

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE GRADUAÇÃO
ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
CURSO DE DIREITO – ITAJAÍ
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA - NPJ

**INDICADORES SOCIAIS COMO INSTRUMENTO PARA
ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS**

ELAINE CRISTINA MAIESKI

Itajaí, junho de 2022

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE GRADUAÇÃO
ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
CURSO DE DIREITO – ITAJAÍ
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA - NPJ

**INDICADORES SOCIAIS COMO INSTRUMENTO PARA
ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS**

ELAINE CRISTINA MAIESKI

Monografia submetida à Universidade do
Vale do Itajaí – UNIVALI, como requisito
parcial à obtenção do grau de Bacharel
em Direito.

Orientador: Professor Doutor Clovis Demarchi

Itajaí, junho de 2022

AGRADECIMENTO

Ao meu Orientador, Prof. Doutor Clovis Demarchi,
por ter oportunizado meu ingresso na pesquisa científica. Obrigada pela orientação nos projetos de pesquisa científica durante toda a graduação e, em especial, no presente trabalho de conclusão de curso. Seus ensinamentos e incentivo foram fundamentais não só para a conclusão deste estudo, como também definitivos para minha evolução acadêmica.

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Antônio e Maria (*in memoriam*). Aos meus avós paternos Eduardo e Mariana, que na ausência dos meus pais, foram referência na minha formação como ser humano. Imigrantes que durante a Segunda Guerra foram obrigados a deixar seu lar na Polônia, fazendo do Brasil a sua Pátria.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca dele.

Itajaí, junho de 2022

**Elaine Cristina Maieski
Graduanda**

PÁGINA DE APROVAÇÃO

A presente Monografia de conclusão do Curso de Direito da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, elaborada pela graduanda Elaine Cristina Maieski, sob o título “Indicadores sociais como instrumento para elaboração de políticas públicas de efetivação dos direitos sociais”, foi submetida em 06 de junho de 2022 à Banca Examinadora composta pelos seguintes professores: Dr. Clovis Demarchi, Orientador e Presidente da Banca Examinadora e Dr. Rafael Padilha dos Santos, Avaliador, sendo a referida Monografia aprovada com a nota dez (10,0).

Itajaí. 06 de junho de 2022

**Professor Doutor Clovis Demarchi
Orientador e Presidente da Banca Examinadora**

**Prof. MSc. José Artur Martins
Coordenação da Monografia**

SUMÁRIO

RESUMO	VII
APRESENTAÇÃO	VIII
INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1.....	14
DIREITOS SOCIAIS	14
1.1 CONCEITO E RECORTE HISTÓRICO CONSTITUCIONAL	14
1.2 PRINCÍPIOS RELACIONADOS AOS DIREITOS SOCIAIS	24
CAPÍTULO 2.....	35
POLÍTICAS PÚBLICAS	35
2.1 CONCEITO E ELEMENTOS HISTÓRICOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ...	35
2.2 CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	45
2.3 A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	53
CAPÍTULO 3.....	61
INDICADORES SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS	61
3.1 CONCEITO E CONTEXTO HISTÓRICO DOS INDICADORES SOCIAIS	61
3.2 COMO SÃO FORMADOS OS INDICADORES SOCIAIS NO BRASIL	65
3.3 INDICADORES SOCIAIS E O ORÇAMENTO PÚBLICO	70
3.4 INDICADORES SOCIAIS: A EDUCAÇÃO E A SAÚDE	75
CONSIDERAÇÕES FINAIS	86
REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS	93

RESUMO

A presente Monografia tem como objeto o estudo sobre a efetivação dos direitos sociais por meio das políticas públicas elaboradas e implementadas a partir de indicadores sociais. O seu objetivo é demonstrar que a produção de informações adequadas para orientar a gestão e o aprimoramento de políticas públicas implica na criação de indicadores sociais específicos sobre os mais diversos grupos sociais, especialmente os grupos de pessoas que vivem em vulnerabilidade socioeconômica, uma vez que as políticas públicas têm em seu bojo central, a redução das desigualdades econômico-sociais. A monografia está dividida em três capítulos. No Capítulo 1, aborda-se os direitos sociais, assinalando a construção do conceito, resgatando o recorte histórico constitucional e os princípios norteadores dos direitos sociais. No Capítulo 2, o foco são as políticas públicas como a principal ferramenta na efetivação dos direitos sociais. No Capítulo 3, aborda-se a formação dos indicadores sociais no Brasil e em que medida eles influenciam nas políticas públicas de efetivação dos direitos sociais. A criação de um sistema de indicadores sociais é fundamental para que haja o monitoramento e a avaliação dos resultados na gestão pública, e torna-se imprescindível que os governos utilizem processos estruturados e instrumentos críveis capazes de aferir os resultados da ação governamental com exatidão, garantindo eficácia às políticas públicas e a consequente efetivação dos direitos sociais. Quanto a metodologia, utilizou-se o método hipotético-dedutivo com a utilização de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Indicadores Sociais. Políticas Públicas. Direitos Sociais

APRESENTAÇÃO

A presente Monografia, além do conteúdo desenvolvido especialmente para o tema nela proposto, apresenta aspectos importantes estudados em pesquisas de iniciação científica, desenvolvidas ao longo dos últimos quatro anos e meio (2018 a 2022), perante o Curso de Direito da Escola de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, com fomento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq¹.

Sobre os elementos e constatações colhidos ao longo do estudo técnico e científico no período de 2018 a 2022, destaca-se a seguir alguns pontos considerados importantes e determinantes para a escolha do tema da presente monografia.

- ✓ O projeto inicial, intitulado “O Estatuto da Pessoa com deficiência como instrumento de garantia da dignidade humana”², apresentado em 2018, apontou que o Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei 13.146/2005, legislação especial criada para proteção dos direitos da pessoa com deficiência, trouxe evolução e consolidou-se como importante instrumento de garantia da dignidade desse grupo que reúne milhões de brasileiros.
- ✓ Com efeito, o resultado da pesquisa apontou para a necessidade de ampliar o estudo no contexto de como se dá a efetivação da dignidade humana por meio da aplicação de alterações legislativas, desdobrando-se num segundo ano de pesquisa, em 2019, sob o título “A efetivação da dignidade humana através do estatuto da pessoa com deficiência: análise da aplicação do estatuto e alterações legislativas³”, estudo que oportunizou constatar um número muito reduzido de indicadores sociais específicos sobre a pessoa com deficiência no Brasil.
- ✓ Neste sentido, em 2020, o projeto de pesquisa intitulado “Os indicadores sociais como instrumentos para a elaboração de políticas

¹ O Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq), é um programa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) que visa à iniciação científica de talentos em todas as áreas do conhecimento. Administrado diretamente pela Univali, é voltado para o aluno de graduação, servindo de incentivo à informação e privilegiando a participação ativa de alunos em projetos de pesquisa com qualidade acadêmica. Disponível em: <https://www.univali.br/institucional/vrppgi/pesquisa/Paginas/default.aspx>. Acesso em 10 ago. 2021

² DEMARCHI, Clovis. Orientador. MAIESKI, Elaine Cristina. Bolsista. Conforme Edital 05/2017/UNIVALI, do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica - PIBIC/CNPq.

³ DEMARCHI, Clovis. Orientador. MAIESKI, Elaine Cristina. Bolsista. Conforme Edital 05/2018/UNIVALI, do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica - PIBIC/CNPq.

públicas de acessibilidade⁴ dedicou-se a estudar como são formados no Brasil os indicadores sociais e em que medida influenciam na efetivação das políticas públicas. Como resultado, constatou-se certa deficiência no que diz respeito a criação de indicadores sociais específicos, uma vez que o Brasil apresenta a criação de estatísticas públicas em maior grau, ficando a criação de indicadores sociais, principalmente sobre os grupos vulneráveis, em escala bem menor.

- ✓ Em consequência disso, observando a pandemia de Covid-19 como divisor de águas também na seara das políticas públicas e aplicação do orçamento, em 2021, com o título “A importância da utilização dos indicadores sociais na elaboração do orçamento: a realidade da Covid-19 como objeto de análise”⁵, estudou-se o impacto da falta de indicadores sociais em áreas como educação e saúde, dois temas que ganharam evidência durante a pandemia, escancarando a desigualdade no país e a fragilidade das políticas públicas nestas áreas, revelando o quanto o Brasil necessita evoluir em termos de indicadores sociais.
- ✓ A pesquisa de 2021 mostrou desde o desconhecimento, pelo Governo Federal, de cerca de 46 milhões de brasileiros, chamados de “invisíveis”, cidadãos sem carteira de identidade nem CPF – entre outros, vivendo à margem da tutela do Estado, até o pagamento do auxílio emergencial indevidamente há pelo menos 7,3 milhões de pessoas, um prejuízo de R\$ 54 bilhões aos cofres públicos.⁶
- ✓ No mesmo caminho, a pesquisa de 2022, com o título “Indicadores sociais para políticas públicas de educação nos municípios da AMFRI: diagnóstico da situação em relação ao ODS 4 diante da pandemia de Covid-19”⁷, em andamento no momento de fechamento da presente monografia⁸, está investigando como estão sendo criados atualmente os indicadores educacionais da região e, se da forma como estão sendo manejados, cumprem a função de fomentar a implementação de políticas públicas que assegurem uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade, conforme propõe o ODS 4, que visa promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas as pessoas.
- ✓ Como desdobramento e igualmente em andamento, a pesquisa “Os indicadores sociais como instrumentos para implementação de políticas públicas na educação básica em municípios com menos de 10 mil habitantes no estado de Santa Catarina”, com fomento da

⁴ DEMARCHI, Clovis. Orientador. MAIESKI, Elaine Cristina. Bolsista. Conforme Edital 05/2019/UNIVALI, do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica - PIBIC/CNPq.

⁵ DEMARCHI, Clovis. Orientador. MAIESKI, Elaine Cristina. Bolsista. Conforme Edital 08/2020/UNIVALI, do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica - PIBIC/CNPq

⁶ BRASIL. Agência Senado. Auxílio emergencial indevido foi pago a 7 milhões de pessoas, aponta TCU. Publicado em 03 de março de 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2021/03/auxilio-emergencial-indevido-foi-pago-a-7-milhoes-de-pessoas-aponta-tcu>. Acesso em: 13 abr. 2022.

⁷ DEMARCHI, Clovis. Orientador. MAIESKI, Elaine Cristina. Bolsista. Conforme Edital 04/2021/UNIVALI, do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica - PIBIC/CNPq

⁸ O Edital 04/2021/UNIVALI, do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC/CNPq tem vigência até 31 de agosto de 2022, prazo no qual se desenvolve a pesquisa e ocorrem as apresentações dos trabalhos.

FAPESC⁹, está estudando a importância dos indicadores sociais na implementação de políticas públicas na educação básica.

- ✓ Essa pesquisa visa apresentar um conjunto de indicadores sociais que possam ser verificados pelos gestores municipais de educação dos municípios catarinenses envolvidos, sugerindo a elaboração de políticas públicas educacionais moldadas à necessidade social específica, garantindo o serviço prestacional do Estado de forma equânime e eficiente.
- ✓ Os resultados dos projetos de pesquisa aqui delineados já foram apresentados em pelo menos oito eventos técnicos e científicos pelo Brasil, resultando na publicação de três artigos científicos completos em periódicos de circulação nacional, quatro capítulos de livros também de circulação nacional e seis publicações em Anais de eventos, entre nacionais e internacionais.

Dessa forma, a evolução da pesquisa científica em torno dos indicadores sociais e das políticas públicas ao longo dos últimos quatro anos e meio, culmina na presente monografia, que apresentará, em capítulos específicos, a importância dos indicadores sociais como ferramenta eficaz e instrumento efetivo para identificação dos grupos vulneráveis e, por consequência, para a elaboração, planejamento e implementação de políticas públicas de efetivação dos direitos sociais.

⁹ Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina – FAPESC. Chamada pública FAPESC nº 12/2020 – Programa de Pesquisa Universal. Duração do projeto: 2021-2023 (24 meses).

INTRODUÇÃO

A Monografia tem como objeto o estudo sobre a efetivação dos direitos sociais por meio das políticas públicas elaboradas e implementadas a partir de indicadores sociais.

O objetivo é demonstrar que a produção de informações adequadas para orientar a gestão e o aprimoramento de políticas públicas de efetivação dos direitos sociais, implica na criação de indicadores específicos sobre as mais diversas camadas da sociedade, especialmente sobre os grupos de pessoas que vivem em vulnerabilidade socioeconômica, uma vez que as políticas públicas têm em seu bojo central, a redução das desigualdades econômico-sociais.

A função que o Estado desempenha na sociedade sofreu muitas transformações ao longo da história e a expansão da democracia tem diversificado sobremaneira as responsabilidades estatais, evidenciando a promoção do bem-estar da sociedade como uma função essencial.

A responsabilidade estatal, desenvolvida no âmbito da atuação prestacional do Estado, aponta para a implementação de políticas públicas como a principal ferramenta na efetivação dos direitos positivados nas leis brasileiras, tendo como alicerce a Constituição Federal de 1988, que consolidou décadas de evolução dos direitos sociais no Brasil, direitos que só entram na vida do cidadão, por meio das políticas públicas.

