

CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE MATERIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: VISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL *

Germana da Silva Leal**

RESUMO: Este artigo contempla apontamentos sobre a necessidade de concretizar-se o direito fundamental de igualdade, com base na reestruturação das políticas públicas sociais. Enfoca a importância de esse direito tornar-se concreto na sociedade brasileira e atuar como alavanca de desenvolvimento e promoção da justiça social, assim como legitimar o Estado Democrático. Tem o objetivo de demonstrar a necessidade de se efetivar a igualdade material por meio de políticas sociais reparadoras da desigualdade, partindo da demonstração desse direito como fundamental, pertencente à 2ª dimensão e apregoadado na Lei Maior. Toma-se como escopo a diferente conformação da igualdade em formal e material; a enunciação do conceito de políticas públicas; o ciclo de elaboração; e problemas mais recorrentes. Por fim, analisam-se os aspectos relativos ao controle jurisdicional das políticas públicas, com base em importantes decisões do Supremo Tribunal Federal compreendidas entre 2009 e 2012 sobre o tema.

PALAVRAS-CHAVE: Igualdade. Política pública. Justiça social.

Introdução

A necessidade de concretização do direito de igualdade material dentro de uma sociedade desigual traz à tona uma imprescindível reestruturação das políticas públicas de cunho social. Estas se referem ao conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que vise a atender determinada demanda em diversas áreas, expressando o que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público.

De outro modo, ora significam a ação estatal com vista ao atingimento de um fim, mais especificamente a concretização dos direitos fundamentais; ora significam todo o conjunto de ações, incluídas as de planejamento e as ações executivas do atuar do Estado.

Nesse sentido, ao enunciar o conceito de igualdade formal e material e de políticas públicas, procura-se demonstrar o ciclo de elaboração destas, bem como os problemas mais recorrentes a que se submetem.

Assinala-se a intrínseca ligação entre o direito de igualdade material - pertencente à segunda dimensão - e as referidas políticas. Nesse ponto, é mister que se mostre o reflexo da implementação dessas políticas públicas para a concretização da democracia representativa e para a promoção da justiça social.

Ressalta-se, nesse contexto, a origem da preocupação com o direito de igualdade surgido a partir da 2ª dimensão dos direitos fundamentais - mais especificamente durante

* Enviado em 27/9/2012, aprovado em 7/1, aceito em 18/3/2013.

** Especialista em Docência Universitária - Faculdade Estácio de Sá de Goiás; especialista em Direito Penal e Processual Penal - Universidade Estácio de Sá - e em Direito Público - Universidade Anhanguera/Uniderp; bacharel em Direito - Pontifícia Universidade Católica (PUC-GO); advogada. Faculdade de Direito, graduação. Goiânia, Goiás, Brasil. E-mail: germana_leal@hotmail.com.

o Estado Social, marcado pela obrigação de implemento dos direitos fundamentais positivos, isto é, aqueles que exigem uma atuação prestacional do poder público.

Observa-se, nesse quesito, a dicotomia que circunda o direito de igualdade existente desde sua gênese, o qual se baseia em uma vertente formal e material. A primeira refere-se à igualdade consagrada no liberalismo clássico que se baseava unicamente na existência positiva dentro do ordenamento jurídico; ao passo que a segunda, a igualdade material, ao urgir por efetividade, por realização prática, enseja uma obrigação estatal concernente em concretizar o que o texto legal apregoa - situação observada, todavia, segundo a ótica de uma sociedade desigual.

Busca-se, como isso, analisar a atuação do Poder Judiciário quanto ao controle jurisdicional exercido sobre tais políticas sociais, à luz do princípio da separação dos poderes e da cláusula de reserva do possível, além de se esboçar a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento de vários casos compreendidos entre 2009 e 2012 - sem prejuízo de comentários breves acerca de julgados de anos anteriores.

Assim, estuda-se a posição jurisprudencial adotada quando do confronto entre a efetivação dos direitos sociais e a aplicabilidade das políticas públicas. Para isso, tomam-se como base as decisões selecionadas as que privilegiaram os direitos de educação e saúde, uma vez que aparecem em maior número. Não se quer, com isso, restringir o entendimento desse tribunal apenas a esses direitos sociais, mas, pelo contrário: compreendê-los extensivamente aos demais constantes no rol do artigo 6º da CF88.

Nesse sentido, partindo do pressuposto de que a inexistência de igualdade implica deslegitimidade do Estado Democrático de Direito, bem como afronta ao texto constitucional, procura-se promover o debate acerca da conformação de tais políticas no ordenamento jurídico brasileiro sob a ótica jurisprudencial do STF.

2 O direito de igualdade no ordenamento jurídico brasileiro

O direito fundamental de igualdade decorre do princípio da igualdade, esboçado no artigo 5º, cáput, da Constituição Federal (CF88), pertinente ao título "Dos direitos e garantias fundamentais" e ao Capítulo I, "Dos direitos e garantias individuais e coletivos" (BRASIL, 1988). Refere-se aos chamados direitos sociais, econômicos e culturais pertencentes ao Estado Social, surgidos na denominada "2ª dimensão dos direitos fundamentais", os quais tiveram como escopo histórico a revolução industrial e, logo depois, o Pós-2ª Guerra Mundial. Trata-se de reflexo do novo anseio esboçado pela sociedade industrializada, a qual convivía com um nível crescente de desigualdade, e da exigência de concretude dos direitos enumerados na Carta republicana por parte do poder público.

O princípio da igualdade consagrado pela Constituição da República tem operatividade sob dois enfoques distintos: de um lado, destina-se ao legislador ou ao próprio Executivo quando da edição das espécies legislativas, impondo a estes que sejam observadas suas premissas constitucionais e, conseqüentemente, oferecendo oposição a

qualquer forma de tratamento diferenciado a pessoas que se encontrem em situações idênticas; de outro, obriga ao intérprete a aplicação das normas de forma igualitária sem estabelecer diferenciações em virtude de sexo, religião, convicções filosóficas ou políticas, raça ou classe social.

Nesse contexto, o princípio da igualdade incide na realidade por meio de três categorias de autores. A primeira refere-se ao legislador, o responsável pela criação de espécies normativas. A este há a imposição de que, no exercício de sua função, não se afaste do princípio da igualdade, sob pena de notória inconstitucionalidade, uma vez que, por mais discricionária que seja a política legislativa, ela encontra no princípio da igualdade a mais fundamental de suas limitações. A segunda autoria dá-se por parte do intérprete ou autoridade pública que tem o dever de transpor a norma ao caso concreto. A este autor, o princípio da igualdade impõe que não sejam criadas ou aumentadas as desigualdades arbitrárias. E a terceira figura diz respeito ao particular que não poderá se pautar por condutas discriminatórias, racistas ou preconceituosas, sob pena de responder por seus atos nos termos da legislação em vigor.

