

**XXV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - BRASÍLIA/DF**

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

HORÁCIO WANDERLEI RODRIGUES

BEATRIZ VARGAS RAMOS G. DE REZENDE

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

C758

Constituição e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Beatriz Vargas Ramos G. De Rezende, Horácio Wanderlei Rodrigues – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-212-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Constituição. 3. Democracia. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

Apresentação

O Grupo de Trabalho (GT) Constituição e Democracia I, no XXV Encontro Nacional do CONPEDI, realizado nos dias 6 a 9 de julho de 2016, na Universidade de Brasília (UnB), contou com a presença de autores e autoras dos vinte e cinco textos que agora passam a integrar esta publicação, na qual figuram de acordo com a ordem alfabética de seus próprios títulos – ordem que, aliás, orientou sua apresentação e discussão no referido GT, por decisão dos participantes, quando da abertura das atividades.

De forma mais ou menos intensa, o conjunto dos textos reflete a preocupação com temas que ocupam o centro das discussões contemporâneas sobre jurisdição constitucional e democracia.

A questão do ativismo judicial é o foco central de vários dos artigos apresentados, além de merecer, em outros tantos, também alguma referência, ainda que secundária. Desde o debate filosófico-político animado por teóricos como Waldron, Vermeule, Tushnet e Habermas até as análises sobre objetos específicos – como a proposta de Emenda Constitucional n.º 33 /2011, a tese da mutação constitucional do artigo 52, inciso X, da Constituição Federal, ou a função normativa da Justiça Eleitoral – são problematizados os limites da ação do Poder Judiciário e sua necessária interseção com o princípio democrático, o princípio da separação dos poderes e o da inafastabilidade da função jurisdicional.

Constituição como centro do ordenamento jurídico, normatividade dos Direitos Humanos, constitucionalização “do Direito” e constitucionalização “de direitos”, nomeadamente os direitos de acesso à justiça e à informação, figuram entre os temas tradicionais do campo jurídico-constitucional que mereceram enfoque analítico, sob a perspectiva da efetividade da Constituição e seu impacto na realidade brasileira, no tocante à construção da cidadania e à consolidação da democracia no País.

Outro tema de que se ocupam alguns dos textos ora apresentados, e que também corresponde à tradição dos debates do mesmo campo jurídico, é o da interpretação e da hermenêutica constitucional.

Alinham-se ainda outros artigos na temática da exclusão, inclusive das chamadas “ondas neoliberais”, da questão da justiça social e das desigualdades, da dignidade da pessoa

humana e da participação da sociedade civil e dos movimentos sociais, sob a ótica jurídica e econômica.

Finalmente, integram esta publicação artigos que podem ser reunidos sob a ideia comum da aplicação dos princípios constitucionais, a despeito dos variados temas específicos de que se ocupam, desde o meio-ambiente e o federalismo até o poder investigatório do Congresso Nacional e suas limitações e a questão da democratização da informação como coisa distinta do espetáculo, na discussão sobre o Supremo Tribunal Federal e a mídia.

Toda apreciação que destaca os elementos gerais de análises distintas, apesar da identidade do campo de conhecimento em que estão situadas, corre o risco de uma simplificação. Nada substitui a atividade do leitor em contato direto com o texto, sem a intermediação de um intérprete. Por isso mesmo, a apresentação que ora se faz do conjunto dos artigos componentes do GT Constituição e Democracia I, tem o objetivo de uma provocação, tem a pretensão de funcionar como um convite à leitura.

Brasília, julho de 2016

Profa. Dra. Beatriz Vargas Ramos G. de Rezende (Universidade de Brasília - UnB)

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues (Faculdade Meridional)

CONTROLE E ATIVISMO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DEBATES E ENTENDIMENTOS JURISPRUDENCIAIS

CONTROL AND ACTIVISM OF PUBLIC POLICY: DEBATES AND UNDERSTANDING JURISPRUDENTIAL

Amanda Cristhina Flach ¹
Dirceia Moreira ²

Resumo

Este artigo tem por objetivo fazer uma análise do papel do Poder Judiciário em casos de omissão de efetivação dos direitos fundamentais, a partir do conceito e aplicabilidade das políticas públicas. Para tanto, foi utilizado o método histórico e dedutivo, bem como pesquisa documental e bibliográfica de abordagem qualitativa. O problema a ser enfrentado visa identificar se existe violação ao princípio de separação de poderes frente ao argumento da reserva do possível. Pode-se chegar ao resultado de que a judicialização das políticas públicas é tema recorrente no mundo jurídico e esbarra constantemente em questões constitucionais.

Palavras-chave: Políticas públicas, Judicialização, Reserva do possível

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to make a review about the concept and applicability of public policy and the role of the judiciary in cases of non- fulfillment of fundamental rights. For this, we used the historical and deductive method, as well as bibliographic research of qualitative approach. The problem to be faced is to identify whether there is violation of the principle of separation of powers across the argument booking possible. You can get the result that judicialization of public policy is a recurrent theme in the legal world and coming up constantly on constitutional issues.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policies, Legalization, Reserve possible

¹ Graduada em Direito. Mestranda pelo Programa de Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa.

² Doutora em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

1. Introdução

A preocupação com a concretização dos direitos fundamentais e o conseqüente surgimento de políticas públicas, somente passou a ter conotação relevante após a promulgação da Constituição Republicana de 1988, que trouxe em seu bojo um texto extenso e voltado essencialmente à concretização de direitos fundamentais¹. Buscava-se quebrar com o regime autoritário que havia tomado conta do país por longos anos e prever, no texto constitucional, a conquista das questões democráticas (CASTRO, 2008, p. 564).

Com a Constituição de 1988, o Brasil consagrou a federalização e adotou o sistema descentralizado de gestão de políticas públicas, concedendo às instâncias federadas maior autonomia para a condução de tais medidas (SILVA, 2011, p. 8).

