



Dos Direitos Sociais à Reserva Orçamentária: Problematizações acerca do papel do Judiciário na efetivação dos Direitos Fundamentais*

Áquila Silva de Almeida¹

Resumo: O presente artigo objetiva discutir o problema da reduzida efetividade dos Direitos Sociais frente ao princípio econômico da escassez. O argumento estatal de inexistência de recursos financeiros, muitas vezes endossado pelos Tribunais através da aplicação da Reserva do Possível em demandas postas à apreciação do Estado-Juiz, tem apenas servido de justificativa para a negação de direitos. Ao investigar a natureza das restrições financeiras, conclui-se, em verdade, que a escassez é resultado de escolhas políticas equivocadas promovidas pelo Estado na alocação de recursos, em grande medida desalinhadas da realidade social e mero reflexo dos interesses de grupos hegemônicos que estão no poder. O artigo contempla uma proposta de revisão de literatura com foco na análise de conteúdo, onde se é feita uma ampla revisão bibliográfica e pesquisa jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal.

Palavras-chave: Efetividade. Direitos sociais. Controle jurisdicional. Reserva do possível. Escassez.

Social Rights to the Budget Reserve: Problematization about the role of the Judiciary in the realization of Fundamental Rights

Abstract: This article aims to discuss the problem of the reduced effectiveness of social rights prescribed constitutionally in the face of the economic principle of scarcity. The state argument of lack of financial resources, often endorsed by the Tribunal, through the application of the Reservation of possibility in demands placed on the judgement of the state-judge, has only served as justification for the denial of rights. In investigating the nature of financial constraints, it is concluded, in fact, that scarcity is the result of mistaken political choices promoted by the State in allocating resources to a large extent misaligned with the social reality and mere reflection of the interests of hegemonic groups that are in power. The article contemplates a proposal for a literature review focusing on content analysis, where a comprehensive bibliographic review and jurisprudential research of the Supreme Federal Court is carried out.

Key-words: Effectiveness. Social rights. Judicial control. Reservation of possibility. Scarcity.

Introdução

O presente artigo, busca discutir as noções de direito dentro da execução de políticas públicas, bem como investigar a constitucionalidade da alegação de ausência de recursos

¹ Graduação em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas e Exatas do Sertão do São Francisco; Especialista em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal do Vale do São Francisco; Mestranda em Dinâmicas de Desenvolvimento do Semiárido pela Universidade Federal do Vale do São Francisco. aquilaemanuelle17@gmail.com;

*Apresentado como Trabalho de Conclusão de Curso no âmbito do curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF)

financeiros para justificar a não efetivação dos direitos fundamentais sociais.

Em um país que desponta entre os países mais desiguais do mundo, onde grande parte da população vive abaixo da linha da pobreza, longe das condições de inserção no mercado, os Direitos Sociais têm papel fundamental a cumprir, inclusive, tais direitos representam instrumentos para a realização de dois dos mais fundamentais objetivos da nossa República, estatuídos na Constituição no seu artigo 3º, incisos I, III e IV: “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988). Entretanto, em que pese suas normas consagradoras sejam dotadas de um substancial aspecto de fundamentabilidade e ocupem especial hierarquia dentro do ordenamento jurídico, remanesce ainda latente o problema da reduzida efetividade desses direitos no constitucionalismo pátrio.

Assim, permanece, por um lado, as disposições constitucionais reconhecedoras dos direitos sociais, por outro, a estrutura estatal, responsável pela efetivação desses direitos, que não abarca as demandas de uma população paupérrima e marginalmente excluída, fruto do recrudescimento das desigualdades sociais provenientes da lógica neoliberal, que segundo Streck (2004, p. 65) “[...] nos é vendida como prova de modernidade, mas que, em verdade, traz, de certa forma, o retorno ao Estado liberal da pré-modernidade”.

Nesse contexto, aduz-se o argumento de que não existem direitos fundamentais absolutos nem tampouco recursos públicos suficientes para atender a tantas demandas, estando, portanto, o desenvolvimento dos direitos fundamentais sociais condicionado a limitações de ordem econômica, a exemplo da reserva do possível. Tal expressão procura identificar o princípio econômico da escassez, segundo o qual, os recursos financeiros para prover determinadas demandas sociais são limitados frente a necessidades humanas quase sempre infinitas (BARCELLOS, 2008).

Dessa feita, a temática em mote suscita as seguintes questões-problemas: (i) pode o Estado condicionar a efetivação dos direitos sociais constitucionalmente assegurados à disponibilidade financeira de recursos públicos? (ii) em que medida a reserva financeira constitui um pressuposto fático limitador a efetivação dos direitos sociais? (iii) a alegação de escassez de recursos é suficiente para legitimar o Estado a desatender mandamentos constitucionais, deixando o cidadão sem acesso a Direitos Sociais gravados com a cláusula da fundamentabilidade? (iv) seria esse limitador financeiro fruto de uma perspectiva política?

Objetivando responder a estas questões, sem, entretanto, exaurir o debate científico em torno do problema da (in) efetividade dos direitos fundamentais sociais,

subscrevemos o presente artigo, dividindo-o em cinco importantes seções, onde se busca trazer à comunidade acadêmica uma análise sobre os Direitos Sociais não somente sob a ótica do que é assegurado constitucionalmente, mas sobretudo sob a perspectiva das restrições, de ordem econômico-financeira, impostas à sua plena efetivação.

Metodologia

A estratégia metodológica adotada nesse artigo consiste em uma revisão de literatura. Trata-se, portanto, de um tipo de texto que organiza e discute, através da avaliação crítica, analítica e meticulosa, material bibliográfico produzido e já publicado versando sobre a temática proposta (BRIZOLA; FANTIN, 2016).

A despeito da escolha do material bibliográfico, optou-se por condensar e revisar literatura já produzida utilizando como critério de inclusão as bibliografias que abordassem o tema em estudo, contemplando-se assim tanto os aspectos mais importantes da doutrina clássica como também as construções textuais atualizadas sobre a matéria.

