V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

ANDERSON ORESTES CAVALCANTE LOBATO

JUAN CERETTA

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/URI/ UFSM /Univali/UPF/FURG;

Coordenadores: Anderson Orestes Cavalcante Lobato, Juan Ceretta – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-256-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

Os trabalhos apresentados no CONPEDI Montevideo repercutiram diretamente na atualidade internacional -- notadamente na América Latina --, tendo em vista as ameaças aos direitos de cidadania conquistados com os processos de transição democrática do final do século vinte. De fato, para além das ameaças à democracia fruto da instabilidade dos governos eleitos pelo sufrágio universal, observa-se uma clara e constante ameaça aos direitos sociais: saúde, educação e trabalho.

Com efeito, concluído o processo de reconhecimento constitucional dos direitos sociais, econômicos e culturais -- denominados novos direitos no início do século vinte --, as transições democráticas estimularam a criação de políticas públicas de Estado de promoção da educação (ensino pública e gratuito); da saúde (Sistema Único de Saúde); do trabalho (seguro desemprego). O início do século vinte e um despertou o interesse pela criação de políticas de ação afirmativa, na medida em que grupos sociais vulneráveis se mobilizaram para reivindicar a igualdade de oportunidades.

Observou-se que o poder judiciário representou nesse momento um espaço democrático de pressão para a efetividade de políticas públicas, notadamente através das ações coletivas. De fato, o fenômeno da judicialização das políticas públicas cumpre um papel de controle e fiscalização da eficiência de uma política de governo. Contudo, o espírito conservador das instituições públicas (executivo, legislativo e judiciário) ameaça sobremaneira os avanços conquistados nas primaveras da democracia latino-americana. Repensar as instituições políticas exige romper com os ideais revolucionários do século XVIII (liberal, conservador e seguidamente antidemocrático) para construir um novo constitucionalismo latino-americano, capaz de atender às demandas de inclusão dos grupos sociais vulneráveis (povos indígenas e quilombolas), fortalecendo da democracia através de novas instâncias de participação e controle da coisa pública, tais como Tribunais constitucionais, controle externo do judiciário e orçamento participativo.

Prof. Dr. Anderson Orestes Cavalcante Lobato - FURG

Prof. Juan Ceretta - UDELAR

DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA RELAÇÃO NECESSÁRIA

FUNDAMENTAL SOCIAL RIGHTS AND PUBLIC POLICIES : A NECESSARY RELATIONSHIP

Ricardo Pinha Alonso
Lucas Emanuel Ricci Dantas

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo lançar luzes no estudo dos direitos fundamentais a partir do surgimento e desenvolvimento das constituições tidas como sociais. Prioriza-se no presente o estudo da Constituição Federal brasileira de 1988, da proteção dos direitos fundamentais sociais, da densidade dos direitos fundamentais e da absoluta dependência, para concretização dos direitos sociais prestacionais, das correspondentes políticas públicas, planejadas, concebidas, estruturadas e executadas por órgãos estatais com competência para tanto. O artigo utilizou a metodologia bibliográfica para levantamento de dados, com procedimento metodológico indutivo.

Palavras-chave: Direitos fundamentais, Direito constitucional, Estado social, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

This paper aims to shed light on the study of fundamental rights from the emergence and development of constitutions regarded as social . Prioritizes on the present the Brazilian study of the 1988 Federal Constitution, protection of fundamental social rights, the density of the fundamental rights and absolute dependence, to achieve the installment social rights, corresponding public policies, planned , designed, structured and executed by state agencies responsible for both . The article used the literature methodology for data collection , with inductive methodological procedure.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Fundamental rights, Constitutional law, Social state, Public policies

1. INTRODUÇÃO

As Constituições editadas no fim do século XX, na última onda de constitucionalização das sociedades, especialmente na Europa e América do Sul, foram marcadas pela consagração da democracia e aprofundamento de uma nova ordem de direitos fundamentais: os direitos fundamentais de segunda dimensão ou geração ou direitos sociais que alteram, significativamente a forma de atuação dos Estados, dos quais se exigem o fornecimento e a implementação de ações que garantam a dignidade das pessoas submetidas à sua proteção, credoras de ações positivas necessárias à consecução dos fins sociais aos quais os Estados passam a se dedicar. Não se trata, simplesmente, de garantir liberdades públicas aos destinatários da tutela estatal mas, além disso, de propiciar ao corpo social do Estado, condições sociais dignas de vida, com oferecimento de bens, serviços e utilidades públicas nas áreas da saúde, educação, segurança, moradia, alimentação, previdência social, entre outras, que permitam melhores e mais dignas condições da existência humana. Consagram-se, desse modo, os direitos fundamentais sociais, como direitos de acesso aos bens necessários à proteção das pessoas, para tenham uma objetiva qualidade de vida em sociedade.

Tal categoria dos direitos fundamentais trazida à luz, principalmente pelas Constituição Mexicana de 1917 e Constituição de Weimar de 1919, repercutiu pelo mundo e o fenômeno da constitucionalização passou a inseri-la, nos novos comandados constitucionais, de sorte que Constituições como a Portuguesa, Espanhola, Paraguaia, Colombiana e Brasileira ocuparam-se da tarefa de consagração dos direitos fundamentais sociais prestacionais.

Entretanto, na mesma medida em que nascem constituições consagradoras dos direitos fundamentais sociais, surgem também preocupações com o nível de concretização dos mesmos direitos. Ou seja, os direitos precisam deixar o plano textual normativo em busca de efetivação, de realização. Devem passar da previsão para a vivência social.

Para tanto, imprescindível estarem atrelados às políticas públicas racionalmente planejadas, estruturadas e implantadas.

O trabalho que se apresenta, pretende verificar o grau de densidade desses direitos fundamentais na Constituição brasileira, traçando um panorama sobre o direito a saúde, a educação à alimentação e a moradia, tomados apenas como parâmetros e sem desconsiderar outros tantos direitos com a mesma natureza que também podem ser incluídos nessa categoria de direitos fundamentais sociais. E, embora o trabalho tenha centrado suas atenções no estudo dos direitos sociais como previstos numa determinada Constituição, inegável que os

problemas sentidos pela sociedade brasileira não é distinto, na área da efetivação dos direitos sociais, de outros povos da América do Sul.