Para a realização da monografia foram levantados os seguintes problemas:

Problema 1: Da forma como são criados atualmente, os indicadores sociais no Brasil estariam respondendo às demandas dos direitos sociais?

Problema 2: Como a ausência de indicadores sociais específicos impactaria na população brasileira?

Problema 3: Como a implementação de políticas públicas baseadas em indicadores sociais poderia contribuir para a efetivação dos direitos sociais?

Com base nos problemas levantados, se apresentam as seguintes hipóteses:

Hipótese 1: Da forma como são construídos atualmente, os indicadores sociais no Brasil não são suficientes para atender às demandas dos direitos sociais de forma apropriada, uma vez que há no país muitas estatísticas públicas (dados amplos), e em menor grau a formação de indicadores sociais (dados específicos), não respondendo, portanto, adequadamente às demandas tuteladas pelos direitos sociais.

Hipótese 2: A existência reduzida, ou em alguns casos, a ausência de indicadores sociais de grupos específicos, cria uma lacuna na função prestacional do Estado, excluindo várias camadas da população, colocando principalmente os mais vulneráveis à margem das políticas públicas.

Hipótese 3: As políticas públicas seriam mais assertivas e resultariam maior eficácia, caso fossem planejadas com base em indicadores sociais. Apresentariam também uma maior eficiência na aplicação do orçamento público, uma vez que as políticas públicas poderiam abranger maior número de brasileiros em situações de vulnerabilidade socioeconômica, garantindo e efetivando de forma mais ampla os direitos sociais.

Visando buscar a confirmação ou não das hipóteses, o trabalho foi dividido em três capítulos:

No Capítulo 1, abordar-se-á os direitos sociais assinalando a construção do conceito, resgatando o recorte histórico constitucional, que, alinhado à evolução da própria sociedade, influenciou a criação e o desenvolvimento dos direitos ligados a educação, a saúde, a alimentação, ao trabalho, a moradia, ao transporte, ao lazer, a segurança, a previdência social, proteção a maternidade e assistência aos desamparados, bem como, os princípios norteadores dos direitos sociais.

No Capítulo 2, o foco são as políticas públicas e a responsabilidade estatal, desenvolvida no âmbito da atuação prestacional do Estado, apontando a implementação de políticas públicas como a principal ferramenta na efetivação dos direitos positivados nas leis brasileiras, tendo como alicerce a Constituição Federal de 1988, que consolidou décadas de evolução dos direitos sociais no Brasil.

No Capítulo 3, abordar-se-á a formação dos indicadores sociais no Brasil e em que medida eles influenciam nas políticas públicas de efetivação dos direitos sociais, apontando de que forma os indicadores sociais permitem identificar e medir a eficácia da política, devendo estar presentes em todos os estágios de uma política pública.

O presente Relatório de Pesquisa se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados pontos conclusivos destacados, seguidos da estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre indicadores sociais, políticas públicas e direitos sociais.

Quanto à Metodologia empregada, registra-se que, na Fase de Investigação¹⁰ foi utilizado o Método Indutivo¹¹, na Fase de Tratamento de Dados o Método Cartesiano¹², e, o Relatório dos Resultados expresso na presente Monografia utilizou o método hipotético-dedutivo com a utilização de pesquisa bibliográfica e documental.

Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente¹³, da Categoria¹⁴, do Conceito Operacional¹⁵ e da Pesquisa Bibliográfica¹⁶.

¹⁰ “[...] momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido [...]. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 13 ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015. p. 87.

¹¹ “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 91.

¹² Sobre as quatro regras do Método Cartesiano (evidência, dividir, ordenar e avaliar) veja LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 22-26.

¹³ “[...] explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 58.

¹⁴ “[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma idéia.” PASOLD,

CAPÍTULO 1

DIREITOS SOCIAIS

O objetivo deste capítulo é abordar os direitos sociais assinalando a construção do conceito, resgatando o recorte histórico constitucional, que, alinhado à evolução da própria sociedade, influenciou a criação e o desenvolvimento dos direitos ligados a educação, a saúde, a alimentação, ao trabalho, a moradia, ao transporte, ao lazer, a segurança, a previdência social, proteção a maternidade e assistência aos desamparados, bem como, os seus princípios norteadores.

Os direitos sociais estão alicerçados na dignidade humana, e apresentam como elemento central o bem-estar do cidadão e a redução das desigualdades, portanto, devem ser constantemente objetos da atuação prestacional do estado, como poderá ser observado a seguir.

1.1 CONCEITO E RECORTE HISTÓRICO CONSTITUCIONAL

Conceituar direitos sociais é uma tarefa complexa, dada a profundidade do tema e os amplos caminhos que podem ser delineados no decorrer das abordagens histórica e doutrinária. Entretanto, é certo que uma sociedade minimamente inclusiva e que busca a autonomia dos seus integrantes, estará estruturada, inclusive, sobre os direitos sociais.

Os direitos sociais estão ligados aos Direitos Fundamentais e garantias básicas assegurados pelo texto constitucional, inerentes a todos os seres humanos, sem discriminação, que buscam equilibrar as desigualdades da

Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 27.

¹⁵ “[...] uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias que expomos [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 39.

¹⁶ “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 215.

sociedade, garantindo às pessoas o mínimo de qualidade de vida e dignidade, e colocam na esfera tangível, os principais direitos conquistados ao longo da história¹⁷.

Não se pretende aqui narrar minuciosamente as lutas socialistas do século XIX, que além de alicerçarem diversos direitos, são apontadas como responsáveis pela consolidação dos direitos sociais. Entretanto, um breve relato se faz necessário para que possamos entender o contexto histórico e a importância desses direitos.

Acca¹⁸ destaca que um dos primeiros e mais extensos debates sobre o conceito de direitos sociais foi desenvolvido por Paulo Lopo Saraiva que tinha como foco principal debater pontos importantes que propunham, entre outros, desfazer a ideia de que direitos sociais circundam apenas os direitos trabalhistas, além de definir os direitos sociais como gênero que inclui diferentes espécies de direitos e estabelecer quais seriam os direitos abarcados pela categoria direito social.

Pensamento necessário, uma vez que até a Constituição de 1988, no Brasil, os direitos sociais estavam intrinsicamente ligados essencialmente aos direitos dos trabalhadores, de modo que a luta pela melhoria das condições de trabalho e a percepção das distorções intoleráveis conduziram à derrocada desse modelo, evidenciando a sua articulação como resposta ao conflito denominado como “questão social”, que foi definido mais tarde como “direito social”¹⁹

Gotti²⁰ pontua que para se obter melhores condições de vida e reivindicar uma pauta que viesse a concretizar a igualdade de oportunidades, visando a efetivação da liberdade social, as reivindicações sociais por melhores condições de vida culminaram na progressiva conquista dos direitos sociais.

¹⁷ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 356

¹⁸ ACCA, Thiago dos Santos. **Teoria Brasileira dos Direitos Sociais**. São Paulo: Saraiva, 2013. p.172

¹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Jurisdição e direitos fundamentais**. Anuário 2004/2005 – Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul – Ajuris. Porto Alegre: Livraria do Advogado, Ajuris – Escola Superior da Magistratura, 2006, v. 1, t. 2, p. 41-42.

²⁰ GOTTI, Alessandra. **Direitos Sociais: Fundamentos, Regime Jurídico, Implementação e Aferição de Resultados**, 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book, p. 57

A conscientização sobre a necessidade de garantias e a consolidação dos direitos sociais ganhou força com as constituições do México em 1917, que entre outros direitos trouxe garantia às liberdades individuais e políticas, abrandando o poder da Igreja Católica e expandindo o sistema de educação pública, a reforma agrária e a proteção do trabalho assalariado, bem como, a Constituição Alemã de 1919 (chamada de Constituição de Weimar), que igualmente exerceu uma grande influência sobre a evolução dos direitos sociais²¹.

Com essa evolução, Tavares²² amplia o entendimento e destaca que atualmente, os direitos sociais como aqueles direitos “que exigem do Poder Público uma atuação positiva e a atuação do Estado na implementação da igualdade social aos hipossuficientes. São, portanto, conhecidos também como direitos prestacionais”

Silva²³, no mesmo sentido, aponta que os direitos sociais “são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que se ligam ao princípio da igualdade”.

No mesmo sentido, Bulos²⁴ defende os direitos sociais como as liberdades públicas que tutelam os menos favorecidos, proporcionando-lhes condições de vida mais decentes e condignas com o primado da igualdade real, e funcionam como lídimas prestações positivas, de segunda geração, vertidas em normas de cunho constitucional, cuja observância é obrigatória pelos poderes públicos.

Ferreira Filho²⁵ amplia o pensamento e vai além, afirmando que os direitos sociais “estão ligados ao valor da igualdade material e que não são meros poderes de agir, como o são as liberdades públicas, mas sim, poderes de exigir”

²¹ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. p. 357

²² TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. p. 837

²³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 286-287

²⁴ BULOS, Uadi Lammego. **Curso de Direito Constitucional**. 2 ed. Ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 624

²⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 50

Para o autor, “ainda que pese que a responsabilidade pela concretização de alguns destes direitos possa ser partilhada com a família, como é o caso do direito à educação, ainda é o Estado o responsável pela garantia dos direitos fundamentais de segunda dimensão, ou seja, ele é o sujeito passivo da relação jurídica”²⁶

Bulos²⁷ reafirma que a finalidade dos direitos sociais é beneficiar os hipossuficientes, assegurando-lhes situação de vantagem, direta ou indireta, a partir da realização da igualdade real. Parte do princípio de que incube aos poderes públicos melhorar a vida humana, evitando tiranias, arbítrios, injustiças e abusos de poder.

Para o autor, os direitos sociais visam também garantir a qualidade de vida, além da educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a moradia, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade, à infância e a assistência social.

Com a contextualização do conceito e da importância dos direitos sociais, oportuno abordar também como ocorreu a evolução dos textos constitucionais com o intuito de garantir os direitos sociais de modo equânime a todas as pessoas. Essa evolução legislativa sobre a garantia dos direitos sociais aconteceu de forma gradativa e sincronizada com a evolução dos textos constitucionais, tendo início com as já citadas Constituição do México em 1917, e a Constituição Alemã de 1919 (Constituição de Weimar).

No Brasil, os direitos sociais são garantidos no Capítulo II, artigo 6º, da Constituição Federal de 1988²⁸ que prevê que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação²⁹, o trabalho, a moradia³⁰, o transporte³¹, o lazer,

²⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. p. 50

²⁷ BULOS, Uadi Lammego. **Curso de Direito Constitucional**. p. 624

²⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2022

²⁹ O direito à alimentação foi inserido no art. 6º pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm. Acesso em: 21 ago. 2021

³⁰ O direito à moradia foi inserido no art. 6º pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 21 ago. 2021

a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”, consolidando-se como a primeira na história constitucional brasileira a prever um título específico para os chamados direitos e garantias fundamentais, onde foram também consagrados os direitos sociais de caráter geral³².

A Constituição Federal de 1988 é conhecida como Constituição Cidadã, denominação atribuída por ter sido elaborada com a participação popular e, especialmente, porque ela se volta para a plena realização da cidadania³³, além de ter sido concebida com enfoque na proteção dos direitos sociais e civis desde a sua promulgação, quando o Estado passou a ter não apenas as clássicas funções de proteção-repressão, mas também de intervir na esfera econômica, realizar programas sociais, combater as desigualdades, amparar os consumidores e garantir o cumprimento de direitos³⁴.

Desta forma, o texto Constitucional de 1988 abriu novos horizontes no cenário jurídico nacional cujo texto foi interpretado e manejado com base nas ideias vindas de uma tradição de debate social anterior à própria Constituição de 1988, consolidando direitos já reconhecidos anteriormente, mas que ainda não compunham o texto constitucional³⁵

Entretanto, para chegar ao ponto atual em que o texto constitucional é consagrador dos direitos sociais, um longo caminho foi trilhado, inicialmente nos textos internacionais sobre o tema e, posteriormente, nos próprios textos constitucionais brasileiros.

A primeira constituição brasileira a abordar a ordem econômica e social, aprofundando nos direitos sociais - ainda que eles estivessem neste primeiro momento essencialmente ligados aos direitos dos trabalhadores, foi a

³¹ O direito ao transporte foi inserido no art. 6º pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc90.htm. Acesso: 22 ago. 2021

³² TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. p. 729

³³ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. p. 90

³⁴ MORAIS, Alexandre de. **Direito constitucional**. 35 ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 207.

³⁵ ACCA, Thiago dos Santos. **Teoria Brasileira dos Direitos Sociais**. p. 65.

Constituição de 1934, que inspirada na Constituição Alemã de Weimar em 1919³⁶, tornou-se a primeira a consagrar direitos como a jornada de oito horas e a proibição do trabalho infantil³⁷, além de determinar a proibição da diferença de salários para um mesmo trabalho baseada em critérios de idade, cor, sexo, nacionalidade ou estado civil.

