I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

JULIA MAURMANN XIMENES

SAMYRA HAYDÊE DAL FARRA NASPOLINI

SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini; Julia Maurmann Ximenes; Saulo De Oliveira Pinto Coelho – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-040-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

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

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

O ano de 2020 tem sido um marco na utilização de Tecnologias da Comunicação e Informação. Neste sentido, o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI adaptou o formato de seu evento presencial no meio do ano para o primeiro Evento Virtual do CONPEDI. Os painéis e grupos de trabalhos foram transmitidos pela plataforma virtual, com participação de alunos e professores do Brasil e do exterior.

No Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas I, a apresentação e debates dos trabalhos ocorreu tranquilamente no dia 27 de julho, sob a coordenação dos professores Julia Maurmann Ximenes, Samyra Haydêe Dal Farra Napoli e Saulo de Oliveira Pinto Coelho.

A primeira pesquisa apresentada, de Jorge Vieira e de Othoniel Ceneceu, analisa as peculiaridades das práticas de gestão na política públicas de saúde, nos atuais tempos de Pandemia da Covid19. A pesquisa envolveu revisão da bibliografia produzida sobre o assunto e a análise matemático-estatística dos dados existentes sobre as atividades do sistema de saúde nesse período. Essa análise quantitativa permitiu, segundo os autores, corrigir algumas inferências midiáticas sobre o desempenho brasileiro no combate à pandemia.

A pesquisa de Danúbia Rodrigues, Lucas Fagundes e Jéssica Miranda aborda a temática da proteção de dados pessoais, frente à ocorrência da crise da Covid19, que gera uma situação singular quanto ao direito ao sigilo e privacidade, nessas situações. Essa dicotomia entre dever de informar e direito à privacidade foi analisada quanto às situações possíveis em que haveria direito à reparação de dano à privacidade, nas práticas relativas à contenção da Pandemia.

A pesquisa de Anna Zeifert trata da questão da desigualdade, pobreza e inclusão, partindo nas analise do CEPAL e das series histórias recentes nessa análise, com especial foco e interesse em identificar os principais sujeitos atingidos socioeconomicamente pela atual Pandemia da Covid19. A relação entre pobreza e empoderamento (capacidade de participação política) é analisada criticamente no trabalho.

O Trabalho de Ygor Távora versa sobre o direito à saúde e as situações referentes à crise da Covid19, buscando verificar as situações de aplicabilidade do princípio da reserva do possível, seu uso e as situações de aplicação excepcional do princípio frente à atual pandemia.

Rita de Cássia e Juliana Araújo apresentaram trabalho sobre a luta anti-manicomial e a política pública de drogas no brasil, analisando as transformações no sentido das políticas de cuidado e saúde do usuário e políticas e redução de danos. Analisam a questão das recentes alterações legislativas nessa seara e buscam sistematizar as críticas da literatura especializada a essas alterações legislativas recentes, avaliadas por essa literatura como retrocesso.

Rodrigo Tonel e Janaína Sturza abordam a questão das políticas públicas para a prevenção do suicídio e a necessidade de desenhos regulatórios de prevenção mais integrados a outras questões de saúde, como depressão e outros fenômenos. Fazem também considerações sobre as deficiências de capacitação dos profissionais de saúde para lidar com essas situações e implementar adequadamente essas políticas.

O trabalho científico de Pablo Lemos aborda a judicialização da saúde pública na comarca de Niterói-RJ, para situações de doenças raras, quanto ao direito à duração razoável do processo. Essa pesquisa, com características de estudo de caso, se fez valer de trabalhos de campo para coletar dados mais refinados sobre o fenômeno analisado. Dentre os resultados, identificou que são fatores causadores dos problemas de celeridade a falta de comunicação sinérgica entre as instituições públicas envolvidas, além de um uso ineficiente dos núcleos de especialização técnica, por parte do judiciário.

A pesquisa de Marcus Resende, foca nas políticas públicas de dispensação de medidamentos, com recorte nas judicializações e nas contradições (em termos de regressividade) de determinadas judicializações frente ao orçamento público e a necessidade de progressividade da relação arrecadação-gasto.

Já a pesquisa de Liane Pimenta analisa, com técnicas de pesquisa empírica, nas bases de decisões judiciais, as contradições das políticas de dispensação de medicamentos e respectivas demandas judicializadas na área.

Flavia Cristina e André Pires apresentaram trabalho sobre o apoio, por meio de redes de contato, a mulheres vítimas de violência doméstica, na busca por inovar e promover melhorias incrementais na política pública de proteção instituída pela Lei Maria da Penha. As análises até então feitas pela dupla a respeito indicam que a rede de contatos produz empoderamento dessas mulheres vulnerabilizadas, permitindo maior eficácia das estratégias destinadas a evitar a reincidência dos atos de violência sofridos.

As pesquisadoras Luana Adriana e Georgia Araújo abordam a questão da igualdade de acesso ao ensino e o papel das políticas públicas de educação quanto às adaptações razoáveis para a acessibilidade na educação. Analisam a caracterização e buscam delimitar, bem como oferecer subsídios teórico-dogmáticos para operacionalizar a aplicação do conceito de adaptações razoáveis. Um dos focos de análise seria a superação da dicotomia normalidade-anormalidade, nas adaptações razoáveis.

O trabalho de Jeremias da Cunha versa sobre o Crédito Educativo como instrumento da política pública de acesso ao ensino superior no Brasil, buscando dar maior precisão as terminologias empregadas no marco regulatório deste instrumento de financiamento estudantil.

