

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

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I**

**REGINA VERA VILLAS BOAS**

**YURI SCHNEIDER**

**JULIA MAURMANN XIMENES**

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

---

D598

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Julia Maurmann Ximenes, Regina Vera Villas Boas, Yuri Schneider – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-183-8

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://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. Direitos Sociais. 3. Políticas Públicas.  
I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



**CONPEDI**

Conselho Nacional de Pesquisa  
e Pós-Graduação em Direito

# XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

## DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

---

### **Apresentação**

Entre os dias 6 e 9 de julho o XXV Encontro Nacional do CONPEDI ocorreu em Brasília, com o tema Direito e Desigualdades: diagnósticos e perspectivas para um Brasil justo.

Diante da pertinência com esta temática, o grupo de trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas se reuniu em três diferentes salas, e a presente apresentação trata do primeiro grupo.

A histórica desigualdade social brasileira é o contexto da maioria das discussões, conduzidas ainda para o papel dos diferentes atores jurídicos na efetivação dos direitos sociais a partir da promulgação da Constituição de 1988.

Inicialmente os trabalhos retomaram questões mais conceituais da relação entre Direito e Políticas Públicas como a judicialização, a dignidade da pessoa humana, o papel do Estado, do Poder Judiciário, o mínimo existencial e a reserva do possível.

Outra grande temática foi a judicialização da saúde: aqui sete trabalhos analisaram os desafios deste fenômeno, inclusive com a análise de casos específicos, da gestão orçamentária e da nova abordagem na problematização sobre o papel do Poder Judiciário na efetivação dos direitos sociais – o estado de coisas inconstitucional.

O terceiro direito social debatido em vários trabalhos foi a educação. Aqui as pesquisas contribuíram com importantes reflexões a partir da análise de casos, como Belo Horizonte e Rio de Janeiro, dentre outras perspectivas.

Para finalizar, a discussão envolveu trabalhos relacionados com a corrupção como “mecanismo de esvaziamento das políticas públicas” e pesquisas sobre políticas públicas de alívio a pobreza no Brasil.

O debate continua, mas esperamos que mais uma vez a publicação dos trabalhos discutidos contribua para a pesquisa jurídica brasileira sobre a efetivação dos direitos sociais.

Boa leitura!!!

Julia Maurmann Ximenes – IDP/CONPEDI

Yuri Schneider – UNOESC

Regina Vera Villas Boas – UNISAL

**A EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS E A TAREFA  
ESTATAL DE GARANTIR A DIGNIDADE HUMANA ATRAVÉS DAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**THE EFFICACY OF THE FUNDAMENTAL SOCIAL RIGHTS AND THE STATE  
TASK TO PROMOTE THE HUMAN DIGNITY THROUGH PUBLIC POLICIES**

**Yuri Schneider  
Rodrigo Espiúca dos Anjos Siqueira**

**Resumo**

Este trabalho intenciona encontrar na dignidade da pessoa humana um dos fundamentos para a elaboração das políticas públicas de proteção e concretização dos direitos fundamentais sociais. Nesta tarefa, descreve, ainda que de maneira breve, as definições de dignidade da pessoa humana. Tece considerações sobre o conceito de política pública e suas relações com a dignidade da pessoa humana, na tentativa de encontrar nesta o fundamento dos programas de ação governamental. Em seguida explora brevemente o tema da eficácia dos direitos fundamentais na Europa e na ordem jurídica brasileira, e os fundamentos das políticas públicas de efetivação dos direitos fundamentais sociais.

**Palavras-chave:** Políticas públicas, Direitos fundamentais sociais, Dignidade da pessoa humana

**Abstract/Resumen/Résumé**

This work aims to find the human person dignity principle as a fundament for the creation of public policies for the protection of the fundamental social rights. To achieve its goals, this article describes, though briefly, some definitions on human person dignity. It also considers the concept of public policies and its relations with the human person dignity, aiming to find this principle as the fundament of the governmental action programs. In continuation, it briefly explores the efficacy of the fundamental rights in Europe and in Brazilian internal law, and the public policies for satisfaction of the fundamental social rights.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public policies, Fundamental social rights, Human person dignity

## **INTRODUÇÃO**

O grande problema dos direitos humanos não reside na fundamentação ou justificativa, mas sim na garantia e proteção destes direitos, já que este problema não é de ordem filosófica, mas política.

As Constituições modernas têm, em sua grande maioria, por base a proteção dos direitos humanos, sendo esta proteção dependente da existência de democracia que leva à paz. Esta afirmação é fortalecida pela constatação de que o Estado Moderno trouxe uma nova relação política entre o Estado e o particular, transferindo o eixo de importância que antes estava na pessoa do soberano, para o cidadão e seus direitos.

A afirmação dos direitos do homem nasce de uma troca de perspectiva, onde o foco da relação política entre os atores sociais passa ser o cidadão em suas relações intersubjetivas com seus pares e com o Estado. Com a evolução deste novo paradigma, cria-se o ambiente para o entendimento da importância do reconhecimento dos direitos de um cidadão que extrapola as fronteiras da sua sociedade nacional, daí surgindo a Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Na distinção entre direitos sociais e liberdades tradicionais, pode-se afirmar que os primeiros dependem de obrigações positivas e os últimos são correlatos a um não fazer, a uma obrigação negativa.

Este trabalho pretende demonstrar a possibilidade de encontrar na dignidade da pessoa humana um dos principais fundamentos das políticas públicas de efetivação dos direitos fundamentais sociais.

Para tanto, inicialmente, irá descrever, ainda que de forma sucinta, o conceito de dignidade da pessoa humana e sua importância para os direitos humanos e fundamentais sociais, expondo razões para encontrar neste importante princípio constitucional a razão e fundamento da ação estatal de proteção e defesa dos direitos humanos e, especialmente, dos direitos fundamentais sociais, apresentando o indivíduo como sujeito de direitos.

Por fim, este trabalho relaciona esta dignidade da pessoa humana e as políticas públicas, com vistas a indicar quais os motivos para encontrar nesta o fundamento para a criação e implementação das referidas políticas, aqui entendidas como programas de ação visando a garantia de direitos dos cidadãos.