Com a afirmativa já no preâmbulo de que seu texto, foi promulgada com o fim de “organizar um regime democrático, que assegure a Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico”³⁸, a Constituição de 1934 foi a primeira Constituição Brasileira a instituir um título específico (Título IV) disciplinando a ordem econômica e social, o qual contemplava em seu artigo 121³⁹, as principais normas referentes aos direitos trabalhistas, estabelecendo ainda que todos têm direito a educação⁴⁰ e a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário,

³⁶ Após a guerra de 1914-19 as declarações de direitos conhecem um impulso enorme. Nos Estados criados ou transformados pela guerra, as assembleias constituintes adotam nos preâmbulos das constituições um bom número de artigos fixando as bases políticas e sociais do novo regime. Elas registram o nascimento de novos direitos saídos da evolução da vida social; eles remetem ao dever do Estado, não mais simplesmente a garantia da independência jurídica do indivíduo, mas sobretudo a criação de condições necessárias para assegurar-lhe a independência social. O individualismo é corrigido pelo reconhecimento da legitimidade das intervenções do Estado em todos os domínios em que se possa demandar a solidariedade social. BURDEAU, Georges. **Droit constitutionnel et institutions politiques**. Paris, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, 1966. p. 68

³⁷ BAHIA. Flávia. **Direito Constitucional**. 5 ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 141

³⁸ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 27 ago. 2021

³⁹ Art. 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País. § 1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador: a) proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil; b) salário mínimo, capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalhador; c) trabalho diário não excedente de oito horas, reduzíveis, mas só prorrogáveis nos casos previstos em lei; d) proibição de trabalho a menores de 14 anos; de trabalho noturno a menores de 16 e em indústrias insalubres, a menores de 18 anos e a mulheres; e) repouso hebdomadário, de preferência aos domingos; f) férias anuais remuneradas; g) indenização ao trabalhador dispensado sem justa causa; h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte; i) regulamentação do exercício de todas as profissões; j) reconhecimento das convenções coletivas, de trabalho. BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.

⁴⁰ Art. 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana. BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.

inclusive para os adultos⁴¹, o que representou um grande avanço no campo dos direitos sociais.

Três anos após, a Constituição Brasileira de 1937⁴², inspirada num modelo fascista da Carta ditatorial polonesa de 1935⁴³, foi extremamente autoritária⁴⁴ e se alinhou ao discurso centralizador difundido em vários países, mitigando direitos e rompendo boa parte da legislação vigente à época. Os poucos direitos conquistados com o texto anterior foram desconsiderados, a greve foi declarada recurso antissocial nocivo ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional⁴⁵

A renúncia de Getúlio Vargas em 1945, e a eleição de Eurico Gaspar Dutra, culminaram na elaboração da Constituição Brasileira de 1946⁴⁶, que restabeleceu a democracia, reduziu as atribuições do Poder Executivo restituindo equilíbrio entre os poderes⁴⁷, estabelecendo em seu artigo 5º⁴⁸, como

⁴¹ Art. 150 - Compete à União: [...] Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras a' e e', só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas: a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos. BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.

⁴² BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 27 ago. 2021

⁴³ Do Polônês: Ustawa konstytucyjna 23 IV 1935 or Konstytucja kwietniowa, A Constituição de Abril da Polônia foi uma lei geral aprovada pelo Sejm (Parlamento Polônês) em 23 de Abril de 1935, que introduziu na Polônia um sistema presidencialista com elementos do autoritarismo. O texto introduziu limites ao poder do Sejm e do Senado, enquanto fortalecia a autoridade do Presidente da República, atribuindo a ele a competência para escolher os membros do governo no Parlamento, além de poder para destituir o parlamento antes do fim do prazo, nomear um terço dos Senadores, o comandante-chefe do Exército Polônês e o General Inspetor das Forças Armadas, podendo ainda emitir decretos e veto de atos aprovados não-constructivamente pelo Sejm. Altamente criticada, ainda que por um curto espaço de tempo, o texto constitucional polônês inspirou outras constituições ao redor do mundo. LIRA, Michael. A ditadura de Getúlio Vargas: o Estado Novo. Recife, 2014.

⁴⁴ BAHIA. Flávia. **Direito Constitucional**. p. 141

⁴⁵ BAHIA. Flávia. **Direito Constitucional**. p. 141

⁴⁶ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 28 ago. 2021

⁴⁷ BAHIA. Flávia. **Direito Constitucional**, p. 142

⁴⁸ Art. 5º - Compete à União: [...] XV - legislar sobre: [...] b) normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; e de regime penitenciário. BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, setembro de 1946

competente a União para estabelecer as normas gerais sobre a defesa e proteção da saúde, concorrentemente com os Estados⁴⁹, considerados grande avanço social.

Concomitantemente, estabelecia em seu artigo 157⁵⁰, que a legislação do trabalho e da previdência social obedeceriam, dentre outros preceito, a melhoria das condições aos trabalhadores, a assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, ao trabalhador e à gestante, ratificando as regras das Constituições anteriores de 1934 e 1937⁵¹.

Além de estabelecer em seu artigo 145⁵² que a ordem econômica devesse ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano, a Constituição de 1946 também estabeleceu em seu artigo 157⁵³ salário mínimo em

⁴⁹ Art. 6º - A competência federal para legislar sobre as matérias do art. 5º, nº XV, letras b, e, d, f, h, j, l, o e r, não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar. BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, setembro de 1946.

⁵⁰ Art. 157 - A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores: I - salário mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador e de sua família; II - proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil; III - salário do trabalho noturno superior ao do diurno; IV - participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa, nos termos e pela forma que a lei determinar; V - duração diária do trabalho não excedente a oito horas, exceto nos casos e condições previstos em lei; VI - repouso semanal remunerado, preferentemente aos domingos e, no limite das exigências técnicas das empresas, nos feriados civis e religiosos, de acordo com a tradição local; VII - férias anuais remuneradas; VIII - higiene e segurança do trabalho; IX - proibição de trabalho a menores de quatorze anos; em indústrias insalubres, a mulheres e a menores, de dezoito anos; e de trabalho noturno a menores de dezoito anos, respeitadas, em qualquer caso, as condições estabelecidas em lei e as exceções admitidas pelo Juiz competente; X - direito da gestante a descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do emprego nem do salário; XI - fixação das percentagens de empregados brasileiros nos serviços públicos dados em concessão e nos estabelecimentos de determinados ramos do comércio e da indústria; XII - estabilidade, na empresa ou na exploração rural, e indenização ao trabalhador despedido, nos casos e nas condições que a lei estatuir; XIII - reconhecimento das convenções coletivas de trabalho; XIV - assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, ao trabalhador e à gestante; XV - assistência aos desempregados; XVI - previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte; XVII - obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador contra os acidentes do trabalho. BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, setembro de 1946

⁵¹ BAHIA. Flávia. **Direito Constitucional**. p. 142

⁵² Art. 145 - A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano. Parágrafo único - A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social. BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, setembro de 1946

⁵³ Art. 157 - A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores: I - salário mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador e de sua família; [...] XIII - reconhecimento das convenções coletivas de trabalho; XV - assistência aos

valores que atendessem às necessidades do trabalhador e de suas famílias, além de assistência aos desempregados; obrigatoriedade da instituição - pelo empregador - do seguro contra acidente do trabalho; direito de greve⁵⁴ e liberdade de associação patronal ou sindical.

No que tange à educação, a Constituição de 1946 estabeleceu em seu artigo 168⁵⁵ a gratuidade do ensino oficial ulterior ao primário para os que provassem falta ou insuficiência de recursos, além da obrigatoriedade para as empresas com mais de cem funcionários de proporcionarem aprendizagem aos seus trabalhadores menores.

A Constituição de 1967⁵⁶, por sua vez, estabeleceu preceitos constitucionais mais precisos para a saúde, firmando em seu artigo 8º⁵⁷, a competência da União para estabelecer planos nacionais de saúde concorrentemente com os Estados, além de assegurar aos trabalhadores em seu artigo 158⁵⁸ melhores condições na assistência social, sanitária, hospitalar e médica preventiva.

Com efeito, essa evolução dos textos constitucionais brasileiros culminou na Constituição Federal de 1988, a Constituição que melhor instituiu os direitos fundamentais, tanto em qualidade como em quantidade⁵⁹ e a que melhor

desempregados; [...] XVII - obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador contra os acidentes do trabalho. BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, setembro de 1946

⁵⁴ Art. 158 - É reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará. BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, setembro de 1946

⁵⁵ Art. 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios: [...] II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos; III - as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes. BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, setembro de 1946

⁵⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 29 ago. 2021

⁵⁷ Art. 8º - Compete à União: [...] XIV - estabelecer planos nacionais de educação e de saúde; [...] XVII - legislar sobre: c) Normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário; [...] § 2º - A competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre as matérias das letras c, d, e, n, q e v do item XVII, respeitada a lei federal. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, janeiro de 1967

⁵⁸ Art. 158 - A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua condição social: [...] XV - assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, janeiro de 1967

⁵⁹ LIMA JUNIOR, Jayme Benvenuto. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 55

acolheu aos direitos sociais, visto que, “pela primeira vez na história do constitucionalismo pátrio, a matéria dos direitos sociais foi tratada com a merecida relevância”⁶⁰

Para Lima⁶¹ os direitos sociais definidos no texto constitucional de 1988 “têm inteira vinculação com o ideal de busca do pleno desenvolvimento e do bem estar da população, consagrados no preâmbulo atual da Constituição”.

A partir desse contexto histórico, vê-se portanto, que os direitos sociais foram gradativamente reconhecidos e positivados na legislação em decorrência das lutas das classes operárias, que, muito embora inicialmente buscassem apenas a proteção dos trabalhadores, acabou estendendo-se a todos os brasileiros, sem distinção.

Atualmente, a Constituição Federal de 1988 consolida e organiza os direitos sociais no Capítulo II, artigo 6º, contudo, contempla direitos como a educação, saúde, trabalho e moradia em dispositivos distribuídos ao longo de todo o texto constitucional, sendo inclusive de interpretação subjetiva, colocando o Estado em posição prestacional perante tais direitos.

Dada a sua amplitude, Garcia⁶² pontua que atualmente os direitos sociais, longe de interditar uma atividade do Estado, a pressupõem, indicando a necessidade de intervenção estatal, visando inclusive o fornecimento de certos bens essenciais “que poderiam ser obtidos pelo indivíduo junto a particulares, caso dispusesse de meios financeiros suficientes e encontrasse uma oferta adequada no mercado”.

Desta forma, previu o legislador constitucional que os direitos sociais são essenciais para uma vida digna, prevendo dispositivos legais para sua garantia, ainda que o indivíduo não possua meios próprios para alcançá-los.

⁶⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 75

⁶¹ LIMA JUNIOR, Jayme Benvenuto. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. p. 56

⁶² GARCIA, Emerson. **Princípio da separação de poderes**: os órgãos jurisdicionais e a concreção dos direitos sociais. Revista da EMERJ, 2005. v. 8, n. 30. p. 148

1.2 PRINCÍPIOS RELACIONADOS AOS DIREITOS SOCIAIS

Como princípios basilares dos direitos sociais, a doutrina apresenta com maior relevância o princípio da proibição do retrocesso; o princípio do mínimo existencial e o princípio da reserva do possível. Cada um destes princípios, serão apresentados a seguir, em breves considerações.

Conforme o princípio da proibição do retrocesso, no que tange à concretização dos direitos sociais, o Estado brasileiro somente pode avançar, jamais retroceder, ou seja, nenhum legislador pode desconstituir as conquistas sociais já alcançadas pelo povo brasileiro, impedindo que os níveis de concretização dos direitos sociais já atingidos, como àqueles ligados à saúde, à educação, ao trabalho e assistência social, por exemplo, venham a ser reduzidos ou suprimidos por atos do Poder Público⁶³.

Segundo Acca⁶⁴, o princípio do não retrocesso social preconiza, basicamente, que ganhos sociais garantidos pelo Estado aos seus cidadãos não podem posteriormente ser suprimidos. Em alguns casos o Estado até pode adotar aquilo que o Supremo Tribunal Federal chama de políticas compensatórias, garantindo a manutenção das conquistas já realizadas, mas nunca desrespeitando o princípio e retrocedendo.

Sobre este princípio, é possível encontrar na doutrina três posicionamentos distintos sobre a questão. O primeiro defende que qualquer alteração nas políticas públicas não deve ser aceita.

Nesta corrente, têm-se destacada a visão de Afonso⁶⁵ que defende que qualquer norma, que tenha como meta a relativização, supressão ou aniquilação dos direitos sociais, deve ser declarada inconstitucional pelos tribunais, garantindo o cumprimento integral do texto constitucional, que sempre deve ser analisado pela sua totalidade, pela sua integralidade.

O segundo posicionamento entende que o legislador pode alterar as políticas públicas, mas não pode suprimi-las. Neste sentido, entende

⁶³ AFONSO, Túlio Augusto Tayano. Direitos sociais e o princípio do não retrocesso social. **Revista de direito do trabalho**, 2006, n. 124, out./dez. p. 249

⁶⁴ ACCA, Thiago dos Santos. **Teoria Brasileira dos Direitos Sociais**. p.172

⁶⁵ AFONSO, Túlio Augusto Tayano. Direitos sociais e o princípio do não retrocesso social. **Revista de direito do trabalho**, p. 252

Gonçalves⁶⁶ que a proibição do retrocesso impede que direitos sociais já disciplinados e garantidos pela legislação infraconstitucional e implementados por meio de ações e programas de políticas públicas sociais sejam extintos, configurando o vácuo do direito. Entretanto, uma vez alteradas, as novas legislações devem garantir que em seu lugar se criem novos dispositivos legais e programas de políticas públicas que continuem a preservar os direitos fundamentais sociais já disciplinados e implementados.