A pesquisa de Querino Tavares e Nilson Júnior trata do controle externo das políticas públicas educacionais, com analises destinadas a identificar pontos de aperfeiçoamento de tais políticas, com foco nas experiências de controle do TCE-GO e analisando a relação entre controle formal e controle material de contas, com vistas à efetividade do gasto público, para além do controle formal, mas também preocupado em evitar ativismo no controle de contas.

A pesquisa de Alberto Nogueira versa sobre a tentativa de localizar problemas nas práticas de gestão efetivadas nas políticas de acesso por cotas em concursos públicos, notadamente quanto a eventuais falhas nas comissões de hétero-identificação, segundo o autor.

A pesquisa de Caio Cela e de Amanda Alves tem por foco a análise e identificação de limites para a judicialização das políticas públicas educacionais, com foco na hipossuficiência e no mínimo existencial como dois dos importantes critérios de análise desses limites.

O trabalho apresentado por Mariana Cesco e Vladimir Brega se volta para o fenômeno da educação familiar e sua inserção ou adaptabilidade ao modelo de política pública de educação no país.

O texto de Paulo Souza trata da política nacional de educação e a ideia de educação integral, bem como, segundo o autor, os impactos e peso do binômico política-religião no desenho dos planos de educação no brasil, nos diferentes entes federativos, mas com enfoque na experiência específica do Estado do Rio de Janeiro. A análise se baseia na ideia da necessidade de conformação entre igualdade e diferenças na modulagem dessas políticas.

Manoel Macêdo, em seu trabalho, aborda a questão do tratamento socioeducativo oferecido a adolescentes infratores, no conjunto da política pública da criança e adolescente, analisando

as possibilidades de distorção do uso dessa ferramenta (instrumento), para mera contenção e privação de liberdade ao adolescente. Valeu-se de analise de dados em bases públicas para discussão da questão. Conclui que a baixa eficácia do atendimento sócio-educacional está fortemente relacionada à priorização de medidas de contenção para o adolescente infrator.

A pesquisa de Urá Lobato Martins e Vinícius Ferreira aborda, com base na biopolítica, as situações de exclusão, desrespeito aos direitos das mulheres, ausências de segmentação adequadas, outras contradições nas questões relativas políticas de controle de natalidade, com especial enfoque na questão do uso da laqueadura como uma prática revestida de muitas contradições no sistema de saúde, segundo os autores.

Em outro artigo, Urá Martins e Vinícius Ferreira realizaram análises documentais e interpretaram dados empírico para pesquisar outra situação de exclusão social e violência, relacionado ao fenômeno da impunidade na violência policial frente a homicídios de pessoas moradoras de comunidades no Rio de Janeiro, questão que também foi analisada sob a lógica da estratificação sociais e da interseccionalidade.

A pesquisa de Rebeca de Souza aborda a questão das decisões estruturais e do processo estrutural na experiência brasileira de controle de políticas públicas. Fazendo valer uma metodologia baseada uma conjugação de técnicas, a pesquisa delimitou temas específicos na área de acessibilidade e mobilidade para verificar as dificuldades e desafios da realização de processos estruturais no Brasil.

Linara Assunção, apresentou estudo científico sobre os efeitos sociais da obra pública da ponte que liga o Oiapoque (fronteira, no Estado do Amapá) e o território francês vizinho. Avalia que essa ponte binacional produziu uma transformação das práticas de fronteira, mais informais, para práticas formais para as interações que já eram estabelecidas entre as duas cidades vizinhas, em cada respectiva realidade, produzindo, contraditoriamente, uma segregação e separação entre essas populações.

O trabalho de Miriane Willers analisa a questão do custo dos direitos e a relação entre Estado Fiscal (dependência de arrecadação para prestação de serviços e utilidades públicas) e a efetividade de direitos. Analisa as dificuldade e as escolhas difíceis com as quais o Direito precisa lidar frente a essa característica do modelo de Estado fiscal.

A pesquisa de Robert Bonifácio e de Lucas Velasco aborda a construção de uma metodologia de análise de impacto legislativo na Câmara Municipal de Goiânia, em abordagem interdisciplinar com enfoque na produção de um know-how de avaliação de impacto aplicável na experiência parlamentar pesquisada.

Por fim, o trabalho científico de Darléa Carine e Rogério Nery, lança bases teóricas no campo do Direito e Políticas públicas, ao analisar o pensamento de Rawls quanto à noção de justiça como equidade, com foco na complementariedade da abordagem das capacidades desenvolvida por Nussbaum.

O desafio do primeiro evento virtual foi alcançado com êxito e vamos continuar pesquisando!

Boa leitura!

#continuepesquisando

Julia Maurmann Ximenes - ENAP

Samyra Haydêe Dal Farra Napoli - FMU

Saulo de Oliveira Pinto Coelho - UFG

Os artigos do Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas I apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O CUSTO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS PARA O MUNICÍPIO E AS REPERCUSSÕES NA CIDADANIA: UM DEBATE NECESSÁRIO

THE COST OF FUNDAMENTAL SOCIAL RIGHTS FOR THE MUNICIPALITY AND THE REPERCUSSIONS IN CITIZENSHIP: A NECESSARY DEBATE

Miriane Maria Willers [1]

Resumo

O presente estudo tem por finalidade discutir o custo dos direitos fundamentais sociais para o Município e as repercussões na cidadania, especialmente, quando as prestações sociais acabam por ser judicializadas ao invés de serem efetivadas por intermédio de políticas públicas. Inicialmente será realizada uma abordagem econômica dos direitos sociais e em seguida, o custo da solidariedade para os Municípios quando os direitos sociais são levados aos tribunais. E por fim, apresentar alguns impactos da judicialização na cidadania e na democracia.

