ISSN Impresso 1809-3280 | ISSN Eletrônico 2177-1758
www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas

DIREITO E LIBERDADE

A QUESTÃO DA INEFICÁCIA SOCIAL DA CONSTITUIÇÃO E OS NOVOS RUMOS NA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO

THE QUESTION OF SOCIAL FAILURE OF THE CONSTITUTION AND THE NEW DIRECTIONS IN THE ROLE OF THE JUDICIARY

Xisto Tiago de Medeiros Neto*

RESUMO: A ineficácia da ordem jurídico-constitucional, no campo dos direitos sociais, pode ser atribuída a fatores de ordem externa e interna. Na primeira esfera, verifica-se que o processo de globalização gerou a perda de substância do conceito clássico de soberania nacional, de maneira a desintegrar a aspiração do Estado-Nação à auto-suficiência política, social e econômica, até o ponto de negar a possibilidade de autodeterminação, dada a situação de dependência internacional, incapacitando-o a produzir o bem comum e a realizar os seus objetivos. Na órbita interna, identifica-se, de um lado, a crônica postura de omissão e acomodação dos poderes públicos e, de outro, a renitência de uma hermenêutica constitucional que subtraiu a densidade normativo-vinculante das normas e princípios fundamentais – principalmente quanto à negativa de efetividade aos direitos sociais –, modelagem herdada do formalismo dogmático inerente ao sistema liberal-individualista. Registra-se, porém, a reação de parcela da doutrina e da jurisprudência contemporâneas, resgatando a dignidade humana como valor-fonte do sistema constitucional, e proclamando a legitimidade da atuação do Poder Judiciário, que, emancipando-se como poder, assume a co-responsabilidade pela garantia concreta dos direitos de dimensão social (saúde, educação, assistência, meio ambiente etc.) – negados ou distorcidos pela inércia dos demais poderes –, fazendo-o por meio de decisões judiciais determinadoras da prestação material postulada pelo cidadão, individualmente, ou pela coletividade, em sede de ações civis públicas.
Palavras-chave: Constituição. Eficácia. Direitos Sociais. Concretização. Globalização econômica. Atuação do Poder Judiciário.

ABSTRACT: The ineffectiveness of the legal and constitutional order in the field of social rights can be attributed to external and internal factors. In the first sphere, it appears that the process of globalization has generated a loss of substance of the classical concept of national sovereignty in order to disintegrate the nation-state's aspiration to self-sufficiency social and economic policy until denying the possibility of self-determination, given the

* Procurador Regional Ministério Público do Trabalho; Mestre e Especialista em Direito; Professor do curso de Direito da UFRN (graduação e pós-graduação); Professor da Escola da Magistratura e da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. *Email*: xisto@prt21.gov.br.

international situation of dependency, disabling the country to produce the common good and to realize its goals. In the inner orbit, it is identified on one hand, the posture of chronic failure and accommodation of public powers and on the other, the reluctance of a constitutional hermeneutics which removed the density of legal-binding of the norms and principles - especially regarding the negative effectiveness of social rights - model inherited from the dogmatic formalism inherent in the liberal-individualistic system. It is registered, however, the reaction of a part of the contemporary doctrine and jurisprudence, restoring human dignity as a value source of the constitutional system, and proclaiming the legitimacy of the judiciary which, emancipating itself as a power, assumes the joint responsibility for ensuring the rights of specific social dimension (health, education, environment etc.). - denied or distorted by the inertia of the other powers - making it through judicial decisions which must provide the material postulated services by the citizens, individually, or by the society through the public civil suits.
Keywords: Constitution. Effective ness. Social Rights. Achievement. Economic globalization. Role of the Judiciary.

1 INTRODUÇÃO

Tem-se expandido, na sociedade – e não sem razão – a percepção sobre a debilidade da ordem jurídico-constitucional em vigor, diante do incremento e do descontrole dos problemas sociais.

Não se pode olvidar que, a partir da fase inaugurada em nosso país, com a vigência da Constituição de 1988, então saudada como o marco da consolidação do regime democrático, observou-se, de um lado, o avanço no plano das liberdades individuais, civis e políticas, mas, de outro lado, negativamente, um grande vazio quanto à garantia dos direitos sociais básicos.

É neste campo que, até hoje, continua se alargando o abismo que extrema as normas constitucionais que versam sobre direitos sociais, de inegável conteúdo jurídico-propositivo (dirigente), da realidade para a qual foram instituídas, pois o peso das desigualdades, da exclusão e das injustiças observadas na sociedade tem aumentado vertiginosamente, não obstante o estandarte democrático ostentado pelo país. Emerge, pois, o maior dilema do Estado democrático de Direito: a ausência de efetividade dos preceitos da Constituição garantidores dos direitos de dimensão social.

Sem dúvida, vislumbra-se uma contradição e um desafio que contribuem para a crise de legitimação desse mesmo Estado - nação: a crise do

descrédito e da insegurança em sua atuação, atingindo todas as esferas do poder (a executiva, a legislativa e a judiciária).

Qual o peso que se pode conferir, então, à diretriz assinalada no preâmbulo da nossa Constituição, e que identifica o Estado brasileiro como democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social?