Para a autora, “o sentido do princípio do não retrocesso não é engessar a argumentação e os espaços democráticos, mas sim garantir, com segurança, condições materiais básicas para que a democracia não seja prerrogativa apenas de alguns⁶⁷

Por sua vez, o terceiro posicionamento aceita uma redução, desde que não atinja o núcleo essencial do direito social em questão. Neste ponto, Ramos⁶⁸ entende que a proibição do retrocesso social é princípio constitucional que decorre da democracia e do Estado Social e significa que, “os direitos sociais, uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir uma garantia institucional, não podendo ser eliminados ou reduzidos a ponto de atingir o núcleo essencial do direito consagrado constitucionalmente”.

Desse contexto, observa-se que, muito embora as correntes doutrinárias sejam divergentes em pontos específicos, o entendimento geral sobre o princípio do não retrocesso social é essencialmente defendido majoritariamente pela doutrina que, ainda aceitando em determinados momentos sensíveis adequações, prescreve como soberano o respeito e a garantia aos direitos já consagrados.

Sobre o princípio do mínimo existencial, cabe uma rápida contextualização histórica, por ser um tema controverso e ainda em discussão doutrinária sobre a sua aplicabilidade.

⁶⁶ GONÇALVES, Claudia Maria da Costa. **Direitos fundamentais sociais**: releitura de uma constituição dirigente. Curitiba: Juruá, 2006. p. 199-201

⁶⁷ GONÇALVES, Claudia Maria da Costa. **Direitos fundamentais sociais**: releitura de uma constituição dirigente. p. 199-201

⁶⁸ RAMOS, Marcelene Carvalho da Silva. **O direito fundamental à saúde na perspectiva da Constituição Federal**. Revista de direito administrativo e constitucional, out./dez., 2005. n. 5. p. 158-159

A teoria do mínimo existencial encontra sua origem no direito alemão. No início da década de 1950, o Tribunal Federal Administrativo da Alemanha (Bundesverwaltungsgericht), já no primeiro ano de sua existência, reconheceu um direito subjetivo do indivíduo carente ao auxílio material por parte do Estado, argumentando, igualmente com base no postulado da dignidade humana, no direito geral de liberdade e no direito à vida, que o indivíduo na qualidade de pessoa autônoma e responsável, deve ser reconhecido como titular de direitos e obrigações, o que implica principalmente a manutenção de suas condições de existência⁶⁹.

Já o entendimento dogmático de que se trata de um direito fundamental, e portanto, de uma garantia fundamental às condições materiais para uma vida com dignidade, foi ampliado na importante colaboração de Otto Bachof, para quem o princípio da dignidade humana não reclamaria somente a garantia da liberdade, mas também um mínimo de segurança social, uma vez que sem os recursos materiais para uma existência digna, a própria dignidade ficaria sacrificada⁷⁰.

Neste sentido, o princípio do mínimo existencial efetivou-se na preservação de um *rol* mínimo de direitos vitais básicos indispensáveis a uma vida humana digna, e no Brasil, encontra-se ligado ao fundamento constitucional da dignidade humana, previsto no art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988⁷¹.

É comum na doutrina brasileira sobre os direitos sociais haver algum tipo de associação entre dignidade humana, mínimo existencial e direitos sociais⁷², isso porque os discursos em torno delas vão desde afirmar que respeitar a dignidade humana é garantir condições existenciais mínimas⁷³, até dizer

⁶⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtner. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde**: algumas aproximações. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 24, jul. 2008. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo_mariana.html Acesso em: 04 set. 2021

⁷⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 666

⁷¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, outubro de 1988.

⁷² ACCA, Thiago dos Santos. **Teoria Brasileira dos Direitos Sociais**. p. 232

⁷³ SCHWARTZ, Germano. A saúde como direito público subjetivo e fundamental do homem e sua efetivação. **Revista da AJURIS**, 2001, v. XXVII, set., n. 83. p. 195

simplesmente que os direitos sociais se fundam na dignidade humana⁷⁴, entendendo-se desta forma, a relevância dos direitos sociais no sentido de auxiliar na proteção da dignidade da pessoa.

No Brasil, a recepção da figura de um mínimo existencial na condição de direito e garantia fundamental, ainda é considerada por alguns doutrinadores relativamente recente, embora o objetivo de uma existência digna já tenha sido precocemente consagrado no plano do direito constitucional brasileiro⁷⁵

Para Sarmiento⁷⁶, conforme esse princípio, quando o mínimo existencial e a dignidade humana estiverem em jogo, o Estado não pode esquivar-se de atuar, não pode deixar de prestar o bem ou o serviço requerido sob qualquer alegação. Se estiver comprovado que o indivíduo se encontra com sua dignidade maculada ou abaixo na linha de um mínimo existencial, o Estado deve necessariamente atuar.

Sarlet e Figueiredo⁷⁷, pontuam que certamente a assistência aos necessitados integra as obrigações essenciais de um Estado Social, e isso inclui, necessariamente, a assistência social aos cidadãos que não apresentam condições de prover a sua própria subsistência.

Entendem os autores, que neste caso a comunidade estatal deve assegurar-lhes pelo menos as condições mínimas para uma existência digna e envidar os esforços necessários para integrar estas pessoas na comunidade, fomentando seu acompanhamento e apoio na família ou por terceiros, bem como criando as indispensáveis instituições assistenciais⁷⁸.

⁷⁴ VIDAL NETO, Pedro. **Estado de direito: direitos individuais e direitos sociais**. São Paulo: Saraiva, 1979. p 154-155

⁷⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MAR. INONI, Luiz Guilherme. **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 667

⁷⁶ SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais e globalização: limites éticos jurídicos ao realinhamento constitucional**. Revista de direito administrativo, n. 223, jan./mar. p. 153-168

⁷⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações**. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 24, jul. 2008. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo_mar.iana.html Acesso em: 12 set. 2021

⁷⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações**. Revista de Doutrina da 4ª Região.

Neste sentido, extrai-se o entendimento de que quando o Estado não puder prover todos os direitos sociais, ou mesmo determinado direito social a todos os cidadãos ao mesmo tempo, deve-se atentar, neste caso, para àquelas hipóteses em que o Estado é obrigado, independentemente de questões orçamentárias, a prover o bem de que o indivíduo necessita⁷⁹

Sarlet⁸⁰ neste sentido pontua que embora sejam reconhecidos os limites fáticos (reserva do possível) e jurídicos (reserva parlamentar em matéria orçamentária) quando se tratar de prestações de cunho emergencial, cujo indeferimento acarretaria o comprometimento irreversível ou mesmo o sacrifício de outros bens essenciais, da própria vida, integridade física e dignidade humana, haverá de se reconhecer um direito subjetivo urgente do particular à prestação reclamada, observando os direitos e prestações sociais indispensáveis para uma vida digna.

Para o autor, aplica-se o princípio em tela, por exemplo, nos casos de entrega de medicamentos que estão inseridos na lista do Ministério da Saúde e que são considerados de fornecimento obrigatório, pois estão inseridos dentro do mínimo existencial⁸¹.

Dado o exposto, se por um lado o princípio do mínimo existencial tem amparo na garantia à dignidade humana, por outro lado, têm-se o contraponto da reserva do possível, tese que, embora não seja vista com bons olhos, é utilizada em larga escala pelo Poder Público.

Cabe ressaltar, que a tese da reserva do possível encontra limites no princípio e tese do mínimo existencial, como já exposto nos entendimentos supracitados, por ter o mínimo existencial amplo amparo doutrinário e jurisprudencial.

Preliminarmente, sobre a reserva do possível é importante contextualizar que a discussão sobre o tema surge no Direito como uma tentativa de limitar a atuação do Estado no âmbito da efetivação de direitos sociais e

⁷⁹ ACCA, Thiago dos Santos. **Teoria Brasileira dos Direitos Sociais**. p. 234

⁸⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. Contornos do direito fundamental à saúde na Constituição de 1988. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado**, 2002, v. 25, n. 56, p. 41-62.

⁸¹ SARLET, Ingo Wolfgang. Contornos do direito fundamental à saúde na Constituição de 1988. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado**, p. 41-62.

fundamentais, criando divergências na tentativa de afastar o direito constitucional do interesse privado, defendendo um direito da maioria⁸².

Caliendo⁸³ observa que a tese da reserva do possível utilizada pelo ente público está casada com outro, muito caro aos direitos sociais, que é o da progressividade na concretização desses direitos. Os direitos prestacionais, tal como o direito à saúde, por exemplo, não são direitos que se disponibilizam integralmente de uma única vez.

O autor defende que os direitos sociais são direitos fornecidos progressivamente pelo Estado, de modo que, passo a passo, em um ritmo crescente, ele se torna cada vez mais concretizado, o que não ocorre com outros direitos, tal como o de maioridade, a qual se obtém de um dia para outro, literalmente. Os direitos sociais são direitos implementados à prestação, de forma progressiva⁸⁴

Para o autor, no princípio da reserva do possível, a implementação dos direitos sociais teriam necessariamente um caráter oneroso, que esbarraria no óbice do financeiramente possível, ou seja, o Estado brasileiro só poderia concretizar os direitos sociais quando houver orçamento adequado para tanto.

Para Acca⁸⁵, essa corrente de doutrinadores, na verdade, concorda que os direitos sociais devem ser aplicados, conquanto defendam o fato de que o Estado não pode ir além daquilo que é possível, não podendo o ente público ser condenado a custear determinado tratamento médico, ou ao fornecimento de medicamentos quando estes não forem fornecidos pelo SUS -

⁸² CALIENDO, Paulo. Reserva do possível, direitos fundamentais e tributação. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos Fundamentais, orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 200.

⁸³ CALIENDO, Paulo. Reserva do possível, direitos fundamentais e tributação. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos Fundamentais, orçamento e reserva do possível**. p. 200.

⁸⁴ CALIENDO, Paulo. Reserva do possível, direitos fundamentais e tributação. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos Fundamentais, orçamento e reserva do possível**. p. 200.

⁸⁵ ACCA, Thiago dos Santos. **Teoria Brasileira dos Direitos Sociais**. p. 209

Sistema Único de Saúde, se o tratamentos não apresenta comprovação científica, por exemplo.

Neste contexto, em entendimento do Supremo Tribunal Federal⁸⁶ o Estado brasileiro não poderia ser condenado a fornecer tratamentos experimentais sem comprovação científica de sua eficácia, uma vez que obrigar a rede pública a financiar tais tratamentos geraria grave lesão aos cofres públicos e comprometeria o SUS. Segundo a Corte, o tema se insere na teoria da reserva do possível, haja vista que o Estado brasileiro, no campo da saúde, tem seu orçamento submetido a uma política de prioridades, em razão de custear a saúde de milhões de pessoas⁸⁷.

De acordo com o entendimento, é dever da República Federativa do Brasil concretizar os direitos sociais previstos na Constituição Federal, como a saúde, a educação, a moradia, a previdência social, dentre outros. Mas, a implementação dos direitos sociais só será possível quando for financeiramente viável, afinal de contas os recursos públicos são escassos⁸⁸.

Nesse contexto, na seara da reserva do possível, a doutrina diferencia a reserva do possível fática da reserva do possível jurídica.

Para Sarmento⁸⁹, a reserva do possível fática deve ser compreendida como a capacidade financeira do Estado de arcar com a universalização da prestação material postulada, para todas as pessoas que estiverem nas mesmas condições daquele que a requereu. Ou seja, corresponde à

⁸⁶ O Supremo Tribunal Federal é o órgão máximo do Poder Judiciário brasileiro, e a ele compete, precipuamente, a guarda da Constituição, conforme definido no art. 102 da Constituição da República. É composto por onze Ministros, todos brasileiros natos (art. 12, § 3º, inc. IV, da CF/1988), escolhidos dentre cidadãos com mais de 35 e menos de 65 anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada (art. 101 da CF/1988), e nomeados pelo Presidente da República, após aprovação da escolha pela maioria absoluta do Senado Federal (art. 101, parágrafo único, da CF/1988). Entre suas principais atribuições está a de julgar a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, a arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da própria Constituição e a extradição solicitada por Estado estrangeiro. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfInstitucional> Acesso em: 22 set. 2021

⁸⁷ ACCA, Thiago dos Santos. **Teoria Brasileira dos Direitos Sociais**. p. 210

⁸⁸ ACCA, Thiago dos Santos. **Teoria Brasileira dos Direitos Sociais**. p. 210

⁸⁹ SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetória e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 230

existência de reserva financeira suficiente para arcar com determinada política pública para todos que dela necessitam.