Gohn *apud* Silva (2011, p. 8) ressalta que a Constituição de 1988 trouxe uma “nova institucionalidade pública no âmbito da democracia brasileira”, acarretando a descentralização através da transferência da responsabilidade decisória para os Estados e Municípios. Significa dizer que a nova Constituição conferiu autonomia para que os Estados e Municípios tomassem suas próprias decisões e caminhos independentemente da União.

Essa descentralização e o aumento da preocupação com as questões sociais, impôs para a agenda pública governamental um cenário de mudanças que implicaria na redefinição da parcela de responsabilidade de cada ente público, reconfigurando o modo de organização e gestão pública (DIEGUES, 2013, p. 85). Foi com base nesse cenário político-econômico e de conquista de questões democráticas, que as políticas públicas passaram a surgir no âmbito das discussões.

Com o advento de um novo regime constitucional, pautado na garantia dos direitos fundamentais, o Estado e a sociedade sentiram a necessidade de que novos mecanismos

¹⁴A distinção entre direitos e garantias fundamentais, no direito brasileiro, remonta a Rui Barbosa, ao separar as disposições meramente declaratórias, que são as que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos, e as disposições assecuratórias, que são as que, em defesa dos direitos, limitam o poder. Aquelas instituem os direitos; estas, as garantias; ocorrendo não raro juntar-se, na mesma disposição constitucional, ou legal, a fixação da garantia com a declaração do direito (MORAES, 2003, p. 61)”.
Direitos e garantias individuais não são conceitos unívocos, mas apresentam grande similitude. As garantias descritas no texto constitucional esboçam o direito dos cidadãos de exigir do poder público a efetivação de seus direitos e de reconhecer os meios adequados para essa finalidade. Enquanto os direitos representam certos bens, as garantias são destinadas a fazer com que o cidadão possa usufruir desses bens. Os direitos são principais e as garantias são acessórias. Os direitos permeiam a vida de toda a sociedade e inserem-se diariamente no cotidiano, sendo direta e imediatamente aplicáveis; já as garantias só se projetam na vida das pessoas pelo nexo que possui com os direitos. Enquanto os direitos declaram-se, as garantias estabelecem-se (MORAES, 2003, p. 62).

surgissem para que fosse possível a efetivação dos direitos constitucionais. E é justamente com base nesse argumento, que as políticas públicas passam a se tornar realidade.

Sob esse enfoque, políticas públicas consistem em colocar o Estado em ação. “É o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade (HOFLING, 2001, p. 31)”. Trata-se em verdade da parcela de responsabilidade do Estado que envolve agentes e organismos da sociedade com o intuito de promover a efetivação de direitos através da análise de questões políticas, econômicas e sociais.

Desta forma se observa que a política pública não pode ser definida como apenas uma ação do Estado e reduzida à burocracia pública. Política pública está relacionada a uma teia de relações que envolvem diversas áreas do conhecimento e da própria Administração Pública (HOFLING, 2001, p. 31).

É importante que se diga, que as políticas públicas não são articuladas e implementadas exclusivamente pelos entes da Administração, mas devem ser tratadas em conjunto com entes da sociedade civil, com os Conselhos de Gestão e políticas públicas, bem como com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (GONÇALVES, 2006, p. 6898).

Em razão dos preceitos constitucionais, compete ao poder público buscar meios para a efetivação dos direitos fundamentais, sendo um deles, a implementação de políticas públicas. Todavia, quando existe omissão estatal, o Poder Judiciário se vê compelido a suprir essa abstenção e a proferir uma decisão em prol dos direitos fundamentais. É o que HESS (2011, p. 259), MORAES (2010, s/d) e BARROSO (2012, p. 25) chamam de judicialização das políticas públicas e ativismo judicial.

2. Objetivos

O objetivo do presente texto é discutir como o Poder Judiciário interfere nos demais poderes constituídos quando existe omissão na concretização dos direitos fundamentais. Pretende-se demonstrar no que consiste a Reserva do Possível e como ela é entendida como pressuposto de efetivação de direitos fundamentais.

3. Metodologia

Trata-se de pesquisa teórica de cunho qualitativo, realizada através da análise de pesquisa jurisprudencial e bibliográfica.

4. A participação da sociedade civil

Primeiramente cumpre estabelecer que a política pública não é um tema de discussão exclusivo do mundo jurídico, mas é originário de diversas áreas do conhecimento e guarda relação direta com a teoria política (BUCCI, 1997, p. 89)

SOUZA (2006, p. 25) define política pública como “o que o governo escolhe ou não fazer” e implica na solução das seguintes questões: “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”. Cada tipo de política pública é decorrente de posições políticas distintas, existindo interesses e pressões específicos que são gerados no interior das comunidades (ALVES, 2013, p. 233).

O que justifica o aparecimento das políticas públicas é a própria existência dos direitos sociais e fundamentais trazidos pela Constituição de 1988 e caracterizando-se como direitos que se concretizam por meio de prestações positivas do Estado (BUCCI, 1997, p.90).

Enquanto os direitos individuais, ditos direitos fundamentais de primeira geração, consistem em liberdades, os direitos sociais, ditos de segunda geração, consistem em poderes, que “só podem ser realizados se for imposto a outros (incluídos aqui os órgãos públicos) um certo número de obrigações positivas” (BUCCI, 1997, p.90).

As políticas públicas devem ser pensadas sob o aspecto da continuidade e não como meros programas transitórios que esvaem-se com a alteração dos governantes. Não devem ser compreendidas como meras políticas assistenciais, mas assumir a forma de programas de superação da pobreza (COHN, 1995, p. 7).

É justamente nesse aspecto que se evidencia a participação da sociedade civil na gestão e implementação das políticas públicas, não sendo apenas responsabilidade do poder público tratar de uma questão de tamanha complexidade, qual seja, a efetivação dos direitos constitucionais.