No que pertine a etapa de leitura do vasto material coletado, tem-se que foi utilizada a metodologia de análise de conteúdo, objetivando assim obter uma interpretação aguçada, pertinente e adequada da literatura revisada. Segundo Olabuenaga e Ispiúza (1989) *apud* Moraes (1999, p. 2), “a análise de conteúdo é uma técnica para ler e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos, que analisados adequadamente nos abrem as portas ao conhecimento de aspectos e fenômenos da vida social de outro modo inacessíveis”. Ademais, os dados colacionados foram submetidos a um processo de preparação, de modo a identificar *a priori* se os documentos escolhidos estavam de acordo com a temática a ser revisada, para em seguida submetê-lo à análise do seu conteúdo. Após essa etapa, os dados foram submetidos ao processo de unitarização, através da leitura exploratória de todo conteúdo e adoção de procedimentos de codificação, classificação e categorização. Assim, a par dos dados todos sistematicamente agregados em unidades, foi possível realizar a etapa de descrição exaltando as características pertinentes do conteúdo versado no texto, para em seguida, através de uma interpretação cuidadosa, explorar os significados expressos na literatura objeto de investigação e revisão (MORAES, 1999).

Insta pontuar ainda, ao que se infere da literatura colacionada ao referencial bibliográfico, foi empreendida também uma análise de dados jurisprudenciais do Supremo

Tribunal Federal em relação a matéria objeto de pesquisa. Especificamente quanto a esses dados, foram realizadas buscas no sítio eletrônico institucional do Supremo Tribunal Federal, na seção busca jurisprudencial. A pesquisa utilizou dois critérios de buscas, sendo que no primeiro foram escolhidos os seguintes filtros/termos: "Reserva do Possível" e "Reserva Orçamentária" e por fim instituído um marco temporal para as buscas do ano de 2000 a 2004.

Tem-se que a escolha por esse interstício temporal foi motivada em razão da necessidade de se perscrutar o entendimento jurisprudencial sedimentado na Suprema Corte até o julgamento da Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 45-9, de 2004, proposta em face do veto presidencial ao § 2º do art. 55 da Lei 10.707/2003, que destinava recursos do orçamento para a realização do direito fundamental à saúde. Esse julgado constitui-se como um marco referencial importante da construção da jurisprudência pátria não somente no que pertine a discussão sobre a aplicação da reserva do possível na realização dos direitos sociais, como também em relação a possibilidade de atuação do Poder Judiciário no controle de políticas públicas.

Destarte, o segundo critério de busca jurisprudencial repetiu os filtros/termos: "Reserva do Possível" e "Reserva Orçamentária", entretanto incluiu um novo marco temporal, fixando-o nos últimos quatro anos, a saber, de 2014 a 2018, objetivando averiguar possíveis mudanças na construção jurisprudencial do Supremo ao curso desses anos. Após a etapa de seleção do repertório jurisprudencial foi igualmente explorado levando em consideração as etapas de análise de conteúdo acima reportadas

Resultados e Discussão

A influência da doutrina neoliberal no desenvolvimento dos Direitos Fundamentais Sociais

A Carta Constitucional de 1988 ampliou de forma significativa o leque dos direitos e garantias fundamentais, sobretudo, aqueles relativos à realização das Políticas Sociais. Entretanto, em que pese a sua natureza social, a Constituição de 1988 surgiu em um ambiente de crise do Estado de Bem-Estar Social (*welfare state crisis*), quando se apontava que a atividade estatal seria ineficiente em virtude do tamanho do Estado e do excesso de gastos públicos, inclusive com os programas sociais, conforme se infere das palavras de Behring e Boschetti (2007, p. 156), segundo o qual, “[...] a tendência geral tem sido a de restrição e

redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais [...] em ações pontuais direcionadas para os efeitos mais perversos da crise”.

Nesse aspecto urge aduzir que a influência da doutrina neoliberal repercutiu sobremaneira no Estado brasileiro, reforçando discussões sobre os aspectos econômicos na realização das Políticas Sociais, sobretudo porque a agenda neoliberal defendia a lógica do “Estado mínimo” como regulador das atividades sociais, o qual, por sua vez, deveria restringir a atuação estatal ao mínimo necessário, uma atuação que se distanciasse ao máximo das atividades econômicas lucrativas, ficando estas reservadas ao capital privado (COELHO, 2012).

É o que igualmente se infere do entender de Castro e Neto (2003, p. 206) segundo o qual:

A vertente neoliberal propugna um Estado mínimo, capaz de permitir a mobilidade do mercado, e, ao mesmo tempo, um Estado forte, no sentido de ser apto a assegurar e a fazer respeitar a ‘espontaneidade’ das regras de mercado. O minimalismo estatal é, pois, em certo sentido, uma falácia, um engodo, uma inebriante cortina de fumaça destinada a ocultar e, principalmente, entreter possíveis adversários.

Convém sublinhar, que essa nova versão do Estado agravou a seguinte dicotomia: permanece, por um lado, as disposições constitucionais assecuratórias de promoção das Políticas Sociais; por outro, a estrutura estatal, responsável pela efetivação desses direitos, não abarca a demanda de uma população paupérrima, excluída, fruto do recrudescimento das desigualdades sociais provenientes da lógica neoliberal, que segundo Streck (2004, p. 65) “[...] nos é vendida como prova de modernidade, mas que, em verdade, traz, de certa forma, o retorno ao Estado liberal da pré-modernidade”.

Nesse sentido, o interessante relato de Zahar (1999, p. 74):

No cabaré da globalização, o Estado passa por um strip-tease e no final do espetáculo é deixado apenas com as necessidades básicas: seu poder de repressão. Com sua base material destruída, sua soberania e independência anuladas, sua classe política apagada, a nação-estado torna-se um mero serviço de segurança para as mega-empresas [...] Os novos senhores do mundo não têm necessidade de governar diretamente. Os governos nacionais são encarregados da tarefa de administrar os negócios em nome dele.

Vê-se que o fenômeno neoliberal trouxe como conseqüência lógica uma mudança estrutural no paradigma social brasileiro, onde o campo econômico passou a se sobrepor ao social (KELLER, 2001). É nesse cenário, portanto, que nos dedicaremos a analisar o apontado confronto existente entre a efetividade dos Direitos Sociais trazido pela Carta Cidadã de 1988

versus a alegada incapacidade financeira e orçamentária do Estado, conforme declinaremos nas linhas subsequentes deste trabalho.

A Reserva Orçamentária como pressuposto limitador à efetivação dos Direitos Fundamentais Sociais

Em que pese o seu caráter de fundamentabilidade, as normas definidoras dos Direitos Sociais ainda encontram dificuldades de sair do plano da abstração constitucional para serem efetivadas, isso porque a concretização desses direitos - dotados de uma aferição econômica - remanesce vinculada e dependente da vontade e interesse dos Administradores Públicos, bem como condicionada a disponibilidade de recursos financeiros.