Já a reserva do possível jurídica é a existência de autorização legislativa em lei orçamentária para a satisfação da política pública em questão, diretamente ligada ao princípio da legalidade orçamentária. A inexistência de previsão orçamentária obstaculiza a implementação da política pública, em razão da reserva do possível jurídica. Costuma-se distinguir entre reserva do possível fática e reserva do possível jurídica⁹⁰.

A reserva fática se relaciona aos limites dos recursos públicos disponíveis para a satisfação do direito prestacional, enquanto a reserva jurídica se relaciona com a previsão orçamentária, com a destinação dos recursos à realização da despesa exigida para a efetivação do direito⁹¹.

Em contraponto positivo, oportuno salientar que o princípio da reserva do possível encontra seus limites no mínimo existencial. A doutrina é majoritária no entendimento de que quando o Estado brasileiro deixa de entregar voluntariamente o mínimo existencial, justamente porque é o mínimo, alegando a reserva do possível, o prejudicado poderá buscar a tutela judicial para fazer valer o seu direito violado, ou seja, a reserva orçamentária possível não é argumento sedimentado quando o caso concreto envolver o direito ao mínimo indispensável à dignidade humana.

Neste sentido, posiciona-se o Superior Tribunal de Justiça⁹²:

Não podem os direitos sociais ficarem condicionados à boa vontade do Administrador, sendo de suma importância que o Judiciário atue como órgão controlador da atividade administrativa. Seria uma distorção pensar que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido com o escopo de garantia dos direitos fundamentais, pudesse ser utilizado justamente como óbice à realização dos direitos sociais, igualmente importantes. Tratando-se de direito essencial, incluso no conceito de mínimo existencial, inexistirá empecilho jurídico para que o Judiciário estabeleça a inclusão de determinada política pública nos planos orçamentários do

⁹⁰ SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetória e metodologia. p. 230

⁹¹ SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetória e metodologia. p. 230

⁹² BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp 771.537/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 3.10.2005. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7194406/recurso-especial-resp-771537-rj-2005-0128311-4-stj/certidao-de-julgamento-12940012>. Acesso em: 25 set 2021

ente político, mormente quando não houver comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal.

Observa-se, diante deste contexto, que muito embora a legislação vigente apresente ferramentas para a garantia e aplicabilidade dos direitos sociais, ainda existem diversas questões que devem ser enfrentadas e superadas para que se possa aplicá-los com efetividade.

Neste sentido, Acca⁹³ defende que a teoria influirá na implementação desses direitos na medida em que, dependendo da linha teórica seguida, pode facilitar ou dificultar sua aplicação, como no entendimento de que os direitos civis e políticos não possuem custos financeiros, enquanto os direitos sociais, ao contrário, demandam altas somas de dinheiro para sua aplicação, leva a um "difícil obstáculo a ser transposto pelos direitos sociais".

Para o autor, entre essas dificuldades, a Constituição não é clara acerca de quais são as prestações devidas ao assegurar os direitos à saúde, educação ou moradia, nem identifica de quem se poderá exigir tais prestações ou se todos teremos direito a parcelas iguais de saúde, educação ou moradia⁹⁴.

Guardadas as proporções das leituras e interpretações doutrinárias e jurisprudenciais sobre mínimo existencial e reserva do possível, fato é que, uma vez previstos no texto constitucional, os direitos sociais, para que possam ser efetivados, necessitam de uma concreta atuação estatal, pela qual devem ser fornecidos serviços básicos, promovendo a educação, a saúde, a moradia, dentre outros direitos, uma vez que exigem a atuação estatal para o cumprimento desses direitos⁹⁵

Para Silva Júnior⁹⁶ o poder público, por meio de políticas públicas, deve efetivar ações visando o bem estar do cidadão e, para que possam

⁹³ ACCA, Thiago dos Santos. **Teoria Brasileira dos Direitos Sociais**. p. 43

⁹⁴ ACCA, Thiago dos Santos. **Teoria Brasileira dos Direitos Sociais**. p. 44

⁹⁵ SILVA JUNIOR, Ivanildo Geremias da; RANGEL, Tauã Lima Verdan. **O direito social ao transporte**: mobilidade urbana e meio de promoção de direitos fundamentais. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-direito-social-ao-transporte-mobilidade-urbana-e-meio-de-promocao-de-direitos-fundamentais/>. Acesso em: 25 set. 2021

⁹⁶ SILVA JUNIOR, Ivanildo Geremias da; RANGEL, Tauã Lima Verdan. **O direito social ao transporte**: mobilidade urbana e meio de promoção de direitos fundamentais. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-direito-social-ao-transporte-mobilidade-urbana-e-meio-de-promocao-de-direitos-fundamentais/>. Acesso em: 17 out. 2021

ser efetivados, necessitam de uma concreta atuação estatal, por meio de projetos sociais e de previsão orçamentária, ou seja, investimento público destinado para a implementação das políticas públicas visando atender a demanda social.

Neste viés, Canotilho⁹⁷ aponta para o dirigismo constitucional que executa papel fundamental no processo de direcionamento das tarefas econômicas e sociais do Estado, direcionando a atuação dos poderes políticos e a consecução de políticas públicas, instituindo um programa político-constitucional obrigatório que orienta a intervenção do Estado no domínio econômico social.

Para que isso seja possível, o Estado necessita, além de programas e projetos sociais, de previsão orçamentária, ou seja, investimento público destinado para a implementação das políticas públicas destinadas a atender a demanda social.

Para Comparato⁹⁸ os direitos sociais se realizam pela execução de políticas públicas, destinadas a garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres, ou seja, aqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente.

Nesse sentido, observa-se que as políticas públicas surgiram no contexto do Estado Social, cujo fundamento se assenta na existência dos direitos sociais, e portanto, a sua concretização se dá por meio de prestações positivas do Estado. Diferentemente dos direitos individuais que consistem em liberdades, os direitos sociais consistem em poderes exercidos a partir das condições materiais exercidas pelo Estado⁹⁹.

Dessa forma, a efetivação dos direitos sociais se dará por meio das políticas públicas, o que significa acrescentar que a prestação positiva do Estado se destina a garantir o exercício, pelo cidadão, de direitos consagrados na legislação vigente.

⁹⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Brançosos e a interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2006. p. 169

⁹⁸ COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 77

⁹⁹ SANTOS, Marília Lourido dos. **Interpretação constitucional no controle judicial das políticas públicas**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2006. p. 219

Portanto, o próximo capítulo amplia e aprofunda a discussão sobre a importância das políticas públicas, sua elaboração e implementação para efetivação dos direitos sociais.

CAPÍTULO 2

POLÍTICAS PÚBLICAS

A função que o Estado desempenha na sociedade sofreu muitas transformações ao longo da história e a expansão da democracia tem diversificado sobremaneira as responsabilidades do estado, evidenciando a promoção do bem-estar da sociedade como uma função essencial.

O objetivo deste capítulo é abordar a responsabilidade estatal, desenvolvida no âmbito da atuação prestacional do Estado, apontando a implementação de políticas públicas como a principal ferramenta na efetivação dos direitos positivados nas leis brasileiras, tendo como alicerce a Constituição Federal de 1988, que consolidou décadas de evolução dos direitos sociais no Brasil, direitos que só entram na vida do cidadão, por meio das políticas públicas.

2.1 CONCEITO E ELEMENTOS HISTÓRICOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Antecedendo as narrativas sobre a conexão entre as políticas públicas e os direitos sociais, faz-se necessário definir o que tradicionalmente se entende pela expressão políticas públicas.

Para Bucci¹⁰⁰ a expressão política pública engloba vários ramos do pensamento humano, sendo interdisciplinar, abrangendo áreas do conhecimento como as Ciências Sociais Aplicadas, a Ciência Política, a Economia e a Ciência da Administração Pública, objetivando o estudo do problema central e o processo decisório governamental.

¹⁰⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson. (org.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 227

Jannuzzi¹⁰¹ entende que as políticas públicas apresentam um entendimento pacificado que as define como metas coletivas, formadas por um conjunto de práticas e diretrizes que têm por objetivo a solução de problemas de interesse público, devendo ser desenvolvidas a partir de indicadores sociais que identifiquem as necessidades dos grupos sociais e apontem os caminhos a serem trilhados para sua eficácia.

Lahera¹⁰² entende que enquanto política é um conceito amplo, relacionado com o poder de modo geral, as políticas públicas correspondem a soluções específicas de como manejar os assuntos públicos.

Dias e Matos¹⁰³ explicam que no idioma inglês, distinguem-se claramente os termos *politics* e *policies*.

O termo *politics* refere-se ao conjunto de interações que definem uma multiplicidade de estratégia entre os atores envolvidos, objetivando a melhora do seu rendimento e alcance de seus objetivos. Refere-se à política como construção da luta por poder, colocando, deste modo, a política como uma organização específica, ou ainda, como a carreira profissional de um político procurando ampliar sua influência e poder¹⁰⁴

Já o termo *policy* (cujo plural é *policies*) é entendido como ação de governo, constituindo uma atividade social que objetiva assegurar, baseando-se no direito, a segurança externa e a solidariedade interna de um território específico, garantindo a ordem e providenciando ações que objetivam atender às necessidades da sociedade. A política, nesse sentido busca relocar os recursos escassos da sociedade, empregando-os em ações que visem o bem-estar de quem possui menos¹⁰⁵

Na língua portuguesa existe somente um termo para definir o conjunto das atividades descritas pelos dois termos anglo-saxões, adotando-se a

¹⁰¹ JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**. Conceitos, fontes de dados e aplicações. 6 ed. São Paulo: Alínea, 2017. p.151.

¹⁰² LAHERA, Eugênio P. **Políticas y políticas públicas**. Santiago de Chile: Cepal, 204 - série políticas Sociales. p. 95

¹⁰³ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**. Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012. p.02

¹⁰⁴ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**. Princípios, propósitos e processos. p. 02

¹⁰⁵ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**. Princípios, propósitos e processos. p. 02

tradução do termo *policy* por “políticas públicas”, para referir-se ao conjunto de atividades que dizem respeito às ações governamentais¹⁰⁶

Especificamente sobre o termo “política”, a definição clássica foi herdada dos antigos gregos, no século 4 a.C, por meio da obra *Política*¹⁰⁷, de Aristóteles, na qual o conceito é derivado do adjetivo original *polis* (*politikós*), referindo-se a tudo que diz respeito à cidade, e, por consequência, a tudo que é público e sociável ou social¹⁰⁸, ou ainda, é a atividade ou o conjunto de atividades que têm como referência, de algum modo, a *polis*, ou seja, o Estado¹⁰⁹

Historicamente, aponta-se a obra de Charles Merriam¹¹⁰ como pioneira ao utilizar as ferramentas da ciência política para compreender e descrever a prática de políticas públicas no âmbito de governos, inaugurando assim a preocupação com o estudo da ação governamental em sentido amplo, baseadas em planos estratégicos de políticas¹¹¹

Já o termo política pública começou a ser utilizado pela primeira vez em estudos realizados nos Estados Unidos, ganhando força após a Segunda Guerra Mundial, período no qual se aponta como relevante a obra de Harold Lasswell¹¹², autor que identificou as características básicas relativas a este

¹⁰⁶ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**. Princípios, propósitos e processos. p. 02

¹⁰⁷ ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

¹⁰⁸ BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 158

¹⁰⁹ BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**. p. 160

¹¹⁰ Charles E. Merriam (1874-1953). Professor de ciência política na Universidade de Chicago. Participou ativamente do processo político que foi o foco de sua pesquisa acadêmica. Merriam acreditava que em algum momento as teorias do processo político precisavam estar ligadas à atividade política prática. Muitas vezes chamado de pai do movimento comportamental na ciência política, ele fez do departamento de Chicago o líder nacional na produção de mais de uma geração de grandes figuras da área. O profundo envolvimento de Merriam em organizações filantrópicas, seu ensino e redação, e seu trabalho na criação do Conselho de Pesquisa em Ciências Sociais e do *Public Administration Clearing House* exemplificaram sua crença na necessidade de novas organizações para reformas sistemáticas. Utilizando métodos analíticos sistemáticos e objetivos, Merriam estava convencido de que o processo político poderia ser usado para melhorar a qualidade de vida. Melhorias na ciência e tecnologia eram ganhos de massa, como ele costumava dizer, e precisavam beneficiar todas as pessoas. Disponível em: <https://www.lib.uchicago.edu/collex/exhibits/university-chicago-centennial-catalogues/university-chicago-faculty-centennial-view/charles-e-merriam-1874-1953-political-science/>. Acesso em: 07 nov. 2021.

¹¹¹ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. E-book. p. 42

¹¹² Harold Dwight Lasswell. Sociólogo, cientista político e teórico da comunicação estadunidense, considerado um dos fundadores da psicologia política. PHD na Universidade de Chicago, e professor de direito na Universidade de Yale, presidente da Academia Mundial de Arte e Ciência

novo campo de estudo denominado *Policy Science*, mais tarde traduzido e popularizado como políticas públicas¹¹³

Fonte¹¹⁴ destaca que estes dois trabalhos, embora não jurídicos, trouxeram relevante contribuição inicial para o entendimento sobre as políticas públicas, uma vez que coincidem com a expansão da administração pública norte-americana, principalmente nos anos compreendidos entre 1933 e 1961, que foram marcados por um forte intervencionismo estatal nas diversas áreas sociais, notadamente no campo econômico, apontando que a análise de políticas públicas levou o Estado a chamar para si a tarefa de ordenar a sociedade e prestar serviços públicos em larga escala.