A categoria sociedade civil foi fortemente empregada para expressar o processo de “reativação do movimento sindical e a ação de movimentos sociais que passaram a dinamizar processos de mobilização de demandas por conquista e ampliação de direitos civis, políticos, sociais e trabalhistas” (DURIGUETTO, 2008, p. 86). Essa participação da sociedade civil passou a figurar no contexto brasileiro durante o processo de redemocratização e após a promulgação da

Constituição de 1988, que além de prever a participação do povo por meio de eleições periódicas, trouxe em seu texto outros meios de participação popular (como a constituição de conselhos que integraram paritariamente representantes do poder público e da comunidade, com competência para estabelecer, gerir e avaliar políticas públicas desenvolvidas pelos governos) (ALVES, 2013, p. 233).

A prevalência da sociedade civil como corresponsável pela gestão das políticas públicas está estampada no texto constitucional de 1988 em diversos momentos, estabelecendo as hipóteses em que deve existir cooperação com o poder público².

Analisando brevemente a questão, denota-se que as políticas públicas podem ser implementadas exclusivamente pelo poder público ou mediante a colaboração de membros da sociedade civil.

Verifica-se que as políticas públicas englobam parcela de responsabilidade do Estado e da sociedade civil, não sendo simples a implementação de uma política pautada exclusivamente na necessidade de concretização de um direito fundamental.

Emerique (2011, s/p) ressalta que

As políticas públicas compõem um conjunto heterogêneo de medidas do ponto de vista jurídico, pois envolvem discussão em diversos ramos do direito, tais como as leis que tratam do regime das finanças públicas, leis que regem as concessões de serviços públicos, leis de zoneamento urbano etc.

A questão da concretização de determinado direito fundamental vai muito além de mera previsão constitucional, mas esbarra em uma série de questões que são postas em ‘xeque’ no momento de sua negação, que dizem respeito à complexidade e a democraticidade. A primeira faz menção a condução da política pública por um caminho certo sem que haja a sua

² Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; ([Renumerado do inciso X, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992](#))

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; ([Renumerado do inciso XI, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992](#))

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

[...]

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

fragmentação nesse percurso; e a segunda diz respeito ao grande número de intervenientes no processo de produção destas políticas, o que torna difícil atribuir responsabilidades concretas (EMERIQUE, 2011, s/p).

5. A judicialização e o princípio de separação de poderes

A discussão a ser travada neste momento coloca em mesa um conflito de princípios: de um lado a máxima efetividade dos direitos fundamentais e do outro o princípio de separação dos poderes (ASSIS, 2012, p. 12).

Com a evolução da sociedade, as relações sociais vêm se tornando cada vez mais complexas, inclusive em relação ao questionamento das políticas públicas adotadas pelos representantes populares no exercício de suas funções, de forma que o Poder Judiciário, de maneira progressiva, foi sendo acionado para se manifestar acerca dos direitos existentes nas controvérsias políticas, numa visão democrática do Estado de Direito. Nesse contexto, a concepção clássica de tripartição dos poderes vem sendo reavaliada, numa clara postura de se efetivar os direitos garantidos nas Constituições dos Estados contemporâneos, demandando um Poder Judiciário mais atuante e responsável na concretização do Estado Democrático de Direito, uma vez que não se pode mais aceitar a ideia de entregar a alguém um poder absoluto sobre determinada função pública, mormente o de formular e implementar políticas públicas (ASSIS, 2012, p. 12).

A teoria da tripartição dos poderes adotada pelo texto constitucional pressupõe a existência de órgãos distintos, autônomos e independentes entre si, repartindo entre eles as funções estatais e criando formas de controle recíproco como garantia de perpetuidade do Estado Democrático de Direito (MORAES, 2003, p. 369).

Essa divisão leva em consideração o caráter funcional, distinguindo as funções de administrar, legislar e julgar, imputando a cada poder constituído o dever de agir com autonomia e independência em consonância com a harmonia descrita no texto constitucional (MORAES, 2003, p. 371).

Ao prelecionar sobre a divisão dos poderes, Montesquieu mostrava o necessário para o equilíbrio dos Poderes, dizendo que para formar-se um governo moderado, "precisa-se combinar os Poderes, regrá-los, temperá-los, fazê-los agir; dar a um Poder, por assim dizer, um lastro, para pô-lo em condições de resistir a um outro. É uma obra-prima de legislação, que raramente o acaso produz, e raramente se deixa a prudência produzir... Sendo o seu corpo legislativo composto de duas partes, uma acorrentada a outra pela mútua faculdade de impedir. Ambas serão amarradas pelo Poder Executivo, o qual o será, por seu turno, pelo Legislativo. Esses três Poderes deveriam originar um impasse, uma inação. Mas como, pelo movimento necessário das coisas, são compelidos a caminhar, eles haverão de caminhar em concerto" (MORAES, 2003, p. 372).

Essa independência e harmonia dos poderes foi estabelecida pelo texto constitucional e mencionada em decisões do Supremo Tribunal Federal:

Separação e independência dos Poderes: freios e contra-pesos: parâmetros federais impostos ao Estado membro. I. **Os mecanismos de controle recíproco entre os Poderes, os "freios e contrapesos" admissíveis na estruturação das unidades federadas, sobre constituírem matéria constitucional local, só se legitimam na medida em que guardem estreita similaridade com os previstos na Constituição da República:** precedentes. II. Conseqüente plausibilidade da alegação de ofensa do princípio fundamental por dispositivos da L. est. 11.075/98-RS (inc. IX do art. 2º e arts. 33 e 34), que confiam a organismos burocráticos de segundo e terceiro grau do Poder Executivo a função de ditar parâmetros e avaliações do funcionamento da Justiça: medida cautelar deferida. (STF - ADI-MC: 1905 RS, Relator: SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 19/11/1998, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 05-11-2004. LEXSTF v. 26, n. 312, 2005, p. 77-92) - grifo nosso.