Desse modo, necessário tratar de temas relacionados à eficácia e efetividade das normas constitucionais e da função das políticas públicas nesse cenário de estruturação e concretização de reais impactos sociais, na concretização dos direitos.

Referido artigo é fruto de estudos amparados em metodologia bibliográfica, valendo-se, ademais, do método indutivo.

2. DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

Os direitos sociais podem ser caracterizados, numa primeira aproximação, como valores sociais fundamentais consagrados formalmente na Constituição adotada por determinada sociedade e que acabam por exigir do Estado alguma atuação positiva, como necessária à implementação desses valores. São expressões tão fundamentais de dada sociedade que o descuido em relação a esses eles podem implicar na falência e na falta de efetividade das próprias liberdades públicas enquanto categorias de expressão de direitos subjetivos.

O constitucionalismo social incorporou, ao longo da evolução das sociedades organizadas e de suas constituições, cláusulas programáticas com conteúdo econômico e social, para além da necessidade de garantir liberdades públicas individuais.

A Constituição Mexicana de 1917 é, sem dúvida, antecedente fundamental nesse quadro. Carlos Miguel Herrera (2010, p. 13) a ela se reporta como verdadeira certidão de nascimento da constitucionalização social.

Vislumbrando o mesmo autor, nos debates travados pelos constituintes mexicanos, a consciência de que a proposição inclusiva de cláusulas tradicionalmente consideradas como regulamentares em matéria de direito do trabalho e de organização econômica extrapolavam as tradicionais teorias da ciência do direito e citando manifestação de Rouaix, presidente das Comissões encarregadas de redigir os artigos que tratavam daqueles direitos, pronunciou (HERRERA, 2010, p. 13):

> Assim como a França, depois de sua revolução, teve a honra de consagrar na primeira de suas cartas magnas os imortais direitos do homem, assim a Revolução Mexicana terá o orgulho legítimo de mostrar ao mundo que é a primeira a consignar em uma Constituição os sagrados direitos dos trabalhadores.

Alguns anos mais tarde, a constitucionalização do Estado Social é desenvolvida na Assembleia de Weimar e na Constituição Alemã de 1919, com a consagração de direitos de alguns grupos sociais como família, juventude, menores, mães e funcionários públicos, com expressa menção aos direitos à educação e moradia e o respeito a um conjunto de direitos econômicos e dos trabalhadores (TRINDADE, 1997, p. 1).

Uma nova onda da constitucionalização social surge após a Segunda Guerra Mundial, com um novo modelo de Estado intervencionista. A Constituição Italiana de 1947, por exemplo, contemplou amplamente os direitos sociais, incluindo um "direito ao trabalho" (art. 4º).

A Lei Fundamental de Bonn fez expressa referência à proteção da família (art. 6º), proclamando nos artigos 20 e 28 o princípio do "Estado Social" a condicionar a interpretação dos direitos individuais à luz produzida pelo princípio da igualdade.

A Constituição Francesa de 1946, ao menos no preâmbulo, fez referência aos direitos sociais sob a forma de "princípios particularmente necessários a nosso tempo". E, embora inicialmente refratário, o Conselho Constitucional Francês acabou evoluindo para o reconhecimento da força normativa dos direitos sociais mencionados no preâmbulo da Constituição (TRINDADE, 1997, p. 1).

Portugal, com a Constituição de 1976, é exemplar dos mais ambiciosos na constitucionalização dos direitos sociais, seguido, em 1978, pela Constituição Espanhola, pouco menos ousada, mas com referência aos "princípios rectores", valendo mencionar o artigo 1º, inciso 1, ao proclamar que "a Espanha é um Estado Social e Democrática de Direito".

A Constituição brasileira (1988), a Colombiana (1991) e a Paraguaia (1992), seguiram os mesmos passos e consagram em seus textos os direitos sociais o que, inevitavelmente, provocou a necessidade de rever o posicionamento do Estado diante dessas novas exigências e de levá-lo a efetivar essas pautas sociais que imprimem um novo modo de ação estatal.

Diante da nova realidade constitucional, impõe-se a análise do que são, efetivamente, esses direitos fundamentais sociais.

Como afirmado por André Ramos Tavares, são direitos sociais "que visam a oferecer meios materiais imprescindíveis à efetivação dos direitos individuais." (2007, p. 428).

Para José Afonso da Silva (2010, p. 289-90), direitos sociais podem ser conceituados como:

> 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.

Não se trata mais e apenas de garantir a liberdade das pessoas. Esses direitos projetam-se para além da preocupação com o arbítrio do Estado para alcançar, como afirmam Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Junior "um patamar mais evoluído" (2003, p. 93) e numa nova forma de proteção à dignidade das pessoas, buscando a satisfação das necessidades materiais e intelectuais como algo imprescindível para garantia da dignidade humana.

Pode-se dizer que são direitos tendentes à melhoria das condições de vida digna na sociedade juridicamente organizada que, consagrados pela positivação constitucional, podem ser exigidos do Estado, obrigado ao planejamento, criação e desenvolvimento de políticas públicas voltadas à diminuição das desigualdades sociais e ao resgate das mínimas condições de vida digna. Na feliz expressão utilizada por Sarlet (2009, p.48), "os direitos sociais podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social."

Embora de cunho social, importante consignar que os direitos aqui referidos mantém-se individualizados e caracterizados como direitos públicos subjetivos. Nesse particular o escólio de Ingo Wolfgang Sarlet (2009, p.48), para quem "a exemplo dos direitos de primeira dimensão, também os direitos sociais (tomados no sentido amplo ora referido) se reportam à pessoa individual, não podendo ser confundidos com os direitos coletivos e/ou difusos da terceira dimensão."