Tem-se que a implementação de determinada ação social exige, dentre outros fatores, a alocação de recursos financeiros, sendo certo que todos os direitos significam gastos a serem suportados pelo Estado e pela sociedade. Assim, a dimensão econômica do custo dos direitos é um fator sobretudo importante, vez que “direitos são custosos porque ações são custosas” (SUNSTEIN; HOLMES, 1999, p. 42-43).

É nesse ambiente que a reserva do possível surge como um argumento articulado pelo Poder Público em demandas postas à apreciação do judiciário envolvendo a cobrança, pelos cidadãos, a prestações esculpidas nas normas de direitos fundamentais sociais. O entendimento versado na teoria da reserva do possível, originária na Corte Constitucional Federal da Alemanha, conforme se depreende do julgamento mencionado na BverfGE nº 33,S. 333¹, é o de que as limitações de ordem econômica podem comprometer a plena efetivação de direitos. Transportando o seu conteúdo para a discussão sobre a efetivação dos direitos sociais, em tese, ao que se aduz, competiria ao Estado quando da execução de uma prestação ou o atendimento de um interesse, restringir-se, dentro das limitações orçamentárias objetivamente demonstradas, ao que for financeiramente possível.

Segundo Barcellos (2008, p. 261-262)

De forma geral, a expressão reserva do possível procura identificar o fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis diante da necessidade quase sempre infinitas a serem por eles supridas. No que importa ao estudo aqui

¹ A demanda judicial que deu azo ao julgamento foi proposta por estudantes que não haviam sido admitidos em escolas de medicina das cidades de Hamburgo e Munique em razão de política pública implementada que visava a limitação do número de vagas em cursos superiores. A Corte Constitucional Federal Alemã resolveu a questão dando o seguinte veredito: entendeu que o direito a uma prestação positiva (no caso o aumento do número de vagas em cursos superiores, pois a Lei Federal Alemã assegurava o direito de escolha da profissão) encontra-se sujeito a uma reserva do possível, ou seja, daquilo que o indivíduo pode esperar de maneira racional da sociedade.

empreendido, a reserva do possível significa que, para além das discussões jurídicas sobre o que se pode exigir judicialmente do Estado – e em última análise da sociedade, já que é esta que o sustenta – é importante lembrar que há um limite de possibilidades materiais para esses direitos.

Noutras palavras, somente é exigível ao Estado satisfazer as prestações materiais a que os cidadãos têm direito, se existirem recursos financeiros suficientes para tanto, uma vez que os direitos a prestações materiais correspondem a fins políticos de realização gradual e condicionados a reserva do possível (ANDRADE, 1983).

Sobre essa questão, Barreto (2003) afirma que a reserva do possível se relaciona a três “falácias políticas” (p. 117), impulsionadas pelo pensamento neoliberal objetivando a negação dos direitos sociais como direitos fundamentais exigíveis. A primeira falácia diz respeito a alegação de que os “direitos sociais são direitos de segunda ordem”, por terem nascido após a afirmação histórica dos direitos civis e políticos, servindo apenas como elemento subsidiário à efetivação destes últimos. Ao contrário do que se aduz, de acordo com Barreto (2003, p.119) os direitos sociais correspondem a “núcleos integradores e legitimadores do bem comum, pois será através deles que se poderá garantir a segurança, a liberdade, a sustentação e a continuidade da sociedade humana”. A segunda “falácia” consiste no argumento segundo o qual os direitos sociais têm sua exigibilidade condicionada a uma economia forte. Para o autor a existência de aportes financeiros para à efetivação destes direitos está condicionada em verdade as políticas alocativas do Estado (BARRETO, 2003). Em relação a terceira falácia esta estaria relacionada à “reserva do possível”, nesse aspecto sublinha:

Vestida de uma ilusória racionalidade, que caracteriza a “reserva do possível” como o limite fático à efetividade dos direitos sociais prestacionais, esse argumento ignora em que medida o custo é consubstancial a todos os direitos fundamentais. Não podemos nos esquecer do alto custo de aparelho estatal administrativo-judicial necessário para garantir os direitos civis e políticos. Portanto, a escassez de recursos como argumento para a não observância dos direitos sociais acaba afetando, precisamente em virtude da integridade dos direitos humanos, tanto os direitos civis e políticos, como os direitos sociais. Estabelecer uma relação de continuidade entre a escassez de recursos públicos e a afirmação de direitos acaba resultando em ameaça à existência de todos os direitos (BARRETO, 2003, p. 121).

Assumindo igual entendimento e ponderando ainda sobre a realidade socioeconômica do estado brasileiro, Krell (2002, p. 52-53) aduz que a reserva do possível é uma verdadeira falácia, fruto um Direito Constitucional Comparado equivocado, conforme transcrevemos, *in verbis*:

No Brasil, como em outros países periféricos, é justamente a questão analisar quem possui a legitimidade para definir o que seja "o possível" na área das prestações sociais básicas face à composição distorcida dos orçamentos dos diferentes entes

federativos. Os problemas de exclusão social no Brasil de hoje se apresentam numa intensidade tão grave que não podem ser comparados à situação social dos países-membros da União Europeia. [...] Pensando bem, o condicionamento da realização dos direitos econômicos, sociais e culturais à existência de "caixas-cheios" do Estado significa reduzir a sua eficácia a zero; a subordinação aos "condicionantes econômicos" relativiza sua universalidade, condenando-os a serem considerados "direitos de segunda categoria". Num país com um dos piores quadros de distribuição de renda do mundo, o conceito de redistribuição (*Umverteilung*) de recursos ganha uma dimensão completamente diferente. Não é à toa que os estudiosos do Direito Comparado insistem em lembrar que os conceitos constitucionais transplantados precisam ser interpretados e aplicados de uma maneira adaptada para as circunstâncias particulares de um contexto cultural e socioeconômico diferente, o que exige um máximo de sensibilidade.

Sobre o aspecto aqui aduzido, vale destacar que comungamos com a posição adotada pelo referido autor. De fato, é extremamente discutível trasladar teorias jurídicas desenvolvidas em países com base histórica, social e econômica diametralmente opostas à nossa. A Alemanha, local em que se criou a teoria da reserva do possível, é um país desenvolvido onde a população goza de um ótimo padrão de bem-estar social em total dissonância com o Brasil, considerado ainda um país socialmente periférico onde as desigualdades superabundam. Ao contrário dos países desenvolvidos, aqui ainda persistem problemas sociais históricos, contamos com uma enorme massa de pessoas excluídas do mercado de trabalho que necessitam de assistência à saúde, acesso ao ensino público e gratuito, que ainda luta contra as amarras da miséria e da fome. Não parece crível, portanto, ficarmos reféns de teorias jurídicas que destoam, conforme se disse, da nossa realidade material.