Nesse sentido, observa-se que a tríade legislador, aplicador da lei e particular deve observância ao princípio de igualdade, uma vez que não somente diante da norma posta, mas a própria edição dela submete-se ao dever de dispensar tratamento igualitário às pessoas.

Na intenção de entender o direito de igualdade, concebe-se que ela consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais (ARISTÓTELES, 1997). Com isso, quer-se demonstrar que a própria lei estabelece critérios diferenciadores, uma vez que sua função precípua reside exatamente em dispensar tratamentos desiguais. Ou seja, as normas legais discriminam situações em que as pessoas se enquadram em umas ou em outras. Nota-se que “[...] a algumas, são deferidos determinados direitos e obrigações que não assistem a outras, por abrigadas em diversa categoria, regulada por diferente plexo de obrigações e direitos” (MELLO, 2007, p. 12-13).

A discriminação deverá ser feita então com base em elementos legais e não somente por si mesma. Ou seja, não se admitem desequiparações fortuitas ou injustificadas, uma vez que a lei deve ser a mesma para todos e não fonte de privilégios tampouco de perseguições, mas instrumento regulador da vida em sociedade responsável pelo tratamento equânime de todos.

Sob essa perspectiva, observa-se que “a desigualdade na lei se produz quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas” (MORAES, 2005, p. 32). De outro modo, para que os tratamentos normativos diferenciados sejam compatíveis com o texto constitucional é necessário que guardem finalidade proporcional ao fim almejado.

Nesse tocante, o Poder Judiciário desempenha papel deveras relevante, uma vez que, ao exercer sua função jurisdicional – qual seja, dizer o direito ao caso concreto –, tem a oportunidade e o poder de utilizar os mecanismos constitucionais com o afã de dar uma interpretação única e isonômica às normas jurídicas: “Além disso, sempre em respeito ao princípio da igualdade, a legislação processual deverá estabelecer mecanismos de uniformização de jurisprudência a todos os Tribunais” (MORAES, 2005, p. 32).

Contudo, deve-se buscar a igualdade com base na noção de situações sociais desiguais. Isto é, uma igualdade real, substancial, perante os bens da vida diferente daquela apenas formalizada na lei.

2.1 Igualdades formal e material

A igualdade formal refere-se ao princípio da equidade como consagrado no Estado Liberal - quer dizer, apenas na condição de direito positivo, formalizado na lei.

À época do Estado Liberal de direito, meados do século XIX, vigorava a existência de uma Constituição rígida, escrita e detentora de princípios e regras meramente formais, à qual era a sociedade submetida. O Estado posicionava-se frente os problemas econômicos e sociais de maneira absenteísta, ou seja, primava pela não intervenção.

Era momento de grande expansão do mercado econômico em virtude da industrialização, e o capitalismo estava em franco desenvolvimento. Tudo isso causava séria repercussão na esfera social, determinando a formação dos primeiros conglomerados de trabalhadores, os quais se mobilizavam por seus direitos. Surgia a luta entre as classes, proprietários e proletários, isto é: os burgueses detentores dos meios de produção capitalista e a massa dominada e subjugada possuidora apenas de sua mão de obra comprada por preços irrisórios.

O Estado Liberal, diga-se Estado Burguês de Direito,urgia por mudança no quadro social decorrente da nova configuração econômica. A questão social tornava-se um empecilho à continuação do capitalismo e, portanto, havia a necessidade de o Estado não intervencionista passar a sê-lo.

Nascia o Estado Social, encarregado de promover as condições de fruição dos direitos adquiridos por meio das mobilizações dos grupos organizados, principalmente trabalhadores em busca de melhores condições de existência.

No decorrer do século XX, nos países subdesenvolvidos os problemas decorrentes do capitalismo foram ainda maiores, uma vez que, ainda presos ao modo feudal de produção, evoluíram lentamente para um capitalismo periférico, no qual uma grande massa social sem condições de inserção formal no mercado de trabalho e na sociedade de consumo dava origem a grandes conglomerados de homens supérfluos, desnecessários à relação de produção - e, portanto, excluídos da sociedade.

Era de extrema necessidade que os direitos de 2ª dimensão fossem efetivados pelo Estado Social por meio de uma prestação positiva. Desse modo, era imprescindível que o direito de igualdade material se fizesse concreto na sociedade com o objetivo de minorar as desigualdades oriundas do sistema capitalista decorrentes do processo de industrialização.

Segundo Sarlet (2001, p. 81), a característica material do direito de igualdade é decorrente do fato de os direitos fundamentais serem elementos basilares da Constituição material. Ou seja, eles contêm decisões fundamentais sobre a estrutura básica do Estado e da sociedade.

Esclarecendo a ideia de igualdade formal e material, o autor menciona que os direitos fundamentais, são, respectivamente, aquelas posições jurídicas da pessoa em suas dimensões individual, coletiva ou social que, por decisões do legislador constituinte, foram consagradas no catálogo de direitos fundamentais entendidos em seu sentido amplo. A característica material dos direitos fundamentais, por sua vez, reside no fato de estes se relacionarem à estrutura básica do Estado e da sociedade.

Assim, por meio do Direito Constitucional positivo, a noção da fundamentalidade material extrapola o texto escrito da Constituição permitindo a sua abertura a outros direitos fundamentais que, mesmo estando fora do catálogo, por seu conteúdo e importância podem ser equiparados aos direitos formalmente fundamentais (SARLET, 2001, p. 85-86).

Nesse sentido, com base no artigo 5º, § 2º, da Constituição, cogitam-se duas espécies de direitos fundamentais, ou seja, direitos formal e materialmente fundamentais (pertencentes à Constituição formal): os direitos apenas materialmente fundamentais (sem lugar no texto constitucional) e, ainda, segundo Vieira de Andrade (apud SARLET, 2001, p. 86), os direitos apenas formalmente fundamentais.

Com base na doutrina, ambos os grupos se revestem de fundamentalidade, apesar de que, em relação aos direitos materialmente fundamentais sem assento na Constituição, há a indagação se podem ou não ser equiparados aos demais no que tange ao regime jurídico.