Gilmar Mendes (2009, p. 6), tratando dos direitos fundamentais e do controle de constitucionalidade, esclarece que "a moderna dogmática dos direitos fundamentais discute a possibilidade de o Estado vir a ser obrigado a criar os pressupostos fáticos necessários ao exercício efetivo dos direitos constitucionalmente assegurados e sobre a possibilidade de eventual titular do direito dispor de pretensão a prestações por parte do Estado."

Os mesmos direitos fundamentais sociais positivos foram objeto de estudo por parte de Alexy (2008, p. 201), que a eles se refere como "direito a algo" ou "direito a ações positivas", encontrados em dois grupos, o primeiro consistente em ações fáticas e o segundo em ações normativas, exemplificando como sendo do primeiro grupo a pretensão do cidadão ao direito a uma vaga na universidade e do segundo, a um ato estatal de criação de normas, o direito às normas de proteção penal ao nascituro, cujo âmbito de intervenção foi deixado em aberto pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão.

Possível afirmar que o Estado, em face dos direitos sociais, não está apenas na contingência de não intervir na esfera do domínio jurídico dos indivíduos, mas também vocacionado, ao menos juridicamente, a criar as condições materiais e normativas para o efetivo exercício dos direitos fundamentais.

J. J. Gomes Canoltilho (2010, p. 12), revisitando o tema, em recente trabalho, delineia bem a tormentosa questão:

> O nosso objectivo era recortar uma *posição jurídico-prestacional* com a mesma densidade jurídico-subjectiva dos direitos de defesa. No entanto, e embora tenha sido reconhecido que o Estado, os poderes públicos e o legislador estão vinculados a proteger e a garantir prestações existenciais, a doutrina e a jurisprudência abraçaram uma posição cada vez mais conservadora: (i) as prestações existenciais partem do mínimo para uma existência minimamente condigna; (ii) são consideradas mais como dimensões de direitos, liberdades e garantias (direito à vida, direito ao desenvolvimento da personalidade, direito ou princípio da dignidade da pessoa humana) do que como elementos constitutivos de direitos sociais; e (iii) a posição jurídico-prestacional assenta primariamente em *deveres* objectivos, *prima facie* do Estado, e não em direitos subjectivos prestacionais derivados directamente da constituição.

Pelo que se nota, não tem sido fácil a tarefa de delimitar o alcance, o sentido, o conteúdo dos direitos sociais prestacionais (saúde, educação, moradia, alimentação, assistência social), especialmente no que se refere à efetividade e concretização das normas constitucionais independentemente de decisão política legitimada pela representação popular.

O relevante fato das Constituições consagrarem tais direitos não implica, necessariamente, que reúnem todas as condições para efetividade. Muitos desses direitos exigem mais do que normas constitucionais. Exigem atuação política e jurídica do Estado no sentido apontado pela Constituição. Mas quando? De que forma? Por decisão de quem? São perguntas que ainda desafiam os estudiosos.

2 DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

No direito positivo brasileiro os direitos sociais, estão assentados no comando nuclear do artigo 6º, que expressa:

> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, 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.

Percebe-se do enunciado normativo que não se tratam de direitos que impõe ao Estado um comportamento negativo. Efetivamente, de liberdades subjetivas ou políticas não se tratam. Tem por objeto uma conduta positiva do Estado, um fazer, um agir no sentido de possibilitar aos membros da sociedade o desfrute dos resultados decorrentes das prestações concretas necessárias para tanto.

São direitos que tutelam os menos favorecidos e buscam proporcionar condições dignas de vida aos seus destinatários, com a tendência de concretizar a igualdade real entre os membros da sociedade. E, referida tutela impõe ao Estado as chamadas "prestações positivas", vez que revelam um fazer estatal, por seus órgãos, por meio de atividades materiais e normativas.

Objetivam, pois, garantir melhor qualidade de vida com acesso à educação, à saúde, ao trabalho, lazer, moradia, segurança, alimentação, previdência e assistência social, proteção à infância, aos idosos, à maternidade e a todos que necessitam de assistência estatal em razão de sua condição desfavorável.

Como esclarecem Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior (2003, p. 173), "os direitos sociais, como os direitos fundamentais de segunda geração, são aqueles que reclamam do Estado um papel prestacional, de minoração das desigualdades sociais."

André Ramos Tavares (2007, p. 737), da mesma forma, define-os como direitos de segunda dimensão, "que exigem do Poder Público uma atuação positiva, uma forma atuante na implementação da igualdade social dos hipossuficientes."

Como já afirmado, a Constituição brasileira de 1988, indica, no artigo 6º, de maneira genérica e abstrata, os direitos sociais a merecer especial tutela estatal, sendo possível identificar a categorização, que a própria Constituição imprime a esse tipo de direito como: 1) Direitos sociais dos trabalhadores, individuais e coletivos (artigos 7º, 8º e 9º); 2) Direitos sociais da seguridade social que, por sua vez, compreendem o direito à saúde, à assistência e previdência social; 3) Direitos sociais de natureza econômica; 4) Direitos sociais de cultura e, 5) Direitos sociais de segurança.

Em todos os casos, exigir-se-ão do Estado prestações materiais e normativas que podem ou não estar pré-definidas, ao menos em parâmetros básicos, no próprio texto constitucional. E, a análise individualizada de alguns desses direitos, proporcionará o suporte necessário para posterior verificação do planejamento e execução de políticas públicas e da possibilidade da sindicabilidade judicial dessas mesmas políticas, antes mesmo de serem editadas e, se já foram, de seu alcance e conteúdo.

2.1. DIREITO SOCIAL À SAÚDE

No caso do direito social à saúde, a Constituição brasileira, além do comando central posto no artigo 6º, disciplina no artigo 196 que "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".

Nota-se da leitura do mencionado artigo 196 que o acesso às ações comprometidas com a prevenção, recuperação e promoção da saúde deve ser franqueado a todos. É universal. Essa mesma característica está presente logo no artigo 2º, da Lei 8.080/90, que instituiu o Sistema Único de Saúde no Estado brasileiro. Assim, qualquer pessoa, independentemente de quaisquer condicionamentos, pode ser beneficiária das atividades desenvolvidas pelo Estado na área da saúde.