Ainda que a realização dos direitos sociais possua consideráveis efeitos financeiros, a arguida teoria da reserva do financeiramente possível junto a alegações suspicazes de escassez dos recursos públicos não possuem, por si só, o condão de eximir o Estado do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente a realização de direitos impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

Por outro lado, ao nosso entender, negar a efetividade das normas consagradoras dos direitos sociais, erigidas constitucionalmente, é negar, por via oblíqua, a força normativa do texto constitucional, afinal, a Constituição é mais do que um regulamento normativo, é “meio de auto-afirmação cultural de um povo, espelho de seu patrimônio cultural e fundamento de suas esperanças” (HÄBERLE apud KRELL, 2002, p. 29).

Ademais, imperioso destacar ainda que nossa resistência a reserva do possível não se assenta na pretensão de impor um comportamento de irresponsabilidade fiscal a Administração Pública quando do atendimento das demandas sociais, de modo que atue

positivamente excedendo as suas possibilidades orçamentárias. Entretanto, é inevitável reconhecer, na linha do que aduz Krell (2002), que os problemas da falta de vontade política e da organização administrativa são ainda maiores que a limitação fática orçamentária, conforme abordaremos em seção própria do presente trabalho.

Da possibilidade de realização dos Direitos Fundamentais Sociais via tutela do estado-juiz: a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

No campo da dogmática jurídica parte da doutrina é assente em admitir que quando existem falhas na concretização de Políticas Sociais, pode o cidadão provocar o Poder Judiciário com fins de garantir a realização dos Direitos Sociais. Esse processo corresponde ao que se convencionou denominar de “judicialização das políticas sociais”, que significa, nas palavras de Maciel e Koerner (2002, p. 113), a “expansão do Poder Judiciário no processo decisório das democracias contemporâneas”.

A princípio, urge destacar, essa provocação ao Poder Judiciário está prevista em nosso Estado porque os três poderes - executivo, legislativo e judiciário - são harmônicos e independentes entre si, através de um sistema de freios e contrapesos, conforme preleciona Bachur (2002, p. 647), de modo que um “poder controla os demais e por eles é controlado”. Trata-se, pois, nas palavras de Bonavides (2002, p. 554) de uma “técnica pela qual o poder é contido pelo próprio poder, [...] uma garantia do povo contra o arbítrio e o despotismo”.

Nesse sentido, nas hipóteses em que Poder Executivo se escusa a prover o cidadão das Políticas Sociais normatizadas pelo Poder Legislativo, caberia ao Poder Judiciário, por assim dizer, “conter” o Poder Executivo, fazendo cumprir o quanto disposto na Constituição Federal.

De acordo com Streck (2004. p. 37-38):

É possível sustentar que, no Estado Democrático de Direito, em face do caráter compromissário dos textos constitucionais e da noção de força normativa da Constituição, ocorre, por vezes, um sensível deslocamento do centro de decisões do Legislativo e do Executivo para o plano da jurisdição constitucional. Isto porque se com o advento do Estado Social e o papel fortemente intervencionista do Estado, o foco de poder/tensão passou para o Executivo, no Estado Democrático de Direito há uma modificação desse perfil. Inércias do Executivo e a falta de atuação do Legislativo passam a poder ser supridas pelo Judiciário, justamente mediante a utilização dos mecanismos jurídicos previstos na Constituição que estabeleceu o Estado Democrático de Direito.

Portanto, desde que alinhada ao espírito constitucional, é possível a interferência do judiciário no controle das Políticas Públicas, especialmente quando o Estado se omite em realizar os grandes objetivos socioeconômicos plasmados na Constituição. Insta pontuar que a Suprema Corte tem se manifestado favoravelmente a intervenção do Poder Judiciário no cenário das Políticas Públicas para fins de garantir a concretização dos direitos fundamentais sociais, reconhecendo, portanto, a justiciabilidade desses direitos.

Da análise jurisprudencial, verifica-se ao menos dois padrões de entendimentos – nos ateremos a eles neste tópico - adotados pelo Supremo quando da apreciação de demandas judiciais em que se pleiteia, via tutela do Estado-Juiz, a realização de determinada Política Social. O primeiro entendimento despreza a questão relativa ao custo dos Direitos Sociais e as consequências jurídicas que as decisões judiciais implicam para o orçamento público, ou seja, as decisões lastreadas nesse juízo desconsideram por absoluto a relevância econômica dos direitos prestacionais.

Nesse sentido, o julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário de n.º 232.335/RS, em voto de lavra do Ministro Celso de Mello onde arremata:

[...] Vê-se, desse modo, que, mais do que a simples positivação dos direitos sociais [...] recaí, sobre o Estado, inafastável vínculo institucional consistente em conferir real efetividade a tais prerrogativas básicas, em ordem a permitir, às pessoas, nos casos de injustificável inadimplemento da obrigação estatal, que tenham elas acesso a um sistema organizado de garantias instrumentalmente vinculadas à realização, por parte das entidades governamentais, da tarefa que lhes impôs a própria Constituição. Não basta, portanto, que o Estado meramente proclame o reconhecimento formal de um direito. Torna-se essencial que, para além da simples declaração constitucional desse direito, seja ele integralmente respeitado e plenamente garantido, especialmente naqueles casos em que o direito - como o direito à saúde - se qualifica como prerrogativa jurídica de que decorre o poder do cidadão de exigir, do Estado, a implementação de prestações positivas impostas pelo próprio ordenamento constitucional.

Veja-se que no presente caso o Supremo Tribunal Federal albergava o entendimento de que não basta a mera proclamação formal do reconhecimento dos Direitos Sociais no ordenamento constitucional, é preciso que o Estado assegure a efetividade plena desses direitos, conforme imposto pela Constituição. Importa consignar ainda, ao que se depreende do inteiro teor do julgado em mote, que em nenhum momento o Ministro faz referência à questão dos custos envolvidos na efetivação dos direitos nem à escassez de recursos.

Ademais, em relação ao segundo entendimento jurisprudencial tem-se que este se assenta na premissa de que é necessário adequar as pretensões sociais à disponibilidade de recursos orçamentários. Assim, a questão do custo é mensurada e ponderada com os bens jurídicos que se encontram em situação de conflito. A intenção seria coadunar as decisões

judiciais – quando exaram comando determinando a realização de um direito fundamental prestacional - à reserva do possível.