Palavras-chave: Custos financeiros, Direitos sociais, Município, Judicialização, Cidadania

Abstract/Resumen/Résumé

The present study aims to discuss the cost of fundamental social rights for the Municipality and the repercussions on citizenship, especially when social benefits end up being judicialized instead of being effected through public policies. Initially, an economic approach to social rights will be carried out and then the cost of solidarity for Municipalities when social rights are brought to court. Finally, to present some impacts of judicialization on citizenship and democracy.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Financial costs, Social rights, County, Judicialization, Citizenship

[1] Professora do Curso de Direito da URI São Luiz Gonzaga/RS . Advogada Municipal. Mestre em Direito pela URI Campus Santo Ângelo – RS.

1. NOTAS INTRODUTÓRIAS

A Constituição Federal de 1988 significou novos pactos, compromissos políticos e sociais, além de descentralização política e financeira para os governos subnacionais. Na atual Carta Política é possível verificar a existência de abertura para a participação popular e a descentralização tributária para Estados e Municípios também é um dos diferenciais em relação às Constituições anteriores.

Também o Federalismo foi mantido na Constituição e restou inscrito, no artigo 1º, que "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito." Com isso, outra inovação relevante foi a inclusão dos municípios como entes da federação.

O federalismo tridimensional também vem acompanhado de sobrecarga de atividades, especialmente para os Municípios. Conforme Ramos(2012) isso ocorre, quando há a atribuição de competências e mais tarefas do que recursos. O autor cita ainda a existência de abusos na execução de obras públicas, obras intermináveis, cálculos imprecisos, superfaturamento, etc; a má aplicação de verbas, com corrupção nas instituições, o que acaba por agravar a harmonia e a cooperação que deveriam existir num Estado Federal.

Há ofensa ao Princípio do Federalismo o paternalismo; a autonomia enfraquecida dos Municípios; problemas na capacidade de arrecadação, onde os entes têm potencial de recursos e nem sempre o utilizam; necessidade de revisão nas possibilidades de oferta de incentivos fiscais para evitar a Guerra Fiscal entre os Estados-Membros e também a Desvinculação de Receitas da União (DRU) de 20% que irá gerar uma integração de cima para baixo, forçada, unindo com dependência. Com isso, retira-se ou enfraquece a autonomia dos Estados e Municípios, forçando a centralização, o que é contrário a um dos princípios de Federalismo: a descentralização.

Dos recursos arrecadados com impostos, 57% permanecem com a União, 25% com os Estados e 18% com os Municípios, o que revela o desequilíbrio e a centralização do poder federal. Denota também que o Município tem a menor participação de recursos, mas é o ente diretamente demandado a atender direitos sociais estabelecidos pela Constituição Federal, embora, em muitas situações, a competência seja comum – de todos os membros da Federação. Zimmermann (1999) ressalta que a maioria dos municípios tem menos de vinte mil habitantes e dispõe de poucos recursos humanos ou financeiros para o exercício de suas funções básicas, o que acaba fragilizando a autonomia da administração local.

É preciso lembrar, de imediato, que os direitos sociais para serem concretizados necessitam de políticas públicas, que por sua vez demandam a alocação de recursos financeiros, além de envolver a participação do cidadão para que estes direitos sejam prioritários na agenda de gestão pública.

Após estas considerações iniciais, o presente estudo pretende empreender – ainda timidamente – uma análise econômica dos direitos fundamentais sociais. São as prestações sociais, direito de crédito perante o Estado, mas que para sua implementação necessitam de recursos públicos. Estes recursos são obtidos através da arrecadação tributária. Num primeiro momento está feita esta abordagem econômica de tais direitos.

Na sequência, será analisado o custo da solidariedade para o Município, quando os direitos sociais são judicializados. E por fim, as repercussões desta judicialização na cidadania e na democracia.

2. ANÁLISE ECONÔMICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

Os direitos fundamentais sociais representam custos para o Estado e, por isso, demandam uma análise econômica desses direitos. A relevância do catálogo dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988 e a necessidade de sua efetivação é indiscutível. O que se discute é como efetivá-los de maneira eficiente e a extensão da responsabilidade do Município neste cenário que engloba orçamento, reserva do possível e solidariedade. Os direitos fundamentais sociais são direitos a prestação em sentido estrito, ou seja,

> são direitos do indivíduo, em face do Estado, a algo que o indivíduo, se dispusesse de meios financeiros suficientes e se houvesse uma oferta suficiente no mercado, poderia também obter de particulares. Quando se fala em direitos fundamentais sociais, como, por exemplo, direitos à assistência à saúde, ao trabalho, à moradia e à educação, quer-se primariamente fazer menção a direitos a prestação em sentido estrito (ALEXY, 2017, p. 499).

Alexy propõe o sopesamento entre princípios. Segundo o autor, há o princípio da liberdade fática para que o indivíduo possa desenvolver livremente sua dignidade na comunidade social. Há os princípios formais da competência decisória do legislador democraticamente legitimado e o principio da separação dos poderes, além de princípios materiais, que dizem respeito sobretudo à liberdade jurídica de terceiros, mas também a outros direitos fundamentais sociais e a interesses coletivos.

No constitucionalismo brasileiro**,** a Constituição de 1988 foi pioneira no estabelecimento do catálogo de direitos fundamentais sociais que exprimem

> com toda força a tensão entre a norma e a realidade, entre os elementos estáticos e os elementos dinâmicos da Constituição, entre a economia de mercado e a economia dirigida, entre a liberdade e a planificação, entre o consenso e o dissenso, entre a harmonia e o conflito, entre o pluralismo e o monismo, entre representação e democracia, entre legalidade e legitimidade e até mesmo entre partidos políticos e associações de classe, profissões ou interesses, as quais aparecem invariavelmente na crista da revolução participatória de nosso tempo (BONAVIDES, 2014, p. 381-382).