Pode-se afirmar, da análise da prescrição normativa constitucional que a implementação do direito social dar-se-á por intermédio de políticas públicas que, ao menos em princípio, estarão sob a ação do legislador e de sua função própria a ser exercida a partir de ações fixadas materialmente no texto da Constituição. Com apego ao direito social à saúde e à título de ilustração, vale a menção à disciplina detalhada do Sistema Único de Saúde no artigo 198, com indicação, inclusive, do mínimo de gastos a serem aplicados nesses programas pelas entidades públicas que integram a Federação e as diretrizes básicas a serem seguidas na implementação desses direitos, como a descentralização das atividades por todos os níveis de governo, com direção única em cada um; atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; participação da comunidade.

Nota-se, dessa forma, que o direito social à saúde recebeu tratamento específico e detalhado na própria constituição, disciplinando as bases para o desenvolvimento de política pública constitucionalmente adequada, das quais, nem o legislador, nem o administrador podem se afastar.

Em outras palavras, o direito social à saúde tem parâmetros fixados diretamente pela Constituição, cabendo ao legislador e administrador, na esteira do que foi pré-determinado, implementar as atividades que deem efetividade às normas constitucionais. Ressalte-se, pois, que esse direito social está definido, em detalhes, na própria norma constitucional, presente com densidade normativa que permite identificar suas características principais e necessárias.

A Constituição brasileira, portanto, antecipou-se à atuação legislativa infraconstitucional para fixar, de modo denso e efetivo, os parâmetros da política pública a ser desenvolvida para implementação do direito social à saúde, diminuindo, sobremaneira, a margem de discricionariedade e de escolhas políticas por parte do legislador e do administrador público.

Ainda assim, resta uma gama considerável de decisões a serem tomadas no plano infraconstitucional a fim de determinar-se, por exemplo, que espécies de ações preventivas devem ser tomadas ou quais os parâmetros técnicos científicos deverão ser seguidos para o direcionamento dos serviços ou ainda, quais critérios para integrar os vários níveis de atuação governamental para racionalização da atividade, já que participam do mesmo sistema as três esferas de atuação política da Federação brasileira. São, certamente, questões a serem resolvidas com planejamento, estudos e decisões que não estão na própria Constituição e que exigirão uma intensa atuação do Poder Legislativo e Executivo, nas áreas afetas à matéria.

Em outras palavras, a concretização, a efetividade e a fruição dos direitos sociais aqui em análise estão a depender, necessariamente, da elaboração, aprovação e implantação de políticas públicas capazes de oferecer as prestações na área da saúde a todos os destinatários dessa importante ação estatal.

2.2. DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO

Citando Canotilho, André Ramos Tavares (2010, p. 771) afirma ser "praticamente um truísmo o afirmar que o nível de ensino de certa sociedade constitui um pressuposto dos direitos fundamentais, o que realça a importância do direito fundamental à educação."

Democracia exige conhecimento. Não há poder institucionalizado que não se exerça "em público", com acentuou Norberto Bobbio (2007, p. 392-393):

> O poder autocrático dificulta o conhecimento da sociedade; o poder democrático, ao contrário, enquanto exercido pelo conjunto dos indivíduos aos quais uma das principais regras do regime democrático atribui o direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, o exige. O cidadão deve "saber", ou pelo menos deve ser colocado em condição de saber. Ainda que com uma certa ênfase, atribui-se à ciência política, no momento do seu nascimento, em um momento de entusiasmo iluminista, que hoje em parte se apagou, até mesmo a tarefa da 'educação para cidadania'.

Não há grandes possibilidades, para não dizer qualquer uma, de desenvolvimento humano e social sem que esteja, ao menos em alguma medida, lastreada na educação dos membros que compõem determinada sociedade. Por isso, inquestionável que o direito à educação é direito fundamental que auxilia, inclusive, na concretização e fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

É sem dúvida, um dos principais instrumentos criados pelo Direito para o combate à desigualdade econômica e social que marca os Estados, como o brasileiro, e concretização de valores previstos na Constituição Federal de 1988 (art. 3º) que consagra, como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, entre outros, construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Perceptível, pois, a enorme importância da educação como direito fundamental, assegurado pela Constituição brasileira que, além da disposição posta no artigo 6º, já mencionado, dela tratou, nos contornos básicos, nos artigos 205 a 214.

Tais dispositivos constitucionais são as bases do direito à educação no Brasil consagrando que "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." (art. 205). Ademais, registram os seguintes princípios que deverão ser observados: "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino e; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais" (art. 206).

Na sequência, a Constituição passa a especificar o tipo de educação e a forma de oferecê-la à sociedade, chegando a referir-se ao acesso à educação obrigatória como direito subjetivo público. Tudo a depender, por certo, da criação e desenvolvimento de políticas públicas, que permitirão o oferecimento de ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurando-se, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; progressiva universalização do ensino médio gratuito; atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; atendimento

ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Também foram fixadas regras de competência, definindo-se quais ações devem ser capitaneadas pela União, pelos Estados e Distrito Federal e Municípios (art. 211) e, finalmente, disposições que garantem que a União deve aplicar, anualmente, no mínimo de dezoito da receita resultante da arrecadação dos impostos, enquanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, da mesma forma, não poderão deixar de aplicar, no mínimo, vinte e cinco por cento da arrecadação dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Portanto, da mesma forma como constatado em relação ao direito social à saúde, o direito à educação mereceu tratamento detalhado na própria Constituição, restando, naturalmente, a adoção das medidas, legislativas e materiais, necessárias à implementação daquilo que fora previsto na norma constitucional, a exigir, também políticas públicas voltadas à consecução desse direito. Mais uma vez chega-se à percepção de que o aparato constitucional consagrador da educação como direito fundamental social depende da intermediação das políticas públicas concebidas e desenvolvidas nesse sentido.