Nesse aspecto, vale destacar a decisão do Ministro Celso de Mello no julgamento da Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 45-9, de 2004, proposta em face do veto presidencial ao § 2º do art. 55 da Lei 10.707/2003, que destinava recursos do orçamento para a realização do direito fundamental à saúde. Na oportunidade, o Supremo Tribunal Federal posicionou-se favoravelmente à realização dos direitos fundamentais sociais e quando do seu voto, além de exortar sobre a possibilidade de atuação do Poder Judiciário no Controle de Políticas Públicas, sobretudo nas hipóteses em que a omissão dos órgãos políticos competentes vier a comprometer a eficácia e a integralidade dos direitos fundamentais, o Ministro Celso de Mello traz uma fulcral análise a despeito da “reserva do possível”.

No *decisum* são feitas ponderações a respeito da limitação de recursos e dos custos dos direitos, reconhecendo que os direitos fundamentais de segunda geração se caracterizam pela “gradualidade de seu processo de concretização”, além de depender, “de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado”, bem ainda que “a limitação de recursos existe e é uma contingência que não se pode ignorar”.

É interessante notar – em oposição ao primeiro entendimento - uma mudança de postura do STF, após 2004, frente ao aventado problema da escassez de recursos e dos custos gerados pela efetivação dos direitos prestacionais, sendo certo que essa jurisprudência tem se mantido firme nas decisões hodiernas da Suprema Corte, ao que se vislumbra do exemplo abaixo esculpido. No julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 1.026.698/MT, de 30.06.2017, com decisão da lavra do Ministro Celso de Mello, em virtude da questão versada nos autos ajustar-se à diretriz jurisprudencial já cristalizada na Corte, o Supremo ratifica os termos do acórdão exarado pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, assim emendado:

[...] Quando a Administração Pública de maneira injustificada é omissa em efetivar as políticas públicas constitucionalmente definidas e essenciais para a promoção da dignidade humana, a interferência do Poder Judiciário é perfeitamente legítima e serve como instrumento para restabelecer a integridade da ordem jurídica violada, razão pela qual não há ofensa ao princípio da Separação dos Poderes. O Estado tem o dever constitucional, pelo menos de fornecer o ‘mínimo existencial’ à proteção dos reeducandos, com condições adequadas para o bom funcionamento da unidade prisional, em harmonia com o princípio da dignidade da pessoa humana, assegurando-lhes o direito à vida, saúde e integridade física e moral. Não havendo comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, inexistirá empecilho jurídico para que o Judiciário determine a inclusão de determinada política pública nos planos orçamentários do ente político.

É possível vislumbrar na jurisprudência pátria que a reserva do possível tem sido comumente utilizada como substrato balizador das decisões emanadas pelo estado-juiz, condicionando-se a realização dos direitos fundamentais sociais à existência de valores disponíveis no erário e a competente previsão orçamentária, de modo que tais direitos passam a ser reconhecidos pela perspectiva de seus custos. Por outro lado, quanto a reportada possibilidade de intervenção do Poder Judiciário no Controle de Políticas Públicas, algumas digressões e ponderações se afiguram necessárias, de modo que, no próximo tópico discutiremos os aspectos – as quais elegemos como controversos – em relação ao processo de judicialização das políticas sociais.

A justiciabilidade dos Direitos Fundamentais Sociais: questões controversas

De fato, é inegável a relevância da participação do Poder Judiciário na concreção dos direitos fundamentais sociais, entretanto, é imprescindível reconhecer que o problema da reduzida efetividade desses direitos não deve ser encarado apenas sob o aspecto jurídico, mas, sobretudo, pelo seu viés político.

Nesse sentido, vale aprofundar o debate fazendo as seguintes e pertinentes incursões: Quando da análise de situações concretas postas à sua apreciação e diante da alegação de limitações financeiras para o cumprimento da obrigação material subjetivamente invocada, poderia o Poder Judiciário fazer juízo a despeito da existência ou não da escassez de recursos aduzida pelo ente estatal? Teria o Judiciário competência para adentrar a esfera discricionária de escolhas políticas de alocação de recursos? Ademais, o acesso à jurisdição constitucional está ao alcance de todos aqueles que, privados do exercício de um direito fundamental social, intenciona vê-los realizados através da provocação ao Poder Judiciário?

Destarte, a concreção dos Direitos Sociais está vinculada a um comportamento proativo por parte do ente estatal e para cumprir esse mister, o Estado precisa promover de forma sistemática as chamadas Políticas Públicas. Vale destacar ainda que as Políticas Públicas, para serem implementadas, dependem, substancialmente, da disponibilidade de recursos financeiros do Estado.

Tem-se que para a consecução de toda atividade governamental tendente a atender as demandas ou expectativas da sociedade, o Estado define o seu plano de atuação dentro de um instrumento orçamentário, conforme dicção do artigo 2º, da Lei federal nº 4.320/64, que assim

preceitua: "a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica, financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade". Sendo o orçamento um instrumento através do qual o Estado define as receitas e fixa as despesas a serem efetuadas em determinado período de tempo, é possível inferir que a peça orçamentária é o caminho que viabiliza a realização de Políticas Públicas essenciais à concretização dos direitos fundamentais sociais.

Com efeito, urge salientar, que compete ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo a deliberação acerca da destinação e aplicação dos recursos previstos no orçamento público, assim as escolhas alocativas para atendimento das necessidades coletivas é determinada pelo Executivo, ao efetuar planejamento orçamentário, e pelo Legislativo, ao votar e aprovar a peça orçamentária, não se estendendo essa incumbência ao Poder Judiciário.

Tem-se, portanto, que as escolhas alocativas são, sobretudo, escolhas políticas e a responsabilidade de realizá-las deve ser confiada a quem consegue vislumbrar as demandas sociais em uma perspectiva mais abrangente, levando em conta os interesses finalísticos a que a Administração Pública tem o múnus de salvaguardar, qual seja, aqueles interesses intrinsecamente relacionados à realização do bem comum. Nesse sentido, é de se inferir que o juiz no caso concreto não conseguiria ter uma percepção mais abrangente das demandas sociais e coletivas, sendo certo que seu julgamento estará sempre adstrito a uma situação específica, individual, subjetiva, posta à sua apreciação. Além disso, conforme dicção de Mello (2004), a atividade jurisdicional, além de exigir um exercício parcimonioso e equilibrado, deve respeitar os estritos limites da competência de planejamento e estratégia dos órgãos de direção política do Estado.

