

POLÍTICA PÚBLICA, EFETIVIDADE E DIREITOS SOCIAIS¹

DANIELLE FERREIRA MEDEIRO DA SILVA DE ARAÚJO²

RESUMO: O ARTIGO DISCUTE A EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS TUTELADOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988 E A NECESSIDADE SOCIAL DE CONCRETIZAÇÃO DESTES DIREITOS A PARTIR DE POLÍTICAS PÚBLICAS PLANEJADAS E DIRECIONADAS PARA REGIÕES MAIS POBRES DO PAÍS. A METODOLOGIA DO TRABALHO É UMA PESQUISA BIBLIOGRÁFICA REALIZADA A PARTIR DO REGISTRO DISPONÍVEL EM FONTES IMPRESSAS SOBRE O CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA E A SUA RELAÇÃO COM O CAMPO JURÍDICO. O ARTIGO RESSALTA A IMPORTÂNCIA DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO PARA A CONCRETIZAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.

PALAVRAS - CHAVE: EFETIVIDADE. DIREITOS SOCIAIS. POLÍTICA PÚBLICA.

ABSTRACT: THE ARTICLE DISCUSSES THE EFFECTIVENESS OF SOCIAL RIGHTS PROTECTED BY THE BRAZILIAN FEDERAL CONSTITUTION OF 1988 AND THE SOCIAL NEED

-
- 1 Recebido em 12 de agosto de 2015, aceito, definitivamente, para publicação em 12 de janeiro de 2016.
 - 2 Fundadora e Presidente da organização não-governamental Projeto Gerando Vida. Especialista em Gênero, Sexualidade e Direitos Humanos pela Escola Nacional de Saúde Pública - ENSP/FIOCRUZ. Formada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC/RJ. Membro do Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo do Rio de Janeiro e Bahia. Membro do Comitê Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil na cidade de Eunápolis - Bahia. Mestranda em Estado e Sociedade do Centro de Formação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do Sul da Bahia

FOR REALIZATION OF THESE RIGHTS FROM PLANNED PUBLIC POLICIES AND TARGETED TO THE POOREST REGIONS OF THE COUNTRY. THE METHODOLOGY OF THE STUDY IS A LITERATURE SURVEY FROM THE AVAILABLE RECORD IN PRINTED SOURCES ON THE CONCEPT OF PUBLIC POLICY AND ITS RELATIONSHIP TO THE LEGAL FIELD. THIS ARTICLE EMPHASIZES THE IMPORTANCE OF EFFECTIVE PUBLIC POLICY AS AN INSTRUMENT FOR THE REALIZATION OF HUMAN DIGNITY.

KEY WORDS: EFFECTIVENESS . SOCIAL RIGHTS. PUBLIC POLICY.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, os direitos sociais encontram-se positivados no art. 6º da Constituição Federal de 1988, sob o título dos direitos e garantias fundamentais. Segundo dispõe o referido artigo “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Sobre os direitos sociais, segundo José Afonso da Silva (2004, p.285):

São prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.

Neste sentido, vamos analisar no estudo que a efetividade dos direitos sociais é parte formadora do conceito de políticas públicas. Tal elemento proporciona a melhora das condições de vida de pessoas que vivem em habitações precárias no Brasil, e que muitas vezes oferecem risco à segurança própria e suas famílias, não possuem um sistema de saúde estrategicamente localizado que atenda às necessidades da região, não têm acesso a uma educação de qualidade, que se coloque como um “investimento viável” ao lucrativo comércio do tráfico de drogas, não oferece opções de empregos dignos para os jovens, não são supridos em suas carências de saneamento básico, além de sistema de

água e luz de forma a proporcionarem qualidade de vida digna para os seus moradores.

A metodologia do trabalho é uma pesquisa bibliográfica realizada a partir do registro disponível em fontes impressas sobre o conceito de política pública e a sua relação com o campo jurídico. No capítulo 1, intenta-se estudar a política pública através de seus diversos elementos, uma vez que a sua aplicação social torna-se fundamental para a concretização dos direitos fundamentais positivados em nossa Carta Magna. Além disso, esta forma de análise se faz necessária uma vez que o tema é comum a diferentes disciplinas e abarca diversos entendimentos importantes para se entender o seu concernente ao Direito.

O capítulo 2 estuda a questão da eficácia, efetividade e eficiência dos direitos sociais, a eficácia das normas constitucionais, a eficácia social das normas constitucionais e a noção dos conceitos de “reserva possível e “mínimo existencial” para se compreender que o Estado não pode se furtar em investimentos em direitos sociais sob a alegação de orçamento insuficiente, quando se não está garantido o suficiente para resguardar a dignidade da pessoa humana.

Por fim, o artigo pretende suscitar discussão sobre garantia e efetividade de direitos, temas que estão presentes diariamente na vida de milhões de pessoas, mas que encontram entraves para uma real garantia dentro da sociedade brasileira.

2 O CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA EM DIREITO:

2.1 A POLÍTICA PÚBLICA E O CAMPO JURÍDICO:

A temática relativa a política pública começou a ser atraída para o campo jurídico a partir do desenvolvimento das questões sociais e dos novos direitos que passaram a ser tutelados pelo Estado a partir do século XX.

Segundo Fábio Konder Comparato (2010), o final da Segunda Guerra Mundial trouxe para a humanidade a reflexão sobre o valor supremo

da dignidade humana, culminando na afirmação histórica dos direitos humanos. Neste período, dezenas de convenções internacionais foram celebradas no âmbito de organizações internacionais e regionais. E posteriormente estas normas de direitos humanos reconhecidas internacionalmente foram inseridas com nível constitucional em várias Constituições do mundo. De acordo com o autor (2010, p.74):

Não apenas os direitos individuais, de natureza civil e política, ou os direitos de conteúdo econômico e social foram assentados no plano internacional. Afirmou-se também a existência de novas espécies de direitos humanos: direitos dos povos e direitos da humanidade.

A transformação na postura do Estado em relação aos cidadãos, identificada com a passagem do Estado liberal ao Estado democrático-social, trouxe uma mudança paradigmática para o Direito, uma vez que o Poder Público passou a figurar como polo passivo obrigado a prestações positivas com relação aos cidadãos. Ou seja, de abstencionista passa a agir sob forma de prestações positivas em relação às demandas sociais.

Além disso, a própria percepção da pobreza ou exclusão social como problemas a serem tratados politicamente enuncia uma transformação no pensamento jurídico, sinalizadora de uma mudança cultural.