Trata-se, pois, de Direito Social com típica feição prestacional, vez que exige do Estado algo a oferecer a todos, em condições de igualdade, lembrando, ademais que não há, na Constituição brasileira cláusula de exclusividade no oferecimento material das atividades educacionais, já que foi facultada à iniciativa privada, desde que atendidas as exigências de autorização e fiscalização pelo Poder Público e as diretrizes fixadas nacionalmente para a educação.

2.3. DIREITO SOCIAL À MORADIA

Incluído no rol do art. 6º, da Constituição Brasileira pela Emenda Constitucional nº 26/2001, o direito à moradia é mais um direito social de cunho positivo que, ao lado dos outros, tem a função de garantir condições dignas de vida aos membros da sociedade.

Grandes são os problemas e as carências enfrentadas pela sociedade brasileira nas cidades, sobretudo após o processo de industrialização que trouxe um enorme contingente de pessoas antes radicadas no campo, para a cidade. Esse processo de crescimento populacional nas cidades, desordenado e sem preocupações urbanísticas, aliada à falta de infraestrutura e especulação imobiliária pela iniciativa privada, provocou o deslocamento dessas pessoas para as periferias e locais afastados, muitas vezes, sem mínimas condições básicas e de segurança.

Essas circunstâncias já mostram os enormes desafios a serem enfrentados pela sociedade e pelo Estado para garantir, minimamente, a utilização adequada, justa e democrática das áreas urbanas.

Mas, apesar da importância do tema e da grandiosidade dos problemas, diferentemente do que ocorreu com a normatização constitucional dos direitos à saúde e à educação, o direito à moradia não mereceu mais do que a menção no artigo 6º, sem quaisquer preceitos que possam permitir uma mínima diretriz constitucional acerca do tema. Para não dizer que nada mais previu o legislador constituinte, registrou, ser de "competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico" (art. 23, IX, CF/1988).

Poder-se-ia dizer também que, de modo tangencial, estaria abarcado pelo artigo 7º, da Constituição Brasileira, quando faz referência aos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais e especificamente ao direito a um "salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim".

Também de forma indireta, o direito à moradia está a amparar a aquisição da pequena área urbana, quando o possuidor utiliza o imóvel como sua morada, pelo prazo ininterrupto de cinco anos, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (art. 183 CF/1988).

Nada mais além disso.

E, da falta de contornos constitucionais, surgem as primeiras dúvidas e dificuldades no que se refere ao sentido e alcance do dispositivo constitucional, quando e se poderá ser exigido do Poder Público e de que modo conforma e condiciona a elaboração das políticas públicas voltadas à satisfação desse direito.

Quanto maior o nível de abstração da previsão constitucional, proporcionalmente mais amplo será o espaço para a discricionariedade da decisão política definidora das atividades públicas necessárias à efetivação das ações. Vale dizer, quanto menor a densidade normativa do texto constitucional que se limita a fazer vagas referências aos direitos de que tratam, maiores as possibilidades de atuação do legislador na criação e, em seguida, do Poder Executivo, na execução das políticas públicas. A entrega dos direitos, vagamente positivados, demandará estudos técnicos, planejamento e decisão política para criação e estruturação das

políticas públicas, gestadas, planejadas, implantadas e desenvolvidas de forma racional e inclusiva.

Mais uma vez e, diante da vagueza das disposições constitucionais, ainda mais imprescindível o papel que as políticas públicas assumem quando da consolidação daqueles valores sociais fundamentais.

2.4. DIREITO SOCIAL À ALIMENTAÇÃO

Direito social inserido no art. 6º da Constituição Brasileira pela Emenda Constitucional nº 64/2010, o direito à alimentação é, sem dúvida, o que contém menor densidade normativa-constitucional própria, sendo encontrado ao lado de outros temas não menos importantes.

É direito diretamente relacionado à própria vida, pressuposto para o exercício dos demais direitos fundamentais. O próprio desenvolvimento da personalidade de cada um depende das suas condições nutricionais.

É nítida proximidade desse direito com outros, previstos na Constituição Brasileira de 1988 e com ele relacionados. É o que ocorre, por exemplo, no art. 227 do texto constitucional que determina ser "dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão."

Da mesma forma, referindo-se aos direitos dos trabalhadores (at. 7º) e dos parâmetros para fixação do valor do salário mínimo nacional, exigindo que seja "capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social."

Também a segurança da alimentação foi objeto da preocupação do legislador constituinte, necessária ao completo desfrute do direito e garantida por norma constitucional inserida no artigo 200, da CF/1988 que dispõe ser de competência do Sistema Único de Saúde "fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano."

Nota-se, pois, que o arcabouço constitucional não vai além desses dispositivos, impedindo-se vislumbrar-se desde logo, de que modo e por meio de quais políticas públicas o direito à alimentação deverá ser concretizado no plano material.

Dito de outra forma: a armação constitucional é rarefeita. Não há densidade suficiente no arranjo constitucional a permitir a implementação do direito social à alimentação sem que dependa, de forma absoluta, da construção dos meios necessários à consecução dos fins constitucionais.

3. DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Evidencia-se, pois, que há direitos sociais definidos em detalhes pela Constituição. É o caso do direito à saúde e educação. Outros, também com feição de direitos sociais, não receberam da mesma Constituição tratamento idêntico. Exemplo disso é o direito social à alimentação ou moradia. Há normas constitucionais densas que estabelecem, em pormenores, os direitos sociais, antecipando as diretrizes básicas para o exercício desses direitos. Outras disposições não chegam a definir os direitos, nem mesmo seus contornos básicos e podem ser referidas como normas com baixa densidade normativa. Estas, pelo nível de abstração, demandam atuação legislativa intensa a bem definir o conteúdo e os contornos do direito, como condição necessária à criação, ao oferecimento e efetivação de políticas públicas.

O acesso pleno e irrestrito aos direitos sociais que impõem ao Estado ações positivas materiais, não foi, de antemão, garantido pela norma constitucional, sendo impossível determinar, de forma direta e imediata, o acesso aos bens e direitos protegidos sem que antes sejam construídas e desenvolvidas as necessárias políticas públicas como mecanismo absolutamente necessário para fruição dos direitos constitucionalmente consagrados.