Estes conflitos aumentam nos tempos de crise econômica. E é nestes tempos de crise é que a proteção constitucional, ainda que mínima, parece ser imprescindível para garantir e efetivar os direitos sociais:

> A extensão do exercício dos direitos fundamentais sociais aumenta em crises econômicas. Mas é exatamente nesses momentos que pode haver pouco a ser distribuído. Parece plausível a objeção de que a existência de direitos fundamentais sociais definitivos – ainda que mínimos – tornaria impossível a necessária flexibilidade em tempos de crise econômica em uma crise constitucional. (ALEXY, 2017, p.513).

Sarlet também admite que os direitos sociais estão atrelados à recursos financeiros para sua efetivação:

> Os direitos sociais, assim como os direitos fundamentais de um modo geral, são dependentes, para efeitos de sua efetividade, da alocação de recursos materiais e humanos, assumindo, portanto, significativa(maior ou menor, a depender do direito em causa) relevância econômica-financeira. O financiamento dos direitos sociais é, portanto, aspecto central para assegurar a tais direitos níveis adequados de efetividade, de tal sorte que a sua previsão no orçamento público e cobertura pelo sistema tributário (mediante a arrecadação de tributos, taxas e/ou contribuições sociais) ocupa um papel destaque nas agendas de diversos Estados, ademais de adquirir maior ou menor relevância constitucional (2018, p.638).

Bonavides refere que é preciso reconhecer a “dependência do indivíduo em relação às prestações do Estado e fazer com que este último cumpra a tarefa igualitária e distributivista, sem a qual não haverá democracia nem liberdade” (2010, p.387). Entretanto, sendo extremamente custosos, para “realização dos direitos fundamentais sociais o Estado pode apenas distribuir aquilo que recebe de outros, por exemplo na forma de impostos e taxas” (ALEXY 2017, p. 510). Neste aspecto, a tributação ganha relevância, especialmente no dever fundamental de pagar impostos.

Para analisar a implementação dos direitos sociais, o Direito precisa socorrer-se da Economia, que é uma das ciências interdisciplinares que tem contribuições relevantes para o mundo jurídico (TIMM, 2013). O autor enfatiza que "a Ciência Econômica preocupa-se com a eficiência no manejo dos recursos sociais escassos para atender ilimitadas necessidades humanas – que é um problema-chave quando se falam de direitos sociais ou mais genericamente fundamentais" (2013, p.53).

A efetivação dos direitos sociais envolve a necessidade de saber "quem paga a conta dos gastos realizados e (2) quem estabelece as prioridades para a realização desses gastos. [...] Se a sociedade demanda a presença maior do Estado, deve arcar com a cobrança de tributos" (SCAFF, 2013, p. 152). A fruição de direitos sociais envolve diretamente sua promoção, ou seja, ações. O que implica dizer que "as ações estatais capazes de realizar os direitos fundamentais pressupõem decisões acerca do dispêndio de recursos públicos" (BARCELLOS, 2013, p. 105).

O Brasil é um dos países com maior carga tributária. Num contraponto, há sérias deficiências na concretização de direitos fundamentais, especialmente, direitos que atendem a dignidade da pessoa humana. Pode-se perceber que há problemas na aplicação dos recursos arrecadados. O Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário realizou estudo sobre a carga tributária sobre o PIB e para verificar se os valores arrecadados estariam retornando à sociedade, melhorando a qualidade de vida da população.[1] O estudo foi realizado em junho de 2019, tomando por base a carga tributária de 2017 e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 2018. Entre os resultados encontrados, o Brasil está entre os 30 países com a maior carga tributária, e continua sendo o que proporciona o pior retorno dos valores arrecadados em prol do bem estar da sociedade. Está, mais uma vez como último colocado, ficando atrás, inclusive, de países da América do Sul, como Uruguai (18º) e Argentina (19º).

É indiscutível que é por intermédio da tributação que o Estado retira das empresas e pessoas físicas os recursos necessários para atender as demandas sócias que implicam na implementação de políticas públicas para a promoção dos direitos fundamentais. No entanto, conforme o estudo referido a arrecadação não está revertendo como deveria na melhoria da qualidade de vida da população brasileira. É possível apontar que os recursos arrecadados estão sendo mal utilizados, devido ao "desperdício e ineficiência, precariedade de serviços indispensáveis à promoção de direitos fundamentais básicos, e sua convivência com vultuosos

[1] Estudo disponível no endereço eletrônico https://ibpt.com.br/noticia/2790/Estudo-sobre-carga-tributaria-PIB-x-IDH-CALCULO-DO-IRBES. Acesso em fev.2020.

gastos em rubricas como publicidade governamental e comunicação social" (BARCELLOS, 2013, p.104). Os tributos não estão sendo utilizados como mecanismos de justiça fiscal, nem como meio de combate às desigualdades sociais.

Barcellos (2013) refere os recursos públicos são limitados e isso é uma evidência fática e não uma tese jurídica. A autora é contundente ao afirmar que não havendo recursos ilimitados, é necessário escolher e priorizar em que o dinheiro público disponível será investido. A aplicação dos recursos públicos deve atender o princípio da eficiência, analisando o custo-benefício das políticas públicas para efetivação de direitos sociais.

Em que pese os direitos sociais sejam custosos para o Estado para que possam ser efetivados, é preciso ter presente que a exequibilidade não é condição necessária para que as pessoas tenham direitos, sejam os direitos sociais e econômicos, sejam os direitos vinculados às liberdades formais. Esta é a lição de Amartya Sem:

> O equívoco de rejeitar as pretensões de direitos humanos com base no fato de não serem plenamente exequíveis é que um direito não realizado por inteiro ainda continua a ser um direito, demandando uma ação que remedie o problema. A não realização, por si só, não transforma um direito reivindicado num não direito. Pelo contrário, ela motiva uma maior ação social (2015, p.419-420).

