Judiciário, constatando-se a total possibilidade, tendo em vista o seu papel no Estado Democrático de Direito e a necessidade de implementar os direitos fundamentais, em virtude de serem normas de eficácia imediata.

Constatou-se que os direitos sociais, apesar de sofrerem limitações na sua efetividade devido à escassez de recursos financeiros, devem ser concretizados pela Administração Pública, pois todos os direitos fundamentais têm custos para serem efetivados. Assim, caberá à razoabilidade entre a escassez de recursos (reserva do possível) e a dignidade da pessoa humana (mínimo existencial).

Verificou-se, também, como embaraço à efetividade dos direitos sociais, o novo modelo de Administração Pública proposto pelo neoliberalismo, que privilegia um *Estado mínimo* que representa a diminuição da atividade prestacional do Estado, isto é, de serviços públicos que, como visto, são instrumentos de efetivação dos direitos sociais.

Assim, os recursos financeiros do Estado, que são escassos (*reserva do possível*), devem ser utilizados para concretização dos direitos sociais por meio de serviços públicos prioritários (*mínimo existencial*), que serão destinados principalmente à população de baixa renda, alcançando um dos objetivos da Constituição brasileira de 1988, que é o de erradicar a pobreza e a marginalização, bem como reduzir as desigualdades sociais (art. 3º, III).

Para alcançar esse objetivo fundamental, é importante que sejam promovidas políticas públicas mínimas que atendam aos direitos à saúde, assistência social e educação, pois só se deve falar em garantia de uma vida digna se forem respeitados esses direitos.

Dentre todos esses Direitos sociais, a educação é a que merece destaque, posto que é o divisor de águas para promover o aprimoramento pessoal do cidadão, retirando-o da linha da pobreza. Para isso, várias ações e ampliação de investimentos devem ser realizadas pelo administrador, implicando na universalização do acesso e da conclusão do ensino fundamental, na melhoria das condições de ensino-aprendizagem nas escolas de ensino médio e na ampliação de oportunidades ao acesso à educação superior, por meio de ações afirmativas, como a criação do ProUni e ampliação do Fies.

É necessário que a política educacional seja implementada com eficiência, ou seja, atendendo, de forma satisfatória e com qualidade, as necessidades da comunidade e de seus membros.

O sucesso dessa política também está atrelado à necessidade de promoção de outras políticas sociais mínimas em paralelo, que assegurem condições dignas de sobrevivência e de estudo, como direito à alimentação, ao transporte, ao material escolar, entre outros.

Portanto, o mínimo existencial deve ser garantido a todo cidadão, de forma a proporcionar, principalmente, o direito à educação, como objeto de políticas públicas bem definidas e condizentes com a noção de Estado Democrático de Direito, compromissado em erradicar os problemas sociais existentes nele.

Fecha-se este estudo com as seguintes afirmações de Freire Junior (2005, p. 125; 21), que, em muito, reforçam tudo o que foi aduzido até aqui:

“Há que se ter esperança, porque há muito ainda a ser feito. (...) Devemos ter utopia, pois, como falou Galeano, pelo menos a utopia permite-nos caminhar”.

“Em verdade, todas as realidades de hoje foram utopias de ontem - P. Lucas Verdú”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá. 2005.
- AUTRAN, Marcos Felipe Holmes. **Discricionariedade administrativa e controle judicial**. Disponível em: <www.escriptorioonline.com>. Acesso em: 24 mai. 2008.
- BARCELLOS, Ana Paula de. A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais – O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Rio de Janeiro. Editora Renovar. 2002.
- BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td0800.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2008.
- BERCOVICI, Gilberto. Políticas públicas e o dirigismo constitucional. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 03, 2003.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus. 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros. 1998.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 2002004479996-SP. Relator: Ministro Luiz Fux, 1 turma, DJ de 28 /10/2002, p. 245. Disponível em 10 de dezembro de 2002.
- _____. O que é reserva de Contingência. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_r.asp>. Acesso em: 14 mai. 2008.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva 2002.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 2. ed. Coimbra, Portugal: Livraria Almedina. 1998.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Del Rey. 1997.

CHIMENTI, Ricard Cunha; CAPEZ, Fernando; ROSA, Marcio F Elias; SANTOS, Marisa F. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2004.

CLÈVE, Clemerson Merlin. O desafio da efetividade dos direitos fundamentais. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba - Paraná, v. 03, 2003.

_____. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Revista Crítica Jurídica**, nº 22. Disponível em: <<http://www.unibrasil.com.br>>. Acesso em: 15 nov. 2007.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes. 2002.

FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp. 2004.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Teoria da norma jurídica**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2000.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda Ferreira. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 22 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 1995

FREIRE JUNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial de políticas públicas**. 1ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005.

GLOBALIZAÇÃO aumenta desigualdade, diz ONU. Folha de São Paulo Folha Dinheiro, p. B1. Quarta Feira, 25 de fevereiro de 2004.

JUNIOR, Cretella. **Comentários a Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1992.

JURÍDICO. In: Plácido e Silva. **Dicionário Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Jurídica Brasileira. 2006.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Da Efetividade dos Direitos Econômicos, Culturais e Sociais. In: **Direitos Humanos Visões Contemporâneas**, São Paulo. Associação Juizes para a Democracia, 2001.

LUÑO, Antonio E.Perez. **Los derechos fundamentales**. Madrid: Tecnos, 1997.

MACHADO, Edinilson Donisete. **Decisão judicial sobre políticas públicas: limites institucionais democráticos e constitucionais**. 2006, 157f. Tese (Doutorado em Direito), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros. 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17º Ed. São Paulo: Malheiros. 2004.

MONELLO, Sérgio Roberto. **Filantropia e gratuidade**. Disponível em: <www.revistafilantropia.com.br/rf/paginas/547.asp>. Acesso em: 02 ag. 2008.

MORAES, Alexandre de. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas.

PORTELLA, Simone Sá. **A garantia constitucional de erradicação da pobreza**. Disponível em: <www.oab.org.br/aobeditora/users/revista/1211289389174218181901>. Acesso em: 29 de maio de 2008.

OLIVEIRA, Maria José Galleno de Souza. **A globalização da pobreza: impacto das políticas sociais do Estado Neoliberal**. Disponível em: <www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs>. Acesso em: 20 jul. 2007.

O QUE é Fome Zero. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>>. Acesso em: 25 jul. 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

_____. **A dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVA, José Afonso. Garantias econômicas, políticas e jurídicas da eficácia dos direitos sociais. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba - Paraná, v. 03, 2003.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

VADE MECUM Acadêmico de Direito. 7. ed. São Paulo: Rideel. 2008.