Cristina Queiroz (2007, p. 197), citando Canotilho, esclarece que "o critério da 'aplicabilidade direta' encontra-se ligado à ideia de 'determinabilidade constitucional' do conteúdo do direito em causa. Significa, entre outras coisas, que o direito se encontra dotado de 'densidade suficiente' para ser feito valer na ausência da lei ou mesmo contra a lei – o que não é o mesmo que afirmar que a mediação legislativa se mostra desnecessária ou irrelevante."

Não se nota na Constituição brasileira e em outras constituições previsão que impliquem no reconhecimento de efetividade direta, plena e imediata dos direitos fundamentais independentemente de intermediação política-legislativa. Ao contrário; do estudo dos textos constitucionais, percebe-se que os direitos sociais impõem tarefas ao Estado a serem desenvolvidas a partir de previsão legal e de programas governamentais estruturados pelos Poderes Públicos o que, em princípio, pode implicar alguma dificuldade na tentativa de efetivação direta desses direitos, independentemente das correspondentes políticas púbicas.

E, é preciso reconhecer que a dificuldade da aplicação dos direitos sociais, por um lado, e a crescente necessidade das pessoas, por outro, logo chamaram a participação do Judiciário que, nos últimos 20 anos, assumiu papel de protagonista, notando-se uma intensa atuação da Corte Constitucional, seja no controle abstrato de constitucionalidade das leis, seja pelas ações individuais de tutela, por intermédio das quais, os direitos prestacionais à saúde ou outros serviços que garantem vida digna são perseguidos (YEPES, 2007).

Entretanto, é preciso ter cuidado para que o fenômeno ocorrido no Brasil e em outros países de democracia tardia, como muitos dos seus pares na América do Sul, de intervenção da função jurisdicional nas políticas públicas não implique em mais um elemento a dificultar a concretização dos direitos sociais, pois, o deslocamento do palco das discussões políticas do parlamento, democraticamente escolhido, para o Judiciário, com menor legitimação democrática e nenhuma estrutura técnica, não se enquadra, com exatidão, na opção democrática feita pelos constituintes nos dois Estados.

As ações governamentais necessárias para concretização dos direitos sociais como saúde, educação, moradia e alimentação, não podem escapar das vistas e da competência do legislador, pois, como as próprias constituições também reconhecem, a ele cabe a decisão política, democraticamente proferida.

Certo que o Poder Judiciário, no exercício da jurisdição, tem papel importante no cumprimento das políticas públicas. Todavia, esse papel não é de definição, planejamento ou de construção. Decisões judiciais que invadem a área política da atuação estatal podem comprometer o desenvolvimento regular dos programas existentes, sem que impliquem, necessariamente em alguma contribuição para o aperfeiçoamento e efetividade dos direitos sociais.

Evidencia-se, desse modo, o fato de que a Constituição Brasileira não tratou dos direitos sociais de modo uniforme. Alguns direitos mereceram tratamento com riqueza de detalhes, como ocorreu com os direitos à saúde e, em grande parte, a educação. Outros, como moradia e alimentação, não foram referidos em dispositivos completos, limitando-se a Constituição a referir-se a eles apenas de maneira vaga e pouco densa em regras de competência ou indiretamente, sem previsões outras que pudessem antecipar os caminhos da concretização dos seus comandos. Entretanto, seja como for, esses direitos sociais, de cunho prestacional, cuja existência não é possível negar, exigirão o desenvolvimento de políticas públicas, pelas quais, a eficácia plena das normas constitucionais poderá ser alcançada. Sem políticas públicas, não há que se falar em concretização de direitos sociais prestacionais.

Luiza Cristina Fonseca Frischeisen (2006, p. 76) partindo do uso corrente da palavra política define políticas públicas com "complexo de objetivos, previamente definidos, relacionados com os meios racionalmente possíveis e adequados para atingi-los."

Para Eros Grau (2008, p. 25) políticas públicas é expressão que "designa a atuação do Estado, desde a pressuposição de uma bem marcada separação entre Estado e sociedade".

Em qualquer noção conceitual, como se viu, surge como ponto inexorável a necessidade de fixação prévia de objetivos que estão, naturalmente referidos na Constituição e o planejamento, com a análise de todos os elementos, imprescindíveis para que os objetivos possam ser alcançados por meio de uma atividade, em seguida materializada.

Assim, qualquer aproximação conceitual do que se deve entender por políticas públicas, tendentes à realização e efetivação dos direitos sociais, aponta para programas de ação governamental, planejados a partir de uma decisão política prévia, para que possam ser, num momento posterior, levados à concretização, com finalidade última da satisfação das necessidades sociais.

Podem ainda ser conceituados como "instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de garantir igualdade de oportunidades aos indivíduos, tendo por objetivo assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos" (APPIO, 2006, p. 57).

Mas, antes da implementação de qualquer ação governamental, imprescindível uma fase prévia de planejamento e formulação. É preciso definir, em razão de cada política pública, quais os objetivos e metas a serem alcançadas. É necessário colher informações técnicas, custos, formas de execução mais adequadas em função de diversas variantes fáticas que exigem dimensionamento. Trata-se, pois, de um processo que envolve profundo conhecimento dos fatos envolvidos, dos objetivos próximos e remotos e finalmente, uma decisão com manifestação da vontade política.

Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 40-42), tratando do tema, esclarece que a elaboração e, depois, a implementação de políticas públicas pode ser decomposta em três elementos fundamentais: programa, ação-coordenação e processo.

> O programa remete ao conteúdo propriamente dito de uma política pública. A definição prévia desse conteúdo se faz necessária não apenas quando se delineiam as alternativas, mas também quando se toma a decisão que redunda na implementação da política pública. Do mesmo modo, a fase de avaliação requer os contornos precisos dos resultados propostos na fase inicial.
> (...)