É inequívoco que permanece, no papel, a maior parte dos direitos sociais – os chamados direitos de segunda geração –, em que pese explicitamente inscritos nas Constituições e nos documentos internacionais, conforme acentua Norberto Bobbio, um dos mais notáveis juristas e filósofos contemporâneos.[1]

Portanto, objetiva-se identificar, nesta reflexão, algumas questões relacionadas à **inaptidão** do sistema jurídico-constitucional do Estado em atender aos objetivos da sociedade, consideradas as necessidades sociais fundamentais dos seus indivíduos.

Nesse sentido, podem-se vislumbrar duas áreas de fatores responsáveis por uma certa **dependência incapacitante** do modelo constitucional para realizar os fins estatais na esfera social: a de ordem **externa** e a de ordem **interna**.

No que se refere aos **fatores de origem externa**, merece destaque a perda de substância, ou mesmo a descaracterização do conceito clássico de **soberania nacional**, em face da forma como se impõe, na atualidade, o processo de mundialização da economia, ou, mais claramente, a organização, em escala global, do sistema financeiro-empresarial e a natureza da concorrência e hegemonia dos mercados de bens e de capital.

Dessa maneira, já não mais se pode falar, no tempo presente, da preponderância e autonomia plenas do poder político e da ordem jurídica interna. Enfraquece-se, em grau acentuado, a aspiração do Estado-nação à auto-suficiência política, social e econômica, ou à autodeterminação legítima e inquestionável.

O Estado nacional enreda-se em uma situação de dependência – ou

1 BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 9.

mesmo subserviência – de um forte sistema normativo-econômico, que lhe é determinante, não obstante externo –, pois provém de outras esferas de poder –, razão pela qual se vê incapacitado de produzir o bem-comum e de realizar as metas sociais reclamadas e impostas constitucionalmente.

O professor José Eduardo Faria, com a autoridade que se lhe reconhece, é enfático ao proclamar que a **globalização** provocou a desconcentração, a descentralização e a fragmentação do poder, assim como, dentre outras conseqüências, redefiniu o tamanho, o peso e o alcance das próprias funções e papéis do Estado, pelo que deixou menos nítidas as linhas demarcatórias entre o interno e o externo.[2]

Constata, também, o referido autor, que o **fenômeno da globalização** fechou, mais do que criou, postos de trabalho; transferiu renda do operariado do setor industrial para o setor de serviços; generalizou e acentuou os contrastes entre pobreza e riqueza, miséria e opulência, centro e periferia; modificou as concepções de obrigação moral e de legitimidade, assim como alterou os padrões ético-políticos estabelecidos. E mais: a **globalização econômica** conduziu à disseminação de tecnologias sociais baseadas, exclusivamente, em critérios e valores como eficiência, competitividade e acumulação, retirando do universo do capital, da produção e do trabalho, qualquer sentido de orientação humanamente significativa.[3]

É por isso que, no contexto sócioeconômico atualmente vivido, é correto assinalar que, apenas em termos formais, o Estado-nação continua a exercer, com soberania, a sua autoridade nos limites do próprio território. Em termos substanciais, no entanto, o Estado não mais consegue estabelecer e realizar seus objetivos, exclusivamente por si e para si próprio, uma vez que se encontra materialmente limitado e vinculado em sua autonomia decisória. Não se logrou, até hoje, elaborar um sistema global capaz de impor limites e garantias em face do poder das forças econômicas internacionais.

Nesse passo, de acordo com o peso relativo da economia nacional na economia globalizada, e também diante da dimensão do seu mercado consumidor, da capacidade de investimento dos capitais privados nacionais, do controle da tecnologia produtiva, do grau de modernidade da sua infra-

2 BARROSO, Luís Roberto. **O Direito na Economia Globalizada**. São Paulo: Malheiros. 2000. p. 7.
3 Idem, p. 8 e 9.

-estrutura básica, e dos níveis de escolaridade e informação da sociedade, o Estado já não mais dispõe de condições efetivas para implementar políticas monetária, fiscal, cambial e previdenciária, de modo independente.

Isso afeta, diretamente, as possibilidades de o Estado garantir, de forma integral, uma existência digna, no plano social, a todos os cidadãos, na dimensão que compreende, por exemplo, os direitos relativos à educação, à saúde, à assistência, à moradia, ao trabalho e à segurança. Noutras palavras, descompensa-se a tarefa essencial de proporcionar uma distribuição justa de bens, oportunidades e direitos, entre os cidadãos.

É de ponderar, em suma, que, no âmbito de uma economia transnacionalizada, as relações entre os problemas internacionais e os problemas internos de cada país vão sendo progressivamente invertidos, do que se constata que os problemas internacionais não só passam a estar acima dos problemas nacionais, como também a condicioná-los.[4]

E qual é a lógica desse sistema mundial, em crescente ascensão, que torna refém o Estado nacional e lhe subtrai parcela da autonomia? É a lógica da hegemonia, da universalização e da livre circulação do capital; é a lógica individualista, competitiva e concorrencial da economia; é a lógica da acumulação ilimitada de bens e da conquista de mercados; é a lógica da prevalência dos centros de poder tecnologicamente avançados. É ainda a lógica, manuseada pelos organismos internacionais e blocos econômicos controladores da independência de uma regulamentação financeira, superior, e impositiva, à dos países, principalmente, de localização periférica, como os situados na Ásia, na América Latina e no continente africano[5].