2.1.1 - A Noção de Planejamento Público, com Componente do Conceito de Política Pública:

O conceito de política pública tem o seu significado delineado pelo componente planejamento público, que incorpora ações estratégicas necessárias e possíveis em determinado momento social com o fim de projetá-los para o futuro e satisfazer determinadas necessidades. “O planejamento coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística.” (Comparato, 1989, p.102-103).

No mesmo sentido acrescenta Cintra (1974, p. 116-117):

O planejamento urbano define-se como bem público de segundo grau, ou seja, como política cujos objetivos gerais não são espontaneamente alcançados. Ela procede à mediação entre os objetivos fixados e os resultados finais e, desta forma, distinguem-se de resultados obtidos quando os agentes públicos desenvolvem ações isoladas para a provisão de equipamentos e serviços públicos.

Segundo o entendimento de Sonia Nahas de Carvalho (2009, p. 22):

[...] a política de planejamento urbano compreenderia, antes de tudo, a coordenação de decisões e ações públicas no tempo e no espaço, que, tomando como referência o problema urbano como campo privilegiado para intervenção, visariam promover o desenvolvimento das cidades.

Por meio do planejamento fazem-se o reconhecimento de problemas, seu diagnóstico e as indicações para a solução. E aqui reside outra dimensão importante desta política pública, que a distingue daquelas que visam à produção direta de serviços ou equipamentos públicos. Os especialistas em planejamento urbano – o planejador – identifica problemas a partir dos quais são formuladas alternativas de solução. O agente isolado parte de uma solução definida para o seu campo de atuação – por exemplo, a produção de salas de aula ou de conjunto habitacionais – e equaciona a intervenção.

Em suas práticas de planejamento e gestão, aos gestores públicos cabe a coordenação das ações públicas, que congregam os serviços públicos e os agentes privados para a realização dos direitos dos cidadãos – assistência social, habitação, previdência, saúde, educação, moradia. De acordo com Maria Sylvia Zanella di Pietro (2002, p.99) a noção de serviço público vai variar com o tempo, sendo o Estado, por meio de lei, que vai eleger as atividades que serão consideradas serviços públicos.

2.1.2 – A Promoção dos Direitos por Parte do Estado Democrático de Direito:

O Estado Democrático de Direito significa a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais. Para Elías Díaz (1978, p.120):

sendo a democracia modo de exercício do poder, é processo, o que significa que a técnica pela qual o poder, advindo da vontade popular, é exercido, deve coadunar-se aos procedimentos preestabelecidos mediante leis elaboradas por representantes eleitos, isto é, deve obedecer ao princípio da legalidade na execução do poder, pelo que o ato de autoridade tem validade segundo sua conformação legal, o que liga toda a execução da lei à origem, que é a vontade popular. (...) Enfim, é o Estado Democrático de Direito que se apresenta como organização político-estatal possibilitadora de uma legalidade legítima, que se funda nos direitos fundamentais criados soberanamente pelo próprio povo, destinatário e co-autor da ordem jurídica, É nesse Estado que a autonomia política atua contra a arbitrariedade de um poder mediante sua domesticação pelo jurídico.

Sendo fundado nos direitos fundamentais, o Estado Democrático de Direito, de acordo com José Afonso da Silva (2004, p.111), consiste em "superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize justiça social".

Os direitos fundamentais tutelados pela Constituição Federal de 1988 são fruto de consciência ética coletiva o principal fundamento de reconhecimento de que a dignidade da condição humana exige respeito a certos bens ou valores em quaisquer circunstâncias, independente de estar presente no ordenamento estatal, segundo Fábio Konder Comparato (2010).

A afirmação de que o homem é um ser único e possui direitos básicos inerentes à sua natureza remonta à antiguidade clássica. A evolu-

ção de tais conceitos culminou no final do século XVIII com a definição da primeira geração de direitos a serem tuteladas pelo Estado. Jean-Jacques Rousseau (2008) defendia que os direitos inalienáveis do homem seriam a garantia equilibrada da igualdade e da liberdade.

A evolução histórica dos direitos humanos demonstra ser o Estado um dos principais agentes de sua proteção e promoção. A tese das “gerações de direitos humanos” foi pela primeira vez utilizada por Karel Vazak (1989, p.82), na aula inaugural que proferiu em 1979, em Estrasburgo.

Os direitos humanos de primeira geração são direitos cujo exercício pelo cidadão requer que o Estado e os concidadãos se abstenham de turbar³. Neste sentido, segundo Paulo Bonavides (2000, p.517) “são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado”. Sendo assim: direito de expressão, de associação, de manifestação do pensamento, o direito ao devido processo legal, garantias negativas, que asseguram ao indivíduo que nenhuma instituição ou indivíduo perturbariam seu gozo.

Na segunda geração encontramos os direitos sociais, o Estado passa a intervir na sociedade, no intuito de criar as condições materiais que foram suprimidas pelo formalismo estrito da liberdade, atuação estatal presente em diversas declarações solenes como a Constituição mexicana de 1917, na Constituição de Weimar, de 1919 e na Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado (1918). Tais direitos traduzem-se como necessidades históricas perpetradas pelos movimentos populares, devido aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, englobam os direitos econômicos, sociais e culturais.

3 Note-se que “el Estado de Derecho, desde su aparición a comienzos del siglo XIX, ha pasado por diversas etapas. La primera es la del Estado liberal, abstencionista, que llega hasta el periodo de entreguerras, y en cuyo marco los derechos humanos se circunscriben a los (o a ciertos) derechos individuales civiles y políticos”. O Estado de Direito, desde sua aparição em começos do século XIX, passou por várias etapas. A primeira é o do Estado liberal, abstencionista, que chega até o período de entre guerras e em cujo marco os direitos humanos se circunscrevem aos (ou certos) direitos individuais civis e políticos (traduzi). ATENIENZA, M. El sentido del derecho, p. 219-220.

“Nas últimas décadas pudemos acompanhar o surgimento dos direitos que têm como titular não os indivíduos na sua singularidade, mas grupos humanos, como a família, o povo, a nação ou a própria humanidade”. (Lafer, 1998, p.125). Os direitos de terceira geração são tais como ao meio ambiente equilibrado, à biodiversidade, e o direito ao desenvolvimento. São direitos “transgeracionais” uma vez que envolvem cada indivíduo na perspectiva temporal da humanidade.

Percebe-se que os direitos básicos tutelados pelo Estado foram ao com o tempo e através das lutas sociais sendo agregados aos textos constitucionais modernos, e passaram a ser exigidos pela sociedade através da efetivação das políticas públicas.