A efetivação desses direitos, conforme Alexy, não pode ser resumido a uma questão de tudo ou nada. É necessário garantir o mínimo para que a pessoa possa viver dignamente. O cidadão não deixa de ter direitos, porque não há recursos orçamentários. Novais aponta que

> em Estado constitucional, com justiça constitucional, cabe ao poder judicial, em princípio, assegurar o cumprimento desses deveres e a observância desses direitos, então os direitos sociais constitucionalmente consagrados passam a ser direitos individualmente titulados, oponíveis ao Estado e judicialmente impostos à observância da maioria democrática (2010,p.322).

Por estas razões, é importante definir prioridades, aplicar os recursos com eficiência e analisar o custo-benefício de cada política pública. No que respeita ao Município, em que pese a Constituição de 1988 tenha estabelecido atribuições aos entes federativos, é possível identificar desiquilíbrio, especialmente, quando os direitos sociais são judicializados.

3. O MUNICÍPIO NOS TRIBUNAIS: O CUSTO DA SOLIDARIEDADE

A Constituição Federal de 1988 apresenta um extenso rol de direitos econômicos e sociais, previstos não só no art. 6º, mas espalhados pelo Texto Constitucional. Nos artigos 23 e 24 atribui competências materiais comuns e legislativas concorrentes entre os entes federativos, inserindo uma espécie de solidariedade para a efetivação destes direitos. A Carta de 88, segundo Bonavides, "produziu e institucionalizou um federalismo tridimensional" (2014, p.364).

Com isso, a configuração federativa e constitucional vigente estabelece competências inerentes a cada ente político, mas também responsabilidades comuns para garantir o acesso do cidadão ao mínimo existencial, à satisfação de necessidades primárias como moradia, saúde, alimentação, trabalho, educação, entre outros direitos. Estas prestações são exigidas do Estado, principalmente do Município, onde ocorre o exercício da cidadania, onde resta facilitado o acesso aos gestores. Entretanto, dependente financeiramente da União e do Estado, e na repartição tributária, o Município é o ente que recebe a menor parcela de recursos. No Federalismo, há a existência de diferentes esferas de governo, com repartição de competências das receitas tributárias, das fontes de arrecadação e encargos entre os entes e relações intergovernamentais em matéria fiscal e tributária. Mas, há desiquilíbrio, com maior concentração de recursos financeiros com a União, enquanto a maior parcela das atribuições está com os Municípios (BRAGA, 2010).

No modelo constitucional de 1988, os municípios acumularam competências materiais para a efetivação de direitos. Ocorre que a arrecadação dos tributos municipais não suporta o custo da demanda crescente de direitos, dependendo das transferências de recursos por parte da União, especialmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e das transferências dos Estados, especialmente recursos da repartição do ICMS.

Em algumas situações é necessário acrescentar que, quando se fala em município, há responsabilidades impossíveis – impossibilidade jurídica e impossibilidade econômica – quando o direito social reivindicado necessita de recursos expressivos para ser implementado. Há impossibilidade jurídica quando é criado ou alocado recursos contra as regras do orçamento; há impossibilidade econômica, quando envolve a escassez, a qual redunda em desigualdade (LOPES, 2013, p.162).

Sob a égide da Constituição de 88 foram promovidas relevantes mudanças no Direitos Brasileiro, não somente no estabelecimento do Município como ente federativo, mas também a "judicialização da política e das relações sociais, com significativo deslocamento de poder da esfera do Legislativo e do Executivo para o Poder Judiciário"(SARMENTO, 2009, p.268).

A cidade é o espaço onde a cidadania pode ser melhor aprofundada; onde se acentuam as tensões; onde as pessoas convivem e se confrontam com o Outro; onde estão expostas as necessidades sociais prementes daquela coletividade. No espaço local o cidadão está em contato mais próximo com os dirigentes públicos, para os quais reivindica saúde, educação, moradia, cultura, assistência social, entre outros. É o Município que, especialmente perante o Judiciário, acaba tendo que substituir os demais entes federativos na execução das políticas sociais, sem receber em contrapartida os recursos financeiros para tanto. Para Zimmermann é necessário fortalecer a receita do governo municipal para "garantir a sua própria autonomia, minimizando a carência de recursos dos Municípios e tornando a administração local mais presente e responsável perante os seus cidadãos" (1999, p. 345).

No que se refere as demandas sociais, tem-se duas situações. De um lado, está o cidadão que busca o acesso aos direitos sociais perante o Judiciário. E neste caso, Novais aponta que

> em Estado constitucional, com justiça constitucional, cabe ao poder judicial, em princípio, assegurar o cumprimento desses deveres e a observância desses direitos, então os direitos sociais constitucionalmente consagrados passam a ser direitos individualmente titulados, oponíveis ao Estado e judicialmente impostos à observância da maioria democrática (2010,p.322).

E por outro lado, a judicialização dos direitos sociais, em muitos casos, implica numa justiça direta por parte do Judiciário, implementando direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, sem a intermediação de normas legais ou regulamentares oriundas do Legislativo e do Executivo. Os direitos sociais são concedidos, aplicando-os diretamente da Constituição (SCAFF,2013). Disso decorrem vários problemas, conforme destaca Scaff(2013), pois estas decisões judiciais beneficiam um número restrito de pessoas e transformam o Judiciário em verdadeiro "ordenador de despesas públicas" e "legislador positivo".