### **1. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA**

Para Sarlet a tarefa de definir dignidade humana não é das mais fáceis, entretanto, a maneira mais fácil de concluir esta tarefa é através da identificação de situações em que se vislumbram violações a esta mesma dignidade. Uma vez que a dignidade é vivenciada nas experiências concretas de cada um, a identificação de situações concretas de violação é instrumento útil para a construção de uma definição de dignidade humana. (SARLET, 2009, p. 18)

Digno de nota que a dignidade humana, sendo característica inerente ao ser humano, e por isso mesmo, deve ser entendida como qualidade intrínseca e qualificadora do indivíduo como ser humano, e, deve ainda ser tida como irrenunciável e inalienável, pois é parte imprescindível da constituição mesma da pessoa. Jamais poderá ser concedida ou imputada através de lei ou qualquer outro dispositivo legal, nem mesmo ser objeto de pretensão de direitos. A dignidade humana é, na verdade, atributo próprio do ser humano e, por isso, não poderá ser-lhe retirada em nenhuma hipótese, mesmo quando o próprio humano praticar atos atentatórios contra a dignidade do próximo ou dele mesmo. (SARLET, 2009, p. 20-22).

A manifestação visível da dignidade humana é a concreta autodeterminação responsável da pessoa, sendo a mesma alvo da proteção, garantia e respeito por parte dos demais na intersubjetividade relacional. Leve-se em conta que a autodeterminação não precisa ser exercitada para ser entendida como dignidade, em outras palavras, a potencialidade de autodeterminar-se é, também, considerada como dignidade. Assim, mesmo aqueles incapazes no caso concreto, são detentores da mesma dignidade reconhecida a todas as pessoas. (SARLET, 2009, p. 22-23)

Sob a perspectiva da intersubjetividade, a dignidade da pessoa humana representa uma obrigação geral de respeito, que se verifica e se concretiza em uma relação de direitos e deveres correlatos, não podendo estes direitos e deveres ser entendidos como de natureza simplesmente instrumental, mas como indispensáveis ao desenvolvimento pessoal e coletivo de todos os seres humanos em sociedade.

Assim, entendida a dignidade da pessoa humana como realizável nas relações intersubjetivas, este reconhecimento e realização exigirá também o reconhecimento de uma dimensão cultural desta dignidade, sem, contudo, relativizar a dignidade a tal ponto de não mais poder a definir ou identificar suas violações. Portanto, a dignidade realiza-se em atos, direitos e deveres de cada ser humano, considerados em seu caráter individual e culturalmente relativo, mas não pode ser diminuída ao ponto de entendê-la apenas como prestação, de forma

a buscar a sua proteção meramente como direito, sob pena de perder a sua característica de qualidade intrínseca ao ser humano.

Por ser atributo intrínseco e indispensável ao ser humano, a dignidade, além de ser encarada como limite aos atos estatais (aqui considerada em sua dimensão defensiva), a dignidade da pessoa humana deve ser entendida como tarefa do Estado (quando entendida em sua dimensão prestacional), sendo, portanto, um objetivo estatal a ser alcançado, a garantia desta mesma dignidade a todas as pessoas. Deve o Estado aplicar seus recursos na proteção, bem como na realização da dignidade. (SARLET, 2009, p. 32)

Por isso, quando não se puder verificar o respeito pela vida, integridade física e moral de uma pessoa, e mesmo quando as necessidades básicas (aqui entendidas como condições mínimas para a existência digna) não estiverem garantidas e quando a liberdade de escolha e autodeterminação não estiver presente e não puder ser exercitada há, aí, flagrante desrespeito à dignidade da pessoa humana, correndo, inclusive, o risco de ver a pessoa subordinada e tolhida de seu atributo intrínseco e sujeita a ser objeto de arbítrio e injustiça.

Ainda nas palavras de Sarlet:

“Assim sendo, tem-se por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições essenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.” (SARLET, 2009, p. 37)

Como se vê, a dignidade da pessoa humana é atributo intrínseco e característico do ser humano, e que o torna detentor do direito de ver realizada e ter protegida, pela comunidade e pelo Estado, esta sua qualidade essencial. Esse direito de proteção e realização importa em uma gama de direitos e deveres, para os particulares e para o Estado, que garantam um mínimo de condições essenciais para uma vida com saúde mental e fisiológica, bem como impeçam que outros indivíduos e mesmo o Estado pratiquem atos que atinjam ou diminuam sua característica essencial de ser humano, ou seja, a sua dignidade de pessoa humana.

Para Häberle, a dignidade humana tem forte influência na Constituição Alemã, embora ainda não esteja positivada no rol dos direitos mais importantes. Esta influência se dá também na esfera sócio-econômica, como limite à liberdade individual neste aspecto da vida social. (HÄBERLE, 2009, p. 48)

Entendida como a base de todos os direitos fundamentais, a dignidade humana também deve ser considerada um valor jurídico dotado de ascendência sobre os demais valores e princípios. Isso se deve à pré-existência da dignidade, que é inerente ao ser humano, à positividade das garantias e proteções dadas à dignidade da pessoa humana, só concretizadas através do processo legislativo.

A análise da jurisprudência feita por Häberle, o leva a constatar que a dignidade humana é, na realidade, um “princípio constitutivo basilar” que impede o Estado de fazer dos homens objetos de arbítrio ou lhes sujeite a tratamento que deles retire ou diminua o status de sujeito de direitos. Dessa análise também apreende o autor que a individualidade do sujeito é algo intocável e deve ser protegido em virtude de decorrer da dignidade humana de cada um. Por força do caráter comunitário da dignidade humana faz-se necessário estudar aprofundadamente os deveres e direitos decorrentes desta qualidade humana. Em especial, o autor menciona um olhar para o meio ambiente sadio como direito decorrente da dignidade humana na sua dimensão comunitária. (HÄBERLE, 2009, p. 55-57)

Em vários Tribunais, a exemplo do Constitucional Federal, o autor encontra uma jurisprudência “impregnada” do conceito de dignidade humana como limite absoluto para a restringibilidade dos direitos fundamentais. Essa irradiação também se dá na esfera do direito privado. Na jurisprudência do Tribunal Constitucional da Baviera, sob a égide do artigo 100 da Constituição da Baviera, percebe o autor, claras e fortes influências da dignidade humana e uma evidente irradiação deste conceito sobre os direitos fundamentais individualmente tomados, bem como a utilização da fórmula do núcleo da personalidade. (HÄBERLE, 2009, p. 60-61)

Apesar de quaisquer imprecisões na conceituação de dignidade humana, pode-se afirmar que a dignidade humana deve ser considerada como um valor moral singular, específico da pessoa em si mesma e não a partir de outros valores ou princípios.