Entretanto, foi apenas em 1951 que as políticas públicas começaram a se constituir como área disciplinar específica¹¹⁵. A publicação de duas obras, “O processo governamental”, de David B. Truman, e “As ciências políticas”, de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell se tornaram marco no estabelecimento da área disciplinar de estudos das políticas públicas¹¹⁶.

No Brasil, foi apenas no final da década de 1970 que se começaram os estudos sobre políticas públicas, com a publicação de trabalhos sobre a formação histórica das ações governamentais¹¹⁷

No atual contexto e baseando-se nessa narrativa, Lucchese¹¹⁸, entende que as políticas públicas podem ser definidas como todas as ações de

(World Academy of Art and Science - WAAS), Associação de Ciência Política Americana (American Political Science Association – APSA). Autor comumente citado pelo campo da Comunicação como um de seus pioneiros, no que tange ao estudo da propaganda no início do século XX e também em relação ao desenvolvimento do campo comunicacional, com a criação do famoso modelo que leva seu nome. A tradicional narrativa da história do campo da Comunicação afirma que foi este modelo o responsável pela organização da pesquisa em comunicação e a classificou em áreas: o estudo do emissor, o estudo da mensagem, o estudo do canal, o estudo do receptor, o estudo dos efeitos. Ele se tornou conhecido por estar à frente de seu tempo no emprego de vários métodos abordados que depois se tornaram padrões através de uma variedade de tradições intelectuais, incluindo técnicas de entrevista, análise de conteúdo, técnicas experimentais e medição estatística. In: CARVALHO, Rafiza Luziani Varão Ribeiro. Harold Lasswell e o campo da comunicação. 2012. 244 f., il. Tese (Doutorado em Comunicação) —Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

¹¹³ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. p. 43

¹¹⁴ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. p. 43

¹¹⁵ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**. Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012. p.10

¹¹⁶ SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010

¹¹⁷ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**. Princípios, propósitos e processos. p.11

governo, podendo variar de acordo com o grau de diversificação da economia e com a natureza do regime social.

Na visão de Monteiro¹¹⁹ as políticas públicas podem ser consideradas como um fluxo de decisões que resulta, em última instância, de um processo político, de cuja decisão participam diversos agentes políticos, observadas as regras de natureza legal, institucional e constitucional, sob as quais se definem os comportamentos desses agentes, suas escolhas, suas estratégias, enfim, o resultado do jogo: a política pública.

Políticas públicas, portanto, são aquelas desenvolvidas por funcionários e organismos governamentais¹²⁰ e possibilitam ao Estado a garantia do exercício dos direitos fundamentais individuais. Devem responder às necessidades e direitos das pessoas, que têm assegurada, no texto constitucional, a proteção da dignidade, da liberdade, da intimidade e de outros tantos direitos subjetivos individuais e coletivos¹²¹.

Neste sentido, Demarchi e Maieski¹²² pontuam que as transformações propiciadas pelas políticas públicas só serão possíveis se os agentes envolvidos demonstrarem capacidade não só para diagnosticar e analisar a realidade social, econômica e política em que vivem, mas também para interagir e negociar de forma democrática com os diferentes atores envolvidos no processo.

Ainda nesse contexto, Sarmento¹²³ entende que a política pública é um programa coordenado de ações; uma transformação das ações

¹¹⁸ LUCHESE, Patrícia. **Políticas Públicas em Saúde Pública**. Biblioteca Virtual em saúde. Disponível em: http://www.professores.uff.br/jorge/wp-content/uploads/sites/141/2017/10/polit_intro.pdf. Acesso em: 14 nov. 2021

¹¹⁹ MONTEIRO, Jorge Viana. **Legislação e políticas públicas**. Legislação, Caderno de Ciências de Legislação, n.2, dez. 1991, Instituição Nacional de Administração, p. 72

¹²⁰ LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 2012. p. 83

¹²¹ LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**. p. 82

¹²² DEMARCHI, Clovis; MAIESKI, Elaine Cristina. Indicadores sociais e políticas públicas de acessibilidade para pessoa deficiente. Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros, v. 11, p. 320-335, 2021. Disponível em: https://zenodo.org/record/4411311#.YkM_3SjMKUk. Acesso em: 21 nov. 2021.

¹²³ SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. Disponível em: <http://www.dsarmento.adv.br/content/3-publicacoes/16-a-protecao-judicial-dos-direitos-sociais-alguns-parametros-etico-juridicos/a-protecao-judicial-dos-direitos-sociais-alguns-parametros-etico-juridicos-daniel-sarmento.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2021.

governamentais levadas a cabo prioritariamente pelo Estado; e, por fim, os objetivos que devem ser socialmente relevantes, percebendo uma nítida conexão entre políticas públicas e direitos fundamentais sociais, na medida em que as primeiras são um meio para a efetivação dos segundos.

Para ampliar o entendimento sobre como se dá a implementação das políticas públicas é necessário também entender a influência e a evolução constitucional nesse campo. Muito embora o texto constitucional brasileiro de 1988 tenha trazido mecanismos que servem de proteção judicial aos direitos sociais, é oportuno lembrar a trajetória percorrida até então.

Iniciando pelos textos constitucionais internacionais, importante resgatar que foi a Constituição Mexicana de 1917 a primeira a encarregar o Estado da responsabilidade social de garantir uma existência digna a cada um de seus cidadãos. Contudo, foi a Constituição de Weimar a que mais contribuiu para popularizar o conceito de política pública e estende-las à consagração dos direitos sociais¹²⁴.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988¹²⁵ evidencia traços característicos que denotam sua filiação à tendência contemporânea do constitucionalismo inaugurada após a Primeira Guerra Mundial, marcada pela redefinição do papel e do âmbito material dos textos constitucionais. Nesse contexto, as Constituições modernas deixaram de se restringir à disciplina do político, de modo a alcançar também as esferas econômica e social¹²⁶.

Essa tendência implica no abandono de um figurino constitucional voltado eminentemente a disciplina da organização política do Estado, aceitando o modelo econômico-social praticado no mundo real. É o que se denomina ampliação do “campo” constitucional.¹²⁷

¹²⁴ LOEWENSTEISN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Barcelona: Editora Ariel, 1986. p. 401

¹²⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2022

¹²⁶ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**. Princípios, propósitos e processos. p.19.

¹²⁷ MORAES, Alexandre de. **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas S.A, 2009. p. 74.

Anastasia e Pires¹²⁸ destacam que na Constituição Federal Brasileira de 1988, a arquitetura básica das políticas públicas é inspirada pelas proclamações de identidade do Estado, projetadas nos princípios constitucionais expressos e implícitos, pelo estatuto dos direitos e garantias fundamentais, dos direitos sociais e, notadamente, pelas normas da ordem social, traduzindo a universalização das prestações públicas.

Para os autores, é no bojo do capítulo da Ordem Social que se encontram as principais diretrizes das políticas públicas, notadamente com as normas do artigo 194¹²⁹ para Seguridade Social; nas normas do artigo 205¹³⁰ para a Educação; do artigo 215¹³¹ para a Cultura; das normas para a Ciência e Tecnologia, enunciada no art. 218¹³²; no princípio da liberdade de expressão, previsto no art. 220¹³³; do Meio Ambiente, traduzida no art. 225¹³⁴; da Família, enunciada no art. 226¹³⁵; da Criança e do Adolescente, enunciada no art. 227¹³⁶, entre outros.

¹²⁸ ANASTASIA, Antônio Augusto Junho; PIRES, Maria Coeli Simões. O papel do federalismo na execução das políticas públicas: impactos na distribuição de receita pública e nas responsabilidades dos entes federados. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo. **Políticas Públicas no Brasil**. Uma abordagem institucional. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 58-61

¹²⁹ Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social [...]. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, outubro de 1988.

¹³⁰ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, outubro de 1988.

¹³¹ Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. [...] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, outubro de 1988.

¹³² Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação [...] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, outubro de 1988.

¹³³ Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. [...] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, outubro de 1988.

¹³⁴ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. [...] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, outubro de 1988.

¹³⁵ Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. [...] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, outubro de 1988.

Neste contexto de dirigismo constitucional, conforme Canotilho¹³⁷, mediante a imposição de conjunto normativo definidor de metas, diretrizes, programas e tarefas em conformidade ao texto constitucional, caberia a missão de apontar soluções e linhas de ação política de modo a responder a demandas sociais e econômicas nas áreas de saúde, educação, lazer e trabalho, entre outras, mobilizando governantes e legisladores a concretizar programas dentro do plano constitucional.

Desta forma, o dirigismo constitucional caracteriza-se pela definição, a nível constitucional, de tarefas econômicas e sociais do Estado, direcionando a atuação dos poderes políticos e a consecução de políticas públicas, cuidando-se, portanto, da instituição de um programa político-constitucional obrigatório que orienta a intervenção do Estado no domínio econômico social¹³⁸.

Para Bucci¹³⁹ as políticas públicas evoluíram no sentido formal, assim como esta foi uma evolução em relação ao constitucionalismo. Desta forma, entende-se que o aspecto funcional inovador de qualquer modelo de estruturação do poder político caberá às políticas públicas.

Santos¹⁴⁰ completa, pontuando que as políticas públicas surgiram no contexto do Estado Social “cujo fundamento se assenta na existência dos direitos sociais constitucionalmente positivados e se dá por meio de prestações positivas do Estado”.

¹³⁶ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. § 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas [...]. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, outubro de 1988.

¹³⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **A constituição dirigente e a vinculação do legislador:** contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, reimpressão, 1994. p.169.

¹³⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **A constituição dirigente e a vinculação do legislador:** contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. p.169.

¹³⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002. p. 252.

¹⁴⁰ SANTOS, Marília Lourido dos. **Interpretação constitucional no controle judicial das políticas públicas.** Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2006. p. 219.

Neste contexto, Rodrigues¹⁴¹ lembra que para as políticas públicas se efetivarem dentro das diretrizes constitucionais, há uma condição fundamental, que é a capacidade de intervenção dos diversos atores políticos e órgãos governamentais envolvidos no processo.

Dessa forma, afirma Bucci¹⁴² que políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes, constitucionalmente previstos e politicamente determinados.

Neste sentido, Cavalcante Filho¹⁴³ afirma, de forma metafórica, que políticas públicas e direitos sociais são, portanto, dois lados de uma mesma moeda: “as políticas públicas servem de instrumento para a efetivação de direitos sociais constitucionalmente assegurados e, nessa mesma toada, são modos de o Estado cumprir seus deveres constitucionais de efetivação dos direitos assegurados na Lei Maior”

Contudo, ao mesmo tempo que se reconhecem as políticas públicas como faces de um dever estatal de efetivar direitos sociais, também é de se aceitar a possibilidade de que cabe aos poderes políticos, de forma discricionária, definir modos de realizar essa obrigação¹⁴⁴

Desta forma, as políticas públicas podem ser parte tanto uma política de governo – implementada apenas durante a duração de determinada gestão, ou ainda, uma política de Estado, implementada para perdurar independentemente do governo que se apresente, e definir os rumos da ação governamental, sendo um dos mais importantes exercícios de poder nas sociedades modernas¹⁴⁵

¹⁴¹ RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010. p.25

¹⁴² BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241

¹⁴³ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. A constituição de 1988 como matriz de políticas públicas: direitos, deveres e objetivos no campo dos direitos sociais. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo. **Políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 38

¹⁴⁴ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. A constituição de 1988 como matriz de políticas públicas: direitos, deveres e objetivos no campo dos direitos sociais. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo. **Políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 38

¹⁴⁵ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2021. E-book. p. 79

Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas¹⁴⁶.

Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade¹⁴⁷.

Diferentemente das políticas de governo, as políticas públicas de estado não guardam necessariamente relação com o mandato de um governo e podem se manter existindo por vários mandatos de diferentes governos¹⁴⁸

Neste sentido, o processo de formulação de políticas públicas pode ser entendido como uma sucessão de negociações entre atores políticos que interagem nas arenas formais e informais¹⁴⁹, identificando por meio dos mais diversos mecanismos de participação social, as demandas dos grupos sociais.

Como consequência, a intervenção, via política pública, numa determinada área não deve ser uma decisão solitária e limitada tão somente a quem detém o poder político momentaneamente, devendo-se considerar a participação da sociedade fundamentalmente importante para a implementação de políticas que perpassem os governos, atendendo as reais necessidades da população, estabelecendo seus limites e alcances¹⁵⁰

Neste contexto, oportuno a abordagem mais detalhada sobre como acontece a formulação das políticas públicas e como devem ser implementadas e avaliadas. Para tanto, abordar-se-á no tópico a seguir, os ciclos das políticas públicas.

¹⁴⁶ BOITO JUNIOR, Armando. **Estado, política e classes sociais**: ensaios teóricos e históricos. São Paulo: Editora Unesp, 2007. p. 106.

¹⁴⁷ BOITO JUNIOR, Armando. **Estado, política e classes sociais**: ensaios teóricos e históricos. p. 108.