A separação de poderes é baseada no sistema de freios e contrapesos, que estabelece a real necessidade de equilíbrio entre os poderes constituídos. Não significa que não deve existir interferência de um poder em outro, mas isso deve acontecer de forma ponderada e em observância ao disposto na Constituição Federal (RIBAS; FILHO, 2014, p. 10).

O Poder Judiciário é chamado a atuar em um momento de ineficácia de um dos demais poderes, o colocando como o único protagonista da efetivação dos direitos sociais e fundamentais (SILVA, 2002, s/p). Verifica-se essa hipótese quando o cidadão ingressa no Poder Judiciário a fim de ver satisfeito um direito constitucional que não foi efetivado pelo ente responsável originariamente.

Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. O fenômeno tem causas múltiplas. Algumas delas expressam uma tendência mundial; outras estão diretamente relacionadas ao modelo institucional brasileiro (BARROSO, 2012, p. 24).

A judicialização das políticas públicas consiste em imputar ao Judiciário a tarefa de determinar o cumprimento de um direito em razão de preceito constitucional ou legal que demande a sua concretização. Não se trata de arbítrio, mas de decisão judicial pautada no ordenamento legal (SILVA, 2002, s/p).

Já o ativismo judicial faz referência a uma postura proativa do Judiciário, onde este se utiliza das normas constitucionais (como princípios) para ampliar a extensão de determinado direito e estender o alcance de uma decisão (SILVA, 2002, s/p).

A idéia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência

no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas (BARROSO, 2012, p. 26).

Adotando um posicionamento crítico, LÊNIO (2016, s/p) ressalta que o ativismo é ruim para a democracia porque carrega consigo pensamentos e visões pessoais dos juízes, podendo inclusive substituir o debate político - o que é um caminho sinuoso a se seguir.

Numa palavra, quando um magistrado diz que julga “conforme sua consciência” ou julga “conforme o justo” ou “primeiro decide e depois vai encontrar um fundamento” ou ainda “julga conforme os clamores da sociedade”, é porque está repetindo algo enraizado no imaginário jurídico. Um comportamento que se naturaliza leva muitos anos para “desnaturalizar” (LÊNIO, 2016, s/p).

Barroso (2012, p. 24) aponta três principais causas que levaram à judicialização das políticas públicas e sociais: o processo de redemocratização do Brasil, a constitucionalização e a forma com que se procede ao controle de constitucionalidade.

O processo de redemocratização do país fortaleceu o Poder Judiciário e o transformou em um poder político com força suficiente para fazer valer o texto constitucional de 1988. A constitucionalização trouxe uma infinidade de direitos e garantias constitucionais. Por fim, o modo com que se realiza o controle de constitucionalidade no Brasil faz com que o juiz seja autorizado a deixar de aplicar determinado preceito legal por acreditar em sua inconstitucionalidade, competindo ao Supremo Tribunal Federal declarar ou não a constitucionalidade de determinada lei ou ato normativo (BARROSO, 2012, p. 24-25).

A judicialização não é uma escolha do Judiciário, mas deriva de um modelo institucional vigente. O Supremo Tribunal Federal, mais especificamente, é provocado a decidir e o faz, via de regra, nos limites dos pedidos formulados. O sistema brasileiro não admite, como o sistema americano, o que Bickel chama de virtudes passivas, que são ferramentas processuais que permitem a Corte Constitucional não decidir determinado caso, visto que ela não poderia ser compelida a legitimar aquilo que ela não considere inconstitucional (RIBAS; FILHO, 2014, p. 42).

De qualquer forma, a discussão travada entre a concretização de direitos fundamentais sociais e a separação de poderes, continua a mesma.

A questão reside justamente em definir até que ponto o Poder Judiciário pode prolatar decisões destinadas à concretização de políticas públicas sem que tais decisões violem a autonomia de cada poder constituído.

Quanto aos riscos para a legitimidade democrática, explica o doutrinador que os membros do Poder Judiciário não são agentes públicos eleitos, mas desempenham um poder político, inclusive o de invalidar atos dos outros Poderes. A possibilidade de um órgão não eletivo como o Supremo Tribunal Federal, composto por apenas 11 membros, sobrepor-se a uma decisão de 513 membros do Congresso escolhidos pela vontade popular é identificada na teoria constitucional como dificuldade contramajoritária (MORAES, 2012, s/p).

RIBEIRO (1999, p. 92-99) explica que o Poder Judiciário assume também um poder político, sendo necessário distinguir quais os poderes do Estado, seu alcance e aplicabilidade.

Justamente em decorrência desse caráter político do Poder Judiciário, é que as questões pautadas na independência dos poderes se conflitam. HESS (2010, p. 9) ressalta que a tendência atual para a implementação das políticas públicas, é cada vez mais se ter em evidência o ativismo judicial através do rearranjo de forças políticas dos poderes do Estado, estabelecendo maneiras para a atuação dos julgadores como agentes políticos.

Ao longo do processo de redemocratização do país, o Poder Judiciário deixou de ser um departamento especializado em prolatar decisões, passando a ter conotação política para fazer valer a Constituição e até mesmo confrontar os demais poderes constituídos. O Poder Judiciário assumiu essa conotação em razão de reavivamento do sentimento de cidadania, que trouxe à população, até então oprimida pelo regime militar, um rol de direitos jamais vistos em qualquer Constituição brasileira. Justamente em razão do aumento dos direitos e garantias constitucionais, cresceu a atuação do Ministério Público e das Defensorias Públicas, alterando significativamente o número de demandas e a forma com que os juízes passaram a se pronunciar. “Em suma: a redemocratização fortaleceu e expandiu o Poder Judiciário, bem como aumentou a demanda por justiça na sociedade brasileira” (BARROSO, 2012, p. 24).