A regulação do sistema financeiro global, aponta o Professor José Reinaldo de Lima Lopes, é obra de um processo crescente, cujas normas advém dos blocos regionais de economia, com o auxílio de organismos internacionais (como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial), os quais, dispondo de serviços financeiros que obrigam políticas monetárias, possibilitam o controle transnacional do movimento de capitais e, ao fixarem metas, prioridades e condições uniformes para atendimento pelos países, desconsideram-lhes a estrutura social, cultural e política, o que lhes

4 Id., p. 32.
5 Cf. FARIA, José Eduardo, op. cit., p. 25-25.

desfigura a formulação jurídico-constitucional existente.

Feitas essas iniciais considerações, é necessário aduzir que, do ângulo externo, vislumbrando-se a dependência do nosso país em relação ao sistema financeiro-capitalista global, de há muito imobilizado por endividamentos históricos, e absurdamente crescentes, não há de ignorar os efeitos da carência de meios materiais para a efetivação plena de programas que conduzam à eliminação das desigualdades sociais existentes. Com efeito, ousa-se aduzir que, em vez de uma ordem político-jurídica soberanamente produzida, passou-se a ter, em paralelo, uma ordem econômica progressivamente vinculada a fatores e agentes externos.

Não é sem razão que o Professor Fernando Herren Aguillar pondera que os países hoje chamados de "emergentes" dependem, quase todos, igualmente, de recursos emergenciais para combater a volatilidade de mercados financeiros expostos à corrida internacional de capitais. Esses recursos são concedidos por organizações financeiras internacionais, mediante a imposição de cartilhas invariáveis, que demonstram como deve ser a política pública econômica de cada país[6].

E adverte ainda: entre a política de fato e a de direito há uma disparidade permanente, sinalizando a relativização cada vez mais acentuada da soberania interna, da capacidade de cada Nação autonomamente ditar os seus próprios rumos econômicos. Se esse fenômeno não é novo na ordem mundial, pode-se dizer que ele nunca foi tão explícito, nem tão intenso, como hoje[7].

Há de ser recusada, porém, a tese extremada segundo a qual a intervenção dos poderes públicos nacionais limitar-se-ia, hoje, a um espaço tão exíguo que, em muitos casos, seria incapaz de assegurar a efetividade dos direitos civis e políticos, e que, ao mesmo tempo, transformaria os direitos sociais em um privilégio distante, possível apenas às regiões de maior prosperidade. Não se concebe, pois, que a ética social sempre seja sacrificada à competitividade empresarial, ou absorvida pelas lógicas especulativas dos mercados financeiros.

6 SUNFIELD, Carlos Ari; VIEIRA, Oscar Vilhena (coord.). **Direito econômico e Globalização. Direito Global**. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 271.

7 Id., p. 272.

Em síntese, pode-se demonstrar que fatores externos – que impuseram uma grave dependência de natureza econômico-financeira – produziram a quebra da soberania do Estado constitucional, comprometendo-lhe a centralidade da gestão política e econômica, de maneira a refletir-se, direta e negativamente, na problemática da ineficácia estatal no campo social.

Quanto aos **fatores internos**, cumpre destacar, inicialmente, os **aspectos cultural e hermenêutico**, a demonstrar que a tradição brasileira apresenta enorme palidez e restritividade no campo da eficácia constitucional. Não apenas a histórica postura omissiva dos Poderes Públicos, mas também a interpretação secundarizada conferida aos direitos sociais e aos princípios constitucionais fundamentais têm, ao longo do tempo, reduzido, em muito, a real dimensão e a força jurídica que são próprias e irrecusáveis àqueles direitos e normas.

Para isso, muito contribuiu o excessivo formalismo herdado de uma dogmática imperante no pensamento do Estado liberal, aliciadora da hermenêutica jurídica, e que impediu o avanço da concretização dos direitos de cidadania coletiva. O exercício da jurisdição restou circunscrito aos conflitos intersubjetivos, direcionado à solução de lides patrimoniais e pessoais, sem se abrir para as macroquestões de latitude social.

Instalou-se, enfim, uma cultura de acomodação e pseudotutela constitucional, resultando em que a invocação da regra ou do princípio extraído da Carta Magna, enseja, muitas vezes, nenhuma conseqüência jurídica prática, o que carece de efetividade pelo não-reconhecimento de uma suficiente densidade normativa. Assim é que, se perpetuam situações de injustiça social, portanto sem que se opere o direito, concretamente, para afastá-las, ou para corrigi-las positivamente.