¹⁴⁸ QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. Curitiba: Intersaberes, 2012. p. 18

¹⁴⁹ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. **A política das políticas**: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2007. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

¹⁵⁰ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**. Princípios, propósitos e processos. p.61.

2.2 CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas públicas, para apresentarem eficácia e eficiência, devem ser, fundamentalmente, aprimoradas continuamente. Esse avanço tanto na qualidade da formulação quanto na execução, depende essencialmente do quanto uma política pública está incorporada ao contexto social e econômico do local onde será implementada.

As várias etapas, fases ou estágios da política pública correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo, e possibilitam a análise considerando as relações de poder, as redes políticas e sociais e as práticas administrativas correspondentes a cada fase¹⁵¹

Para tanto, as políticas públicas são constituídas por meio de ciclos ou processos, desenvolvendo um modelo de análise que decompõe a política em uma série de etapas, criando uma sequência lógica formada pela primeira vez por Charles Jones, em 1970¹⁵².

Para Dias e Matos¹⁵³ este modelo de análise tem como vantagem apresentar a política pública como uma sucessão de sequenciais correspondendo a uma abordagem clássica e racional da política, envolvendo diferentes cenários e atores.

Neste sentido, entende-se que as políticas públicas são cíclicas porque dificilmente as questões que demandaram a sua concretização são solucionadas em curto prazo¹⁵⁴, além de englobar leis e diversos atos administrativos, o que remete à noção de que políticas públicas envolvem

¹⁵¹ FREY, Klaus (coord.); CEPIK, Marco; VAZ, José Carlos; EISENBERG, José; FOWLER, Marcos Bitterncourt; ASSUMPÇÃO, Rodrigo Ortiz. **O acesso à informação**. Campinas: Unicamp, 2002, p. 226

¹⁵² JONES, Charles O. **An introduction to the study of public policy**. Belmont, C.A: Wudsworth, 1970

¹⁵³ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. p. 64

¹⁵⁴ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. p. 77

procedimento¹⁵⁵, por isso o entendimento doutrinário majoritário reconhece como cíclicas as etapas que dão ensejo à formação e execução das políticas públicas¹⁵⁶

A ideia de processo para implementação de políticas públicas é inerente ao método do planejamento estratégico situacional, incorporado no modelo brasileiro de formulação e gestão das políticas públicas¹⁵⁷, por meio de instrumentos como Plano Plurianual (PPA)¹⁵⁸, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)¹⁵⁹ e a Lei Orçamentária Anual (LOA)¹⁶⁰.

Queiroz¹⁶¹ neste ponto, esclarece que o ciclo de políticas públicas no Brasil apresenta 4 fases: formulação, execução, avaliação e reprogramação.

¹⁵⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**, São Paulo, Saraiva, 2013. p. 109-203.

¹⁵⁶ MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas** – reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 70

¹⁵⁷ QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. p. 118

¹⁵⁸ O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento governamental de médio prazo, previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988 que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública organizado em programas, estruturado em ações, que resultem em bens e serviços para a população. O PPA tem duração de quatro anos, começando no início do segundo ano do mandato do chefe do poder executivo e terminando no fim do primeiro ano de seu sucessor, de modo que haja continuidade do processo de planejamento. Nele constam, detalhadamente, os atributos das políticas públicas executadas, como por exemplo as metas físicas e financeiras, públicos-alvo, produtos a serem entregues à sociedade. O PPA norteia a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). A Constituição Federal determina também que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais sejam elaborados em consonância com o PPA. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>. Acesso em: 23 jan. 2022

¹⁵⁹ A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece quais serão as metas e prioridades para o ano seguinte. Para isso, fixa o montante de recursos que o governo pretende economizar; traça regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes; autoriza o aumento das despesas com pessoal; regulamenta as transferências a entes públicos e privados; disciplina o equilíbrio entre as receitas e as despesas; indica prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos. Disponível em: <https://www2.camar. a.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo>. Acesso em: 25 jan. 2022

¹⁶⁰ A Lei Orçamentária Anual (LOA) estabelece os Orçamentos da União, por intermédio dos quais são estimadas as receitas e fixadas as despesas do governo federal. Na sua elaboração, cabe ao Congresso Nacional avaliar e ajustar a proposta do Poder Executivo, assim como faz com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA). Os Orçamentos da União dizem respeito a todos nós, pois geram impactos diretos na vida dos brasileiros. O Orçamento Brasil é um instrumento que ajuda na transparência das contas públicas ao permitir que todo cidadão acompanhe e fiscalize a correta aplicação dos recursos públicos. Disponível em: <https://www2.camar. a.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: 25 jan. 2022

¹⁶¹ QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. p. 118.

Para o autor a fase da formulação compreende a concepção da política pública no âmbito deliberatório pelos tomadores de decisão, fase que pode ser democrática e participativa em função do grau de envolvimento da população incorporada à sua prática. Neste momento ocorre a pesquisa e análise da problemática, a construção de possíveis cenários e a definição das metas físicas e financeiras¹⁶².

Após formulada e aprovada ocorre a fase da execução, que contempla a implementação da política pública pelos órgãos e agentes envolvidos, utilizando os mecanismos existentes e criados para essa finalidade¹⁶³

Na fase de avaliação da política pública, as metas previstas para os produtos, bens e serviços que serão gerados pelas ações do programa, são comparadas com as obtidas até o momento da avaliação, e o grau com que o objetivo do programa foi atingido é comparado com o grau inicialmente estabelecido¹⁶⁴.

Já a reprogramação é a etapa final, na qual são realizados os ajustes e correções para levar o sistema a se aproximar dos cenários e dos objetivos desejados. Para Queiroz¹⁶⁵, esse conjunto de quatro etapas constitui o ciclo básico de uma política pública no Brasil.

Howlett e Ramesh¹⁶⁶, também entendem que a implementação de uma política pública apresenta basicamente quatro fases, entretanto, acrescentam alguns elementos: I a definição da agenda pública; II a formulação e escolha das políticas públicas; III sua implementação pelo órgão competente; e IV avaliação pelos diversos mecanismos previstos na Constituição e nas leis.

¹⁶² QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. p. 118

¹⁶³ QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. p. 118

¹⁶⁴ QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. p. 118

¹⁶⁵ QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. p. 118

¹⁶⁶Na literatura da ciência política são reconhecidas cinco fases no chamado “ciclo” das políticas públicas (há, contudo, quem vislumbre a existência de outras etapas). v. HOWLETT, Michael; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and "policy subsystems"*, 1995, p. 11. Para este estudo, de viés jurídico, estas etapas foram reduzidas a quatro, pois entendemos que os momentos de formulação (policy formulation) e decisão (policy decision-making) podem ser agrupados em uma única fase, sem qualquer prejuízo teórico" In: FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. E-book. p. 78

Para um melhor entendimento, abordar-se-á cada uma destas quatro fases, com complementações doutrinárias compartilhadas por outros autores.

Para Fonte¹⁶⁷, a definição da agenda pública acontece quando o governo detecta um problema que demanda sua ação e muito embora não exista um modo científico afirmando quando uma questão deve ser objeto de ação governamental, o que importa dizer é que os agentes eleitos, tanto legisladores quanto administradores, têm o dever de perceber e incluir na discussão pública assuntos relevantes para a coletividade, jamais excluindo a participação da sociedade.

Fonte¹⁶⁸ lembra ainda que existe distinção entre a agenda pública e a agenda institucional. A primeira trata da percepção dos problemas que têm os membros da comunidade política, ao passo que a segunda cuida da agenda oficial dos agentes públicos.

Já a formulação e escolha das políticas públicas por sua vez, sempre exige uma dupla habilitação legal. Primeiramente, deve submeter-se ao sistema jurídico, por exigência do princípio da legalidade e, em segundo plano, deve obedecer a previsão orçamentária¹⁶⁹.

Ao formular uma política pública, inicialmente deve-se identificar os objetivos que possam ser reconduzíveis ao ordenamento jurídico, em obediência ao princípio da legalidade, cuja observância é exigida em toda a atividade administrativa¹⁷⁰

Para Melo¹⁷¹ a formulação e escolha das políticas públicas deve sempre valer-se da lei, que é o instrumento básico de habilitação da ação governamental. Neste caso, enquanto ao legislador cabe exercer a discricionariedade de maneira quase ilimitada, apenas constricto pelos limites constitucionais, o administrador somente poderá agir dentro dos limites balizados pela legislação e pelo próprio texto constitucional.

¹⁶⁷ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. p. 79

¹⁶⁸ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. p. 82

¹⁶⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 102-111

¹⁷⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. p. 102-111

¹⁷¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. p. 102-111

Importante pontuar que ao legislador cabe ainda definir a fatia do orçamento público que será utilizada na realização de tais políticas públicas e quanto ficará disponível para cada tema de relevância social¹⁷².

Quanto a implementação das políticas públicas, vale dizer que neste momento os planos e programas normativos deixam o campo das ideias e convertem-se em ação prestacional do Estado¹⁷³, constituindo-se por meio de atos administrativos que vão desde a alocação de servidores públicos, realização de licitações, publicação de editais, até a realização de empenho e liquidação de despesas¹⁷⁴.

O último momento, prevê a avaliação das políticas públicas, cujos mecanismos constitucionais e legais são complexos e institucionalmente diversificados¹⁷⁵, resultando em respostas positivas ou negativas sobre determinada política pública.

Neste contexto, a Constituição Federal de 1988, aponta a existência de quatro mecanismos de avaliação de políticas públicas, cujos parâmetros de controle são político-eleitoral; administrativo-interno; legislativo e judicial¹⁷⁶.

O primeiro método de avaliação é político e envolve além dos atores da gestão pública, a população eleitora, que por meio do voto, decide se determinado governo cumpre ou não, as metas estabelecidas na agenda eleitoral.

Citado como o mais importante de todos por Fonte¹⁷⁷, a avaliação política está intrinsicamente ligada às democracias contemporâneas que, ao estabelecer eleições periódicas para o exercício das funções administrativa e legislativa, a Constituição permite que os cidadãos julguem, a partir da percepção que têm dos problemas sociais, os partidos políticos e seus respectivos planos de

¹⁷² FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. p. 88

¹⁷³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. p. 102-111

¹⁷⁴ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. p. 91

¹⁷⁵ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. p. 95

¹⁷⁶ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. p. 96

¹⁷⁷ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. p. 99

ação, “portanto, o voto é o primeiro e principal instrumento de controle social de políticas públicas”.

O segundo método de avaliação desenvolve-se pelos próprios mecanismos internos da administração pública, por meio do controle administrativo ou autotutela, cujo arranjo institucional é confiado a cada ente federativo e seus agentes, nos termos dos artigos 70¹⁷⁸ e 74¹⁷⁹ do texto constitucional¹⁸⁰

Medauar¹⁸¹ cita que quanto ao controle, ele pode ser de legalidade e fidelidade orçamentária e financeira, ou de mérito e de boa administração, compreendendo este último a eficiência, produtividade e a gestão.

O terceiro mecanismo de avaliação constitucional e controle de políticas públicas é desempenhado pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas¹⁸². O primeiro desempenha a função de formas diversas, seja concordando ou sustentando atos administrativos - respeitando o chamado espaço de reserva administrativa delineado pelo princípio da separação dos poderes¹⁸³, e o segundo,

¹⁷⁸ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, outubro de 1988.

¹⁷⁹ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, outubro de 1988.

¹⁸⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 557-620

¹⁸¹ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 18 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 428-438;

¹⁸² FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. p. 102

¹⁸³ CORREIA, Arícia Fernandes. “Reserva de administração e separação de poderes”. In: BARROSO, Luís Roberto (org). **A reconstrução democrática do direito público no Brasil**, 2007. p. 575-612. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/276408440_Reserva_de_administracao_delimitacao_conc_e_aplicabilidade_no_direito_brasileiro. Acesso em: 13 fev. 2022.

auxiliando e orientando o Poder Legislativo, cabendo-lhe a análise de legalidade e economicidade das ações administrativas¹⁸⁴.

Já sobre ao controle judicial - o qual será abordado mais profundamente no tópico a seguir - cabe efetuar o reconhecimento da inconstitucionalidade de atos da administração pública quando confrontarem com o texto constitucional, ou ainda, de sua ilegalidade quando não puderem ser enquadrados na ordem jurídica infraconstitucional¹⁸⁵

Fonte¹⁸⁶ pontua ainda que “não cabe aos magistrados efetuar qualquer ingerência sobre as decisões dos demais poderes estatais, os quais se inserem nas rubricas de discricionariedade administrativa ou legislativa”. Entretanto, o próprio autor admite que “o Poder Judiciário reiteradamente profere decisões que afetam políticas públicas estabelecidas ou determinam a sua realização”.

Para além dos exemplos supracitados, oportuno registrar que na evolução do entendimento sobre as fases das políticas públicas, muito embora haja concordância majoritária da prática de quatro fases ou ciclos, existem contrapontos mais conservadores, contemplando seis ou até mesmo sete fases.

Citando as contribuições mais expressivas nesse sentido, têm-se Pasquino¹⁸⁷ que entende a implementação de políticas públicas em seis fases: identificação do problema, agenda, alternativas, decisão, execução e avaliação.