Assim, a dignidade humana deve ser especialmente utilizada na defesa de direitos das pessoas inseridas em setores sociais mais vulneráveis, a exemplo dos transexuais, ou daqueles com capacidade processual limitada, tais como os interditados ou doentes mentais. Na esfera prestacional da dignidade devem as decisões e atos estatais ultrapassar o mínimo necessário à manutenção da vida, sendo a tarefa do Estado fornecer e garantir condições para uma vida digna, entendida esta como mais do que o simples direito de alimentar-se.

Isso se depreende da análise das decisões do Tribunal Administrativo Federal da Alemanha. Já na esfera trabalhista, as decisões aplicam a dignidade humana de maneira mais próxima ao conceito do direito geral de personalidade, pugnano por uma relação de emprego humanamente digna e impondo ao empregador um dever de cuidado e assistência. Isso é entendido como um direito da personalidade específico na esfera trabalhista. (HÄBERLE, 2009, p. 66-67)

Neste aspecto, em especial, vislumbra-se a dignidade da pessoa humana como fundamento para a aplicação da teoria da eficácia direta ou imediata dos direitos fundamentais nas relações entre particulares, vez que as relações trabalhistas são, em sua maioria, realizadas entre indivíduos e corporações de âmbito privado.

Apesar de tudo anteriormente citado o autor não percebe, na jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal, uma fórmula suficientemente clara e de fácil aplicabilidade a respeito do que seja dignidade humana. Isso o leva a ponderar sobre as implicações da influência da cultura e da religião sobre o conceito de dignidade humana. Considerado o conceito de dignidade humana como algo culturalmente dependente, faz-se necessário que não se limite este conceito ao conteúdo moral de uma única cultura, mas que se busquem determinados componentes fundamentais da dignidade humana que perpassem todas as culturas e que, desta forma, componham um conceito mais amplo e de aplicabilidade não restrita e impeçam uma conceituação reducionista do que seja dignidade humana. (HÄBERLE, 2009, p. 77-79)

Assim, pode-se afirmar que o Estado, na realização da dignidade humana, deve perseguir a meta de transformar os cidadãos em sujeitos de suas ações. Então a dignidade humana será, neste sentido, um reflexo da relação entre o Estado e os cidadãos, superando a separação entre Estado e sociedade e realizando uma relação Estado e sociedade-cidadão.

Outro aspecto relevante na construção do conceito de dignidade é que, na atualidade, esta construção se dá através da interação entre diversas sociedades e suas culturas, em especial no tocante aos pactos de Direitos Humanos. Isso quer dizer que a dignidade humana tem referências culturais relativas e se aproveita de contextos culturais diversos, na busca por adquirir feições universais. Em outras palavras, não pode a dignidade humana utilizar-se de valores morais específicos de uma única cultura se tem a pretensão de ser aplicada em contextos variados e em caráter universal.

Quando a dignidade humana adquire feições universais e é desenvolvida uma cultura global de dignidade humana e uma cultura de liberdade que a realiza, podemos considerar estas como forças constitutivas da democracia. Desta forma, a dignidade humana, como um direito de participação e conformação política se traduz em um direito fundamental à democracia. Estes direitos individuais são, por um viés, fundamentos da democracia e, por outro, direitos fundamentais concedidos às pessoas. Considerados em sua totalidade, estes direitos individuais e fundamentadores, são a constituição de povo em um Estado constitucional.

Häberle, afinal, define a dignidade humana, compreendida em um caráter cultural e científico, como um bem jurídico de ordem constitucional de elevado valor, ao aplicar a fórmula-objeto de Dürig. Afirma ainda que esta dignidade é concretizada no mundo pragmático do sistema jurídico através da experimentação aliada à ciência. Concretização esta sempre vinculada à casuística dos casos concretos. A sua conexão com os direitos fundamentais individualmente considerados e com os objetivos do Estado, forçosamente nos leva a concluir pela definição do cidadão como sujeito. Conforme se depreende da lição abaixo:

“Dignidade humana, compreendida científico-culturalmente, é interpretada, num primeiro passo, como ‘bem jurídico-constitucional’ de primeira grandeza, mediante auxílio da fórmula-objeto de Dürig. Num segundo momento, ela é concretizada jurídico-pragmaticamente de modo científico-experimental e com base nos exemplos recolhidos da casuística dos casos concretos (‘tese dos dois passos’ – Zweischritt-These). Sua conexão com os direitos fundamentais individualmente considerados e com os ‘objetivos estatais’ permite uma definição a partir do homem-sujeito.” (HÄBERLE, 2009, p. 101)

Portanto, para se desfrutar de um estado jurídico é imprescindível que se reconheça à pessoa o status de sujeito, sendo evidente que este status não é pressuposto para tal reconhecimento, mas, tão somente, resultado direto. Assim, reconhecimento significaria uma proteção jurídica da dignidade e estaria assentado no dever de proteger a dignidade através da garantia de alguns direitos de prestação: defesa de direitos, garantias ao desenvolvimento da personalidade e da individualidade e, também, à auto-ordenação nas relações intersubjetivas e em relação ao Estado.

Desta forma, o Estado tem, dentre as suas atribuições, a de preservar, garantir e promover a defesa da dignidade da pessoa humana. A atividade administrativa do Estado deve ser voltada à garantia e proteção da dignidade humana e às atividades de satisfação das necessidades básicas dos cidadãos. É a este respeito que se refere o próximo ponto deste trabalho.