Para que seja possível uma manifestação do Poder Judiciário no sentido de determinar que algum ente da Administração implante uma política pública, é necessária a propositura de uma ação por membros da sociedade civil e até mesmo do Ministério Público. O Poder Judiciário têm se utilizado essencialmente dos remédios constitucionais para propor medidas políticas governamentais com o intuito de dar aplicabilidade concreta aos direitos fundamentais sociais (SANTOS, 2012, s/p). Trata-se, em verdade, de utilização do artigo 5º § 1º³ do texto constitucional, que versa essencialmente sobre a aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos fundamentais.

³ Art. 5º § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata

Acerca dos efeitos da judicialização, Ribas; Filho (2014, p. 49) esclarece que se faz necessária uma reforma política no Brasil a fim de aproximar a classe política da sociedade civil. A desneutralização do Poder Judiciário não pode significar que as decisões podem ser fundamentadas estritamente com base em questões políticas. A grande questão não é ‘o quanto de judicialização’, mas ‘o como as questões judicializadas’ devem ser decididas.

Mais uma vez, ressalta Claudia Barbosa que a consecução de uma política pública em conformidade com o controle jurisdicional brasileiro compreende a definição de um conjunto de objetivos que formam determinado programa de ação governamental e condicionam a sua execução. Definidos os objetivos, faz-se necessário um planejamento das ações e procedimentos pelos quais se alcançarão os objetivos estabelecidos. Políticas Públicas constituem-se, portanto, em um paradigma, enquanto o planejamento exige ações para a realização daquele paradigma estabelecido (HESS, 2010, p.14).

Analisando o modo como acontece o ativismo judicial, a própria judicialização das políticas públicas, e as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, é possível notar o afastamento do princípio da separação de poderes em prol da concretização e aplicação dos direitos fundamentais (VALLE, 2013, p. 6).

Segundo Barroso (2012, p. 11), o Poder Judiciário está atuando de forma pró-ativa a fim de suprir as demandas da sociedade que não puderam ser satisfeitas pelos poderes Legislativo e Executivo, no entanto, por outro lado, exhibe as fraquezas dos demais poderes e a sua ineficiência frente à população brasileira.

Na defesa da atuação ativa do Poder Judiciário, Barroso (2012, p. 12) menciona que “a jurisdição constitucional bem exercida é antes uma garantia para a democracia do que um risco”. Contudo, em que pese defender abertamente essa posição ativista, o próprio autor ressalta que o Poder Judiciário - como zelador fiel da Constituição - deve lembrar que não pode suprimir a vontade exprimida pelo Poder Legislativo e nem mesmo as questões democráticas. O Judiciário não pode ignorar o governo da maioria, que antes de mais nada, é pressuposto do regime democrático.

A Constituição não pode ser ubíqua. Observados os valores e fins constitucionais, cabe à lei, votada pelo parlamento e sancionada pelo Presidente, fazer as escolhas entre as diferentes visões alternativas que caracterizam as sociedades pluralistas. Por essa razão, o STF deve ser deferente para com as deliberações do Congresso. Com exceção do que seja essencial para preservar a democracia e os direitos fundamentais, em relação a tudo mais os protagonistas da vida política devem ser os que têm votos. Juízes e tribunais não podem presumir demais de si próprios – como ninguém deve, aliás, nessa vida – impondo suas escolhas, suas preferências, sua vontade. Só atuam, legitimamente, quando sejam capazes de fundamentar racionalmente suas decisões, com base na Constituição (BARROSO, 2012, p. 11).

Em que pese os juízes decidirem essencialmente com base na aplicabilidade das normas definidoras de direitos fundamentais, é necessário compreender se a determinação de efetivação de uma política pública através de uma decisão mandamental é possível de concretização, e quais são os argumentos alçados pelos demais poderes que justificam a negativa de efetivação dessas políticas públicas.

6. Os limites da reserva do possível

Vislumbrou-se que a implementação e efetivação de políticas públicas compete aos Poderes Legislativo e Executivo, com a cooperação de entes da sociedade civil. O Poder Judiciário atua quando provocado, proferindo decisões essencialmente com o caráter de suprir a ausência de efetivação de determinado direito social/fundamental ocasionado em decorrência de conduta negativa dos demais poderes constituídos.

Verifica-se constantemente decisões judiciais pautadas na aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais e na necessidade de concretização dos direitos fundamentais através da implementação de políticas públicas. No entanto, existe a inobservância pelo Poder Judiciário, da possibilidade real da concretização dessas políticas públicas (LEAL, 2013, p.184).

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 (LEAL, 2013, p.184).

A efetivação dos direitos constitucionais vai muito além de mera previsão constitucional, mas está pautada na disponibilidade de recursos financeiros para a fixação de políticas públicas tendentes ao atendimento desses direitos. Justamente em decorrência desse caráter econômico, é que as políticas públicas são encaradas como verdadeiros transtornos de natureza constitucional (ROCHA, 2005, p.12), já que compete ao legislador observar tais requisitos.

Essa limitação fática de concretização de direitos é entendida, em alguns casos, como verdadeira utopia, já que não é possível a concretização de todos os direitos justamente em decorrência da impossibilidade financeira do Estado. Essa limitação de escassez de recursos como impedimento à concretização de direitos constitucionais, nada mais é do que a própria Reserva do Possível (ASSIS, 2012, p. 12).

Não se pode esquecer qual o verdadeiro fundamento dos direitos fundamentais e por qual razão foram alçados a uma categoria relevante pelo legislador constitucional (MORAES, 2010, s/p).

Em defesa dessa indisponibilidade de concretização de todos os direitos fundamentais assegurados pelo Constituinte originário através de políticas públicas, MORAES (2010, s/p) defende a ideia de que o Estado somente funciona corretamente através da contenção de gastos e do equilíbrio dos recursos financeiros econômicos, razão pela qual se faz necessária a ponderação dos interesses de toda coletividade para que seja possível a concretização dos preceitos constitucionais. Para o autor significa que mesmo que o Estado tenha real interesse em efetivar os direitos, ele deve limitar-se às suas reservas orçamentárias, já que existe uma gama de direitos e uma séria de questões políticas, econômicas e sociais que necessitam de recursos financeiros, não sendo crível o não atendimento de outras áreas relevantes para o funcionamento da democracia brasileira.