Ademais, feitas as incursões supra, vale sublinhar ainda um outro aspecto controverso a ser levado em consideração quanto à atuação proeminente do Poder Judiciário na defesa dos direitos fundamentais sociais, que diz respeito ao direito de acesso ao Judiciário pelos cidadãos, afinal, a tutela jurisdicional que se faz aos direitos sociais só faria sentido se a jurisdição estivesse indistintamente ao alcance de todos. Para Galinari (2000, p. 272): “o maior passo para garantir esses direitos, portanto, é a garantia do acesso à Justiça eficiente: não basta ser possível levar a demanda ao Judiciário, é preciso que ele tenha meios para defender o direito contido na Lei e que está sendo violado”.

O acesso à justiça, portanto, possui a relevância de viabilizar a proteção e a garantia de outros direitos igualmente fundamentais e nesse aspecto, imprescindível que o Estado

fortaleça os mecanismos de fruição desse direito, vez que é latente, na tessitura social, a existência de barreiras institucionais – historicamente postas - relacionadas ao seu efetivo exercício.

Em uma passagem bastante simbólica, na obra literária “O Processo”, do escritor Tcheco, Franz Kafka (1963), o personagem principal da história, Joseph K., perseguido pelas arbitrariedades teratológicas de um Estado Juiz falho e abusivo, narra um sonho em que um homem do campo simplesmente sucumbe ao tentar ultrapassar os umbrais de um portal, vigiado por um guardião, que dá acesso à justiça. O homem fica parado em frente ao portal e não consegue entrar porque ele não entende para quem aquela porta foi feita ou quem poderia ultrapassá-la. Kafka (1963) tenta explicitar através dessa parábola as dificuldades, representadas por obstáculos intransponíveis, impostas às pessoas ou a maioria delas, sobretudo, os mais pobres, de acesso à lei, concebida nesse contexto como o sistema jurídico em seu viés burocrático, inacessível, distante. Transubstanciando a passagem Kafkaniana para os tempos de agora, as dificuldades criticamente reportadas como intransponíveis ainda persistem. Fatores sociais e históricos teimam em obstacularizar as classes socialmente menos favorecidas o acesso à justiça, direito humano fundamental esculpido constitucionalmente.

A herança de um Brasil escravocrata ainda faz ecos enormes no nosso país. Continuamos a reproduzir todas as iniquidades do ódio, humilhação e desprezo contra os mais frágeis, pilares cruéis a sustentar ao longo dos séculos a tessitura social (SOUZA, 2017). Tem-se nesse sentido que o Brasil é conhecido como um dos países mais desiguais do mundo. Metade dos trabalhadores brasileiros tem, em média, a renda mensal 19,5% abaixo do salário mínimo. Os 1% dos trabalhadores com os maiores rendimentos recebia, em 2017, em média, 36,1 vezes mais do que a metade com os menores rendimentos (IBGE, 2017). Grande parte da população, portanto, não possui condições de arcar com as despesas referentes às custas processuais exigidas para deflagrar uma demanda judicial, uma vez que o pagamento das custas implicaria, como consectário lógico, em colocar sob risco a subsistência de grupos sociais mais vulneráveis, ou seja, nosso sistema jurídico – que tende a afastar-se dos mais pobres e constituir-se como um espaço privilegiado para quem tem recursos financeiros - acaba intensificando as iniquidades sociais já existentes.

Para lidar com esse problema a Carta Cidadã de 1988 passou a estabelecer enquanto dever do Estado, a obrigação de fornecer assistência judiciária para indivíduos que não consigam arcar com os custos do burocrático acesso à justiça. Desde 1988, portanto, foi instituída no âmbito do sistema de justiça a Defensoria Pública para atender juridicamente as

camadas sociais menos favorecidas, fato que contribuiu sobremaneira para a legitimação social do Judiciário, considerando os problemas históricos de acesso. Entretanto, o acesso à jurisdição gratuita no Brasil ainda é cerceado à população carente. Um dos entraves que se aponta diz respeito ao quadro deficitário de defensores públicos, o que dificulta a interiorização do serviço por todo o país (GUIMARÃES; PIVA, 2017).

Nesta senda, resta imprescindível salientar que ao se problematizar tais aspectos, aqui declinados como controversos, não se busca com isso negar a importância da atuação do Judiciário frente à tutela dos direitos fundamentais sociais, do contrário, o Poder Judiciário tem assumido uma função demasiado relevante nesse cenário de reiteradas omissões engendradas pelos poderes públicos quando da efetiva garantia à realização das políticas sociais. Entretanto, não nos aproveita a tentativa de conversão desse poder no último bastião político do Estado de Direito, do detentor inequívoco da função de administrador ou legislador abstrato, pois que não o é. Ao Judiciário compete, obviamente, diante da omissão inconstitucional dos demais poderes constituídos, reparar situações de injustiça, fazendo valer as promessas sociais consubstanciadas na magna carta constitucional, através de decisões fundamentadas e racionais que não se limitem à satisfação individual de direitos subjetivos, mas que, sobretudo, impulsionem o Estado a adotar políticas públicas tendentes à realização do bem comum e da justiça social.

Desafios na concretização dos Direitos Sociais: escassez financeira ou má alocação de recursos?

A despeito da dimensão econômica dos direitos, reiteramos o entender de Sunstein e Holmes (1999), já subscrito nas linhas anteriores deste trabalho, ratificando que a implementação de políticas sociais exige, dentre outros fatores, a alocação de recursos financeiros, sendo certo que todos os direitos significam gastos a serem suportados pelo Estado e pela sociedade.

Destaque-se nessa mesma linha de entendimento, a exortação de Galdino (2002, p. 188):

Na medida em que o Estado é indispensável ao reconhecimento e efetivação dos direitos, e considerando que o Estado somente funciona em razão das contingências de recursos econômico-financeiros captados junto aos indivíduos singularmente considerados, chega-se à conclusão de que os direitos só existem onde há fluxo orçamentário que o permita.

Veja-se que a negação dos direitos sociais no plano fático encontra-se em grande medida relacionada a um problema de ordem econômica. O discurso aduzido pelo Estado, ante a latente (in) efetividade dos direitos prestacionais, é o de que: a uma, os direitos são custosos; a duas, a implementação de determinada ação social exige a alocação de recursos financeiros; a três, esses recursos são escassos.

Sobre a escassez Amaral (2010, p. 111) destaca que:

Escassos são todos os recursos finitos, já que, em tese, será possível ocorrer situação em que seja necessário realizar opção disjuntiva entre atender um reclamo ou outro, embora teoricamente ambos devam ser atendidos, pois o recurso não é suficiente para o atendimento de todos.