## **2. A EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS E A TAREFA ESTATAL DE GARANTIR A DIGNIDADE HUMANA ATRAVÉS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Afirma Bobbio que a multiplicação dos direitos humanos se deu por três motivos: a) o aumento de bens jurídicos tutelados, com a intervenção direta do Estado para garantir a transição de direitos de liberdade para os políticos e sociais; b) a ampliação da titularidade de certos direitos, que passam de proteger apenas ao sujeito singular para proteger também grupos de indivíduos, por exemplo, os direitos étnicos, e; c) a especificação de categorias de tratamento do ser humano, quando deixa-se de olhar apenas o homem genérico para a observação de critérios de singularização, considerando o contexto pessoal do sujeito de direitos. (BOBBIO, 2004, p. 63)

Esta multiplicação aconteceu, ainda conforme Bobbio, prioritariamente em relação aos direitos sociais. Este novo patamar de proteção reconhece novos sujeitos de direitos e esse aumento de sujeitos dá nascimento ao problema do concreto reconhecimento de direitos, reclamando do Estado uma nova postura de intervir nos aspectos privativos de seus cidadãos, com o objetivo de proteger e garantir os novos direitos. (BOBBIO, 2004, p. 64-65)

A ampliação dos direitos sociais está intimamente ligada às mudanças sociais e às inovações tecnológicas e ao progresso econômico, que dão nascimento a novas demandas por reconhecimento de direitos. Assim, os direitos do homem estão sempre defasados, especialmente os sociais, em relação à norma e aplicação desta. Devendo as forças políticas empenhar-se, diligentemente, na solução desta questão.

Ainda se faz necessária uma aprofundada discussão no tocante à eficácia dos direitos fundamentais, especialmente em relação aos direitos fundamentais prestacionais que, por muitas vezes, são reconhecidos através de “normas programáticas, normas-objetivo, imposições legiferantes mais ou menos concretas”, que exigem, desta forma, uma intervenção legislativa para alcançarem eficácia e aplicabilidade. A técnica de positivação de tais direitos influenciará diretamente na posição jurídica que este assumirá. Os direitos fundamentais possuem o que Sarlet vai chamar de “multifuncionalidade”, e, portanto, dividem-se em dois grandes grupos: os direitos de defesa e os direitos à prestação. Os primeiros são conhecidos como aqueles atinentes à proteção e exercício da liberdade e igualdade; os segundos, porém, são divididos em dois grupos, os direitos à prestação em sentido estrito e os direitos à prestação em sentido amplo. Aqueles em sentido estrito são entendidos como os direitos

sociais de natureza prestacional, e os direitos em sentido amplo são relativos à participação na organização social e comunitária. (SARLET, 2011, p. 258-260)

Estes direitos fundamentais de natureza prestacional são aqueles que o Estado deve garantir através de políticas públicas, ou programas de ação governamentais com o objetivo de satisfazer as necessidades básicas dos cidadãos.

### **2.1. A eficácia dos direitos fundamentais na ordem jurídica internacional europeia**

Os Direitos Fundamentais Sociais podem ser instituídos através de normas nacionais ou internacionais, e mesmo supranacionais, tem-se na celebração de acordos e convênios a principal maneira de instituir, no âmbito internacional, os Direitos Fundamentais Sociais. Há, no plano internacional, vários diplomas legais dotados de obrigatoriedade jurídica, bem como, outros tipos de declarações de direitos fundamentais sem a capacidade de ser impostos aos países e nem de forçá-los agir de determinada maneira desejável.

No continente europeu, a tarefa inicial de fomentar e promover os Direitos Fundamentais Sociais coube ao Conselho da Europa, por ser a organização mais antiga reunindo países europeus, cuja sede estava em Estrasburgo. Este importante Conselho foi fundado em 1949, por dez países fundadores, contando, atualmente, com quarenta e quatro membros. Sua atuação na esfera pública é menos influente do que a Comunidade Europeia. (HOHNERLEIN, 2003, p. 264-265)

A revisão e complementação do sistema de controle a respeito da implementação dos Direitos Fundamentais ocorreu na década de 1990, através da criação de um sistema facultativo de oferecimento de queixas coletivas, sendo impossível a vinculação, ao Tribunal Europeu de Direitos Humanos, uma “Secção Especial de Direitos Sociais”, e, desta forma, incrementar a efetividade dos direitos sociais. Ademais, criaram-se meios de facilitar a utilização, através de petições individuais, do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, em Estrasburgo, e da Comissão Europeia de Direitos Humanos, com vistas à proteção de pretensões relativas a direitos sociais. (HOHNERLEIN, 2003, p. 268)

Uma integração regional adquire uma conotação muito significativa no campo econômico, tendo sido apontada como remédio necessário para a sobrevivência dos Estados no sistema mundial, caracterizado por profundas e constantes alterações e pelos diferentes graus de polarização econômica, política, comercial e tecnológica. Atos jurídicos posteriores

reconheceram determinados direitos sociais como fundamentais em conexão com a seguridade social de trabalhadores migrantes.

A concessão de direitos ao indivíduo mediante um programa de política social, sem, contudo, a possibilidade de validade imediata, através da adoção da Carta Comunitária dos Direitos Fundamentais Sociais dos Empregados, é tentativa inócua de efetivação de direitos. Ademais, a partir de dezembro de 2000, foi editada a Carta Européia dos Direitos Fundamentais, onde constam, mesmo após intensas divergências, alguns direitos fundamentais econômicos e sociais, pareados com os clássicos direitos individuais de liberdade e igualdade.

Assim, percebe-se o aparecimento do protecionismo como necessidade vital no sentido de promover uma resposta comum e eficiente diante dos desafios, principalmente sociais, confrontados com o advento dos processos de globalização, de crescimento, e suas múltiplas facetas que impuseram intensas transformações nas bases do sistema europeu. Neste sentido, a atuação conjunta possibilitou o ingresso de antigos países socialistas vizinhos e favoreceu a formação de um mercado único pela instituição de normas comuns de proteção dos cidadãos, especialmente dos trabalhadores.