Os Tribunais têm atribuído responsabilidade solidária aos entes federativos na consecução das políticas sociais, sem considerar a dificuldade orçamentária do Município, esquecendo que quaisquer direitos que têm repercussão financeira, principalmente os prestacionais, necessariamente haverão de ter uma previsão dos seus custos. Importante lembrar que a Constituição ou a decisão judicial não têm o condão de criar dinheiro (HOMMENDING; CARDOSO, 2018). Esta previsão de custos está contida nas normas orçamentárias, que não consideradas pelo Judiciário. Por exemplo, medicamentos e tratamentos de saúde de alto custo financeiro para atendimento de demandas individuais de

cidadãos são fornecidas diariamente pelos Tribunais em face do Município. Há uma excessiva oneração dos Municípios, com fundamento no Princípio da Solidariedade.

No âmbito do sistema federativo vigente no Brasil, não é somente o Princípio da Solidariedade que vigora, quando se analisa a efetivação dos direitos sociais. É necessária a observância e ponderação de outros princípios, entre os quais o Princípio da Subsidiariedade. Sarlet (2008) menciona que o princípio da subsidiariedade está conectado com os princípios da solidariedade e da dignidade humana quando se discute a efetivação dos direitos sociais ante as limitações do Estado.

Cada ente estatal pode ser solidário com a efetivação dos direitos sociais, na medida da sua capacidade financeira. Na prática, os tribunais negam esta interpretação, entendendo que o cidadão pode escolher contra qual ente público demandar, sem que seja considerada a necessidade da soma de esforços de todos as esferas estatais, conforme previsto no art. 23 da Constituição. Também, o Poder Judiciário, na maioria dos casos, acaba desconsiderando a capacidade financeira do ente acionado, especialmente os municípios. Não há uma análise econômica do direito reivindicado.

As decisões judiciais acabam desconsiderando que o fortalecimento da receita dos municípios está longe de acontecer, pois os governos municipais denunciam crises financeiras, que se refletem na prestação de serviços públicos à coletividade. Os Municípios, apesar de serem integrantes da Federação, sofrem discriminação político-financeira no pacto federativo, conforme observa Dallari:

> [...] apesar de ser maior a influência do povo nas decisões do governo local, o que assegura o caráter mais democrático do governo, o Município não tem posição proeminente na Organização do Estado Federal. Isso pode ser tomado como imperfeição da fórmula federativa, especialmente se considerarmos que a comunidade local sempre tem peculiaridades culturais, que se refletem na fixação de suas prioridades. Assim sendo, quanto maior a autonomia efetiva das municipalidades, maior será a possibilidade de existência de uma sociedade de pessoas plenamente realizadas (1986, p. 64).

Com arrecadação reduzida e dependente da repartição de receitas por parte dos demais entes federativos, a solidariedade tem um custo expressivo para o Município. Importante observar que os entes federativos têm atribuições constitucionais e orçamentos diferentes, deste modo não pode ser aplicado, sem análise mais criteriosa, a solidariedade para alcançar direitos sociais, principalmente, aqueles com custo elevado.

Neste aspecto, recentemente, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Dias Toffoli, concedeu medida liminar na Suspensão de Tutela Provisória (STP) 127,

retirando do Município a obrigação de fornecer medicação de alto custo. No acórdão, manifestou preocupação com a solidariedade irrestrita e apontou que

> A definição da responsabilidade dos entes é de suma relevância porque os recursos do SUS são a cada um distribuídos conforme o nível de responsabilidade assumida, assim como as estruturas de atendimento aos cidadãos são instituídas perante os entes aos quais se reserva a atribuição de dispensar a tecnologia.
>
> A delimitação de responsabilidade no SUS é feita de modo a não permitir a sobreposição de ações, a fim de otimizar os recursos envolvidos e de garantir a estrutura necessária ao adequado atendimento do paciente.
>
> Importa aduzir que a lógica que orienta essa repartição de atribuições não se faz sob mera liberalidade dos entes, tendo, em verdade amparo constitucional. Por essa razão, a divisão de responsabilidades em ações judiciais deve seguir tal lógica, sob pena de implicar violação às competências constitucionalmente delimitadas à sustentação da Federação.
> (STF. STP 127 MC/SP. Min. Dias Toffoli. Julgamento em 16 de maio de 2019).

A solidariedade irrestrita vem sendo aplicada, reiteradamente, pelo Poder Judiciário, especialmente, nos tribunais estaduais. Naqueles direitos sociais que demandam custos significativos, o orçamento do Município acaba sendo impactado, o que também repercute no atendimento das políticas públicas que beneficiam a maioria da população.

4. A JUDICIALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS E AS REPERCUSSÕES NA CIDADANIA.

A judicialização dos direitos sociais também impacta nos níveis de cidadania e democracia. Alguns aspectos merecem atenção e consideração. Primeiro aspecto, é que há uma relação muito próxima entre os direitos sociais e a concepção de cidadania. É possível afirmar que os direitos sociais integram a história evolutiva da cidadania, que ocorreu por meio de um processo de lutas e que garantem ao indivíduo um padrão de vida digna, proteção contra a pobreza e participação na herança social (SANTOS, 2014).

Quando os direitos sociais não são implementados, nas situações de miséria e ausência de níveis básicos de educação, informação, a autonomia do cidadão para avaliar, refletir e participar do processo democrático está comprometida. O controle social, desse modo, será frágil, o que resultará na gestão de políticas públicas marcada pela corrupção, ineficiência, paternalismo e a tradicional “troca de favores” entre agentes políticos e eleitores (BARCELLOS, 2013).