2.1.3 – A Noção de Qualidade de Vida como Componente do Conceito de Política Pública:

A satisfação das necessidades básicas, no entanto, não é bastante para garantir qualidade de vida. Segundo Claudete de Castro Sila Vitte (2009, p.90):

Nossa hipótese é se não seriam os fatores relativos à sociabilidade que dão suporte a uma percepção mais positiva da qualidade de vida por parte da maioria dos indivíduos.

Se essa percepção positiva é condicionada pelas práticas de sociabilidade, há, no entanto, diversos indícios de que nas cidades brasileiras, em especial nas grandes, marcados golpes afetam essas práticas. O crescimento da violência e a segregação socioespacial afetam a percepção, talvez de modo generalizado, de que a vida nas cidades não se apresenta satisfatória.

A temática da qualidade de vida é estudada por Schwartzman (1974) que aponta alguns critérios possíveis para o termo: liberdade de escolha, satisfação de necessidades psicológicas fundamentais e a extensão do conceito de participação. Para ele o problema da qualidade de vida não é prioritariamente de consumo e implica em “uma noção clara e ex-

plícita de uma política de desenvolvimento social” (SCHWARTZMAN, 1974, p. 107).

Para Bravo e Vera, “qualidade de vida é o grau de bem-estar individual e em grupo, determinado pelas necessidades básicas da população” (Bravo & Vera, 1993a, p. 279). Neste sentido, verifica-se uma relação entre qualidade de vida e a satisfação das necessidades, sendo o grau de satisfação das necessidades o elemento definidor dos níveis de qualidade de vida.

“Se o alcance da qualidade de vida for um objetivo do planejamento e da gestão, é preciso vincular ao conceito necessidades que possam ser satisfeitas por políticas públicas” (Bravo & Vera, 1993b, p.43).

As necessidades humanas não se encontram apenas em um nível material, mas o planejador e gestor das políticas públicas devem incorporar outros aspectos a este nível de discussão.

Segundo Erik Allardt, as necessidades individuais podem ser compreendidas segundo três verbos: *ter*, *amar* e *ser*, que remetem a necessidades centrais do desenvolvimento das condições de vida e existência. As necessidades relativas ao *ter* são básicas, de sobrevivência. O *amar* está relacionado aos aspectos de afeto e solidariedade entre os indivíduos, e o *ser* abrange um rol de atividades que influenciam no crescimento pessoal.

De acordo com o autor Erik Allardt (1993, p. 89), as necessidades básicas sintetizadas pelo verbo *ter* incluem:

Os recursos econômicos: renda e riqueza; as condições de moradia: medidas pelo espaço disponível e equipamentos domésticos (housing amenities); emprego (ausência ou ocorrência de emprego); condições de trabalho: barulho, temperatura, rotina, medidas de estresse, etc.; saúde: presença ou ausência de vários sintomas de dor ou doença, os cuidados médicos disponíveis e educação: anos de educação formal.

Outro aspecto importante no debate das políticas públicas são os desafios de se atrair para o debate das políticas públicas as

necessidades congregadas no verbo ser, que se referem àquelas de integração do indivíduo nas sociedades e do viver em harmonia com a natureza. O autor Erick Allardt (1993, p. 91) considera indicadores importantes:

O grau de participação do indivíduo nas decisões e atividades que influenciam sua vida; as atividades políticas; as oportunidades de lazer para uma vida profissional marcante; as oportunidades para desfrutar do contato com a natureza.

De acordo com Allardt (1993, p.91) os aspectos do verbo amar são formas de identidades sociais. Algumas delas são: “vínculos e contatos com a comunidade local, vínculos com a família, amizades, participação em organizações e associações, relações com os colegas de trabalho”.

Concordamos com FREIRE & BRITO (1988), quando diz que conhecer, é sem dúvida nenhuma, a descoberta de si mesmo, no ato de viver e de se relacionar com o seu corpo, sua identidade, e para, além disso, conviver com a natureza social do homem: *ser os outros, através da comunicação e da união*.

Percebe-se assim que estes traços sociais constitutivos do verbo amar dentro da sociedade revelam uma vida agradável que não se encontra diretamente associada às necessidades básicas e do ambiente físico, da imagem vinculada à paisagem urbana, mas de encontros sociais que podem acontecer dentro das comunidades carentes e que ajudam no fortalecimento da democracia e dos laços afetivos entre os moradores e a sua localidade.

2.1.4 – A Formulação de Política Pública, em Função da Noção de Desenvolvimento Nacional:

Outro elemento importante para a formulação do conceito de política pública é a noção de desenvolvimento nacional, pois segundo Comparato (1995, p. 78):

O próprio fundamento das políticas públicas é a necessidade de concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado, sendo o desenvolvimento nacional a principal política pública, conformando e harmonizando todas as demais.

E ainda: “O desenvolvimento econômico e social, com a eliminação das desigualdades, pode ser considerado como a síntese dos objetivos históricos nacionais” (Comparato, 1986, p.410).

Neste sentido, as políticas públicas devem ser implementadas pelo Estado a partir de uma visão de desenvolvimento nacional, buscando, por conseguinte, a satisfação das necessidades básicas da população e a superação das desigualdades sociais e regionais dentro de uma visão igualitária. Um processo de ampliação de direitos fundamentais por demanda da cidadania enseja uma maior intervenção do Estado no domínio econômico. O paradigma dos direitos sociais reclama uma ação positiva por parte do Estado.

O papel estatal de coordenação dá a consciência da dimensão política da superação do subdesenvolvimento, dimensão esta explicitada pelos objetivos nacionais e prioridades sociais enfatizados pelo próprio Estado. Coordenando as decisões pelo planejamento, o Estado deve atuar de forma muito ampla e intensa para modificar as estruturas socioeconômicas, bem como distribuir e descentralizar a renda, integrando, social e politicamente, a totalidade da população.

Desta forma, o modelo político que se propõe para os direitos sociais através do Estado intervencionista, é mesmo que se aplica às formas de intervenção do Estado na economia. “Assim, não há uma modelo jurídico de políticas públicas distinto do modelo de políticas públicas econômicas” (Dallari, 2006, p.5).

A categoria 'desenvolvimento nacional' é recente no discurso dos cientistas sociais, economistas e políticos. Remonta a 1989, quando estudiosos dos campos mencionados se mostraram insatisfeitos com os indicadores de crescimento, como função do Produto Interno Bruto, PIB.

Já o IDH foi criado em 1990 pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq e pelo economista indiano Amartya Sen, que ganharia o Prêmio Nobel de Economia de 1998. O objetivo era que o Pnud conseguisse medir o bem-estar de um país e não apenas o seu crescimento econômico e PIB (Produto Interno Bruto).