Dentre as principais barreiras à eficácia da Carta Social Europeia, tem-se que a própria Carta oferecia algumas possibilidades especiais de opção, uma vez que, os países, no momento de adoção, poderiam indicar apenas alguns dos direitos sociais para adquirirem caráter vinculante ao seu direito interno. Isso se justifica como tentativa de facilitar a adoção da Carta, porém, causando um enfraquecimento do conjunto de direitos protegidos, já que os adotantes tinham a possibilidade de escolher apenas alguns direitos em detrimento de outros de mesma importância.

Com a finalidade de exercer e facilitar fiscalização das violações dos direitos consignados na Carta Social Europeia foi criado um sistema de relatórios, sem, contudo, a possibilidade de imposição de sanções jurídicas em casos de violação. O fundamento deste processo de controle reside na prestação de relatórios nacionais, de apresentação bienal e obrigatória, dos países signatários perante o Secretário Geral do Conselho da Europa. Ainda Neste procedimento de controle, observa-se a atuação de três órgãos específicos: 1) A Comissão Européia de Direitos Sociais (CEDS); 2) A Comissão de Governo; 3) A Comissão de Ministros, que é formada pelos Ministros das Relações Exteriores de cada país-membro do Conselho da Europa. (HOHNERLEIN, 2003, p. 273-277)

Contudo, no tocante à eficácia de tais direitos no âmbito do direito interno dos países signatários da Carta Social Europeia, necessário se faz aprofundar os estudos para identificar se ainda são demandados outros atos concretizadores adicionais, na hipótese em que os direitos fundamentais sociais continuam a ser entendidos como normas programáticas sem a possibilidade de aplicação imediata.

Mas, quando comparadas a eficácia e efetividade dos Direitos protegidos pela Carta Social Europeia e a Convenção Europeia de Direitos Humanos, conclui-se que, qualitativamente, os direitos consagrados na Convenção estão protegidos com maior eficácia do que os direitos da Carta, uma vez que, ao inverso da Carta, a Convenção não oferece alternativa de ratificação parcial ou eletiva, já que sua vinculação é sempre integral para os seus signatários. Isso é verdade ainda porque a Convenção Europeia de Direitos Humanos usufrui de aplicação imediata relativamente aos Estados-Membros, igualmente no plano interno, permitindo aos indivíduos a oportunidade de invocar os direitos contidos na Convenção, diretamente nos seus tribunais nacionais.

## **2.2. A eficácia dos direitos fundamentais na constituição federal de 1988**

Na doutrina brasileira ainda se faz necessária uma aprofundada discussão no tocante à eficácia dos direitos fundamentais, especialmente na positivação dos direitos fundamentais prestacionais que, por muitas vezes, são reconhecidos através de “normas programáticas, normas-objetivo, imposições legiferantes mais ou menos concretas”, que exigem, desta forma, uma intervenção legislativa para alcançarem eficácia e aplicabilidade. (SARLET, 2011, p. 258-260)

Sarlet afirma que os direitos fundamentais possuem “multifuncionalidade”, e, portanto, dividem-se em dois grandes grupos: os direitos de defesa e os direitos à prestação. Os primeiros são conhecidos como aqueles atinentes à proteção e exercício da liberdade e igualdade; os segundos, porém, são divididos em dois grupos, os direitos à prestação em sentido estrito e os direitos à prestação em sentido amplo. Aqueles em sentido estrito são entendidos como os direitos sociais de natureza prestacional, e os direitos em sentido amplo são relativos à participação na organização social e comunitária. (SARLET, 2011, p. 260)

A CF 1988 garante a aplicabilidade imediata das normas de direitos e garantias fundamentais, conforme o artigo 5º, § 1º. Contudo, faz-se necessário verificar se esta garantia é estendida a todos os direitos fundamentais. Dentre as várias posições existentes na doutrina pátria atualmente, existe a que afirma, em virtude de não haver diferenciação no tocante à

natureza dos direitos de liberdade ou direitos sociais, que é possível considerar que há aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, mesmo daqueles que não estão elencados no artigo 5º da CF 1988.

Existem, contudo, várias outras posições doutrinárias a respeito da aplicabilidade imediata de tais direitos, o autor menciona expressamente três: A) a que afirma que faz-se necessária uma “*interpositio legislatoris*” para a concretização de tais direitos; B) a que diz que os direitos fundamentais, na medida do possível, são diretamente aplicáveis (com duas exceções: quando a CF remete à necessidade de edição de lei; e, quando a norma de direito fundamental não contiver elementos mínimos indispensáveis à sua aplicabilidade); C) a que advoga a inexistência de normas programáticas na Constituição brasileira, na medida que a norma consagradora da aplicabilidade imediata é aliada com medidas processuais de garantia dos direitos fundamentais. (SARLET, 2011, p. 262-265)

Contudo, deve-se observar com certa cautela a possibilidade, sempre presente, da intervenção do judiciário na concretização dos direitos fundamentais sociais prestacionais.

Sarlet afirma ainda que a remoção de lacunas pelo Poder Judiciário, viabilizando a fruição de tais direitos é uma alternativa a ser considerada, até mesmo como regra geral, mas, sempre levando em consideração os limites desta atividade, tais como a “reserva do possível, a falta de qualificação ou legitimação dos tribunais para a implementação de determinados programas socioeconômicos, bem como a colisão com outros direitos fundamentais” que exercerão grande influência nas decisões. Portanto, importante que se entenda a aplicabilidade direta e imediata com as devidas ressalvas, tendo em mente a sua natureza de princípio, na luta pela efetividade máxima dos direitos humanos fundamentais. (SARLET, 2011, p. 269-271)

Contudo, não há aceitação plena e inquestionável desta eficácia imediata, nem mesmo na jurisprudência dos Tribunais Superiores no Brasil. Tome-se como exemplo a decisão do STF sobre o direito de greve dos funcionários públicos. Nesta decisão o STF afirma que tal direito fundamental social é dependente de concretização legislativa, pois trata-se de norma de eficácia limitada. Tal postura culminou com a decretação da inconstitucionalidade por omissão, pela ausência de regramento.