> No núcleo do programa administrativo constam os objetivos concretos da política, nas suas camadas internas, os elementos operacionais (instrumentos) e os elementos de avaliação, e finalmente, nas camadas externas, os elementos instrumentais e procedimentais, bem como os arranjos político-administrativos, os meios financeiros e outros recursos.
> (...)
> A dimensão material da política pública está contida no programa. É nele que se devem especificar os objetivos e atingir os meios correspondentes. Os programas bem construídos devem apontar também os resultados pretendidos, indicando, ainda, quando possível, o intervalo de tempo em que isso deve ocorrer. Tais parâmetros serão úteis na avaliação dos resultados da política pública, após sua implementação.

Quanto ao segundo elemento, esclarece que "pensar em política pública é buscar a coordenação, seja na atuação dos poderes públicos, Executivo, Legislativo e Judiciário, seja entre os níveis federativos, seja no interior do Governo entre as várias pastas, e seja ainda considerando a interação entre organismos da sociedade civil e o Estado (BUCCI, 2006, p. 44)."

Finalmente, tratando do terceiro elemento, Bucci (2006, p. 44) informa que as Políticas Públicas também envolvem a noção de processo como "sequência de atos tendentes a um fim, procedimento agregado do elemento contraditório. Este último, no contexto de formulação de políticas públicas, associa à abordagem jurídica inequívoca dimensão participativa".

Perceptível, pois, que o desenvolvimento e a concretização das políticas públicas não são atividades simples, mas complexas, dinâmicas e multidisciplinares, envolvendo fases distintas mas que se complementam, em fases de elaboração, decisão, execução e posterior controle e avaliação dos resultados.

Patrícia Helena Massa-Arazabe (2006, p. 70) observa, nesse sentido, que:

> A política pública é tida, pelo senso comum, como procedimento linear em que fases perfeitamente distintas sucedem-se, de modo a ser partir da formação, passando pela implementação, finalizando com a avaliação. É necessário ao jurista o conhecimento do ciclo da política pública para tornar possível o controle jurídico de seu processo e de seus resultados. Desde logo, é preciso ter claro que a política pública dar-se-á por ciclos, não sendo possível discernir de forma definitiva suas fases, por se verificar um processo de retroalimentação, onde a avaliação não é feita ao final, mas no curso da execução. Isto introduz novos elementos no quadro inicialmente proposto, modificando-o, de forma a adequá-lo à realização do objetivo.

Portanto, a formulação e a execução de políticas públicas exigem mais do que atividades administrativas e técnicas e, no Estado democrático, devem ser resultante,

necessariamente, de decisões políticas, como se observa a seguir (FERNANDES, 2007, p. 203):

> costuma-se pensar o campo das políticas públicas unicamente caracterizado como administrativo ou técnico, e assim livre, portanto do aspecto 'político' propriamente dito, que é mais evidenciado na atividade partidária eleitoral. Este é uma meia verdade, dado que apesar de se tratar de uma área técnico-administrativa, a esfera das políticas públicas também possui uma dimensão política uma vez que está relacionado ao processo decisório.

Fácil perceber que os direitos sociais são marcados pela necessidade de atuação do Estado e não apenas pelo comportamento absenteísta e, esse agir deve dar-se por meio das referidas políticas públicas ou programas governamentais concebidos no ambiente político e concretizado em seguida pelo Estado por meio de sua função executiva.

E, pelo visto, direitos da mesma categoria, espécie, geração ou dimensão, receberam tratamento diferenciado do legislador constituinte, o que faz surgir dúvidas e polêmicas no momento de serem exigidos e concretizados, pois alguns parecem ter um nível maior de densidade normativa a permitir aplicação mesmo sem intermediação legislativa, enquanto outros, com grande carga de abstração, carecem de densidade a permitir o mesmo nível de concretização. Em outras palavras: Relativamente a alguns direitos fundamentais sociais, o programa de atuação estatal já está desenhado na própria Constituição e a fase primeira de concepção da ação já está superada. Em relação a outros, a Constituição limita-se a referência apenas embrionária, sem maior detalhamento da política pública necessária que, evidentemente, nesse caso, fica atribuída, ao menos em princípio, ao legislador infraconstitucional, que recebeu a missão de decidir, democraticamente, pela feição adequada da política pública a ser implementada.

Portanto, a concretização desses direitos é desafiadora. Exige atuação estatal e, na mesma medida, a definição completa das políticas públicas correspondentes. Por sua vez a definição da atividade material adequada para oferecimento do direito implicará, certamente, na indicação e escolha dos recursos necessários, nas melhores técnicas para a prestação da atividade para que sejam, a um só tempo, eficientes e racionalizadas, entre outras tantas condicionantes a serem objeto de estudo do legislador.

Assim, ao menos numa primeira análise, a definição das políticas públicas é tarefa afeta à atividade do legislador que, após fixada, no momento da execução, exige ação do executivo.

Não é possível conceber a implementação de direitos sociais que não passem pelas políticas públicas e, imaginar que há mínima possibilidade de intervenção da atividade jurisdicional nessa área é inocência.

É necessário, quanto antes, criar e desenvolver mecanismos, incluindo os jurisdicionais, que possam obrigar os Poderes Legislativo e Executivo a honrarem os compromissos constitucionalmente fixados em nome dos valores sociais tomados pela Constituição e que os levem à criação de políticas públicas racionais e eficientes, quando inexistentes, voltadas a toda coletividade destinatária desses direitos.

5. CONCLUSÃO

Os direitos fundamentais sociais, que visam garantir dignidade da pessoa humana, demandam, efetivamente, uma postura intervencionista do Estado na vida do individuo e, referida intervenção não ocorre de forma direta, senão por meio da gestão de direitos, recursos humanos e materiais e de atividades na pratica da atividade pública estatal de planejamento e execução dos objetivos sociais do Estado.

O Estado é o gestor das atividades necessárias à concretização dos direitos fundamentais, seja de que dimensão forem esses direitos.

Reconhece-se que há um enorme abismo entre a consagração constitucional dos direitos fundamentais sociais e a realidade social. O Estado não cumpriu sua missão e o aparato para concretização dos direitos ainda é insuficiente. Há muito para avançar. Todavia, não se vislumbra alternativa viável que não passe pela formulação e execução de políticas públicas, que possam garantir a real densidade dos direitos no mundo fenomênico.