Acrescente-se, nesse ponto, que os direitos de igualdade material, ao contrário dos direitos liberais, não são conservadores: eles consistem em situações que precisam ser criadas, já existentes, mas que precisam ser consolidadas por meio das ações dos poderes públicos - em outros termos, por meio das políticas públicas capazes de propiciar nova conformação à sociedade, ainda que a médio ou longo prazo.

2.2 A deterioração da igualdade material no contexto do neoliberalismo

O atual Estado neoliberal cultiva o compromisso outrora pactuado no Estado burguês (Liberal), segundo o qual o capital estaria monopolizado nas mãos de uma elite detentora dos meios de produção, em detrimento da grande massa proletária sobrepujada pela necessidade de sobrevivência a qualquer custo.

A proposta do neoliberalismo surgiu na década de 1970 pela Escola Monetarista, do economista Milton Friedman, como uma solução para a crise que atingiu a economia mundial em 1973, provocada pelo aumento excessivo no preço do petróleo. É a aplicação dos princípios liberais numa realidade econômica pautada pela globalização e por novos paradigmas do capitalismo.

Esse sistema surgiu para defender o conceito do Estado mínimo atuando em setores como saúde, educação e segurança. O neoliberalismo defendia a abertura de mercado, fim das leis e tarifas protecionistas. Difundiu-se pelas principais economias mundiais orientadas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

Como mecanismo de equilíbrio da economia, por exemplo, os economistas neoliberais propuseram a privatização das empresas estatais. De acordo com Martinelli:

Um dos principais símbolos da globalização neoliberal consiste na expansão do capital pelos quatro cantos do mundo, atravessando fronteiras e mercados nacionais, transcendendo projetos nacionais, “línguas e dialetos, religiões e seitas, soberanias e hegemônias, culturas e civilizações”. Este livre mercado mundial de capitais foi impulsionado pela burguesia internacional - composta pelos gestores dos grandes conglomerados econômicos multifuncionais e multinacionais, pelos dirigentes das instituições financeiras internacionais, pelos fundos de pensão, fundos de investimento coletivo e companhias de seguro -, a qual se aproveitou das recentes inovações tecnológicas no campo da transmissão de informação para ampliar a acumulação de capital. (MARTINELLI, 2009, p. 142)

Configura, portanto, uma nova roupagem do Estado Liberal: a neoliberal, que traz consigo, de forma mais acentuada, os efeitos da globalização oriunda da liberdade de mercado entre os diversos países.

Além das consequências do sistema capitalista, no qual apenas uma pequena parcela da sociedade desfruta dos reais ganhos obtidos com as “liberdades”, a grande parte da sociedade vive sem condições mínimas de existência. Trata-se do compromisso firmado entre os poderes públicos, os detentores do capital particular e os grandes centros de poder financiadores dos Estados periféricos.

Segundo Martinelli (2009, p. 14), é um liberalismo revestido de uma nova realidade histórico-econômica em que se encontra a sociedade, baseado na limitação intervencionista do Estado. Tem como características: a) mínima participação estatal nos rumos da economia de um país; b) pouca intervenção do governo no mercado de trabalho; c) política de privatização de empresas estatais; d) livre circulação de capitais internacionais e ênfase na globalização; e) abertura da economia para a entrada de multinacionais; f) adoção de medidas contra o protecionismo econômico; g) desburocratização do Estado: leis e regras econômicas mais simplificadas para facilitar o funcionamento das atividades econômicas; h) diminuição do tamanho do Estado, tornando-o mais eficiente; i) posição contrária aos impostos e tributos excessivos; j) aumento da produção, como objetivo básico para atingir o desenvolvimento econômico; l) oposição ao controle de preços dos produtos e serviços por parte do Estado, ou seja, a lei da oferta e demanda seria suficiente para regular os preços; m) base da economia formada por empresas privadas; n) defesa dos princípios econômicos do capitalismo.

Os defensores do neoliberalismo dizem que esse sistema é capaz de proporcionar o desenvolvimento econômico e social de um país. Defendem que o neoliberalismo deixa a economia mais competitiva, proporciona o desenvolvimento tecnológico e, por meio da livre concorrência, faz os preços e a inflação caírem. Um Estado Neoliberal tem, como alguns objetivos, promover a estabilidade e segurança da moeda por intermédio da ajuda financeira internacional oriunda de grandes bancos - ou seja, os credores internacionais.

Entretanto, o que os críticos afirmam é que a economia neoliberal só beneficia as grandes potências econômicas e as empresas multinacionais: os países pobres ou

em processo de desenvolvimento estariam sofrendo com os resultados de uma política neoliberal. Neles, são apontadas como consequências do neoliberalismo: desemprego, baixos salários, aumento das diferenças sociais e dependência do capital internacional. Portanto, o neoliberalismo “não promove o desenvolvimento autêntico, favorecendo apenas os proprietários do capital internacional e uma minoria privilegiada da periferia” (MARTINELLI, 2009, p. 17).

O desemprego decorrente da globalização neoliberal é resultado, por exemplo, do avanço tecnológico, como a automação, robotização e microeletrônica; assim como dos processos de flexibilização das relações trabalhistas, tanto em países desenvolvidos quanto subdesenvolvidos, mesmo que em graus diferentes.

Isso dá origem aos homens supérfluos, ou seja, uma grande massa humana a qual se nega acesso aos direitos fundamentais de igualdade material - até mesmo ao mínimo necessário à existência. Homens sujeitos a um estado de pobreza calamitoso, vítimas do desemprego permanente ou de longa duração, excluídos da sociedade de consumo e dependentes do assistencialismo político (MARTINELLI, 2009, p. 13-14).

Nesse contexto, não é somente a mera previsão de direitos fundamentais de igualdade capaz de assegurar a todos o que afirma o texto formal da Constituição. São necessários os mecanismos de efetivação; ou seja, é imprescindível a combinação de políticas públicas com o intuito de expandir a efetividade dos direitos fundamentais. É necessário capital público disponível para o investimento do Estado nos setores sociais.

Nesse ponto, observa-se que a política neoliberal que impulsiona a utilização do capital público nacional para outros tipos de investimentos tem minguido a implantação, na sociedade brasileira, de políticas públicas capazes - em médio ou longo prazo - de inserir as camadas sociais menos favorecidas ou resolver problemas básicos da população nas áreas de educação, transporte, saúde, por exemplo.