Há, entretanto, por parte dos ministros do STF, várias manifestações a favor da defesa dos direitos fundamentais, inclusive sob a argumentação de que há violação da Constituição no fato dos legisladores serem omissos na concretização de direitos fundamentais essenciais à

dignidade das pessoas. Os cidadãos não podem ser prejudicados por esta suspensão de direitos. Assim, é possível concluir que, quando se tratem de direitos fundamentais de defesa, a “presunção de aplicabilidade imediata e a máxima da maior eficácia possível devem prevalecer”, de forma que os juízes e tribunais também sejam atores na aplicação de normas aos casos concretos, na viabilização de tais direitos plenamente. (SARLET, 2011, p. 276-279)

No tocante aos direitos prestacionais, não se pode afirmar que há uniformidade entre os doutrinadores e mesmo entre os Tribunais Superiores do Brasil, em especial em virtude de estes demandarem uma conduta positiva do Estado.

Para Sarlet, contudo, não deve haver diferenciação entre tais direitos, sendo os direitos prestacionais autênticos direitos fundamentais e, por isso, devem receber o mesmo tratamento, à luz do disposto no artigo 5º, § 1º, da CF 1988. (SARLET, 2011, p. 280-281)

Os direitos prestacionais demonstram uma dimensão positiva, que, embora não exclua uma dimensão negativa, é a preponderante, vez que demanda uma conduta ativa do Estado na concretização de tais direitos. Os direitos de defesa possuem preponderante dimensão negativa, vez que a sua concretização não demanda conduta ativa do Estado, mas uma abstenção, uma postura de não intervenção. (SARLET, 2011, p. 282)

Assim, os direitos prestacionais ocupam-se de implementar melhores condições de vida aos sujeitos. Tais prestações devem tratar de distribuir recursos ou equacionar a distribuição inadequada e injusta. Já os direitos de defesa ocupam-se de garantir “liberdade e igualdade abstrata”. Por isso que os direitos sociais prestacionais demandam uma atuação estatal na esfera legislativa, com vistas à garantia e concretização das normas de direitos fundamentais sociais.

Estas normas programáticas são possuidoras de uma normatividade que é considerada insuficiente para lhes conceder a plena eficácia. Contudo, pode-se afirmar que “todas as normas consagradoras de direitos fundamentais são dotadas de eficácia e, em certa medida, diretamente aplicáveis já ao nível da constituição e independentemente de intermediação legislativa.” (SARLET, 2011, p. 292-295)

A atuação do poder público na garantia e promoção dos direitos prestacionais, dá-se através da elaboração e implementação de políticas públicas, pelo que, faz-se necessário explicitar o entendimento do que sejam estas ferramentas estatais de garantia e promoção de direitos sociais, em especial os prestacionais.

### 3. CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA

Na relação entre política e direito, pode-se afirmar que existe um obstáculo a ser transposto entre ambos, entendido pela tradição formal. A solução para superação de tal barreira é proposta como “solução técnico-institucional”, traduzida pela dispensa de mediação institucional na interação das partes envolvidas no diálogo social; e, pela “promoção equalizadora da comunicação” entre os grupos sociais, com especial enfoque nas diferenças entre as pessoas. Atualmente, pode-se identificar quatro novos paradigmas do direito administrativo pós-moderno: a legitimidade, a finalidade, a eficiência e o resultado. Assim, se percebe a democracia se impondo como, na transcendência do conceito de legalidade, verdadeiro postulado do constitucionalismo atual, atribuindo às constituições, mais do que caráter declaratório de direitos, o condão constitutivo de direitos. (SILVA, 2012, p. 65)

A efetiva compreensão sobre o objeto das políticas públicas é determinante para o seu sucesso, ao passo que a sua eficácia é diretamente proporcional à intensidade da articulação dos agentes, públicos e privados. Estas políticas podem ser classificadas como: políticas de Estado, compreendidas como aquelas realizadas pelo governo e de caráter indelegável; e, as políticas de governo, que podem ser realizadas em conjunto com os particulares, são passíveis de delegação, podendo até mesmo, ser descontinuadas. (SILVA, 2012, p. 66)

Na elaboração do conceito de políticas públicas há que se levar em consideração vários aspectos, em especial: a relação entre o planejado e o executado; as várias identidades dos envolvidos; a inserção da ação do governo, não limitada à promulgação de atos normativos; os objetivos específicos; e, por fim, a capacidade de transformação dos atos executados, entendidos como processo contínuo. No tocante à diversidade dos atores, e sua atuação na tarefa de pressionar a administração à elaboração e implementação de políticas públicas, deve-se considerar o nível de acesso efetivo de determinado grupo. Assim, temos fatores relacionados ao *locus* estratégico do grupo, em relação aos demais setores envolvidos; o grau de organização e coesão e, por fim, a estrutura “operativa das instituições governamentais”. (SILVA, 2012, p. 67)

Destarte, sob o entendimento de políticas públicas acima exposto, pode-se afirmar que, embora não se veja expressa vinculação aos direitos fundamentais dos poderes públicos nos termos do artigo 5º, §1º, da CF 1988, há vinculação do Poder Executivo, por ser de natureza inerente aos preceitos constitucionais. Tal efeito, chamado de vinculante, afeta as pessoas jurídicas ou físicas, de direito público ou privado, e mesmo as de direito privado com

atribuições públicas. Necessário, então, ressaltar que os direitos fundamentais também vinculam todos os órgãos administrativos em todas as formas e manifestações. Assim, pode-se afirmar que esta vinculação também se manifesta através da obrigação elaboração de políticas públicas para a promoção, garantia e concretização da dignidade da pessoa humana.

### **3.1. Dignidade da pessoa humana e as políticas públicas.**

Não se verifica na Constituição Federal de 1988 uma manifestação expressa quanto à vinculação das entidades públicas e privadas aos direitos fundamentais, e nem quanto à aplicabilidade imediata nestas esferas. Mas esta aparente omissão não implica na não vinculação. Este princípio deve ser entendido como otimização de sua eficácia, quando o poder público utiliza como referencial os próprios direitos fundamentais, tendo como principal obrigação a satisfação de tais garantias fundamentais, o que deve ser feito através de políticas públicas voltadas à realização da dignidade humana, em especial no tocante aos direitos fundamentais sociais, entendidos como o mínimo existencial, bem como sua proteção e garantia, sob pena de ver descaracterizado o Estado Democrático de Direito.