2.1.5 – O Conceito Jurídico de Política Pública:

A importância de se teorizar juridicamente o entendimento das políticas públicas reside no fato de que é sobre o Direito que se assenta o quadro institucional no qual atua uma política.

Segundo a Maria Paula Dallari Bucci (2006, p.39):

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Segundo a autora, a dimensão material da política pública está contida no programa. É nele que se devem especificar os objetivos a atingir e os meios correspondentes e apontar os resultados pretendidos. Trata-se do período para efetivação e obtenção dos resultados para a formulação de certas alternativas, para a adoção de certas decisões.

No campo da ação-coordenação, deve-se considerar que o ideal de uma política pública, vista pelo Direito, não se esgota na validade, nem na eficácia jurídica, diria, trata-se de buscar efetividade, que significa resultar

no atingimento dos objetivos sociais a que se propôs, obter resultados desejados, em certo espaço de tempo.

No entanto não é simples avaliar a validade, eficácia ou eficiência de uma política pública. Ainda mais quando se adota conceito muito amplo de política pública, Para Fernando Ahiob, considera-se política pública a atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do Estado Democrático de Direito e à promoção dos direitos humanos (Ahiob, 2009, p. 239).

De acordo com esse autor, a formulação de políticas públicas dá-se por ciclos, não sendo possível discernir de forma definitiva suas fases, por se verificar um processo de “retroalimentação” (Massa - Arzabe, 2006, p. 70), onde a avaliação não pode ser feita ao final, mas no curso da execução.

A fase da formação compreende a identificação dos problemas a serem tratados, estabelecendo uma agenda, assim como a proposição de soluções, abrangendo a realização dos estudos multidisciplinares necessários para delimitá-lo, a especificação dos objetivos que se pretende alcançar adequados ao problema e a indicação dos melhores modos de condução da ação pública, tratando-se, aqui, da formulação da política.

Após a decisão conformadora da política, inicia-se a implementação, que deverá observar os princípios e diretrizes, prazos, metas quantificadas etc. A avaliação, que se dá por vários métodos, vai medir o impacto da política, se os objetivos previstos estão sendo atingidos, se os objetivos políticos previstos estão sendo alcançados e se há algo a ser modificado, isto é, irá aferir a adequação de meios e fins, promovendo a relegitimação ou a deslegitimação da ação pública e também fornecendo elementos para o controle judicial, social ou pelos tribunais de contas.

O sujeito ativo das políticas públicas é sempre o Estado, pois tem a competência constitucional para dar o impulso oficial das políticas públicas, desta forma deve ser realizada dentro do Estado de direito.

Assim, a elaboração, planejamento, execução e financiamento das políticas públicas, realizam-se com base em instrumentos normativos.

Neste campo não há discricionariedade na execução da política, existe um vínculo amplo com a Constituição e pelos tratados internacionais de direitos humanos, e numa perspectiva estrita, pelos princípios e diretrizes e objetivos imediatos e mediatos traçados na política pública. Aliás, para Massa- Arzabe:

“A positivação das metas e dos caminhos para a sua consecução constituiu, aliás, procedimento que, antes ausente no ordenamento, vem reduzir drasticamente o campo da discricionariedade da Administração, com razão ainda maior em virtude de tais políticas voltarem-se à realização de direitos sociais, imprescindíveis à dignidade de cada pessoa em sociedade” (Massa -Arzabe, 2006, 66).

2.1.6 – O Estado como Agente da Política Pública:

A responsabilização pela implementação das ações voltadas a garantia dos direitos humanos dentro da sociedade política brasileira parte dos governos. Além disso, também podem ser instituídas em conjunto com e em parceria com a sociedade civil organizada.

No contexto brasileiro, a Constituição de 1988 cumpriu duas funções (1) tutelar direitos que garantissem a redemocratização do país, ao mesmo tempo em que deveria (2) garantir direito a fim de superar a profunda desigualdade social produzida ao longo de sua história.

A Constituição brasileira enumerou um rol de liberdades e direitos, em geral os direitos sociais (art. 6º e 7º), complementando com as disposições do Título VIII, “Da ordem social”, em que se definem os modos ou estruturas básicas de concretização dos direitos sociais (arts. 193 a 232).

Ainda assim, existe um abismo entre a tutela dos direitos sociais garantidos na Carta Magna e sua efetividade. A sociedade em geral so-

fre com a ausência do Estado e suas falhas na aplicação ou não das políticas públicas.

3. EFETIVIDADE, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA EM POLÍTICA PÚBLICA.

O Brasil é ainda um dos países mais desiguais do mundo⁴, e a Constituição-Cidadã abrigou diretrizes no sentido de enfrentamento dessas desigualdades – sociais e regionais (art. 3º, III) – pode-se dizer que o tema da efetividade dos direitos sociais adquiriu centralidade no discurso político, econômico e, como não poderia deixar de ser, jurídico.

Do ponto-de-vista político é a categoria desenvolvimento econômico que se torna o eixo das discussões sobre o melhor modelo de superação das desigualdades sociais. Esta discussão opõe os defensores do modelo liberal individualista e os que defendem o papel ativo do Estado como indutor do desenvolvimento, ou seja, os defensores do modelo de Estado Social.

A este trabalho interessa, no entanto, ressaltar a proximidade entre essas diferentes abordagens, que convergem, no limite, para o ser humano concreto, que precisa viver e reclama qualidade de vida, sem se importar se este é um problema político, econômico ou jurídico. Por isto que ao lado das considerações dos estudiosos, cientistas políticos, economistas, juristas, é importante ouvir os cidadãos que vivem privados do exercício pleno dos direitos sociais.

4 World Bank, 2015 – <http://data.worldbank.org>

3.1 Efetividade dos Direitos Sociais:

Não é usual que os manuais de teoria do Direito falem em 'efetividade' das normas jurídicas. É mais comum encontrar lições acerca dos aspectos de validade, vigência e eficácia das normas. Certo que a eficácia é o aspecto que guarda maior proximidade com o tema da efetividade. A eficácia jurídica é mesmo um pressuposto da efetividade. A propósito, L. R. Barroso, no esforço de construir um conceito de efetividade, ensina:

“Cabe distinguir da eficácia jurídica o que muitos autores denominam de eficácia social da norma, que se refere, como assinala Reale, ao cumprimento efetivo do Direito por parte de uma sociedade, ao ‘reconhecimento’ (Anerkennung) do Direito pela comunidade ou, mais particularizadamente, aos efeitos que uma regra suscita através de seu cumprimento.” (BARROSO, 1993, p.98)

De acordo com essa lição ao aspecto da eficácia jurídica, que diz respeito ao fato de a produção da norma ter-se consumado sem vícios, o que a torna válida, e quando publicada, vigente na data assinada, pronta a incidir sobre situações jurídicas que ela descreve, deve-se acrescentar a eficácia social. Esta deve ser perscrutada a partir da adesão dos destinatários à norma. Se esta adesão se verifica, a norma seria eficaz socialmente. A efetividade seria, então, combinação da eficácia jurídica, sinalizando aos agentes públicos sua aptidão para incidir, com a eficácia social, sinal de que os agentes destinatários estão dispostos a cumprir e a fazer cumprir suas determinações.