Martinelli (2009, p. 56) acrescenta que, para a superação do subdesenvolvimento, não é necessário apenas o aumento, por exemplo, do produto interno bruto ou a expansão da renda *per capita*: isto é, o mero crescimento econômico e o avanço tecnológico não garantem o desenvolvimento. Só se verifica um desenvolvimento autêntico quando as políticas públicas estatais diminuem acentuadamente o número de homens supérfluos, a concentração de renda e a desigualdade social.

3 As políticas públicas sociais reparadoras no contexto jurídico-político brasileiro

Na ausência de um conceito jurídico de políticas públicas, este se ampara na Ciência Política ou na Administração Pública, que servem, portanto, de guia aos juristas. Trata-se de:

[...] 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. (BUCCI, 2006, p. 39).

Nesse conceito, há uma observação quanto ao aspecto material e também processual de políticas públicas, uma vez que o aspecto processual, como elemento conectivo dos múltiplos componentes desse arranjo - presente também na literatura norte-americana -, dá-se em virtude de a política pública estar adstrita à reserva de meios necessários à sua consecução (BUCCI, 2006, p. 39). Assim, para um melhor entendimento, é necessário diferenciar política de política pública.

Num primeiro momento, de forma bem simples, tem-se política como uma forma pacífica de resolução de conflitos. Entretanto, “é possível delimitar um pouco mais e estabelecer que a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos.” (RUA, 1998, p. 1).

Fábio Konder Comparato fala de política como programa de ação advertindo que enquanto tal, política:

[...] não é uma norma nem um ato, [...] ela se distingue nitidamente dos elementos da realidade jurídica, sobre os quais os juristas desenvolveram a maior parte de suas reflexões, desde os primórdios da *jurisprudencia* romana. [...] A política aparece, antes de tudo, como uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado. (COMPARATO, 1997, p. 352)

Nesse sentido, é possível observar que o conceito de política pública perpassa pelo de política, que por sua vez, envolve as implicações relacionadas à tomada de decisões. Portanto, no contexto das políticas públicas há a presença de decisões políticas. Segundo Maria das Graças Rua (1998, p. 1), as políticas públicas (*policies*) são resultantes da atividade política (*politics*) - o que ocasiona a necessidade de distinção entre política pública e decisão política.

As políticas públicas normalmente envolvem mais do que uma decisão, mas um conjunto delas: “Diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas [...], [ao passo que] uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos” (RUA, 1998, p. 2). De outro modo, uma política pública é sempre resultante de uma decisão política, envolve atividade política, mas nem toda decisão política configura uma política pública.

Outra acepção é a das políticas públicas significando os programas de governo ou planejamento de ações dos órgãos públicos nas mais diversas e possíveis áreas. Sob esse aspecto, é necessário observar que uma coisa é o atuar, o próprio fazer por parte do Estado; outra, e anterior a esta, é o programa de atuação, o planejamento da atuação estatal. Contudo, observa-se que nem sempre as ações do Estado vêm precedidas ou vinculadas a um programa ou planejamento anterior ou ainda a uma lei, entendida em sentido amplo. Com isso, vê-se que as políticas não apresentam uma forma normativa específica, ou seja, há multiformalidade. Sua exteriorização não apresenta um padrão jurídico uniforme. Normalmente, são estabelecidas pela ação dos Poderes Legislativo e Executivo,

seja por intermédio de leis, atos normativos infralegais ou atos administrativos. Essas ações, por sua vez, estabelecem um programa governamental para uma área específica de atuação do Estado, mas nem sempre a formação de uma política é antecedida de um planejamento prévio (JORGE NETO, 2009, p. 54).

Nesse sentido, saliente-se que, na maioria das vezes, a escolha das políticas públicas, sua formação, o estabelecimento de objetivos e metas a serem alcançados pertencem à esfera da discricionariedade dos Poderes Legislativo e Executivo - o que, obviamente, não os isenta de observar as normas constitucionais.

Nesse contexto, a configuração de uma política pública passa por um ciclo de elaboração. Isso porque, nesse processo, não é possível discernir de modo preciso suas fases: o que ocorre é uma retroalimentação, em que a avaliação é feita no curso da execução e não ao final. Esse ciclo é composto dos seguintes momentos: formação, execução, controle e avaliação.

A formação refere-se à constituição de uma agenda: detectam-se os problemas a serem tratados, propõem-se soluções com abrangência em estudos necessários para delimitá-los, assim como especificam-se os objetivos que se pretende alcançar, indicando-se os melhores modos de condução da ação pública - ou seja, a formulação da política propriamente dita (MASSA-ARZABE, 2006, p. 70).

Pode-se dizer que o processo de formação de uma política pública dá-se com a identificação de um problema ou estado de coisas, os quais demandam uma intervenção do governo. Como já visto, para que o problema adentre a agenda governamental não basta apenas ser considerado problema, mas um problema político sobre o qual haja uma mobilização feita pelos atores sociais.

O segundo momento da formação de uma política pública dá-se com a execução. Nessa etapa, ocorre a implementação, que segundo Rua (1998, p. 7), deve obedecer aos princípios e diretrizes, prazos, metas quantificadoras, entre outros aspectos.

Esse processo precisa ser acompanhado, isto é, controlado. Por meio do controle, extremamente importante, é que será possível observar o porquê de determinada política ter dado certo ou não. Esse acompanhamento deve incluir também o tipo de política e de arena política; o contexto inter e intraorganizacional dentro do qual ocorre a execução; e o mundo externo sobre o qual a política deverá exercer o seu impacto.

Já a avaliação, que poderá ocorrer por vários métodos, vai averiguar o impacto da política, se os objetivos estão sendo atingidos e se é necessário modificar algo. Ou seja, irá aferir a adequação dos meios e fins, se está "promovendo a relegitimação ou a deslegitimação da ação pública e também fornecendo elementos para o controle judicial, social ou pelos tribunais de contas" (MASSA-ARZABE, 2006, p. 70-71).

Os autores chamam a atenção para a existência de restrições ao processo de elaboração perfeita de uma política. Entre elas, o tempo decorrido entre decidir, formular e verificar os resultados obtidos; a obediência da avaliação à obtenção de informação qualificada e em tempo oportuno; e a preponderância de valores e diferenças de visão política no decorrer dos processos. A essas restrições, devem-se agregar outras

especialmente importantes nos países periféricos, como o fato de que as políticas são geradas e implantadas em um ambiente marcado por grande desigualdade de poder, de capacidade de influência e de controle de recursos entre os diversos atores sociais; o que por si só aponta as dificuldades para adotar rigorosamente as proposições feitas pelos autores.