Os direitos fundamentais sociais têm sua jusfundamentalidade reduzida ao mínimo existencial, no qual, em seu duplo aspecto de proteção negativa contra a incidência de tributos sobre os direitos sociais mínimos de todas as pessoas, e, de proteção positiva consubstanciada na entrega de prestações estatais materiais em favor dos mais pobres. Os direitos sociais máximos devem ser obtidos na via do exercício da cidadania reivindicatória e da prática orçamentária, a partir do processo democrático. Esse é o caminho que leva a superação da tese do primado dos direitos sociais prestacionais, sobre os direitos da liberdade, que inviabilizou o Estado Social de Direito, e ao desfazimento da confusão entre direitos fundamentais e de direitos sociais, que não permite a eficácia destes últimos, sequer em sua dimensão mínima. (TORRES, 2003, p. 1-2)

Necessário ressaltar, contudo, que os direitos sociais não são e nem podem ser encarados como meros meios de reparar situações injustas. Tais direitos não devem ser tidos por subsidiários de outros direitos, mas sim entendidos como igualdade material e exercício da liberdade real, o que incorpora aos direitos humanos uma dimensão necessariamente social, retirando-lhes o caráter de “caridade” ou “doação gratuita” e atribuindo-lhes o caráter de exigência moral como condição da sua normatividade. (BARRETO, 2003, p. 109-110)

Desta forma, pode-se encarar os direitos fundamentais sociais como ferramentas de garantia da dignidade humana em seu caráter mais básico, proporcionando, assim,

oportunidades de igualdade a todos os cidadãos, permitindo o desenvolvimento pessoal e promovendo o fortalecimento do status de sujeito de direitos perante os demais cidadãos e o próprio Estado garantidor.

Ao tempo do Estado de Bem-estar Social, que prosperou nas décadas de 50 a 70 e durante o qual a doutrina defendia a generalização do conceito de direitos fundamentais sociais, a dignidade humana era apontada como princípio absoluto, insuscetível de ponderação e colocado no patamar superior da hierarquia estabelecida pela Constituição. Com a mudança do paradigma jurídico e ético trazido pelo Estado Democrático de Direito, houve profunda modificação na problemática da dignidade humana: 1) já não é princípio hierarquicamente superior, pois se abre à ponderação; e, 2) dela se irradiam não só os direitos fundamentais, mas também os sociais. (TORRES, 2003, p. 13-15)

A ideia de igualdade social, própria do Estado Social de Direito, não se identifica com a garantia de igualdade perante a lei, mera igualdade formal. Exige, ao contrario, outro tipo de igualdade, material, que representa exatamente a superação da igualdade jurídica do liberalismo. Pelo princípio da igualdade material, assim desenvolvido, o Estado se obriga, mediante retificação na ordem social, a remover as injustiças encontradas na sociedade. Outra questão que necessita ser analisada é a de que no Estado Democrático de Direito Contemporâneo, os direitos fundamentais básicos estão cada vez mais dependentes da prestação de determinados serviços públicos, pois os direitos fundamentais de defesa somente podem ser eficazes quando protegem as condições materiais mínimas necessárias para a sua realização. (BARRETO, 2003, p. 128-130)

Assim, neste contexto de multiplicação de direitos e aumento da responsabilidade estatal, não apenas na garantia do exercício das liberdades civis, mas na satisfação das necessidades básicas através da garantia e proteção dos direitos fundamentais sociais, traduzidos nos direitos fundamentais prestacionais, é que podemos encontrar a dignidade humana fundamentando as ações estatais para a satisfação destes direitos. É neste entendimento que se justificam as políticas públicas criadas pelos governos, com o intuito de promover e garantir os direitos fundamentais sociais.

Tais direitos sociais necessitam, para a sua realização, que o Estado proporcione meios para o seu gozo. Faz-se necessária uma intervenção estatal para que haja usufruto de tais direitos. E estes direitos surgem como forma de facilitar o gozo dos direitos e liberdades individuais. Os Direitos Sociais exercem, de certo modo, a função de instrumentos para o

gozo pleno dos direitos de primeira geração, tornando-se, assim, direitos-meio que visam criar condições para que todos os cidadãos usufruam de suas liberdades individuais em plenitude. Assim, nos dizeres de Bucci: “os direitos sociais, ditos de segunda geração, que mais precisamente englobam os direitos econômicos, sociais e culturais, foram formulados para garantir, em sua plenitude, o gozo dos direitos de primeira geração.” (BUCCI, 2006, p. 3)

Mas para garantir, conforme anteriormente dito, o usufruto dos direitos sociais, se faz necessária a intervenção estatal através do que chamamos de “políticas públicas”, que não devem ser consideradas como atividade estatal de categoria jurídica nova. Melhor entender a política pública, não como nova categoria jurídica, mas sim como atividade administrativa, vinculada à discricionariedade e, portanto, o controle judicial de tais políticas incidiria sobre normas e fatos tradicionalmente conhecidos.

Poder-se-ia entender política pública como uma categoria normativa. Porém, como não são abstratas e gerais, a exemplo das normas que são dirigidas a todos, mas têm por objetivos a realização de determinados fins, torna-se difícil classificá-las nesta categoria. Assim, melhor classificar as políticas públicas como:

“...programas de ação destinados a realizar, sejam os direitos a prestações, diretamente, sejam a organização, normas e procedimentos necessários para tanto. As políticas públicas não são, portanto, categoria definida e instituída pelo direito, mas arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa, que a ciência do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos do universo jurídico.” (BUCCI, 2006, p. 31)

Classificar política pública como mero programa de ação pública é diminuir a sua abrangência, uma vez que o programa é o que contém os objetivos concretos da política pública e os seus elementos operacionais e de avaliação. Programa é onde se encontra a dimensão material e os objetivos da política pública, bem como seus meios correspondentes.

Política pública, então, deve ser encarada como ação do Estado, um processo coordenado de atuação administrativa voltado à satisfação de direitos básicos do indivíduo, cuja elaboração demanda a participação popular, respaldado em norma constitucional ou infraconstitucional, cuja operacionalização deve ser adequada aos fins desejados, que sempre devem ser a garantia e defesa da dignidade humana.