Toda a estrutura do Estado, seja na função legislativa, executiva ou jurisdicional, deve estar a serviço dos compromissos sociais constitucionalmente assumidos. Cada qual na sua área de atuação. Nesse diapasão, constata-se que a concretização dos direitos fundamentais sociais não deve derivar da atividade dos juízes e tribunais vez que a atividade jurisdicional não é a seara própria para o cultivo e construção de políticas públicas.

A conclusão é inexorável: não há implementação possível de direitos sociais que não passe pela formulação de políticas públicas planejadas, concebidas, implantadas e executadas adequadamente.

Qualquer outro modo e aqui incluindo a intervenção do Poder Judiciário na determinação de políticas, será desastroso.

6. BIBLIOGRAFIA

ABBOUD, Geroges. ***Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais***. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
ALEXY, Robert. Tradução, Virgílio Afonso da Silva. ***Teoria dos Direitos Fundamentais***. São Paulo: Malheiros Editores, 2008
AMARAL, Gustavo. ***Direito, Escassez & Escolha: em busca de critérios Jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas***. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001.
APPIO, Eduardo. ***Controle Jurisdicional das Políticas Públicas no Brasil***. Curitiba: Juruá. 2006
ARAUJO, Luiz Alberto David e Vidal Serrano Nunes Junior. ***Curso de Direito Constitucional***. São Paulo: Saraiva, 2009.
BASTOS, Celso Ribeiro & BRITTO, Carlos Ayres. ***Interpretação e Aplicação das Normas Constitucionais***. São Paulo: Saraiva, 1982.
BOBBIO, Norberto. ***Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos***. Organizado por Michelangelo Bovero. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. 13ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
BUCCI, Maria Paula Dallari. ***Direito administrativo e políticas públicas***. São Paulo: Saraiva. 2006.
CANOTILHO, J. J. Gomes. ***O Direito constitucional como ciência de direção – O núcleo essencial de prestações sociais da socialidade (contributo para a reabilitação da força normativa da "constituição social" in Direitos Fundamentais Sociais***. J. J. Gomes Canotilho, Marcus Orione Gonçalves Correa e Érica Paula Barcha Correia (coordenadores), Saraiva:São Paulo, 2010.
_____. ***Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa***. Separata do Boletim do Ministério da Justiça nº 400.
_____ (coord). ***Direitos Fundamentais Sociais***. São Paulo: Saraiva, 2010.
CLÈVE, Clemerson Merlin. ***Desafio da efetividade dos direitos sociais***. Disponível na Internet: http://www.mundojurídico.adv.br. Acesso em 10 de abril de 2016.
COMPARATO, Fábio Konder. ***A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos.*** Editora Saraiva, 7ª edição, 2010.
DIMOULIS, Dimitri e MARTINS, Leonardo. ***Teoria Geral dos Direitos Fundamentais***, Ed. Revista dos Tribunais, 2010.
FERNANDES, Antônio Sergio Araujo. ***Políticas Públicas: Definição evolução e o caso brasileiro na política social***. In Dantas, Humberto e Junior, José Paulo M. (orgs). Introdução à política brasileira, São Paulo: Paulus, 2007.
FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. ***Direitos Humanos Fundamentais***. São Paulo: Saraiva, 13ª ed. 2011.
FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. ***Políticas Públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público***. São Paulo: Editora Max Limodad
GRAU, Eros Roberto. ***O direito posto e o direito pressuposto***. São Paulo: Malheiros Editores, 2008
_____. ***Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito***. Malheiros Editores: São Paulo, 2009
HERRERA, Carlos Miguel. ***Estado, Constituição e Direitos Sociais in Direitos Sociais, Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie***. Lumen Juris Editora, 2010
MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. ***Dimensão jurídica das políticas públicas***. In: Bucci, Maria Paula Dallari (org.. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006

MENDES, Gilmar Ferreira. ***Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: Estudos de Direito Constitucional***. São Paulo: Editora Saraiva, 3ª edição, 2009.
_____. ***Jurisdição Constitucional***. São Paulo: Saraiva, 5ª ed., 2005.
QUEIROZ, Cristina. ***Direitos fundamentais sociais***. Coimbra Editora, 2006.
_____. ***Direitos Fundamentais Sociais: Questões interpretativas e limites da justiciabilidade***. In SILVA, Virgílio Afonso da (org). Interpretação Constitucional, São Paulo: Malheiros editores, 1ª ed. 2007.
ROBLES. Gregório. ***Os direitos fundamentais e a ética na sociedade atual***. São Paulo: Manole, 2005.
SARLET, Ingo Wolfgang. ***A Eficácia dos Direitos Fundamentais***. 8ª Edição, Porto Alegre : Livraria do Advogado Ed., 2007.
SCAFF, Ferando Facury. ***A Efetivação dos Direitos Sociais no Brasil – Garantias Constitucionais de Financiamento e Judicialização***, in Ferando Facury Scaff, Roberto Romboli e Miguel Revenga (coord.), A Eficácia dos Direitos Sociais. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2010.
SILVA, José Afonso da. ***Curso de Direito Constitucional Positivo***. São Paulo: Malheiros.
_____. ***Aplicabilidade das normas constitucionais***, 7ª edição, São Paulo:Malheiros, 2007.
SOUZA NETO, Cláudio Pereira e SARMIENTO, Daniel (org). **Direitos Sociais. Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
TAVARES, André Ramos. ***Curso de Direito Constitucional***, Editora Saraiva. 5ª edição, 2007.
_____. ***Direito Fundamental à Educação. Direitos Sociais***, Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento (coord), Lumen Juris Editora: Rio de Janeiro, 2010.
TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. ***Tratado de direito internacional dos direitos humanos***. Porto Alegre: Fabris, 1997.
YEPES, Rodrigo Uprimny. ***A judicialização da política na Colômbia: casos, potencialidades e riscos in Sur,*** Ver. Int. direitos humanos, vol.4, nº 6, São Paulo, 2007