A apreensão do fenômeno constitucional e a sua eficácia ainda passam ao largo da conscientização de grande parte das instituições, principalmente as de natureza pública. Isto se dá, como é lógico, especialmente em relação à efetivação dos direitos de conteúdo social. Daí por que se redobra o esforço de uma hermenêutica constitucional adequada, de índole emancipatória, obstinada em extrair a máxima eficácia da norma constitucional de natureza social, reconhecendo que, como preceito legal dotado de fun-

damentalidade e supremacia na ordem jurídica, possui eficácia diferenciada e impositividade, com um conteúdo vinculante, de maneira suficiente a tutelar a realidade para a qual foi projetada. Tudo em ordem a conferir expressão ao princípio da dignidade humana, fundamento maior do Estado Democrático de Direito, e ponto central dos valores que informam o compromisso com a Justiça Social.

Anota o eminente Professor Luís Roberto Barroso que, em nenhuma esfera jurídica, é tão grande o abismo entre a validade e a vigência do direito, como no domínio constitucional. E sintetiza que, por mais de uma razão, uma disposição constitucional deixa de ser cumprida: "Em certos casos, ela se apresenta desde o primeiro momento como irrealizável. De outras vezes, o próprio poder constituído impede sua concretização, por chocar-se com o interesse político. E, ainda, um preceito constitucional frustra-se em sua realização por obstáculos opostos por injunções de interesses de segmentos econômica e politicamente influentes".[8]

É verdade que a efetivação dos direitos constitucionais de dimensão social, reconhecidos como direitos fundamentais, a partir do século XX, exige a realização de prestações positivas do próprio Estado, traduzidas, principalmente, em políticas públicas e articulação de ações concretas que envolvem, além de planejamento adequado, um complexo de decisões administrativas, instrumentos próprios, comprometimento financeiro-orçamentário, dispêndio de capital e investimentos básicos em projetos de grandeza considerável.

Poder-se-ia asseverar, destarte, que o problema principal dos direitos originários a prestações (ou direitos de crédito), como se denominam os direitos sociais, estar em que a garantia da proteção jurídica implica uma atuação positiva dos órgãos dos poderes públicos, fadados aqueles direitos, nessa ordem de idéias, a ter efetividade apenas quando as leis e as políticas públicas futuras venham a contemplá-los, e isto desde que haja condições econômicas propícias.

É exatamente em face dessa circunstância que se tem negado – não sem uma certa dose de insinceridade e hipocrisia – o caráter impositivo e ordenador

8 **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 61.

das normas constitucionais garantidoras dos direitos sociais, sob o argumento formal – de aparência lógica, mas quase nunca verdadeira – de inexistência de recursos públicos disponíveis para cumprir os objetivos do Estado neste campo, conforme exige a Constituição da República (arts. 1º, II e III, 3º, 6º e 193).

Ora, é de observar que, em grande escala, o problema se traduz, na verdade, na inversão das prioridades orçamentárias, com a destinação maciça de recursos para áreas, projetos ou fins que não possuem, muitas vezes, nenhuma primazia em relação às finalidades e compromissos essenciais do Estado no campo social, conforme gizado na Carta Magna.

Nota-se, ademais, que a jurisprudência dos Tribunais pátrios inclinou-se no sentido de incorporar, diante das questões que lhes foram suscitadas, uma argumentação amesquinhada, gerando uma corrente de pensamento restritivo quanto à efetivação dos direitos sociais, sob a invocação do princípio da "**reserva do possível"** (a garantia dos direitos sociais estaria na dependência direta e exclusiva da disponibilidade de recursos, cuja verificação estaria acobertada pela discricionariedade reconhecida à Administração Pública). Veja-se, como exemplo dessa postura, o teor de parte da ementa e da fundamentação do acórdão seguinte, proferido pelo Superior Tribunal de Justiça, em sede de ação civil pública:

> AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER IMPOSTA AO MUNICÍPIO. Inobstante para a Administração Pública figurar como réu na ação civil pública, há carência de ação, pela impossibilidade jurídica do pedido, se esta visa obrigá-lo a realizar determinada obra. Ao Poder Executivo Municipal, na sua atuação discricionária, cumpre eleger, segundo sua exclusiva conveniência e oportunidade, quais as obras que deve executar, seguindo prévia dotação orçamentária. [...]
> Do exposto se conclui que o pedido contido na inicial, e acolhido na instância monocrática, é, efetivamente, juridicamente impossível. Seja porque, como se disse, ofende o princípio da autonomia municipal, garantida constitucionalmente, ou seja porque, conforme expõe o apelante, a execução da obrigação de fazer imposta na sentença escapa à previsão orçamentária vigorante (AGRg no AG 138901-GO, 1ª T., Rel. Min. José Delgado, j. 15/09/1997).

Essa linha de compreensão somente contribuiu para frustrar, ainda mais, os objetivos assumidos pelo Estado Social, resultando, em última análise, em se negar o valor normativo-vinculante dos preceitos constitucionais de conteúdo social, condenados a se transformarem em meros e extensos catálogos de direitos. No ponto, Marco Maselli Gouvêa, em assertiva de significativa pertinência, registra que o problema "soa como eco extemporâneo das antigas teses que negavam ou restringiam a força normativa dos preceitos constitucionais", dado que, desde "a década de sessenta sedimentou-se definitivamente a concepção de que as normas constitucionais são normas jurídicas e não meras exortações"[9].