Para Goldschmidt, se fazem necessárias “ações afirmativas da dignidade da pessoa humana” como forma de garantir a própria dignidade. Estas “ações afirmativas” se perpetradas pelo poder público, devem ser consideradas verdadeiras políticas públicas na defesa e garantia da dignidade humana. A dignidade da pessoa humana é apontada como

“fundamento material e instrumental de resistência à flexibilização precarizante dos direitos trabalhistas.” (GOLDSCHMIDT, 2009, p. 149)

Com o escopo de proteger a dignidade humana, e, em especial, os direitos trabalhistas, como direitos fundamentais sociais, Goldschmidt propõe entender as “ações afirmativas da dignidade da pessoa humana” em conceito mais amplo do que as conhecidas ações afirmativas, também designadas como “discriminação positiva”, ou seja, ações destinadas à “inclusão social de minorias discriminadas”. Tais ações devem ser entendidas como verdadeiras políticas públicas, articuladas e idealizadas para promover a dignidade humana como valor maior. (GOLDSCHMIDT, 2009, p. 151)

Nos dizeres do citado autor:

Com efeito, o Estado, através de políticas públicas e da jurisdição, assim como a sociedade civil e os particulares, nas mais diversas formas de organização e de mobilização, devem reconhecer a força normativa do princípio constitucional da dignidade da pessoa, colocando-o em prática. (GOLDSCHMIDT, 2009, p. 151)

Desta forma, pode-se entender que a dignidade da pessoa humana deve figurar entre os fundamentos das políticas públicas e que estas devem sempre visar a garantia e proteção deste corolário constitucional, estando o Estado, em sua ação administrativa e prestacional, vinculado à adoção de medidas e programas de ação objetivando a defesa e promoção desta mesma dignidade.

#### **4. CONCLUSÃO**

À guisa de conclusão, pode-se afirmar que a tarefa de garantir e proteger os direitos humanos e fundamentais é afeta a todos os níveis da sociedade contemporânea. Estado, sociedade civil, indivíduos e organizações estão vinculados à defesa e promoção de tais direitos.

O processo de luta pela concretização dos direitos do homem, passou por várias fases e foi influenciado pelas mais diversas correntes ideológicas, religiosas e sociológicas. Este processo tem suas raízes no desejo de não mais ver ocorrer as atrocidades cometidas nas duas Grandes Guerras Mundiais, em especial no pós Segunda Guerra. O socialismo, o capitalismo, o movimento de abolição da escravatura também deixaram suas marcas e fortes influências na concepção contemporânea de direitos humanos e fundamentais.

Os direitos fundamentais sociais, entendidos estes como aqueles direitos humanos de caráter social, econômico e cultural positivados em constituições, devem ser protegidos com a

mesma intensidade da proteção às liberdades individuais, vez que aqueles são meios para o pleno exercício destes, sem os quais fica impossibilitada a verdadeira fruição das liberdades e garantias civis e políticas.

A dignidade da pessoa humana pode ser entendida como fundamento da atividade estatal de proteção das liberdades individuais e coletivas, mas não só destas, pois, esta mesma dignidade está colocada como fundamento das políticas públicas, que devem sempre ser elaboradas e colocadas em prática como ferramentas de preservação e garantia das necessidades básicas dos cidadãos, como expressão da referida dignidade da pessoa humana. O Estado tem a tarefa de garantir o exercício das liberdades e garantias civis e políticas, sem descuidar da atividade de satisfação dos direitos fundamentais sociais, os quais são, eminentemente, de natureza prestacional.

Estas políticas públicas devem ser entendidas como atuação estatal, visando a elaboração e utilização prática de programas objetivando a garantia e a promoção direitos humanos fundamentais, utilizando-se do aparelho legislativo na formatação e publicação de leis, sob a atuação direta ou indireta do Estado, como principal sujeito ativo.

Nesta atividade prestacional, é que o Estado vai garantir as condições mínimas necessárias a uma existência digna e manter respeitada a dignidade da pessoa humana, consubstanciado no mínimo existencial, como princípio constitucional e condição inerente a todo ser humano.

## **REFERÊNCIAS**

BARRETO, Vicente de Paulo. **Reflexões sobre os direitos sociais**. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. – Nova ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. – 10ª Reimpressão.

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

GOLDSCHMIDT, Rodrigo. **Flexibilização dos direitos trabalhistas: ações afirmativas da dignidade da pessoa humana como forma de resistência**. São Paulo: LTr, 2009.

HÄBERLE, Peter. A dignidade da pessoa humana como fundamento da comunidade estatal. In: SARLET, Ingo Wolfgang. **Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional** / Béatrice Maurer... (et al.); org. Ingo Wolfgang Sarlet; trad. Ingo

Wolfgang Sarlet, Luís Marcos Sander, Pedro Scherer de Mello Aleixo, Rita Dostal Zanini. 2 ed. rev. e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009. p. 45-104.

HOHNERLEIN, Eva Maria. **A proteção internacional dos direitos fundamentais sociais na Europa: a Carta Social e a Convenção dos Direitos Humanos do Conselho da Europa.** In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos fundamentais sociais:** estudos de direito constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEAL, Rogério Gesta. **Perspectivas hermenêuticas dos direitos humanos e fundamentais no Brasil.** Porto Alegre: Livraria do advogado, 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).** Disponível em: <<http://unicrio.org.br>> Acesso em: 15 mar. 2012

SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang. ***Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional*** / Béatrice Maurer... (et al.); org. Ingo Wolfgang Sarlet; trad. Ingo Wolfgang Sarlet, Luís Marcos Sander, Pedro Scherer de Mello Aleixo, Rita Dostal Zanini. 2 ed. rev. e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009. p. 15-44

\_\_\_\_\_. **Eficácia dos direitos fundamentais.** 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SILVA, Rogério Luiz Nery da. Políticas públicas e administração democrática. **Sequência,** Florianópolis, v. 33, n. 64, p. 57-84, jul. 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. **A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial.** In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos fundamentais sociais:** estudos de direito constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003