Tem-se que a racionalidade por traz do princípio da escassez se assenta na premissa de que as demandas sociais são infinitas enquanto os recursos que suportam a sua realização são limitados, assim, a decisão do administrador público de investir em determinada área implica como consectário lógico a escassez de recursos em relação àquela outra que não foi efetivamente contemplada. Assim, na dicção da preleção acima destacada, a escassez é tomada como resultado de um processo de escolha, ora, de caráter político e muitas vezes equivocado, sublinhamos. Nesse sentido, partindo dessa premissa, urge inferir: não seriam as más escolhas alocativas as responsáveis pela crise de recursos orçamentários?

Sobre esse aspecto, vale rememorar as lições de Barreto (2003), ventiladas ao curso deste artigo, aduzindo que a questão da reserva orçamentária está relacionada a três “falácias políticas” (p. 117) notadamente impulsionadas pelo pensamento neoliberal objetivando a negação dos direitos sociais como direitos fundamentais exigíveis.

Igualmente nesse contexto, Galdino (2002, p. 214) leciona:

O que verdadeiramente frustra a efetivação de tal ou qual direito reconhecido como fundamental não é a exaustão de um determinado orçamento, é a opção política de não se gastar dinheiro com aquele mesmo direito. [...] O argumento da exaustão orçamentária presta-se unicamente a encobrir as trágicas escolhas que deixam de fora o universo do possível a tutela de um determinado direito.

Remanesce indubitável, portanto, que a realização dos direitos sociais prestacionais está subordinada, em verdade, a escolhas alocativas e, em se tratando de escolhas públicas, conforme aduz Amaral (2010), tudo reside em uma definição de prioridades, em uma opção orçamental sobre a afetação dos recursos disponíveis, que, em grande medida, conforme dicção de Sunstein e Holmes (1999) refletem os valores de cada sociedade.

Em sendo assim, o processo de alocação de recursos deverá, obrigatoriamente, ser politicamente racional, alinhado às prioridades econômicas e as diretrizes de investimentos indicadas pela norma constitucional, motivado pelos anseios sociais, sobretudo, aos valores fundamentais tutelados pela Carta Magna e que se encontram relacionados a defesa da dignidade humana e a realização da justiça social.

Destarte, o problema da reduzida efetividade dos Direitos Sociais deve ser enfrentado sob a ótica da eficiência econômica, frente a um ambiente de escassez de recursos, conforme se aduz, e necessidades humanas ilimitadas, porém é imprescindível que a alocação dos recursos disponíveis seja realizada a partir de critérios políticos que não atentem contra a realidade fática, nem tampouco contra as promessas esculpidas na Constituição.

Nesse espectro, o desafio que se coloca consiste em equacionar o dicotômico problema: dos recursos financeiros limitados *versus* infinitas demandas sociais, em confronto aos interesses sociais a serem atendidos. Para tanto é preciso mais do que a previsão normativa reconhecidora de Direitos Sociais, mais do que a atuação proeminente do Judiciário na tutela de direitos que estão sendo concretamente violados. É preciso que o Poder Público revise sua política de Estado, que ao decidir sobre suas prioridades econômicas e as diretrizes de investimentos públicos, considere as reais demandas da sociedade.

Nesse contexto, os instrumentos democráticos de participação popular nos processos orçamentais são de fundamental importância, especialmente no sentido de que através da participação política, os cidadãos possam efetivamente exigir do Estado a fina sintonia entre o orçamento público e a realidade social. Pizzorno (1975) destaca a relevância da participação política no âmbito do Estado, identificando que o seu exercício, de forma organizada e propositiva, tende a modificar as estruturas de sistemas de interesses dominantes e o *status quo* do sistema político-social.

Ademais, tem-se que a participação política está umbilicalmente relacionada ao exercício da democracia, que não pode ser compreendida apenas tomando como substrato o funcionamento das instituições no sistema político formal, mas sobretudo pela perspectiva da participação dos setores populares organizados nos diversos espaços da esfera pública. Para tanto, é necessário e urgente nos desvencilharmos das amarras político-sociais que ainda nos aprisionam - a cultura do autoritarismo, do clientelismo - para fins de construir, no âmbito da Administração Pública, um modelo político-administrativo novo que coloque o povo na centralidade das discussões sobre questões públicas de interesse social, que confronte a

negativa histórica de reconhecer o povo enquanto atores sociais relevantes no processo de construção das políticas públicas a serem implementadas e viabilizadas pelo Estado.

Considerações Finais

Ao longo desse trabalho restou-se demonstrado que a (in) efetividade dos direitos fundamentais sociais é um dos grandes problemas do constitucionalismo brasileiro. Passados mais de trinta anos desde a promulgação da Carta Constitucional de 1988, as normas consagradoras desses direitos ainda remanescem pendentes de plena efetivação. Tem-se, nesse sentido, que a negativa da concretização dos direitos fundamentais sociais por parte do corpo estatal se resvala como uma séria violação ao dirigismo do texto constitucional pátrio, comprometendo sobremaneira a força normativa da Constituição. Entretanto, o problema da ineficácia dos direitos fundamentais sociais não deve ser analisado somente sob o aspecto da dogmática jurídica, mas também pelo seu nítido viés político.

Demais disto, a máxima neoliberal de que o Estado está em crise e sobrecarregado por demandas a que o orçamento público não consegue suprir, tem sido utilizada como óbice econômico ao efetivo exercício dos direitos sociais prescritos constitucionalmente, na medida em que o Estado passa a arguir que a efetivação de direitos seja examinada segundo os parâmetros daquilo que for financeiramente possível. É de se dizer que tal entendimento encontra arrimo nas diretrizes jurisprudenciais da Suprema Corte Federal, que além de exortar sobre a possibilidade de atuação do Poder Judiciário no Controle de Políticas Públicas, propugna que o desenvolvimento dos direitos sociais se encontra atrelado a um inescapável vínculo financeiro e subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado.

Importa sublinhar nesse sentido que oferecemos clara objeção a proposição da reserva do possível, a uma: por tratar-se de teoria jurídica de origem alemã, desenvolvida tomando como lastro um país de base histórica, social e econômica diametralmente oposta à do Brasil, ora, um país periférico, repleto de desigualdades sociais, com uma enorme massa de pessoas excluídas do mercado de trabalho, onde mais da metade dos trabalhadores sobrevivem com renda salarial inferior a um salário mínimo e em que a maioria da sua população luta contra a pobreza e as latentes amarras da injustiça social; a duas, por entendermos que mesmo que se reconheça o caráter custoso da realização dos direitos, a alegação da incapacidade financeira

do Estado jamais poderá ser utilizada como suspicaz artifício político-ideológico para aniquilação de direitos gravados com a cláusula da fundamentabilidade.