Não obstante isso enxerga-se, paulatinamente, uma reação de respeitável parcela da doutrina e, em algumas situações relevantes, também dos órgãos judiciais – inclusive, exemplarmente, da instância superior –, a refletir o reconhecimento da possibilidade de ser postulada, perante a Justiça, diretamente pelo cidadão ou por entes legitimados (o Ministério Público, por excelência), a partir do conteúdo da norma constitucional – independentemente da existência de uma regulamentação específica no plano infraconstitucional –, a tutela de um direito social, a ser assegurado, no caso concreto apresentado, como, por exemplo, a garantia do direito à educação fundamental, ao atendimento médico-hospitalar e à assistência à criança e ao adolescente.

Nesse passo, constitui paradigma de alta significação a decisão do Supremo Tribunal Federal, a seguir exaltada, sob a relatoria do Ministro Celso de Mello (ADPF Nº 45-DF, DJ 04/05/2004), como demonstração da possibilidade e imperiosidade de se imprimir um novo rumo hermenêutico e decisório à questão da efetivação judicial de direitos sociais:

> Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição

9 Balizamentos da Discricionariedade Administrativa na Implementação dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. In: **Discricionariedade Administrativa.** GARCIA, Emerson (Coord.). Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2005. p. 337.

> constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações em torno da cláusula da "reserva do possível". Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do "mínimo existencial". Viabilidade instrumental da argüição de descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (Direitos constitucionais de segunda geração).
> [...] A ação constitucional em referência, considerado o contexto em exame, qualifica-se como instrumento idôneo e apto a viabilizar a concretização de políticas públicas, quando, previstas no texto da Carta Política, tal como sucede no caso (EC 29/2000), venham a ser descumpridas, total ou parcialmente, pelas instâncias governamentais destinatárias do comando inscrito na própria Constituição da República. Essa iminente atribuição conferida ao Supremo Tribunal Federal põe em evidência, de modo particularmente expressivo, a dimensão política da jurisdição constitucional conferida a esta Corte, que não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais – que se identificam, enquanto direitos de segunda geração, com as liberdades positivas, reais ou concretas – sob pena de o Poder Público, por violação positiva ou negativa da Constituição, comprometer, de modo inaceitável, a integridade da própria ordem constitucional. [...]

É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário – e nas da Suprema Corte, em especial – a atribuição de formular e de implementar políticas públicas, pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático.

Cabe assinalar, presente esse contexto – consoante já proclamou a Suprema Corte – que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política 'não pode converter-se em promessa constitucional inconseqüente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado'. Não deixo de conferir, no entanto, assentadas tais premissas, significativo relevo ao tema pertinente à "reserva do possível" (STEPHEN HOLMES/CASS R. SUNSTEIN, "The Cost of Rights", 1999, Norton, New York), notadamente em sede de efetivação e implementação (sempre onerosas) dos direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), cujo adimplemento, pelo Poder Público, impõe e exige, deste, prestações estatais positivas concretizadoras de tais prerrogativas individuais e/ou coletivas. É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá, razoavelmente, exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. Daí a correta

ponderação de Ana Paula de Barcellos[10]: "Em resumo: a limitação de recursos existe e é uma contingência que não se pode ignorar. O intérprete deverá levá-la em conta ao afirmar que algum bem pode ser exigido judicialmente, assim como o magistrado, ao determinar seu fornecimento pelo Estado. Por outro lado, não se pode esquecer que a finalidade do Estado ao obter recursos, para, em seguida, gastá-los sob a forma de obras, prestação de serviços, ou qualquer outra política pública, é exatamente realizar os objetivos fundamentais da Constituição. A meta central das Constituições modernas, e da Carta de 1988 em particular, pode ser resumida, como já exposto, na promoção do bem-estar do homem, cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência. Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial), estar-se-ão estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos se deverá investir. O mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias, é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível." Vê-se, pois, que os condicionamentos impostos, pela cláusula da "reserva do possível", ao processo de concretização dos direitos de segunda geração – de implantação sempre onerosa – traduzem-se em um binômio que compreende, de um lado, (1) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas. Desnecessário acentuar-se, considerado o encargo governamental de tornar efetiva a aplicação dos direitos econômicos, sociais e culturais, que os elementos componentes do mencionado binômio (razoabilidade da pretensão + disponibilidade financeira do Estado) devem configurar-se de modo afirmativo e em situação de cumulativa ocorrência, pois, ausente qualquer desses elementos, descaracterizar-se-á a possibilidade estatal de realização prática de tais direitos. Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependerem de opções po-

10 BARCELLOS, Ana Paula de Barcellos. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 245-246.

líticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo. É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável, ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, e afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irredutível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado – e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico –, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado. Extremamente pertinentes, a tal propósito, as observações de Andreas Krell[11]:

> A constituição confere ao legislador uma margem substancial de autonomia na definição da forma e medida em que o direito social deve ser assegurado, o chamado 'livre espaço de conformação' [...]. Num sistema político pluralista, as normas constitucionais sobre direitos sociais devem ser abertas para receber diversas concretizações, consoante as alternativas periodicamente escolhidas pelo eleitorado. A apreciação dos fatores econômicos para uma tomada de decisão quanto às possibilidades e aos meios de efetivação desses direitos cabe, principalmente, aos governos e parlamentos. Em princípio, o Poder Judiciário não deve intervir em esfera reservada a outro Poder para substituí-lo em juízos de conveniência e oportunidade, querendo controlar as opções legislativas de organização e prestação, a não ser, excepcionalmente, quando haja uma violação evidente e arbitrária, pelo legislador, da incumbência constitucional. No entanto, parece-nos cada vez mais necessária a revisão do vetusto dogma da Separação dos Poderes em relação ao controle dos gastos públicos e da prestação dos serviços básicos no Estado Social, visto

11 KRELL, Andreas Joachim. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha.** São Paulo: Fabri, 2002. p. 22-23.

> que os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil se mostraram incapazes de garantir um cumprimento racional dos respectivos preceitos constitucionais. A eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais a prestações materiais depende, naturalmente, dos recursos públicos disponíveis; normalmente, há uma delegação constitucional para o legislador concretizar o conteúdo desses direitos. Muitos autores entendem que seria ilegítima a conformação desse conteúdo pelo Poder Judiciário, por atentar contra o princípio da Separação dos Poderes [...]. Muitos autores e juízes não aceitam, até hoje, uma obrigação do Estado de prover diretamente uma prestação a cada pessoa necessitada de alguma atividade de atendimento médico, ensino, de moradia ou alimentação. Nem a doutrina nem a jurisprudência têm percebido o alcance das normas constitucionais programáticas sobre direitos sociais, nem lhes dado aplicação adequada como princípios-condição da justiça social. A negação de qualquer tipo de obrigação a ser cumprida na base dos Direitos Fundamentais Sociais tem como conseqüência a renúncia de reconhecê-los como verdadeiros direitos. [...] Em geral, está crescendo o grupo daqueles que consideram os princípios constitucionais e as normas sobre direitos sociais como fonte de direitos e obrigações e admitem a intervenção do Judiciário em caso de omissões inconstitucionais.

Concebe-se, dessa maneira, que as normas constitucionais que consagram direitos sociais, pela sua força e natureza, atribuem um direito subjetivo público aos cidadãos (individual ou grupalmente, de acordo com o caso real), passível de ser reivindicado, de forma direta, perante o Poder Judiciário.

Saliente-se, outrossim, que é inegável postarem-se os direitos sociais fundamentais no âmbito da esfera material reconhecida à **dignidade humana**, integrando-se ao núcleo do que se compreende como o **mínimo existencial** garantido a qualquer cidadão, ou seja, um patamar mínimo de condições materiais necessárias à vida humana.

Confere-se, portanto, à luz do ordenamento constitucional, aos indivíduos e aos grupos, um direito subjetivo contra o Poder Público, que impõe a asseguração de uma existência digna (um mínimo vital) por meio de

prestações ou situações cujo conteúdo deve ser fixado, no caso específico, pelos órgãos de justiça, de forma concreta, ponderada e razoável.

Faz-se necessário ressaltar que a concretização dos direitos sociais exige alterações nas funções clássicas dos magistrados, que passam a ser responsáveis pela correção da omissão, negligência ou desvio dos outros poderes estatais – sem que isso constitua usurpação de funções ou infringência ao princípio da separação de poderes –, orientando-se a atuação judicial para a efetivação, sob o norte constitucional, de direitos fundamentais indeclináveis, e, com isso, rompendo com o ultrapassado modelo jurídico herdado do positivismo individualista exacerbado, inibidor da verdadeira autonomia do Poder Judiciário e do alcance sociopolítico das suas funções, que encontra legitimação em um Estado Democrático de Direito.

Afirma-se, com efeito, que, no campo da garantia e efetivação dos direitos sociais, consolida-se o verdadeiro mister constitucional do Poder Judiciário, agindo ativa e corretivamente, fazendo-se co-responsável pelos objetivos almejados pelo Estado Democrático, além de reocupar o espaço espoliado pelo agigantamento do Poder Executivo, com o assentimento hesitante e pusilânime do Poder Legislativo.

É preciso dizer, outrossim, que um outro fator interno que tem contribuído para o descrédito da Constituição está na **estrutura e na dinâmica político-organizacional do Estado brasileiro**, estigmatizadas pela corrupção, pela sonegação e pela impunidade, elementos diretamente responsáveis pelo desvio e ocultação de parcela considerável dos recursos públicos e pelo desvirtuamento de políticas públicas voltadas para a minimização das desigualdades sociais. A ineficácia social do sistema revela o vazio ético da política contemporânea.

Nessa linha, a rede burocrática e as esferas da organização administrativa brasileira têm-se mostrado absolutamente ineficientes e despreparadas para operacionalizar e gerir os programas sociais que demandam a aplicação de verbas públicas. Não raro, a concepção desses projetos é elogiável em termos de planejamento e formatação, porém lhe é distorcida a execução, e descaracterizada nos inúmeros degraus administrativos e de gestão, suscetíveis à nefasta influência e manipulação política.