Contudo, em que pese essa preocupação com a existência de recursos financeiros, as decisões judiciais nem sempre levam em consideração tais preceitos, proferindo decisões mandamentais independentemente da existência de recursos financeiros para tanto, apenas baseadas na aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos fundamentais e na garantia de direitos sociais (MORAES, 2012, s/p).

MORAES (2012, s/p) defende que o Judiciário estaria autorizado a determinar a realização de gastos pelo Poder Executivo, com base na razoabilidade e ponderação, competindo a este, organizar suas finanças a fim de efetivar determinados direitos. Em casos em que houvesse ausência de previsão orçamentária para a realização de determinada despesa, estaria o Poder Executivo autorizado a atender o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana, afastando-se o princípio da legalidade da despesa pública. Trata-se de defender a possibilidade de observância da reserva orçamentária do ente público e da necessidade de respeitar a discricionariedade administrativa.

No entanto, em que pese a defesa desse argumento, as decisões judiciais encontradas vão de encontro a esse posicionamento, determinando não somente a efetivação de uma política pública, mas a possibilidade de bloqueio dos cofres públicos se a decisão não for cumprida:

1. A hipótese dos autos cuida da possibilidade de bloqueio de verbas públicas do Estado do Rio Grande do Sul, pelo não-cumprimento da obrigação de fornecer medicamentos a pessoa portadora de doença grave, como meio coercitivo para impor o cumprimento de medida antecipatória ou de sentença definitiva da obrigação de fazer ou de entregar

coisa. (arts. 461 e 461-A do CPC). 2. A negativa de fornecimento de um medicamento de uso imprescindível, cuja ausência gera risco à vida ou grave risco à saúde, é ato que, per si, viola a Constituição Federal, pois a vida e a saúde são bens jurídicos constitucionalmente tutelados em primeiro plano. 3. A decisão que determina o fornecimento de medicamento não está sujeita ao mérito administrativo, ou seja, conveniência e oportunidade de execução de gastos públicos, mas de verdadeira observância da legalidade. 4. O bloqueio da conta bancária da Fazenda Pública possui características semelhantes ao seqüestro e encontra respaldo no art. 461, § 5º, do CPC, posto tratar-se não de norma taxativa, mas exemplificativa, autorizando o juiz de ofício ou a requerimento da parte a determinar as medidas assecuratórias para o cumprimento da tutela específica. (STJ, Resp nº 874.630/RS, Segunda Turma, Rel. Min. Humberto Martins, julg. 21.09.06).

É justamente o que se evidencia no julgamento do Recurso especial nº 1.069.810 pelo Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ADOÇÃO DE MEDIDA NECESSÁRIA À EFETIVAÇÃO DA TUTELA ESPECÍFICA OU À OBTENÇÃO DO RESULTADO PRÁTICO EQUIVALENTE. ART. 461, § 5º. DO CPC. BLOQUEIO DE VERBAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE CONFERIDA AO JULGADOR, DE OFÍCIO OU A REQUERIMENTO DA PARTE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. ACÓRDÃO SUBMETIDO AO RITO DO ART. 543-C DO CPC E DA RESOLUÇÃO 08/2008 DO STJ. 1. Tratando-se de fornecimento de medicamentos, cabe ao Juiz adotar medidas eficazes à efetivação de suas decisões, podendo, se necessário, determinar até mesmo, o sequestro de valores do devedor (bloqueio), segundo o seu prudente arbítrio, e sempre com adequada fundamentação. 2. Recurso Especial provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução 08/2008 do STJ.” (STJ. 1ª Seção. REsp 1.069.810/RS. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Publicado no DJ de 06/11/2013) - grifo nosso.

Essa possibilidade de bloqueio de valores da Administração, também foi evidenciada em decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 598722 RS:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL BLOQUEIO DE VERBAS PÚBLICAS PARA ASSEGURAR O FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. JURISPRUDÊNCIA REAFIRMADA. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. Relatório1. Recurso extraordinário interposto com base no art. 102, inc. III, alínea a, da Constituição da República contra o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça:“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. CUSTEIO DE TRATAMENTO MÉDICO. MOLÉSTIA GRAVE. BLOQUEIO DE VALORES EM CONTAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE. ART. 461, § 5º, DO CPC.(...) DECIDO.[...] 3. Razão jurídica não assiste ao Recorrente.4. No julgamento virtual do Recurso Extraordinário n. 607.582, Relatora a Ministra Ellen Gracie, este Supremo Tribunal assentou a relevância jurídica da controvérsia trazida nos presentes autos e reafirmou a jurisprudência anterior no sentido da “possibilidade do bloqueio de verbas públicas para garantir o fornecimento de medicamentos” (DJe 27.8.2010).Na mesma decisão, concluiu-se pela desnecessidade de que o tema fosse julgado pelo Plenário do Supremo Tribunal e pela possibilidade de decisões monocráticas sobre a matéria. Confira-se a do julgado:“ FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. POSSIBILIDADE DE BLOQUEIO DE VERBAS PÚBLICAS PARA GARANTIA. RATIFICAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA FIRMADA POR ESTA SUPREMA CORTE. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL”.E ainda os seguintes julgados:“ AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO.

CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. MEDICAMENTOS. FORNECIMENTO A PACIENTES CARENTES. OBRIGAÇÃO DO ESTADO. [...] Pelo exposto, nego seguimento ao recurso extraordinário (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). Publique-se. Brasília, 29 de novembro de 2010. Ministra CÁRMEN LÚCIA (STF - RE: 598722 RS, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 29/11/2010, Data de Publicação: DJe-236 DIVULG 06/12/2010 PUBLIC 07/12/2010).