Ao efetivar os direitos sociais, haverá benefício direto para a cidadania. E o cidadão ativo contribui para a melhor interpretação da Constituição. Haberle sentencia que “é

impensável uma interpretação da Constituição sem o cidadão ativo" (1997, p.14). Segundo o autor, a intepretação constitucional dos juízes não é e nem deve ser a única. Por isso, a cidadania ativa tem papel relevante na definição e implementação de políticas públicas para efetivar direitos sociais.

Os direitos sociais formam uma unidade indivisível, inter-relacionada e interdependente com os direitos civis e políticos. Piovesan, Gotti e Martins afirmam que

> sem a efetividade de gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos se reduzem a meras categorias formais. Inversamente, sem a realidade dos direitos civis e políticos, sem a efetividade da liberdade entendida em seu mais amplo sentido, os direitos econômicos, sociais e culturais carecem, por sua vez, de verdadeira significação (2010, p.119).

O exercício dos direitos civis e políticos dependem do acesso aos direitos econômicos e sociais. E da mesma forma, o cidadão que tem atendidos direitos que lhe garantem condições de vida digna, tem melhores condições de fazer suas escolhas políticas e participar da definição de prioridades orçamentárias, por exemplo, além de estar qualificado para o controle social dos recursos públicos. Importante mencionais que "efeitos indesejáveis da previdência do Estado Social podem ser enfrentados por uma política de qualificação do cidadão" (HABERMAS, 1997, p.127).

Touraine (1996) reforça a necessidade de uma cidadania ativa para que os direitos fundamentais sociais sejam implementados, o que ocorre pela associação direta de uma consciência de classe. Os direitos sociais foram reconhecidos, historicamente, através de uma luta contra a dominação social. "A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir para esfera pública política (HABERMANS, 1997, p. 99).

Outro aspecto a considerar é que, na atualidade, a luta de classes tem sido decrescente, pois o cidadão, busca individualmente, no Judiciário, a efetivação dos seus direitos, em que pese todos os instrumentos de participação sociais presentes na Constituição e garantidos pelo Estado Democrático de Direito. O que se percebe é que "a democracia tem a demanda fácil e a resposta difícil" (BOBBIO, 2015, p.63). Há carência de recursos para atender as demandas crescentes do cidadão. Este nem sempre quer arcar com o dever fundamental de pagar impostos, pois são os tributos que financiam políticas públicas e a "ideia de cidadania proclama a responsabilidade de cada um" (TOURAINE, 1996, p.97).

Quando o cidadão, ao invés de participar ativamente do governo, judicializa os direitos sociais afeta a democracia, visto que, a "força principal da democracia reside na vontade dos cidadãos de agirem, de maneira responsável, na vida pública" (TOURAINE, 1996, p.103). Infelizmente, o que se percebe é que o público dos cidadãos em geral é um público fraco (HABERMAS, 1997).

Novais (2010) ressalta que os direitos sociais estão sujeitos a uma reserva do politicamente adequado ou oportuno e do financeiramente possível e, por isso, dependem da atuação conformadora do legislador democrático, desde logo na aprovação do orçamento. Desta maneira, os direitos sociais carecem da ajuda, da participação da maioria. Para Novais, as opções políticas associadas às escolhas orçamentárias da maioria podem até justificar restrição ou omissão de realização dos direitos sociais. Ao poder judicial restaria, consequentemente, possibilidades de controle enfraquecidas, na medida em que deve considerar e relevar essas opções e escolhas no controle de constitucionalidade de tais restrições e omissões, segundo o autor.

É inegável que o modo mais eficiente do Município, assim como os demais entes federativos, cumprir sua responsabilidade na promoção e efetivação dos direitos sociais "é via criação de políticas públicas sociais e assistenciais dentro das orientações das melhores práticas administrativas e econômicas a fim de dotar o gasto de maior eficiência (ou seja, evitando o desperdício), atingindo um maior número de pessoas necessitadas" (TIMM, 2013, p. 62).

É importante salientar que

> para a implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais, emerge o desafio da construção de um novo paradigma pautado por uma agenda de inclusão, que seja capaz de assegurar um desenvolvimento sustentável, mais igualitário e democrático, nos planos local, regional e global. Ao imperativo da eficácia econômica deve ser conjugada a exigência ética de justiça social, inspirada em uma ordem democrática que garanta o pleno exercício dos direitos humanos (PIOVESAN, GOTTI, MARTINS, 2010, p.131).

É preciso entender ainda que não é viável uma cidade que exclui e marginaliza parte da população; onde não há direitos sociais, não há condições dignas de vida. Uma cidade ideal é aquela

> entendida não somente como território que concentra um importante grupo humano e uma grande diversidade de atividades, mas também como um espaço simbiótico(poder político – sociedade civil) e simbólico (que integra culturalmente, dá identidade coletiva a seus habitantes e tem um valor de marca e de dinâmica com relação ao exterior), converte-se num âmbito de respostas possíveis os propósitos

> econômicos, políticos e culturais de nossa época. Citemos três. A necessidade de dar respostas integradas e não setoriais aos problemas de emprego, educação, cultura, moradia, transportes, etc.; o estabelecimento de compromissos públicos e privados a partir das demandas do crescimento econômico e do meio ambiente; a configuração de novos espaços e mecanismos que estimulem a participação política, facilitem a relação entre administrações e administrados e promovam a organização dos grupos sociais (CASTELLS e BORJA, 1996, p.157).