Tudo isso reflete a complexa teia de relações promíscuas estabelecidas entre os interesses e atividades privadas e as esferas do poder público. Vejam-se os exemplos dos desvios criminosos das verbas relativas ao FUNDEF – FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL, praticados pelos administradores municipais; das fraudes decorrentes da descentralização e aplicação das verbas de manutenção do SUS – SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE; dos desfalques nas receitas da Previdência Social; do cadastramento fraudulento de beneficiários do Programa BOLSA-FAMÍLIA; das manipulações criminosas nas avaliações estratosféricas de muitos imóveis rurais improdutivos desapropriados para fins de reforma agrária; dos escândalos envolvendo o sistema bancário e financeiro, com a participação direta de agentes públicos; e da apropriação ilegal e desvios de verbas de obras públicas.

Enseja referência, por último, a **modelagem judicial** como **fator interno** prejudicial à eficácia social da Constituição. Afirme-se, de logo, que se pode conceber o direito de **acesso à justiça –** na concepção de direito constitucional à obtenção de uma decisão justa e eficaz, por meio da utilização de um sistema de leis e instrumentos processuais –, como o direito mais fundamental existente em um Estado democrático. Isso porque, sem se assegurar o acesso à justiça, nem se garante a vida, nem a liberdade e nem a sobrevivência digna, quando violados tais direitos, ou quando negada sua efetivação, seja pelo próprio Estado, seja por terceiros.

Saliente-se, no ponto sob enfoque, que as normas da Constituição Federal relativas aos direitos sociais de cidadania apresentam-se como normas de textura aberta, inseridas em comandos gerais e diretivos, constituindo portanto fórmulas valorativas que ensejam uma interpretação própria, além de impor, com vistas à sua plena efetivação, a iniciativa do legislador infraconstitucional. Infelizmente, o parlamento sempre tarda, não raro porque inoperante ou porque muitas vezes se encontra enlaçado por interesses outros, inconfessáveis.

Abre-se, em razão disso, um enorme leque de possibilidades ao Poder Judiciário para dar concreção e eficácia a esse tipo de norma. Todavia, é preciso superar-se a postura enraizada, fruto do individualismo jurídico

clássico e da concepção formalístico-dogmática de restringir a possibilidade de eficácia da norma constitucional apenas ao que vier a ser explicitamente desenhado pelas leis de grau inferior, com sua limitação aos conflitos intersubjetivos, e também de interpretar-se o direito a partir da legislação ordinária, e não dos princípios e preceitos constitucionais.

A defesa dos direitos de dimensão socioeconômica provoca sério questionamento institucional para o Judiciário, especialmente o Judiciário dos Tribunais, em relação à sua independência, autonomia e determinação para dirimir questões plurais – as macroquestões da cidadania –, que envolvem matérias e conflitos de natureza complexa e abrangente, com soluções que implicarão ponderação normativa e decisões de conteúdo distributivo. São questões que, em última análise, traduzirão controle e correção das políticas legislativas e executivas para a efetivação dos direitos sociais fundamentais.

A função jurisdicional, no campo das tutelas relativas a direitos sociais, constitui, hoje, um desafio para o Poder Judiciário, elevando o magistrado da tarefa de mero aplicador da lei, em sede de conflitos patrimoniais e individuais (justiça retributiva), à missão de partícipe ativo e consolidador do processo político-social de positivação de direitos (justiça distributiva).

Além disso, os princípios jurídicos albergados pela Constituição, de conteúdo aberto, só adquirem efetividade com a mediação dos seus aplicadores: ou se confere liberdade ao intérprete para concretizar aqueles princípios, ou se renuncia à pretensão de **vivenciar a Constituição**.

Essa postura judicial, tão legítima constitucionalmente quanto de essência emancipatória, é, atualmente, fundamental para se afirmar o compromisso do Estado brasileiro com a Justiça Social. Assim, quando os órgãos legislativos negligenciam a função de integrar normativamente o sistema positivo, com vistas a dar conseqüências práticas aos direitos sociais constitucionais, e, de outro lado, na medida em que a Administração Pública é também ineficiente para propiciar as prestações materiais mínimas aos cidadãos, cabe ao Judiciário, no âmbito dos seus julgamentos – principalmente aqueles proferidos em ações coletivas, como se tem visto nas postulações apresentadas nas Ações Civis Públicas –, assegurar a efetivação de direitos fundamentais, positivando-os, no caso concreto, com o estabe-

lecimento da prestação que se configure mais eficaz e razoável.