3.2- Eficácia Jurídica das Normas Constitucionais:

No que diz respeito aos direitos sociais o fato de estarem enunciados em sede constitucional faz com que a indagação a respeito da sua eficácia jurídica se confunda com a indagação acerca da eficácia das normas constitucionais. A eficácia jurídica representa a qualidade da

norma produzir, em maior ou menor grau, determinados efeitos jurídicos ou a aptidão para produzir efeitos, dizendo respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma. Para o professor Ingo Wolfgang Sarlet, a eficácia jurídica representa justamente a possibilidade de aplicação da norma aos casos concretos, com a consequente geração dos efeitos jurídicos que lhe são inerentes.

No que tange a eficácia das normas constitucionais, de acordo com Bobbio (1996, p.29):

“O problema da validade e da eficácia, que gera dificuldades insuperáveis desde que se considere uma norma do sistema (a qual pode ser válida sem ser eficaz), diminui se nos referirmos ao ordenamento jurídico, no qual a eficácia é o próprio fundamento da validade”.

Neste sentido, as normas constitucionais apesar dos estudos doutrinários⁵ que a classificam de acordo com a sua eficácia, possuem de forma geral uma eficácia plena, pois até mesmo as denominadas normas de eficácia limitada, que, conforme veremos, exigem uma regulamentação, não deixam de ter certa aplicação logo quando do momento de sua feitura, vez que, em hipótese mínima, elas impedem que as normas infraconstitucionais as desrespeitem, bem como possibilitam a propositura da Ação de Inconstitucionalidade por Omissão e do Mandado de Injunção.

A Constituição Federal de 1988 avivou e atualizou essa discussão no Brasil, dadas às circunstâncias históricas de sua promulgação -

5 O professor José Afonso da Silva da Universidade de São Paulo divide as normas constitucionais, no que tange a sua eficácia, em: normas de eficácia plena, normas de eficácia contida e normas de eficácia limitada. (SILVA, 1999, p.266). As normas de eficácia plena são as normas que têm aplicação imediata, independentemente de regulamentação posterior, não estando passíveis de terem os seus efeitos restringidos posteriormente. As normas de eficácia contida estão passíveis de serem restringidas pela atuação do legislador infraconstitucional. As normas de eficácia limitada são aquelas que não têm total aplicação imediata.

após décadas de privação dos brasileiros das garantias do exercício dos direitos civis e políticos - e, sobretudo pela pressão gerada pelos movimentos de massa que empurraram o processo de democratização.

Como se sabe a obra de José Afonso da Silva intitulada "Aplicabilidade das normas constitucionais" tem oferecido balizas à discussão sobre o tema e a ela recorre Luís Roberto Barroso para afirmar a eficácia jurídica das normas constitucionais, que atraem, sim, sanções quando de seu descumprimento, "sanções que não se reduzem, como nas demais áreas, a uma pena ou a uma execução civil", por preverem ainda outra categoria, "a da responsabilização política". (Barroso, 1993, p. 81).

3.3. Eficácia Social das Normas Constitucionais:

Portanto o arrazoado que afirma a eficácia jurídica das normas constitucionais não esgota o problema da efetividade das normas que criam direitos sociais. Como dito acima há que se indagar da eficácia social, ou seja, da adesão de seus destinatários a seus termos. Quem são estes destinatários? Agentes públicos, investidos de competências nas instituições do Estado e agentes privados, pretensamente onerados pelos deveres, e os pretensos titulares dos direitos, os cidadãos.

Quanto aos cidadãos, os mais interessados na efetividade dos direitos sociais, estão presos a um círculo de ferro que os torna impotentes para buscar as vias processuais para satisfação de suas demandas, exatamente porque a frustração do acesso ao ensino, à informação, por meio de leitura de jornais e revistas, o desconhecimento de seus direitos, a falta de recursos para enfrentar o custo do processo judicial, só pode resultar na inação e passividade.

Neste quadro, não resta dúvida de que a ação coletiva, em concreto a ação civil pública, manejada pelo Ministério Público, seja o instrumento talhado a contornar essas dificuldades e dar efetividade aos direitos sociais. Trata-se, portanto, da eficácia social sob perspectiva da

adesão dos agentes públicos à norma. Quando se fala em agentes públicos tanto se alcança os que têm mandatos legislativos, os agentes do Executivo e do Judiciário.

3.4 Atuação do Poder Legislativo:

São alentadoras as notícias a respeito da atividade legislativa neste terreno. Leis como as de defesa do consumidor (Lei 8.078/1990), de proteção à criança e o adolescente (Lei 8.069/1978), LOAS (Lei 8.742/1993), estatuto da cidade (Lei 10.257/2001), Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003), deficientes mostram a sensibilidade do Legislativo aos problemas de acesso aos direitos sociais.

3.5 Atuação do Poder Executivo:

Por sua vez o Executivo, na formatação de políticas de transferência de renda, como o bolsa-família, vinculado à frequência à escola, somadas a programas de construção de moradias, e mesmo com a multiplicação de agências de atendimento à população como os Centro de Referência da Assistência Social - CRAS e Centro de Referência Especializado em Assistência Social - CREAS, dá testemunho da centralidade dos direitos sociais em sua agenda. E o Judiciário? A atuação do Judiciário depende, é claro, da provocação dos titulares dos interesses.

3.6. Atuação do Ministério Público:

Neste sentido observa-se a atuação do Ministério Público no desempenho de sua competência constitucional de "defesa dos interesses individuais e sociais indisponíveis." (art. 127, CF). Mais e mais membros do Ministério Público arguem a responsabilidade dos agentes políticos pela satisfação dessas demandas.

3.7. Direitos Declarados e possibilidade de seu Exercício:

Afirmada a eficácia jurídica e social das normas constitucionais, cabe

perguntar por que tantos brasileiros estão afastados do gozo dos direitos sociais. O brasileiro privado do acesso à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, sem previdência social, desamparado da assistência, teria um direito de ação em face da pessoa jurídica de direito público competente para implementar esses bens? E, acionado o Judiciário, teria o magistrado competência para condenar a autoridade a prestar?