Dessa forma, vários são os problemas que podem causar a inefetividade de uma política pública, podem estar alojados em qualquer momento do ciclo de elaboração. Entretanto, há alguns que guardam maior recorrência nesse processo e, por isso, são passíveis de serem identificados com frequência. É assim no momento de formação de uma política pública, em que algumas preocupações surgem no processo de elaboração no que concerne às consequências da ação governamental – ou seja, quais os efeitos, para quem se destinam e por que são necessárias. Neste ponto, um dos problemas ensejadores da não efetivação de uma política pública seria a incorreta identificação das possíveis respostas aos questionamentos suscitados.

A constituição da agenda que toma campo neste momento de formação, por exemplo, é um fator deveras importante, pois é a partir de sua má organização que se responde aos questionamentos básicos acima expostos. Essa má organização poderá repercutir em todo o ciclo de elaboração das políticas públicas. Nesse ponto, faz-se imprescindível o acerto das escolhas, isto é: as demandas que realmente precisam de atenção política e, portanto, capazes de nortear a criação de uma política pública. Menicucci relata que, em consequência:

O fato de que algumas questões (e não outras) passem a ser objeto de decisões e ações públicas é algo que precisa ser explicado em cada situação específica e está relacionado à construção social de propostas no âmbito societário e ou governamental. Determinados fenômenos sociais se tornam políticas a partir da emergência de determinadas compreensões dos problemas que passam a guiar o processo de definição de políticas. (MENICUCCI, 2006, p. 4)

Outro fator que tem dificultado muito a séria formação de uma agenda é a atuação dissimulada dos atores públicos (políticos), os quais têm se utilizado dos problemas sociais e da busca de soluções para eles por meio das políticas públicas com fins eleitorais.

Nesse sentido, a defesa dos direitos sociais, que deveria sempre compor a pauta dos discursos políticos e ser um anseio incessante por parte da sociedade, acaba caindo na mesmice; e, ao mesmo tempo, torna-se uma espécie de trunfo político capaz de desvirtuar o processo democrático e a conformação das próprias políticas sociais.

Além desses fatores, existem os problemas oriundos do momento da execução das referidas políticas. Por um tempo, houve um lapso entre a tomada de decisão e a avaliação dos resultados, a implementação. Isso dificultou o exercício do controle e, conseqüentemente, resultou na precariedade dos resultados obtidos.

Um das dificuldades, por exemplo, dá-se quando uma política envolve diferentes níveis de governo – federal, estadual e municipal – ou diferentes regiões de um mesmo

país, ou ainda diferentes setores de atividade. Mesmo em nível local, ressalte-se a importância de se considerarem os vínculos entre diferentes organizações e exigências públicas para o sucesso da implementação (RUA, 1997, p. 11).

Outro fator problemático é que os executores nem sempre são os atores situados no topo da pirâmide política, ou seja, os responsáveis pela execução - às vezes nem sabem que estão lidando com uma política.

Como se observa, trata-se de uma teia de retroalimentação. O sucesso de cada passo dependerá dos demais, e os problemas não resolvidos em um deles repercutem nos outros, de modo que o conjunto, a conformação das políticas públicas, poderá se tornar deficiente e não atingir o fim almejado.

Não menos importante, mas de extrema relevância, é a cláusula da reserva do possível, considerada uma problemática para a efetivação das políticas públicas. Trata-se de uma limitação financeira do orçamento estatal em detrimento das referidas políticas. A reserva do possível tem sido utilizada como justificativa à impossibilidade de efetivação das políticas públicas por parte dos Poderes Legislativo e Executivo. Todavia, inadmite-se “[...] desatenção, no implemento dos direitos constitucionais fundamentais, com base na questão de seus custos financeiros, pois ao intérprete da Constituição não é permitido [compreendê-la] em abstração à problemática sociológica, cultural e política que a contorna” (PIOVESAN, 2006, p. 138).

Nesse sentido, notam-se duas situações: a pretensão de cumprimento dos direitos fundamentais e a disponibilidade financeira do Estado. É o que deixa transparecer o Supremo Tribunal Federal, em decisão proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 45, em caso referente à concretização do direito à saúde. Por decisão do ministro Celso de Mello, admitiu o binômio compreendido entre a razoabilidade da pretensão individual/social em face do poder público e a existência de disponibilidade financeira do Estado em efetivar as prestações positivas a ele reclamadas (BRASIL, 2004).

Vê-se, pois, que os condicionamentos impostos pela cláusula da reserva do possível representam um limite fático à efetivação dos direitos sociais prestacionais, uma vez que, ao terem esse caráter e ao exigirem, por parte do Estado, uma ação onerosa, necessitam de orçamento público para que sejam concretizados.

Entretanto, concorda-se com a posição segundo a qual não há dependência de orçamento público para a concretização dos direitos fundamentais, individuais ou sociais por parte da Constituição, pois os orçamentos é que carecem de reformulação, dando preferência constitucional aos direitos fundamentais (PIOVESAN, 2006, p. 140).

Assim, torna-se inadmissível a não efetivação dos referidos direitos por falta de orçamento público. Exige-se nesse quesito, por parte do Estado, uma atuação organizada que possibilite a concretude do texto constitucional; e, ainda, enxerga-se a necessidade de controle pelo Poder Judiciário para que não haja falta de comprometimento do poder público.

4 Controle jurisdicional das políticas públicas

O Pós-2ª Guerra influenciou também a atuação do Poder Judiciário. Observa-se que a visão antes formada apenas com base na lei vem dividindo espaço com uma atuação que leva em conta os problemas sociais e, portanto, privilegia um controle sobre as políticas públicas. Nesse sentido, Lenio Streck leciona que:

A democratização social, fruto das políticas do Welfare State, o advento da democracia no segundo pós-guerra e a redemocratização de países que saíram de regimes autoritários/ditatoriais trazem à luz Constituições cujos textos positivam os direitos fundamentais e sociais. Esse conjunto de fatores redefine a relação entre os poderes do Estado, passando o Judiciário (ou os tribunais constitucionais) a fazer parte da arena política [...] Tais fatores provocam um redimensionamento na clássica relação entre os poderes do Estado, surgindo o Judiciário [...] como uma alternativa para o resgate das promessas da modernidade, onde o acesso à justiça assume um papel de fundamental importância, através do deslocamento da esfera de tensão, até então calcada nos procedimentos políticos para os procedimentos judiciais. (STRECK, 2003, p. 128)

Essa nova visão de atuação do Poder Judiciário é defendida por aqueles que adotam o substancialismo como fundamento teórico. Nela, o Poder Judiciário é concebido como um fórum adequado para se obter a concretização dos direitos fundamentais decorrentes da Constituição; e, ao se defrontar com uma causa envolvendo as políticas públicas, o juiz não deve ser o aplicador formalista da lei, mas deve se tornar um agente das transformações sociais, atuando por meio não só do controle judicial da constitucionalidade formal, mas também das questões materiais concernentes às próprias políticas públicas.