Scotti e Dias (2011, p. 3) explicam que a reserva do possível, a discricionariedade política e a ausência de previsão orçamentária, são apenas “contra-argumentos” e não barreiras intransponíveis. No momento de proferir uma decisão que implique na efetivação de uma política pública ou concretização de um direito social, cabe ao julgador ponderar no caso concreto, todas essas questões levantadas, decidindo com proporcionalidade e razoabilidade.

Nesse ambiente foi concebido e refinado o princípio da razoabilidade ou proporcionalidade, produto da conjugação de idéias vindas de dois sistemas legais diversos, respectivamente: (I) da doutrina do devido processo legal substantivo do direito constitucional norte-americano, onde a matéria foi pioneiramente tratada; e (II) do princípio do estado de direito no âmbito do direito público alemão. Sem embargo da origem diversa, a esses princípios são subjacentes os mesmos valores: racionalidade, justiça, medida adequada, rejeição aos atos arbitrários ou caprichosos. O princípio da razoabilidade/proporcionalidade permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou administrativos quando: (a) não haja adequação entre o fim perseguido e o instrumento empregado; (b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo meio alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito fundamental (vedação do excesso); (c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida é de maior relevo do que aquilo que se ganha. (SCOTTI; DIAS, 2011, p. 4).

Significa verificar quais direitos estão envolvidos e qual o peso relativo de cada um deles, evitando-se decisões que determinam a concretização de um direito, mas imediatamente suprimam outro. Por essa técnica, pretende-se sacrificar o mínimo possível dos direitos e princípios envolvidos a fim de prolação de uma decisão mais justa e equânime.

Analisando os argumentos acima, constata-se, portanto, que mesmo a Administração arguindo a cláusula da reserva do possível e inexistência de dotação orçamentária, esta não pode eximir-se da responsabilidade de concretização de direitos constitucionais e de efetivação de políticas públicas. O Supremo Tribunal Federal já se manifestou de que não se trata de violação ao princípio de separação de poderes, mas de busca pela efetivação dos direitos constitucionais.

Em decisão recente, o Ministro Dias Toffoli asseverou que:

O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes, inserto no art. 2º da Constituição Federal.” ([RE 669.635-AgR](#), rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 17-3-2015, Segunda Turma, DJE de 13-4-2015.)

Denota-se, portanto, que apesar do princípio de separação de poderes estar disposto na Constituição Federal, assim como os direitos fundamentais, o Supremo Tribunal Federal têm prolatado decisões que impõe à Administração (*latu sensu*) a efetivação das políticas públicas sem que o princípio da reserva do possível seja invocado como fator determinante.

7. Considerações finais

Analisando as questões postas, verifica-se a relevância da implementação de políticas públicas e a necessidade de que o Estado e a sociedade civil participem ativamente desse processo.

Foi demonstrado qual o papel da sociedade civil e essencialmente qual a responsabilidade dos entes federados no que tange a implementação de políticas públicas a fim de concretizar um direito fundamental. O argumento utilizado pelo poder público se vale essencialmente da indisponibilidade financeira para a efetivação dos preceitos constitucionais.

A reserva do possível como justificadora da ausência de recursos financeiros, é levada em consideração, mas não é fator justificável à atuação negativa da Administração frente à concretização de direitos constitucionais.

É possível constatar, portanto, que da análise dos julgados acima mencionados e do entendimento doutrinário aqui exposto, que não há ofensa ao princípio de separação de poderes quando o Poder Judiciário impõe uma prestação positiva à Administração no sentido de promoção de políticas públicas e efetivação de direitos. O postulado de que as normas definidoras de direitos fundamentais possuem aplicabilidade imediata, têm ficado mais saliente em relação à impossibilidade estatal.

REFERÊNCIAS

ALVES, F. B. **Constituição e participação popular: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico político da democracia como direito fundamental**. Curitiba: Juruá, 2013.

ASSIS, V. H. S. O controle judicial das políticas públicas: a problemática da efetivação dos direitos fundamentais. In: **Revista Acadêmica da ESMAP**, Fortaleza, ano IV, n.1, 2012. Disponível em: http://www.mpce.mp.br/esmp/publicacoes/edi001_2012/artigos/09_Victor.Hugo.Siqueira.de.Assis.pdf Acesso em fev 2016.

BARROSO, L. R. Ativismo judicial e judicialização da política: meios de concretização dos direitos fundamentais. In: **Thesis**, Rio de Janeiro, v.5, n.1, p.23-32, 2012. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388> Acesso em fev 2016.

BRASIL, Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acesso em fev 2016.

_____, Supremo Tribunal Federal, Medida cautelar de arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 45 DF. Arguinte: Partido da Social Democracia Brasileira. Arguido: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Mello, 04 de maio de 2004. **Lex:** jurisprudência do STF. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm#ADPF - Políticas Públicas - Intervenção Judicial - "Reserva do Possível" \(Transcrições\)](http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm#ADPF-Políticas Públicas - Intervenção Judicial -) Acesso em fev 2016.

_____, Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em ação direta de inconstitucionalidade nº 1.905-7 RS. Recorrente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Recorrido: Governador do Estado do Rio Grande do Sul e outro. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, Brasília, 05 de março de 2004. **Lex:** jurisprudência do STF, v. 26, n. 312, 2005, p. 77-92. Disponível em: http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI_1905_RS_1278848412956.pdf?Signature=CKda3Yv3%2B6DdnozsO7t9p%2Fge1XM%3D&Expires=1455666504&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMBA&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=a5b1db72d5e6109cc3ef123b31d4e795 Acesso em fev 2016.