Como se nota, a primeira indagação leva ao direito material e a segunda, ao processual. Segundo a maior parte da doutrina, os direitos sociais seriam direitos subjetivos negativos, visto que destes surgiria uma pretensão de exigir do Poder Público que se abstenha de praticar atos contrários àqueles. Para Barroso (2001, p.13):

[...] delas não resulta para o indivíduo o direito subjetivo, em sua versão positiva, de exigir uma determinada prestação. Todavia, fazem nascer um direito subjetivo negativo de exigir do Poder Público que se abstenha de praticar atos que contravenham os seus ditamos.

3.8 Limites da Jurisdição na Tutela dos Direitos Sociais:

Como já dito, reafirmo a percepção da centralidade dos direitos sociais na agenda política brasileira, processo iniciado com a Constituição de 1988 e que adquire densidade ano a ano. No entanto as seguidas notícias de privação desses direitos por muitos brasileiros - precariedades das moradias e tragédias provocadas por deslizamentos de terra em função das chuvas; ou notícias acerca das distorções do mercado de trabalho, ora com a detecção de trabalho em condições análogas à escravidão, ora da falta de qualificação dos desempregados, ora do trabalho informal; notícias da fila dos que esperam consultas médicas e cirurgias, das dificuldades dos deficientes, entre outras notícias de jornais, confirmadas por pesquisas como PNAD, do IBGE, e por pesqui-

sadores ligados à academia⁶ - levam a movimentos em direção aos poderes, pressões sobre o Legislativo, sobre o Executivo e ações judiciais. Interessa analisar quais os resultados e os limites da atuação do Judiciário. Que tipo de intervenção pode o magistrado operar na efetividade dos direitos sociais?

Primeiramente cabe esclarecer que as vias individual e coletiva de ações judiciais merecem avaliação em separado, já que o significado destas vias é diferente, desde a iniciativa da ação até os efeitos da sentença. Porém, críticas dirigidas à intervenção do juiz tanto se aplicam a uma ou outra via e dessas críticas trato em seguida.

3.9 – Críticas Principiológicas:

Em texto notável, intitulado "A justiciabilidade dos direitos sociais: críticas e parâmetros", o Prof. Cláudio Pereira de Souza Neto (2007, p. 7) classifica as críticas ao controle judicial do acesso aos direitos sociais em dois tipos: principiológicas e institucionais. Entre as principiológicas cita as que têm por matriz os princípios caros ao liberalismo e as que têm por matriz os princípios da democracia. Em relação às primeiras, escreve:

A atuação do Judiciário no campo social representaria a usurpação de competências do Legislativo e do Executivo. O Judiciário deveria apenas aplicar as normas legais que disciplinam o modo como os direitos sociais devem ser providos pelo Estado. Não lhe caberia determinar a execução de políticas públicas. Esse tipo de provimento levaria ao "governo dos homens", não ao "governo das leis.

O autor pondera, em contestação, que o sistema brasileiro de separação de poderes não ergue rígidas barreiras entre as competências

6 Ver os trabalhos de Marcelo Nery; FGV, André Urani, do IETS, entre outros.

dos poderes, ao contrário, admite zonas de interpenetração, no que caracteriza o sistema de freios e contrapesos. E conclui que "não é possível através da simples referência à separação de poderes, deslegitimar a garantia de direitos sociais pelo Judiciário." (p. 8)

Já a crítica inspirada na teoria da democracia se assenta no suposto de que uma vez que os recursos são escassos, o atendimento de uma decisão judicial que determinasse a realização de uma prestação social não prevista pelo Estado implicaria a necessidade de rearranjo na alocação de recursos. Dessa forma, o Judiciário estaria intervindo na decisão feita pelo povo, por meio de seus representantes eleitos, a respeito de como os recursos públicos devem ser gastos. Nesse sentido, disserta Paulo Gustavo Gonet Branco (2002, p.31):

Na medida em que a Constituição não oferece comando indeclinável para as opções de alocação de recursos, essas decisões devem ficar a cargo de órgão político, legitimado pela representação popular, competente para fixar as linhas mestras da política financeira e social. Essa legitimação popular é tanto mais importante, uma vez que a realização dos direitos sociais implica necessariamente, privilegiar um bem jurídico sobre outro, buscando-se concretizá-lo, com prioridade sobre outros. A efetivação desses direitos implica favorecer segmentos da população. Essas opções exigem, pois, procedimento democrático para serem escolhidas – tudo a apontar o Parlamento como a sede precípua dessas decisões e, em segundo lugar, a Administração.

Souza Neto discorda dessa argumentação. Ao contrário, vê na concretização dos direitos sociais uma "capacitação do cidadão para uma participação pública efetiva" e em consequência fortalecimento da democracia (p.9).

3.10. Críticas Institucionais:

As críticas institucionais consoante classificação de Souza Neto dizem respeito às consequências da atividade jurisdicional na tutela dos

direitos sociais. Ou seja, indagam das consequências das sentenças condenatórias que constroem os agentes públicos a prover demandas com fundamento nos direitos sociais, sobretudo a prestações relativas ao direito à saúde.

Estas críticas são distribuídas pelo autor segundo os parâmetros: crítica financeira; crítica administrativa; crítica técnica; crítica econômica; crítica relativa à dificuldade de acesso à justiça.

A crítica administrativa se funda na constatação de que, constangida pelas condenações judiciais, os administradores ao invés de se devotarem ao planejamento e à execução de políticas públicas, acabariam se dedicando ao atendimento de demandas individuais decorrente das decisões do Poder Judiciário, que se têm proliferado nos últimos anos.

A crítica técnica chama a atenção da falta de preparo dos magistrados para enfrentar questões tão específicas quanto, por exemplo, a conveniência de uma cirurgia, ou administração de um medicamento. Já a crítica econômica melhor se aplica às políticas públicas que aos direitos sociais, e por isto, será analisada em seção própria.

Já a crítica quanto a desigualdade de acesso à Justiça é a que melhor retrata a indissociabilidade entre direitos civis e sociais. Assim o direito civil à ação - ao devido processo legal - visceralmente ligado às franquias democráticas, à liberdade - resta atrofiado, pela carência de direitos sociais. De fato o indivíduo pobre não conhece os caminhos que o levariam à reparação de direitos frustrados, não tem como enfrentar as despesas, que vão do advogado (contornável pelas defensorias públicas e outras entidades prestadoras deste serviço) ao custo da produção de provas (sem documentos, sem registros civis, sem comprovação de moradia, até o preço do deslocamento para os bairros centrais onde se encontram os estabelecimentos da Justiça).