Outrossim, ainda quanto ao aspecto do exercício da atividade jurisdicional para fins de resguardar a tutela dos direitos sociais, concluímos pela existência de questões controversas que não podem escapar a análise produtora do problema da reduzida efetividade dos direitos sociais, quando de situações de omissão dos Poderes Constituídos na realização das políticas sociais. A primeira delas diz respeito aos casos concretos em que o Poder Judiciário exorbita na sua esfera de competência, se imiscuindo das funções de planejamento e estratégia atribuídas aos órgãos de direção política do Estado, afinal, conforme prescrição constitucional, compete ao Poder Executivo e Legislativo a deliberação acerca da destinação e aplicação dos recursos previstos no orçamento público tendentes a atender as necessidades sociais.

Ademais, nossa posição é de que, ainda que se reconheça a importância do exercício da jurisdição constitucional, sobretudo no que pertine a atividade de tutela aos direitos plasmados na Carta Política, nosso sistema jurídico historicamente esteve afastado dos mais pobres, constituindo-se, em contrapartida, em um espaço privilegiado para as camadas mais abastadas e, portanto, legitimador de iniquidades sociais já existentes. Ainda a esse propósito, vale sublinhar que a atuação do Judiciário não poder ser encarada como uma verdadeira panaceia, como o remédio jurídico para todos os males sociais, especificamente aqui, no que pertine a aventada e persistente problemática da não realização dos direitos sociais, afinal, trata-se de um problema não meramente jurídico, mas sobretudo político.

Noutro vértice, sobre a questão da alegação de escassez de recursos oferecida pelo ente estatal para fins de justificar a omissão do Poder Público no cumprimento das diretrizes constitucionais que prescrevem o dever do Estado de realizar as políticas públicas tendentes a assegurar a satisfação dos direitos sociais, problematizamos o conceito de escassez, aduzindo para tanto, que esta é, em verdade, fruto das escolhas políticas do Estado no processo decisório de alocação e distribuição de recursos, onde tudo redundava em uma definição de prioridades.

Além disso, por tratar-se de uma escolha política, a alocação de recursos costuma refletir interesses de grupos hegemônicos que estão no poder. Essa constatação responde, inclusive, ao nosso questionamento de que a alegação de limitações financeiras é em grande medida resultado de uma perspectiva política, do modelo de sociedade vigente, hoje fortemente alinhada aos ideais políticos da doutrina neoliberal.

Desta feita, apontamos como solução para esse problema de ordem política, que o Estado possa se realinhar as diretrizes constitucionais, de modo que, ao decidir sobre a alocação dos recursos disponíveis o faça motivado pelos anseios sociais, sobretudo, respeitando os valores fundamentais tutelados pela Carta Magna, ora, relacionados a defesa da dignidade humana e a realização da justiça social.

Referências

AMARAL, G. *Direito, Escassez & Escolha*. Em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ANDRADE, J. C. V. *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*. Coimbra: Livraria Almedina, 1983.

BACHUR, J. P. *O Controle Jurídico de Políticas Públicas*. Revista da Faculdade de Direito, ano I, vol. 97. São Paulo, 2002.

BARCELLOS, A. P. de. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BARRETTO, V. de. P. *Reflexões sobre os Direitos Sociais*. In: SARLET, I. W. *Direitos Fundamentais Sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. 3º edição. São Paulo: Cortez, 2007.

BIAGI, C. P. *A Garantia do conteúdo essencial dos Direitos Fundamentais na Jurisprudência Constitucional Brasileira*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2005.

BONAVIDES, P. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiro, 2002.

BRASIL. Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil, DF: Senado, 1988*.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2017. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 23 abril 2019.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF. AgRE 232.335/RS; AgRE 1.026.698/MT; ADPF 45-9/2004. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 21 março 2019.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Brasília, DF. REsp 1.185.474/SC. Disponível em: <<https://stj.jus.br>>. Acesso em: 21 março 2019.

BRIZOLA, J.; FANTIN, N. *Revisão da Literatura e Revisão sistemática da Literatura*. RELVA, Juara/MT/Brasil, v. 3, n. 2, p. 23-39, jul./dez. 2016.

COELHO, R. C. *Estado, Governo e Mercado*. 2. ed. reimp. - Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

GALDINO, F. *O Custo dos Direitos*. In\; TORRES, P. L. *Legitimação dos Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

GALINARI, C. M. *A Efetividade dos Direitos Humanos no Brasil: a eficácia da proteção internacional dos direitos humanos no brasil e o plano nacional de direitos humanos aos 50 anos da declaração universal dos direitos humanos*. Revista de Direito Comparado. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, v. 5, 2000.

GUIMARÃES, H.; PIVA, J. Del. As dificuldades de acesso à Justiça. Piauí Folha, 19 abril 2017. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2017/04/19/abodagosdelospobres-defensoria-america-latina/>>. Acesso em: 23 abril 2019.

HOLMES, S.; SUNSTEIN, C. *The Cost of Rights*. Why Liberty Depends on Taxes. New York: W.W. Norton & Company, 1999.

KAFKA, F. *O Processo*. Tradução de Syomara Cajado. São Paulo: Nova Época, 1963.

KELLER, A. A. *O Descumprimento dos Direitos Sociais: razões políticas, econômicas e jurídicas*. São Paulo: LTR, 2001.

KRELL, A. J. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional "comparado"*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2002.

MACIEL, D. A.; KOERNER, A. *Sentidos da Judicialização da Política: duas análises*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. N. 57, 2002.

MELLO, C. A. *Democracia Constitucional e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

MORAES, R. *Análise de conteúdo*. Revista Educação, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

PIZZORNO, A.. *Introducción al Estudio de la Participación Política*. In\; PIZZORNO, KAPLAN, CASTELLS. participación y cambio social en la problemática contemporânea. Ed. Siap-Planteos, 1975.

SOUZA, J. *A Elite do Atraso: da escravidão à lava jato*. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

STRECK, L. L. *Hermenêutica Jurídica e(m) Crise*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

STRECK, L. L. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma nova crítica do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.



Como citar este artigo (Formato ABNT):

ALMEIDA, Áquila Silva de. Dos Direitos Sociais à Reserva Orçamentária: Problematizações acerca do papel do Judiciário na efetivação dos Direitos Fundamentais. **Id on Line Rev.Mult. Psic.**, Outubro/2019, vol.13, n.47, p. 271-292. ISSN: 1981-1179.

Recebido: 21/08/2019;

Aceito: 03/09/2019.