Observe-se, como exemplo dessa emancipação e elogiável firmeza judicial, o teor das seguintes decisões:

> ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO. 1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador. 2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas (STJ-2ª T, Resp 493811-SP, j. 11/11/2003, Rel. Min. Eliana Calmon).
>
> PACIENTE COM HIV/AIDS - PESSOA DESTITUÍDA DE RECURSOS FINANCEIROS - DIREITO À VIDA E À SAÚDE - FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS - DEVER CONSTITUCIONAL DO PODER PÚBLICO (CF, ARTS. 5º, CAPUT, E 196) - PRECEDENTES (STF) - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. O DIREITO À SAÚDE REPRESENTA CONSEQÜÊNCIA CONSTITUCIONAL INDISSOCIÁVEL DO DIREITO À VIDA. O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular – e implementar – políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos cidadãos, inclusive àqueles portadores do vírus HIV, o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar. O direito à saúde – além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas – representa conseqüência constitucional in-

dissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. A INTERPRETAÇÃO DA NORMA PROGRAMÁTICA NÃO PODE TRANSFORMÁ-LA EM PROMESSA CONSTITUCIONAL INCONSEQÜENTE. O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro – não pode converter-se em promessa constitucional inconseqüente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MEDICAMENTOS A PESSOAS CARENTES. O reconhecimento judicial da validade jurídica de programas de distribuição gratuita de medicamentos a pessoas carentes, inclusive àquelas portadoras do vírus HIV/AIDS, dá efetividade a preceitos fundamentais da Constituição da República (arts. 5º, caput, e 196) e representa, na concreção do seu alcance, um gesto reverente e solidário de apreço à vida e à saúde das pessoas, especialmente daquelas que nada têm e nada possuem, a não ser a consciência de sua própria humanidade e de sua essencial dignidade. Precedentes do STF (STF, RE-AgR 271286-RS, Rel. Min. Celso de Mello, j. 12.09.2000).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART.

211, § 2º) - RECURSO IMPROVIDO. - A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). - Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças de zero a seis anos de idade" (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. - A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. - Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. - Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encar-

> gos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à "reserva do possível" (STF, Ag.Reg no RE 410.715-5-SP, 2ª T., Rel. Min. Celso de Mello, j. 22.11.2005)
>
> A Constituição Federal, em seu artigo 227, define como prioridade absoluta as questões de interesse da criança e do adolescente; assim, não pode o Estado-membro, alegando insuficiência orçamentária, desobrigar-se da implantação de programa de internação e semi-liberdade para adolescentes infratores, podendo o Ministério Público ajuizar ação civil pública para que a Administração Estadual cumpra tal previsão legal, não se tratando, na hipótese, de afronta ao poder discricionário do administrador público, mas de exigir-lhe a observância de mandamento constitucional (TJ-RS, Ap. 596.017, 7ª Câm. Rel. Des. Sérgio Gischkow Pereira, j. 12.3.97).

O ativismo judicial apresenta-se, pois, como característica essencial numa Democracia, voltando-se para a busca indeclinável de garantia dos direitos sociais. Insere-se, destarte, no âmbito decisório constitucionalmente assegurado aos juízes, conferir-se eficácia e efetividade a tais direitos, dando-lhes contornos e conteúdo reais, além de corrigir os equívocos das políticas públicas governamentais e impedir o desvirtuamento dessas ações estatais, redirecionando-as.

Não se olvide que a garantia de políticas públicas eficazes significa atribuir ao magistrado uma função ativa no processo de afirmação da cidadania e da justiça substantiva. A Constituição outorga à magistratura, portanto, uma competência interpretativa em sentido elevado e transformador, sob a legítima invocação de valores fundamentais como justiça, igualdade e liberdade.

Expõe-se, assim, o desafio maior que se lança ao Poder Judiciário: cobrir o fosso entre o sistema jurídico-positivo e as condições indignas de vida de milhares de cidadãos, numa sociedade com quase 40% (quarenta por cento) de seus habitantes vivendo abaixo da linha de pobreza, em

condições sub-humanas. Há de se ter a consciência de que a atividade judicial extravasa os estreitos limites do universo legal, afetando o sistema social, político e econômico, na sua totalidade.

Os juízes enfrentam o desafio de definir, em sua atuação positiva, o sentido e o conteúdo das normas constitucionais que tratam sobre direitos humanos, destacadamente os direitos sociais. Mas é imperativo revelar a ainda reinante incapacidade dos Tribunais de aplicar normas de caráter social, ou de alargar seu enunciado, por via interpretativa, com a finalidade de fazer valer os direitos mais elementares dos cidadãos carentes e excluídos da condição de cidadania digna – os chamados hipossuficientes, ou seja, aqueles que não dispõem e não têm acesso aos meios e ao núcleo mínimo de condições materiais para garantir uma existência digna.

Por isso, é necessário assinalar que os direitos sociais estão a carecer, no universo judicial, da adequada garantia de efetividade, não raro esbarrando-se, segundo anotado, na invocação cômoda e descompromissada da teoria da *reserva do possível*, bastante a negar qualquer efeito prático e real para a concretização de tais direitos prestacionais. Cumpre, assim, buscar transpor, com os instrumentos jurídicos oferecidos pelo sistema, o enorme fosso existente entre os problemas de ordem socioeconômica, que se agravam cada vez mais, e a dicção e o conteúdo das normas constitucionais em vigor.

REFERÊNCIAS

AGUILLAR, Fernando Herren. Direito Econômico e Globalização. In: SUNFIELD, Carlos Ari; VIEIRA, Oscar Vilhena, (Coord.). **Direito Global**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

FARIA, José Eduardo. **O Direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2000.

GOUVÊA, Marco Maselli. Balizamentos da Discricionariedade Administrativa na Implementação dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. In: GARCIA, Emerson (Coord.). **Discricionariedade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.