3.11. A “Reserva do Possível” e o “Mínimo Existencial”:

A crítica financeira leva às categorias 'reserva do possível' e 'mínimo existencial', que se tornaram corriqueiras no debate sobre esse tema.

De origem na jurisprudência alemã, a expressão 'reserva do possível' diz respeito de um lado à limitação das receitas que não são suficientes para atendimento de todas as demandas de toda a população. De outro lado diz respeito ao poder discricionário da Administração que pode/deve decidir aonde alocar recursos. Tal crítica guarda afinidade com a crítica principiológica de inspiração democrática, no que se refere à inconveniência de juízes invadirem a esfera de competência do Poder Executivo.

A 'reserva do possível' esbarraria, no entanto, no direito fundamental ao 'mínimo existencial'. A respeito desta teoria, diz o autor Souza Neto (2007, p.10):

Se, por um lado, a teoria limita a exigibilidade judicial das medidas que se situam na periferia do mínimo existencial, por outro, incrementa ao máximo a das que estão nele contido. Na extensão do mínimo existencial, os direitos sociais poderiam ser considerados direitos materialmente fundamentais.

Acredito que o IDH se presta a oferecer parâmetros para estabelecer nos casos concretos o conteúdo do mínimo existencial

3.12 – PARÂMETROS PARA TUTELA JURISDICIONAL DOS DIREITOS SOCIAIS:

O autor, a par de considerar procedentes em parte as críticas expostas acima, sugere parâmetros para realizar a difícil tarefa de permitir que também o Judiciário possa atuar na luta pela efetividade dos direitos sociais, sem que se desorganize a distribuição de competências orde-

nada pela Constituição. Divide esses parâmetros em dois grupos: materiais e processuais.

3.12.1 – PARÂMETROS MATERIAIS:

Os parâmetros materiais sugerem que o magistrado deve considerar o exercício dos direitos sociais como direito fundamental quando a privação deste exercício afeta a liberdade do indivíduo, ou o atira a situações incompatíveis com a dignidade do ser humano. É claro que são os pobres, os hipossuficientes na linguagem jurídica, os que mais provavelmente encontram-se nessa situação e isto deve ser levado em conta pelo juiz. Outra referência, segundo o autor, deve ser a possibilidade de universalização da medida.

Neste sentido, não adianta satisfazer os direitos sociais de uma parte num processo judicial, a um custo alto para o orçamento do ente federativo, quando milhares de outros continuarão na mesma situação. Dessa perspectiva emerge o terceiro referencial, que recomenda que os direitos sociais sejam apreciados como unidade, unidade cujo sentido é a dignidade da pessoa humana.

Além disso, não adianta, por exemplo, prover uma cirurgia sofisticada para um membro de uma família que vive precariamente e sob ameaça de outras doenças por falta de saneamento. Então - quarta referência - é importante ouvir a administração e dar prioridade para a opção técnica por ela sugerida. A solução mais econômica deve ser priorizada sempre (quinta referência). Neste mesmo sentido, há que se observar o comprometimento da autoridade com investimentos na área social, para que a sentença opere no sentido de promoção da eficiência.

3.12.2 – PARÂMETROS PROCESSUAIS:

As ações coletivas são apontadas pelo autor Souza Neto como instrumento processual apto a observar os parâmetros materiais acima expostos. Isto não quer dizer que ações individuais não possam obter provimento, mas neste caso "apenas nas hipóteses de (a) dano irreversível e de (b) inobservância de direitos conferidos pelo legislador e pelo administrador, em lei ou programa já instituído." (2007, p. 35)

Neste caso, importante inverter o ônus da prova, encarregando a Administração de provar que não tem recursos para cumprir decisão judicial de provimento do pedido. Mas o autor não prega exacerbação da tensão entre agentes do Poder Judiciário e agentes do Poder Administrativo. Ao contrário advoga a necessidade de "ampliação do diálogo institucional", ou seja que sejam aproveitadas as oportunidades processuais de ouvir os mais diferentes atores direta ou indiretamente atingidos pela decisão judicial.

3.13 – EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

Nos parágrafos anteriores discuti a efetividade dos direitos sociais e passo a analisar a eficiência das políticas públicas. De fato, como visto, o exercício dos direitos sociais está visceralmente ligado à capacidade do Estado de formular políticas públicas que sejam efetivas e eficientes.

De fato, percebe-se um avanço do país pós Constituição-cidadã, a princípio com programas municipais de transferência de renda observáveis a partir de 1995, programas que muito se ampliaram pela atuação do governo federal, a partir de 2001: PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil); Agente Jovem; Bolsa Escola; Bolsa Alimentação; Auxílio Gás; Cartão Alimentação, processo que se aperfeiçoou com a formulação em 2003, do Programa Bolsa Família, que unificou e siste-

matizou parte destes programas federais. Entendo que se trata da efetividade de vários direitos sociais, com destaque para o direito à assistência. Também o direito à educação entrou na agenda política e logrou-se a universalização do acesso ao ensino fundamental, enquanto o acesso ao ensino superior era facilitado, a partir dos programas de reserva de vagas para segmentos da população, tradicionalmente alijados dos campi universitários, como negros, e oriundos de escolas públicas e do PROUNI, para as universidades privadas.

Como medir a eficiência desses programas? Antes se deve considerar que a eficiência tornou-se um valor jurídico de dignidade constitucional, inscrita por emenda constitucional (EC 19/1998), no caput do art.37, que define os princípios que orientam a administração pública.

A eficiência é um conceito da economia que diz respeito a uma correlação ótima entre meios e fins, ou seja, a que fins sejam atingidos com emprego dos meios mais adequados, o que, sob ponto-de-vista financeiro significa o menor investimento para obtenção dos melhores resultados. Trata-se, pois, de difícil correlação entre elementos quantitativos e qualitativos. Quando se trata de políticas públicas eficiência significa atingir o maior número de pessoas destinatárias das políticas com emprego dos recursos orçamentários alocados para essa finalidade.

No caso das políticas públicas, às vezes é muito difícil estabelecer a correlação entre qualidade e quantidade acima mencionadas. Resultados de políticas públicas podem ser mediatos, como acontece com educação e saúde, e números imediatos como quantidade de pessoas atingidas às vezes produzem distorções.