Entretanto, essa atuação voltada com afinco para as questões sociais por parte do Judiciário tem encontrado óbice naqueles que defendem uma autêntica separação dos poderes. Para eles, há de se privilegiar a arraigada doutrina da imunidade judicial do mérito dos atos administrativos discricionários, ainda defendida por boa parte dos estudiosos brasileiros do Direito Administrativo (VALENTE, 2005, p. 14).

Essa visão não intervencionista do Poder Judiciário encontra apoio pelos procedimentalistas, dentre os quais se destaca Jürgen Habermas. Segundo os integrantes dessa corrente teórica, o Poder Judiciário deve garantir a participação popular no processo de tomada de decisões, retomando o sentido original de soberania popular. De outro modo, deve-se evitar que, por meio de uma atuação paternalista, os cidadãos venham a se tornar clientes de um Estado providencial (STRECK, 2003, p. 40).

Por sua vez, a doutrina vem se posicionando favoravelmente à justicialidade das políticas públicas, defendendo a tese da possibilidade de intervenção judicial como garantia aos indivíduos das condições mínimas necessárias a uma existência digna, com base no núcleo essencial dos direitos fundamentais e, entretanto, condicionada à reserva do possível – isto é, a capacidade econômico-financeira do Estado para imediata adoção.

A reserva do possível, segundo Alexy (2001, p. 498), é “aquilo que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade”. Para o autor, não se trata de uma ineficaz prestação

do direito por parte do Estado, mas, antes, uma necessidade de ponderação. Trata-se de admitir que os direitos sociais não são absolutos como nenhum outro direito fundamental, mas delimitados pela possibilidade de concretização diante do caso concreto.

Nesse sentido, em que pesem os entendimentos contrários à intervenção do Judiciário, a jurisprudência brasileira tem se posicionado a favor do controle das políticas públicas, entendendo que a atuação administrativa deve ser coerente com os princípios abrigados no texto constitucional, para impor limites à atuação discricionária da Administração Pública, anulando atos contrários aos parâmetros de razoabilidade, proporcionalidade e devido processo legal.

Sob essa perspectiva, vê-se que algumas dificuldades são vivenciadas pelo Poder Judiciário quando do julgamento de casos relacionados com as políticas públicas, como, por exemplo, a falta de um controle sobre a efetividade de suas decisões. Segundo Ada Pellegrini Grinover (2010), os julgadores tendem a atuar no sentido de mandar incluir nos orçamentos públicos a previsão necessária ao atendimento de determinada política pública, adotando-se um controle no cumprimento da referida ordem.

Para tanto, são vislumbradas possibilidades de penalização ao poder público que descumprir a norma de adoção de políticas públicas. Entre as sanções, há a aplicação de multas - sobretudo ao Executivo. E a própria Administração tem direito de regresso contra servidor que descumprir a ordem judicial, bem como poderá responsabilizá-lo por ato de improbidade administrativa, com possível intervenção por descumprimento judicial.

Ada Grinover (2010) posiciona-se, portanto, a favor da atuação judicial no controle das referidas políticas. Considera cedo estabelecer leis para dizer quais os limites da intervenção do Judiciário, assim como o modo de operacionalizar soluções para esse tipo de problema. Segundo a autora, criar leis nesse sentido poderia engessar ideias que ainda estão amadurecendo e os critérios deveriam continuar a ser definidos pelo Judiciário.

5 O posicionamento do Supremo Tribunal Federal no cenário das políticas públicas: algumas decisões

A Suprema Corte brasileira tem se posicionado no sentido de não admitir que o Estado se omita diante do dever de adotar as políticas públicas necessárias à consecução dos direitos sociais ou prestacionais elencados na Carta Política.

Observa-se, a partir da jurisprudência desse tribunal, que, em se tratando, por exemplo, do direito à educação, configura-se como uma obrigação estatal respeitar os direitos das crianças, beneficiárias da educação infantil, direitos assegurado pelo próprio texto constitucional, conforme o art. 208, IV, da CF88, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 53/2006.

Há o entendimento, por exemplo, no ARE nº 639.337 AgR/SP, com julgamento em 23/8/2011, de relatoria do ministro Celso de Mello, de que o direito constitucional à educação é dever jurídico cuja execução impõe-se ao poder público - nesse caso,

notadamente ao município, conforme o art. 211, § 2º, CF88. Ao citar como decisão monocrática da Corte a ADPF nº 45, o ministro relator acrescenta, ainda, que é legítima a intervenção do Poder Judiciário em casos de omissão estatal na adoção de políticas públicas previstas na Constituição.

O relator ressalta a incorrência de transgressão ao postulado da separação de poderes, invocando a necessidade de proteção judicial de direitos sociais em face da alegação de escassez de recursos - a reserva do possível. Em seu voto, há de se assegurar um mínimo existencial, principalmente em respeito à dignidade da pessoa humana, e também a vedação do retrocesso social. Ou seja, uma vez existentes e constitucionalmente estabelecidos os direitos sociais, não se admite uma postura de negligência em relação a eles.

Neste ponto, ao citar como precedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.484/DF, de sua própria relatoria, o ministro reconhece que - em caso de descumprimento pelo ente estatal, abstendo-se, portanto, o poder público de cumprir a referida obrigatoriedade -, transgride-se, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional.

Nesse mesmo sentido, posiciona-se, no RE nº 603.575 AgR/SC, de 20/4/2010; no RE nº 595.595 AgR/SC, de 28/4/2009; e no RE nº 594.018 AgR/RJ, de 23/6/2009, o ministro Eros Grau, que cita como precedente o RE nº 436.996 AgR, ao admitir que as políticas públicas definidas pela própria Constituição, deverão ser implantadas pelos órgãos estatais inadimplentes e que "a omissão - por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais" (BRASIL, 2009).

Percebe-se que há, no Supremo Tribunal Federal - não somente com base nos julgados mencionados, mas também em outros anteriores ao ano de 2009 como, por exemplo, o RE nº 410.715 AgR/SP, de 22/11/2005, novamente de relatoria do ministro Celso de Mello -, jurisprudência assentada no entendimento, portanto, de que o direito à educação deve ser privilegiado pelo Estado, de modo a atender o caráter prestacional por meio das medidas orientadas nas políticas públicas que se fizerem necessárias à consecução do referido *writ*.