_____, Supremo Tribunal Federal, Recurso extraordinário nº 598722 RS. Recorrente: Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Defensor público geral-federal. , Relator: Min. Carmen Lúcia, Brasília, 06 de dezembro de 2010. **Lex:** jurisprudência do STF. Disponível em: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17600061/recurso-extraordinario-re-598722-rs-stf> Acesso em fev 2016.

_____, Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n ° 874.630/RS. Agravante: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Agravado: Alberto Olivier. Relator: Min. Humberto Martins, Brasília, 16 de junho de 2011. **Lex:** jurisprudência do STJ. Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21110598/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1245622-rs-2011-0046726-8-stj/inteiro-teor-21110599> Acesso em fev 2016.

_____, Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.069.810 RS. Recorrente: Neide Terezinha Garlet Belle. Recorrido: Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Brasília, 06 de novembro de 2013. **Lex:** jurisprudência do STJ. Disponível em:

<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24588336/recurso-especial-resp-1069810-rs-2008-0138928-4-stj/inteiro-teor-24588337> Acesso em fev 2016.

BUCCI, M. P. D. Buscando um conceito de políticas públicas e concretização de direitos humanos. In: **Direitos humanos e políticas públicas**, São Paulo: Pólis, 2001, p. 5-16. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/831/831.pdf>. Acesso em fev 2016.

BUCCI, M. P. D. Políticas públicas e direito administrativo. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v.133, p. 89-98, jan/mar. 1997.

COHN, A. Políticas sociais e pobreza no Brasil. In: **Planejamento e políticas públicas**. São Paulo, n.12, jun/dez 1995. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/138/140> Acesso em jan 2016.

DIEGUES, G. C. O controle social e a participação das políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. In: **Revista NAU Social** - v. 4, n. 6, p. 82-93, maio/out 2013. Disponível em: <http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewFile/284/247> Acesso em jan 2016.

DURIGUETTO, M. L. Sociedade civil e democracia: um debate necessário. In: **Libertas**, Juiz de Fora, v.8, n.2, p.83-94, jul/dez 2008, Disponível em: <http://libertas.ufjf.emnuvens.com.br/libertas/article/view/1790> Acesso em jan 2016.

EMERIQUE, L. B. Controle judicial das políticas públicas de direitos sociais. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, ano XIV, n. 89, jun 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9709&revista_caderno=9>. Acesso em fev 2016.

GONÇALVES, L. Políticas públicas e direitos sociais. In: **Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação - VX CONPEDI**, Manaus, 2006. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/leonardo_augusto_goncalves.pdf Acesso em fev 2016.

HESS, H. M. C. Ativismo judicial e controle de políticas públicas. In: **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, v. 18, n.30, p. 257-274, abr 2011. Disponível em: http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/article/viewFile/221/216 Acesso em fev 2016.

HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. In: **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, nov 2001, p. 30-41. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf> Acesso em jan 2016.

https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=iBP0AgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA65&dq=SURGIMENTO+DAS+POL%C3%8DTICAS+P%C3%9ABLICAS+NO+BRASIL&ots=aEbPfnAd63&sig=Vqu-JmWQ4qqOV_S8aUKHGUSdCIM#v=onepage&q&f=false

LEAL, G. S. Concretização da igualdade material e políticas públicas: visão do Supremo Tribunal Federal. In **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 36, p. 173-191, abr 2013. Disponível em: http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/article/viewFile/377/342 Acesso em fev 2016.

LÊNIO, L. S. O Rubicão e os quatro ovos do condor: de novo, o que é ativismo? In: Consultor Jurídico, jan 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-jan-07/senso-incomum-rubicao-quatro-ovos-condor-ativismo> Acesso em mar 2016.

MORAES, A. **Direito constitucional**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES, D. P. H. Efetividade dos direitos sociais: Reserva do possível, mínimo existencial e ativismo judicial. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, ano XIII, n. 6, maio 2010. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7701>. Acesso em fev 2016

RIBAS, G. P. P; FILHO, C. F. M. S. A judicialização das políticas públicas e o Supremo Tribunal Federal. In: **Direito, Estado e Sociedade**, n.44, p.36 a 50, jan/jul 2014. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/a_judicializacao_das_politicas_publicas_e_o_supremo_tribunal_federal.pdf Acesso em fev 2016.

RIBEIRO, A. P. O Judiciário como poder político no século XXI. In: **Revista de informação legislativa**, Brasília, ano 36, n 144, out/dez 1999. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533/r144-06.PDF?sequence=4> Acesso em março 2016.

ROCHA, R. S. K. A eficácia dos direitos sociais e a reserva do possível. In: **Revista da Advocacia Geral da União**, ano 5, novembro 2005. Disponível em: http://www.escola.agu.gov.br/revista/Ano_V_novembro_2005/rosalia-eficacia.pdf. Acesso em fev 2016.

SANTOS, M. D. O. A utilização dos remédios constitucionais para o exercício da cidadania. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 106, nov 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12417>. Acesso em mar 2016.

SILVA, S. C. Sociedade Civil e poder local: participação nos conselhos municipais gestores de políticas públicas para a ampliação do debate do desenvolvimento local. In: **CODE - I Circuito de Debates Acadêmicos**, 2011, Brasília - DF. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo22.pdf> Acesso em jan 2016.

SILVA, V. D. [Ativismo judicial e judicialização da política: meios de concretização dos direitos fundamentais](#). In: **Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 2002, 16 jun. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/28333>>. Acesso em: fev. 2016.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil** [online]. 3 ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006. Disponível em: https://play.google.com/books/reader?id=iBP0AgAAQBAJ&printsec=frontcover&output=reader&hl=pt_BR&pg=GBS.PP1.w.0.0.0.3

VALLE, V. L. Judicialização das políticas públicas no Brasil: até onde podem nos levar as asas de Ícaro. In: **Revista Jurídica do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**, n.6, 2013. In: <http://app.tjrj.jus.br/revista-juridica/especial/files/assets/downloads/publication.pdf> Acesso em fev 2016.