Cláudia Costin pondera:

"Os propósitos de uma avaliação [de uma política pública] podem ser os mais diversos. Uma distinção clássica, por exemplo, separa a avaliação de processos da avaliação de resultados. A primeira, que incorpora aspectos de controle, busca aferir a eficiência operacional do programa, verificando os fluxos e os processos de trabalho. Já a

avaliação de resultados, ou de impacto como se costuma chamar, visa a aferir o grau de alcance dos resultados obtidos pelo Estado em um projeto social oriundo de política pública, de acordo com seus objetivos, estando, portanto, mais relacionado à efetividade da ação." (Políticas Públicas Sociais, 2008, p. 179)

Em nosso país, contribuem para isto tanto o aspecto do amadurecimento das instituições democráticas quanto a presença da tecnologia de informação, o processo de avaliação da eficiência das políticas públicas tem avançado. Todavia, ainda torna-se imprescindível um maior investimento em serviços públicos universais de qualidade e que alcance populações marginalizadas e excluídas como acontece com as comunidades carentes cariocas.

4 CONCLUSÃO:

A leitura do artigo nos permite observar uma estrutura jurídica garantidora de direitos na Constituição Federal de 1988. Todavia, este arcabouço jurídico encontra dificuldade em sua efetividade e eficácia social impedindo mudanças na estrutura social desigual do Brasil e concomitantemente impedindo o acesso os direitos por grande parte da população.

O estudo da política pública e de sua aplicação em regiões de marginalização e exclusão social torna-se fundamental quando falamos em igualdade e dignidade da pessoa humana. Neste sentido, os investimentos do Estão, por mais escassos que sejam não podem ferir o princípio do mínimo existencial que garante a vida digna aos indivíduos.

Neste sentido, a prestação positiva dos serviços públicos em locais de precariedade efetiva os direitos sociais fundamentais positivados em nossa Carta Magna. E ao mesmo tempo permite o rompimento do ciclo da pobreza e da exclusão social tão enraizada na história de nosso país.

Desta forma, o Estado cumpre os seus objetivos fundamentais (art. 6º da Constituição Federal de 1988) e garante uma vida digna aos seus cidadãos. Além de garantir uma melhor qualidade de vida aos indivíduos e o desenvolvimento nacional.

O direito não apenas relacionado a elaboração das normas, tem também o papel fundamental na luta pela real garantia dos direitos sociais por parte da população e a serve além disso como um escudo social contra o Estado em suas opressões sociais, armadas ou não, e como espada para obrigá-lo a satisfazer aos anseios sociais.

Assim, começaremos a pensar em uma sociedade livre, justa e solidária. Traçaremos um caminho menos pedregoso para muitos, e possibilitaremos assim a verdadeira liberdade.

BIBLIOGRAFIA:

ALLARDT, E. Having. Loving, Being: An alternative to the Swedish model of Welfare State. In: NUSSBAUM, Martha ;SEM, Amartya (Orgs). The quality of life. Oxford: Clarendon Press, 1993, p. 89-91.

BARROSO, Luís Roberto. O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas. 2ª ed. Rio: Renovar, 1993. p.81, 98.

BARROSO: Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades e possibilidades da constituição brasileira. 5. ed. Rio de Janeiro, Renovar, 2001, p. 13.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 517.

BRANCO, Gustavo Gonet. Aspectos de teoria geral dos direitos fundamentais. In: Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais. 2ª parte. 1ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. Material da 1ª aula da Disciplina Direitos e Garantias Fundamentais, ministrada no Curso de Especialização Telepresencial e Virtual em Direito Constitucional – UNISUL – IDP – REDE LFG, p. 31.

BRAVO, M. T de e VERA, S. F. de. Consideraciones metodológicas: una operacionalización del concepto de calidad de vida. Revista Geográfica Venezolana. Vol. 34, 1993^a, p.279.

_____. El concepto de calidad de vida. Revista Geográfica Venezolana. Vol 34. 1993b, p.43.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) O conceito de política pública em direito. Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p.39.

CARVALHO, Sônia Nahas. Condicionantes e possibilidades políticas do planejamento urbano. In: VITTE, Claudete de Castro Silva; KEINERT, Tânia Margarete Messomo (Org.). Qualidade de vida, planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. p.22.

CINTRA, Antônio Octávio. Nota sobre os condicionantes políticos do planejamento urbano. Cadernos do Departamento de Ciência Política. Belo Horizonte. nº 2, dez. de 1974, p. 115-138.

COMPARATO, Fábio Konder. Planejar o desenvolvimento: a perspectiva institucional. In: Para viver a democracia. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 102 -103.

COMPARATO. A organização constitucional da função planejadora. In: CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional – estudos jurídicos em homenagem ao professor Washington Peluso Albino de Souza. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, Editor, 1995, p. 78, 82-83.

_____. Um quadro institucional para o desenvolvimento democrático. In: Hélio Jaguaribe, Francisco Iglesias, Wanderley Guilherme dos Santos, Vamireh Chacon & Fábio Comparato. Brasil, sociedade democrática. 2ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986. p.410.

_____.A afirmação histórica dos Direitos Humanos. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 68, 69 e74.

Constituição da República Federativa do Brasil (1988)

Constituição do Império Alemão (1919).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857.

COSTIN, Cláudia. Avaliação e monitoramento das políticas sociais: dever do Estado Moderno. Políticas Públicas Sociais e os desafios para o jornalismo. In: CANELA, Guilherme. São Paulo: ANDI, 2008, p. 179.

Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado (1918).

DIAZ, Elias. Legalidad- legitimidade en el socialismo democrático. Espanha: Editorial Civitas S.A., 1978.p.120.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.p 99.

FREIRE, R.; BRITO, F. Utopia e paixão: a política do cotidiano. 8. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1988. p.109.

NETO. Cláudio Pereira de Souza. A justiciabilidade dos direitos sociais: críticas e parâmetros. Seminário apresentado no curso de Políticas Públicas da Procuradoria Geral do Município. 2007.p.7-10.

LAFER, Celso. A reconstrução histórica dos direitos humanos. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 125.

MASSA – ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 66 e 70.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. O contrato social. São Paulo. Editora Cultrix Ltda.2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.p. 246.

SCHWARTZMAN, Simon. Seminário sobre Política de Desenvolvimento Social. Revista de Ciências Sociais. Fortaleza: v. 5, n. 2, 1974. p. 107,

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 111, 289, 314.

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das Normas Constitucionais. 3. ED.,. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 266.

VAZAK, Karel, For the third generation of human rights: The rights of solidarity. Inaugural Lecture to the Tenty Study Session of the International Institute of human rights, Strasbourg, 1979, apud SARLET, Ingo Wolfgang. Op. cit., p. 82.

VITTE, Claudete de Castro Silva. A qualidade de vida urbana e sua dimensão subjetiva: uma construção ao debate sobre políticas públicas e sobre a cidade. In. VITTE, Claudete de Castro Silva; KEINERT, Tânia Margarete Messomo (Orgs). Qualidade de vida, planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. p. 90.