Nessa perspectiva, caminha também o entendimento acerca do direito à saúde, com as suas devidas diferenças. Percebe-se, por exemplo, no AI nº 550.530 AgR/PR, de 26/6/2012. O relator, ministro Joaquim Barbosa, decidiu, em consonância com o entendimento da Corte sobre o tema, que o direito à saúde é destinado a todos os cidadãos sendo dever solidário da União, estados e município providenciá-lo.

No mesmo sentido o RE nº 668.724 AgR/RS, de 24/4/2012. O relator, ministro Luiz Fux, ao decidir sobre o fornecimento de fraldas geriátricas a cidadão carente de recursos, mencionou a responsabilidade dos entes políticos da federação em promover atos indispensáveis à concretização da saúde quando desprovido o cidadão de meios próprios. Arrolou, ainda, outras medidas à consecução do referido direito, como o fornecimento de medicamentos e o acompanhamento médico-cirúrgico, por exemplo.

Ainda nesse patamar, o ARE nº 650.359 AgR/RS, de 7/2/2012. O ministro relator, Celso de Mello, decidiu pela obrigatoriedade do Estado em fornecer medicamentos indispensáveis ao restabelecimento da saúde de cidadão carente de recursos. Citou como precedentes o AI nº 837.642 AgR/RS, de 7/2/2012, e o AI nº 809.700 AgR/RS, de 14/3/2012.

Tem-se também o RE nº 607.381 AgR/SC, de 31/5/2011 de relatoria do ministro Luiz Fux, o qual decidiu sobre o dever de o Estado criar meios para prover serviços médico-hospitalares e fornecer medicamentos, além da implementar políticas públicas preventivas, à mercê de os entes federativos garantirem recursos em seus orçamentos para consecução dessas políticas, conforme os artigos 23, II, e 198, § 1º, da CF88.

Nesse sentido, no julgamento do STA nº 175 AgR/CE, de 17/3/2010, e o SL nº 47 AgR/PE de 17/3/2010, o relator, ministro Gilmar Mendes, ao corroborar com a responsabilidade solidária dos entes federados na prestação do direito à saúde, aduziu acerca do fomento de políticas públicas pelo Estado quando da consumação desse direito.

Nessa esteira tem-se ainda o AI nº 553.712 AgR/RS, de 19/5/2009, em que o relator, ministro Ricardo Lewandowski, decidiu sobre a possibilidade de bloqueio de valores a fim de assegurar o fornecimento gratuito de medicamentos em favor de pessoas hipossuficientes com base no dever constitucional ao direito à saúde.

Observa-se que os referidos julgados se assentam na posição jurisprudencial de que não há dúvidas acerca da responsabilidade do Estado em garantir a efetivação dos direitos sociais - aqui esboçados os direitos à educação e à saúde - com apoio na adoção de políticas para tal fim.

Nota-se que a Suprema Corte - ao reconhecer o caráter de norma programática dos direitos sociais e, com isso, a necessidade de recursos públicos para a efetivação desses direitos - procura esboçar claramente em suas decisões que a concretização de tais direitos não se trata de uma opção por parte dos administradores ou do Legislativo.

Assim, não obstante haja uma discricionariedade por parte desses poderes em cumprir o mandamento constitucional de efetivação dos direitos sociais, a Corte evoca a necessidade de reorganização dos orçamentos públicos, a fim de se contemplarem as necessidades oriundas do cumprimento de tais direitos, e salienta sobre a legítima intervenção do Poder Judiciário ante a omissão estatal, sem que isso configure afronta ao princípio da separação dos poderes.

Conclusão

Em um Estado Democrático de Direito, deve-se privilegiar a defesa e proteção dos direitos fundamentais oriundos do texto constitucional, principalmente os que dizem respeito aos valores construídos na sociedade. Dentre esses, a igualdade material evidencia-se como um instrumento de conformação do Direito e de uma existência fundamentada na valorização da dignidade da pessoa humana, uma vez que procura estabelecer mecanismos que permitam ao ser humano ver-se respeitado nas suas desigualdades e limitações.

Sob essa ótica, a pesquisa embasou-se no direito de igualdade, expresso no cáput e no inciso I do artigo 5º da CF88, mais especificamente dentro do Capítulo I do Título II, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”. E partiu do desdobramento desse direito em formal e material, concepção que se refere à redução das desigualdades sociais de maneira concreta.

Esse enfoque objetivou, primordialmente, assinalar os meios capazes de concretizar a igualdade material e, ao mesmo tempo, demonstrar a conformação desses instrumentos, intitulados políticas públicas - mais especificamente, as de cunho social e de caráter reparador, uma vez que incidem diretamente sobre a atividade prestacional do Estado.

Concebeu-se que as políticas públicas, a partir de um conceito emprestado ao Direito pela Ciência Política, são os mecanismos de que o poder público se utiliza para concretizar tais direitos. Formuladas e executadas pelos poderes Executivo e Legislativo, elas passam por um ciclo de elaboração a partir do qual deveriam se tornar aptas ao desempenho proposto em sua gênese.

Viu-se que são vários os problemas recorrentes no processo elaborativo, os quais incidem na adoção dessas políticas e repercutem na ineficácia dos fins pretendidos, além da cláusula da reserva do possível alegada pelos poderes acima mencionados.

Cuidou-se, no decorrer da pesquisa, do debate sobre como tais políticas repercutem na conformação dos direitos sociais e incidem na legitimação do Estado Democrático de Direito brasileiro e sobre o papel que elas desempenham para efetivar uma autêntica justiça social distributiva.

Nessa ótica, a temática situou-se na inquietação acerca das grandes massas subjugadas, excluídas e até mesmo violentadas pelos altos índices de desigualdade, em muito resultante da política econômica neoliberal e falta de planejamento e seriedade das políticas adotadas pela governança.

Procurou-se, como isso, demonstrar a necessidade de intervenção do Poder Judiciário a exercer um controle sobre as políticas públicas em obediência aos princípios e valores constitucionais. Isso também para impedir que os demais poderes se esquivem de torná-las concretas.

Para tanto, foram selecionadas algumas decisões assentadas na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, compreendidas entre os anos de 2009 e 2012 e relacionadas aos direitos à educação e saúde, no afã de analisar como os temas têm sido entendidos por essa corte.