Se por um lado, os diretos sociais são custosos, por outro lado, importam em benefícios para a sociedade. Este é outro aspecto que merece análise por parte dos gestores. Afinal, os "direitos sociais existem e valem numa dada ordem jurídica, não porque o governo concorde ou a maioria no poder assim entenda, mas porque a Constituição o impõe" (NOVAIS, 2010, p.327). É preciso compreender que pela universalização e efetivação dos direitos humanos e direitos fundamentais implica em formular, implementar e executar programas emancipatórios nas diversas configurações de poder, "cujos valores básicos residem no sentimento de civilidade – em que se fundamenta a ideia mesma de comunidade (LEAL, 2000, p.196).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os direitos sociais implicam em recursos financeiros expressivos para o Estado, especialmente, quando o custo do direito reivindicado é alto. Em algumas situações, pode impactar o orçamento de tal modo que coloque em risco o atendimento da maioria da população. Por isso, é relevante a análise econômica dos direitos sociais. Os recursos são obtidos através da arrecadação tributária e devem ser aplicados de modo eficiente, considerando o custo-benefício de cada política pública.

É indiscutível que o Judiciário tem alocado recursos orçamentários dos entes federados, com aplicação direta da Constituição Federal, desconsiderando a repartição tributária e repartição das responsabilidades constitucionais. Também é indiscutível que direitos sociais precisam ser efetivados, beneficiando a coletividade. O que preocupa são as demandas individuais que têm alto custo e estando o Município no polo passivo das ações judiciais é obrigado a dividir com o Estado e a União, responsabilidade que não é sua, sob o fundamento do Princípio da Solidariedade. A ideia de solidariedade, hoje disseminada nos tribunais, implica na condenação indistinta de todos os entes federativos, sem repartição de atribuições. Todavia, os orçamentos são diferentes.

Essa judicialização desordenada dos direitos sociais tem implicações na cidadania. Se de um lado, o acesso aos direitos sociais proporcionará participação social mais qualificada na escolha de políticas públicas por parte do cidadão; por outro lado, a inexistência de cidadania ativa acaba levando o cidadão a buscar no Judiciário, o que deveria ser reivindicado perante o Executivo e Legislativo, mediante os movimentos sociais. Os pleitos são mais individuais que coletivos, quando deveria ser o contrário, para o fortalecimento da democracia.

Discutir o custo-benefício dos direitos sociais, seja no viés do Município, ou do Estado *lato sensu*, é um debate necessário para o fortalecimento da cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, ROBERT. **Teoria dos Direitos Fundamentais.** Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos.** CEBRAP.Nº 45. Julho 1996, pp. 152-166.

BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. Tribunal de Contas e os fundos constitucionais. In: **Federalismo Fiscal**: Questões Contemporâneas. Organizadores: José Maurício Conti; Fernando Facury Scaff; Carlos Eduardo Faraco Braga. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 135-163.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: **Direitos Fundamentais**: orçamento e "reserva do possível". Org. Ingo Wolfgang Sarlet, Luciano Benetti Timm; Ana Paula Barcellos...[et al.]. 2.ed.rev.e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p.101-132.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 13ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29ª ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

CALCIOLARI, Ricardo Pires. Direitos sociais e federalismo: a agonia do orçamento da seguridade social e o crescente endividamento dos entes subnacionais. In: **Federalismo Fiscal**: Questões Contemporâneas. Organizadores: José Maurício Conti; Fernando Facury Scaff; Carlos Eduardo Faraco Braga. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 407-433.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia:** entre a facticidade e validade. Vol. II. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HOMMERDING, Adalberto Narciso; CARDOSO, Bruno Rambo. O direito fundamental à saúde e a legitimidade passiva dos entes federados nas demandas que visam o fornecimento de medicamentos. **Revista da AJURIS** – Porto Alegre, v. 45, n. 144, Junho, 2018, p. 13-64.

LEAL, Rogério Gesta. **Perspectivas Hermenêuticas dos Direitos Humanos e Fundamentais no Brasil.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2000.

LOPES, José Reinaldo de Lima Lopes. Em torno da "reserva do possível. In: **Direitos Fundamentais**: orçamento e "reserva do possível". Org. Ingo Wolfgang Sarlet, Luciano Benetti Timm; Ana Paula Barcellos...[et al.]. 2.ed.rev.e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 155-173.

PIOVESAN, Flávia; GOTTI, Alessandra Passos; MARTINS, Janaína Senne. A proteção internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: **Temas de Direitos Humanos**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 117-135.

RAMOS, Dircêo Torrecilas. A Federação Brasileira. **Tratado de Direito Municipal**. Vol. I. MARTINS, Ives Gandra da Silva & GODOY, Mayr (Coord.). São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 18-37.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional.** Ingo Wofgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais e os vinte anos da Constituição Federal de 1988: resistências e desafios à sua eficácia e efetividade. In: **Múltiplos olhares sobre os direitos humanos.** Jair Andrade, Giuliana Redin (Orgs.). Passo Fundo: Ed. IMED, 2008, pg. 123-165.

SARMENTO, Daniel. **O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades**. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, Belo Horizonte, v. 3, n. 9, jan. 2009. Disponível em: < http://www.dsarmento.adv.br/content/3-publicacoes/16-o-neoconstitucionalismo-no-brasil-riscos-e-possibilidades/o-neoconstitucionalismo-no-brasil.riscos-e-possibilidades-daniel-sarmento.pdf> Acesso em: 02 ago. 2018.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SCAFF, Fernando Facury. Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível. In: **Direitos Fundamentais**: orçamento e "reserva do possível". Org. Ingo Wolfgang Sarlet, Luciano Benetti Timm; Ana Paula Barcellos...[et al.]. 2.ed.rev.e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora,2013, p.133-153.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça.** Tradução Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

TIMM, Luciano Benetti. Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia?. In: **Direitos Fundamentais**: orçamento e "reserva do possível". Org. Ingo Wolfgang Sarlet, Luciano Benetti Timm; Ana Paula Barcellos...[et al.]. 2.ed.rev.e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p.51-62.

TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?** Trad. Guilherme João de Freitas. 2ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1999.