Verificou-se o posicionamento pela obrigatoriedade de o poder público - Executivo e Legislativo - dar efetividade às políticas públicas necessárias ao cumprimento dos direitos sociais; mesmo que isso signifique o mandamento de se incluírem nos orçamentos as verbas necessárias a tal fim, uma vez que a alegação de falta de recursos ainda se mostra recorrente.

Observou-se também que o Supremo Tribunal Federal não admite a omissão estatal quanto ao cumprimento de tais direitos e, por isso, defende reiteradamente a legitimidade da intervenção judicial nessas questões sem qualquer afronta ao princípio da separação dos poderes, mas, em vez disso, o necessário respeito ao texto constitucional.

Assim, por todo o exposto, concebe-se que há uma premente necessidade de reestruturação das políticas públicas sociais no contexto da sociedade brasileira e que a inobservância dessa medida compromete a concretude do direito de igualdade material, da legitimidade do próprio Estado Democrático e da efetividade de uma justiça que se estenda a todas as classes, principalmente as mais desfavorecidas.

CONCRETIZATION OF THE MATERIAL EQUALITY AND PUBLIC POLICIES: SUPREME COURT CONCEPTION

ABSTRACT: This paper studies the need to concretize the fundamental right to material equality based on a restructuring of reformative public social policies. It focuses on the importance of concretizing the above mentioned right within Brazilian society in order to promote development and social justice and confer legitimacy on the democratic rule of law. Show the real need for the effective implementation of material equality by means of serious social policies capable of remedying inequality within society and to do so it starts out by showing that this right is fundamental, belonging to the second dimension and proclaimed in the Constitution. It also shows the different conformation into formal and material, the expression of the concept of reformative social public policies showing their elaboration cycle and the most frequently occurring problems in terms of the difficulty of carrying them out. It analyzes the aspects about the jurisdictional control of the public policies based with support in some important decisions of Supreme Court between 2009 and 2012 about the issue.

KEYWORDS: Material equality. Public policy. Social justice.

Referências

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

ARISTÓTELES. *Política*. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 939/DF*. Rel.: Min. Sydney Sanches. Julgamento: 15/12/1993. DJ 18/3/1994. p. 5.165.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 1.484/DF*. Rel.: Min. Celso de Mello. Julgamento: 21/8/2001. DJ 28/8/2001. p. 030.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF*. Rel.: Min. Celso de Mello. Julgamento: 29/4/2004. DJ 4/5/2004. p. 191.

_____. Supremo Tribunal Federal. AI nº 550.530 AgR/PR. Rel.: Min. Joaquim Barbosa. Julgamento: 26/6/2012. DJ 16/8/2012. p. 161.

_____. Supremo Tribunal Federal. AI nº 553.712 AgR/RS. Rel.: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 19/5/2009. DJ 5/6/2009. p. 1.777.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AI nº 837.642 AgR/RS. Rel.: Min. Marco Aurélio. Julgamento: 7/2/2012. DJ 12/3/2012. p. 51.

_____. Supremo Tribunal Federal. AI nº 809.700 AgR/RS. Rel.: Min. Marco Aurélio. Julgamento: 7/2/2012. DJ 15/3/2012. p. 54.

_____. Supremo Tribunal Federal. ARE nº 639.337 AgR/SP. Rel.: Min. Celso de Mello. Julgamento: 23/8/2011. DJ 15/9/2011. p. 125.

_____. Supremo Tribunal Federal. ARE 650.359 AgR/RS. Rel.: Min. Celso de Mello. Julgamento: 7/2/2012. DJ 12/3/2012. p. 51.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE nº 410.715/SP. Rel.: Min. Celso de Mello. Julgamento: 21/11/2005. DJ 3/2/2006. p. 291-300.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE nº 603.575 AgR/SC. Rel.: Min. Eros Grau. Julgamento: 20/4/2010. DJ 14/5/2010. p. 1.127.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE nº 595.595 AgR/SC. Rel.: Min. Eros Grau. Julgamento: 28/4/2009. DJ 29/5/2009. p. 1.651.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE nº 594.018 AgR/RJ. Rel.: Min. Eros Grau. Julgamento: 23/6/2009. DJ 7/8/2009. p. 2.360.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE nº 410.715 AgR/SP. Rel.: Min. Celso de Mello. Julgamento: 21/11/2005. DJ 03/2/2006. p. 76.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE nº 668.724 AgR/RS. Rel.: Min. Luiz Fux. Julgamento: 24/4/2012. DJ 16/5/2012. p. 95.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE nº 607.381 AgR/SC. Rel.: Min. Luiz Fux. Julgamento: 31/5/2011. DJ 17/6/2011. p. 589.

_____. Supremo Tribunal Federal. SL nº 47 AgR/PE. Rel.: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 17/3/2010. DJ 30/4/2010. p. 1.

_____. Supremo Tribunal Federal. STA nº 175 AgR/CE. Rel.: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 17/3/2010. DJ 30/4/2010. p. 70.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Coord.). *Políticas públicas*: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (Org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*: Direito Administrativo e Constitucional. São Paulo: Malheiros, 1997.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. *Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito*. v. 7, n. 7, 2010. p. 9-37. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/RFD>>. Acesso em: 14 dez. 2012.

JORGE NETO, Nagibe de Melo. *O controle jurisdicional das políticas públicas*: concretizando a democracia e os direitos sociais fundamentais. Salvador: Juspodivm, 2009.

MARTINELLI, Mário Eduardo. *A deterioração dos direitos de igualdade material no neoliberalismo*. Campinas: Millennium, 2009.

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. p. 51-74.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Gestão de políticas públicas: estratégias para construção de uma agenda. *Funlibre*. Bogotá, 2006. Disponível em: <<http://www.redcreacion.org/documentos/congreso9/TMenicucci.html>>. Acesso em: 21 jan. 2010.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PIOVESAN, Flávia; VIEIRA, Renato Stanzola. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos no Brasil: desafios e perspectivas. *Auracaria*, Sevilla, v. 8, n. 15. p. 128-146, 1º sem. 2006.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Isabel V. de (Org.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

VALENTE. Manoel Adam Lacayo. A dimensão jurídico-constitucional na formulação de políticas públicas: uma perspectiva a ser explorada. *Aslegis*, Brasília, n. 25. p. 77-94, jan/abr. 2005. Disponível em: <<http://www.aslegis.org.br/aslegis/images/cadernos/Cadernos25/>>. Acesso em: 14 dez. 2010.