Entendimento compartilhado por Rodrigues¹⁸⁸ que prevê as políticas públicas por meio da preparação da decisão política, agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

E ainda, Souza¹⁸⁹ para quem as políticas públicas são implementadas pela definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

¹⁸⁴ BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 185

¹⁸⁵ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. p. 106

¹⁸⁶ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. p. 108

¹⁸⁷ PASQUINO, Gianfranco. **Curso de ciência política**. 2 ed. Lisboa: Principia, 2010

¹⁸⁸ RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010

¹⁸⁹ SOUZA, Nelson Rosário de. **Fundamentos da ciência política**. Curitiba: IESDE Brasil, 2007

Entre os autores que entendem como sete as fases de uma política pública, estão Saraiva¹⁹⁰ com agenda, elaboração (delimitação do problema), formulação (seleção e identificação da alternativa), implementação (planejamento e organização necessários para executar a política), execução, acompanhamento e avaliação.

Ideia compartilhada por Secchi¹⁹¹ que identifica as sete fases com a identificação dos problemas, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisões, implementação, avaliação, extinção.

Oportuno lembrar que em todas as etapas, o ciclo de uma política pública deve sempre respeitar o princípio da legalidade, que está intimamente ligada a sua eficácia.

Para Liberati¹⁹² toda a eficácia de uma determinada lei está atrelada à implementação de políticas públicas que torne real no cotidiano das pessoas todos os direitos nela tutelados pelo Estado. Sem políticas públicas, portanto, a lei não será efetivamente aplicada.

Com efeito, na formulação e execução das políticas públicas, a utilização dos princípios constitucionais - em especial da legalidade e do respeito à dignidade humana - desempenha função extraordinária, no sentido de assegurar os direitos fundamentais postos no texto constitucional, que deverão ser implementados de acordo com a vontade do constituinte e do sistema jurídico vigente¹⁹³.

Quando não há a atuação prestacional do Estado com a efetivação de direitos sociais por meio das políticas públicas, o Estado fica suscetível de ser provocado, por meio de demandas judiciais, nas quais o cidadão pode vir a reclamar seus direitos. É quando ocorre a judicialização das políticas públicas, o que tratar-se-á mais detalhadamente a seguir.

¹⁹⁰ SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: Enap, 2006 p. 21-42.

¹⁹¹ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

¹⁹² LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 2012. p. 76.

¹⁹³ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. A constituição de 1988 como matriz de políticas públicas: direitos, deveres e objetivos no campo dos direitos sociais. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo. **Políticas públicas no Brasil**. Uma abordagem institucional. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 45

2.3 A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A discussão em torno dos limites do controle jurisdicional das políticas públicas no Brasil é ampla e bastante controvertida, uma vez que as políticas públicas revelam tema complexo e sensível.

Neste tópico, abordar-se-ão alguns entendimentos e posicionamentos doutrinários sobre a judicialização, além da contextualização de como o tema tem sido interpretado no Brasil.

Inicialmente, cabe a análise de Frazão e Silva¹⁹⁴ que inauguram a abordagem lembrando que ao prever como direito fundamental o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional¹⁹⁵, o constituinte outorgou ao Poder Judiciário a prerrogativa de uma vez provocado, zelar pelo efetivo cumprimento dos direitos fundamentais sociais, garantindo ao cidadão o direito de reivindicar reparo por suposta lesão ou ameaça de lesão junto à esfera jurídica¹⁹⁶.

Fonte¹⁹⁷ observa que como regra geral, é correto afirmar que as políticas públicas podem ser objeto de impugnação e controle judicial, dividindo as políticas públicas relacionadas aos direitos fundamentais sociais em duas categorias distintas, submetidas a regimes de controle diferenciados, que serão definidas de acordo a sua vocação para a materialização do núcleo do princípio da

¹⁹⁴ FRAZÃO, Carlos Eduardo; SILVA, Raphael Carvalho da. Judicialização de políticas públicas: os desafios técnicos e jurídicos na justiciabilidade dos direitos sociais. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo. **Políticas Públicas no Brasil**. Uma abordagem institucional. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 100

¹⁹⁵ Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito [...]. Constituição da República Federativa do Brasil, outubro de 1988.

¹⁹⁶ FRAZÃO, Carlos Eduardo; SILVA, Raphael Carvalho da. Judicialização de políticas públicas: os desafios técnicos e jurídicos na justiciabilidade dos direitos sociais. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo. **Políticas Públicas no Brasil**. Uma abordagem institucional. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 100

¹⁹⁷ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. p. 482

dignidade humana¹⁹⁸, o qual foi identificado como pilar do sistema de direitos fundamentais posto em vigor pela atual Constituição brasileira¹⁹⁹.

Neste sentido, para o autor, o primeiro grupo é composto das políticas públicas que dizem respeito ao adimplemento concreto do mínimo existencial, as quais denomina como políticas públicas constitucionais essenciais. O segundo grupo, por sua vez, são das políticas públicas ditas não essenciais, aquelas relacionadas à área não nuclear dos princípios fundamentais previstos na Constituição²⁰⁰

Frazão e Silva²⁰¹, lembram que ao prever uma lista de direitos sociais na constituição, o legislador impôs ao poder público um compromisso de agir que, conforme estabelece o próprio texto constitucional “é satisfeito com a formulação de políticas voltadas à redução das desigualdades, estando, portanto, condicionados à existência de políticas públicas para que sejam efetivados”.

Pensamento alinhado ao de Canotilho²⁰² que dedicou tese de doutorado para aprofundar-se no estudo lastreado na “Constituição Dirigente”, na qual explica a forma como o direito guardaria posição hierarquicamente superior à política, explicando que “o político deixou de ser absolutamente discricionário, passando a vincular-se aos termos impostos pela legislação constitucional”.

Para o autor, uma Constituição dirigente “[...] marca uma decisiva distância em relação ao entendimento da ‘política’ como domínio juridicamente livre e constitucionalmente desvinculado”²⁰³, estabelecendo os fins políticos supremos, vinculando materialmente o legislador, sem tornar o legislativo

¹⁹⁸ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, outubro de 1988.

¹⁹⁹ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. p. 485

²⁰⁰ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. p. 486

²⁰¹ FRAZÃO, Carlos Eduardo; SILVA, Raphael Carvalho da. Judicialização de políticas públicas: os desafios técnicos e jurídicos na justiciabilidade dos direitos sociais. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo. **Políticas Públicas no Brasil**. Uma abordagem institucional. p. 102

²⁰² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. 2 ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2001. p. 462

²⁰³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. p. 463

em mero executor das determinações constitucionais, mas pautando a validade de novos textos legais à Constituição²⁰⁴

Contudo, Passos²⁰⁵ entende que esse entendimento não é absoluto, e acrescenta que “os direitos fundamentais e sociais decorrem de uma moralidade política, de modo que o sistema político também exerce uma influência sobre o direito”, observando que a postulação de uma supremacia do direito sobre a política não explicaria o fenômeno da judicialização em sua integralidade.

Passos²⁰⁶ entende ainda que não existe separação entre poder e direito, sendo essa uma hipótese absolutamente ineficaz, destacando que “a vida em sociedade não prescinde nem de um nem de outro, sendo função precípua do direito estabelecer a forma como o poder é exercido na regulação dos comportamentos”.

Martinez²⁰⁷ complementa afirmando que “el derecho no se puede entender sin el poder, y que el poder se configura, cristaliza y se racionaliza o se frena y se limita por mérito del derecho”.

Neste cenário, Martinez²⁰⁸ explica que essa aproximação entre os dois ocorre de duas formas: descritiva e prescritiva. Na abordagem descritiva todo poder político assume determinados valores, transportando-os para o ordenamento jurídico como moralidade jurídica. Já a abordagem prescritiva imputa a escolha do modelo mais adequado ao alcance de determinados objetivos.

²⁰⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. p. 464

²⁰⁵ PASSOS, Daniel Silva. **Intervenção judicial nas políticas públicas: o problema da legitimidade**. São Paulo: Saraiva, 2014. E-book, p. 71

²⁰⁶ PASSOS, Daniel Silva. **Intervenção judicial nas políticas públicas: o problema da legitimidade**. p. 72

²⁰⁷ “O direito não pode ser entendido sem poder, e esse poder é configurado, cristalizado e racionalizado ou desacelerado e limitado por meio do direito”. MARTÍNEZ, Gregorio Peces-Barba. **Curso de derechos fundamentales: teoría general**. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid; Boletín Oficial del Estado, 1999. p. 327.

²⁰⁸ MARTÍNEZ, Gregorio Peces-Barba. **Curso de derechos fundamentales: teoría general**. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid; Boletín Oficial del Estado, 1999. p. 327-328.

Neste contexto, não existe hierarquia entre poder e direito, e ambos caminham lado a lado, sendo que o poder, dá direção ao direito, enquanto o direito regula e instrumentaliza o exercício do poder”²⁰⁹

Por sua vez, Sarmento²¹⁰ chama atenção para o fenômeno da “banalização dos princípios”, que consiste exatamente na utilização de tais elementos do sistema para a resolução de casos que poderiam ser facilmente resolvidos com o uso de regras, destacando que “a filtragem constitucional do Direito envolve o manejo de princípios muito abertos, que se expandem para todos os ramos da ordem jurídica, influenciando a interpretação e aplicação das suas normas e institutos”

Para o autor, esse comportamento confere uma ampla margem decisória para o intérprete, que pode ser bem ou mal empregada, destacando que “os princípios constitucionais, neste quadro, converteram-se em verdadeiras ‘varinhas de condão’, com eles, o julgador consegue fazer quase tudo o que quiser”²¹¹.

Fonte²¹² pontua que se a atuação do poder judiciário tornar-se imprescindível à salvaguarda dos direitos fundamentais sociais, então surge um segundo parâmetro a ser utilizado no controle de políticas públicas: a preferência de soluções coletivas sobre soluções individuais.

Barroso²¹³, neste ponto, igualmente defende que soluções coletivas devem preceder às soluções individuais quando está em jogo a efetivação de direitos prestacionais por via judicial.

Para o autor - que no contexto analisa questão ligadas às políticas públicas para a saúde - essa leitura sustenta-se em duas razões gerais: I, nas ações coletivas é possível levar a cabo a análise das políticas públicas

²⁰⁹ PASSOS, Daniel Silva. **Intervenção judicial nas políticas públicas**: o problema da legitimidade. São Paulo: SARAIVA, 2014. E-book, p. 73

²¹⁰ SARMENTO, Daniel. “Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda”. In: **Livres e iguais, estudos de direito constitucional**, 2006. p. 198-200

²¹¹ SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. In: **Livres e iguais, estudos de direito constitucional**, 2006. p. 200

²¹² FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. p. 427

²¹³ BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, v. 63, 2008

destinadas à melhoria da saúde num contexto sistêmico, analisando-se inclusive a quantidade disponível de recursos; e II, a produção de efeitos *erga omnes*, que decorre do manejo das ações coletivas ou abstratas, permite que não seja violado o princípio da isonomia no acesso aos bens e serviços públicos básicos²¹⁴.

Muito embora tais argumentos sejam utilizados particularmente para demandas que envolvem medicamentos, há na doutrina entendimentos que estendem esta análise a qualquer outro direito fundamental social que esteja em discussão.

Neste sentido, Lins²¹⁵ observa que os direitos fundamentais prestacionais e os direitos sociais foram instituídos para serem fruídos coletivamente, e não de modo isolado. A obtenção de prestações específicas em demandas individuais impede que outras pessoas tenham acesso ao mesmo bem, sustentando a possibilidade de controle judicial dos serviços públicos em sede coletiva, por meio de ação civil pública²¹⁶.

No mesmo sentido, Valle²¹⁷ sustenta a preferência do controle judicial pela via coletiva ou abstrata exatamente com o propósito de superar a alegação de falta de *expertise*. De acordo com a autora, ao exigir que a administração pública formule uma política pública por esta via, o poder judiciário não foge à sua função tradicional, apontando que a solução adotada terá viés universalizante, impedindo a apropriação individual da coisa pública.

²¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**.

²¹⁵ LINS, Liana Cirne. A tutela inibitória coletiva das omissões administrativas: um enfoque processual sobre a justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito do Estado** n. 12, 2008. p. 223-262.

²¹⁶ Ação Civil Pública no Brasil é disciplinada pela lei nº 7.347, de julho de 1985. Configura-se como uma das espécies de ações coletivas previstas no ordenamento jurídico brasileiro para a tutela de direitos de interesse da coletividade. Constitui-se como sendo um instrumento processual de índole constitucional, destinado à proteção de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Entendem-se por direitos difusos aqueles direitos transindividuais (indeterminação dos titulares), de natureza indivisível, nos quais os titulares estão ligados entre si por circunstâncias de fato. Por conseguinte, os direitos coletivos também são transindividuais e de natureza indivisível, contudo possuem titulares determináveis, ao passo que estes constituem grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária, em decorrência de uma relação jurídica de base preexistente. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/acao-civil-publica/>. Acesso em: 22 fev. 2022

²¹⁷ VALLE, Vanice Lírio do. **Dever constitucional de enunciação de políticas públicas e autovinculação**: caminhos possíveis de controle jurisdicional. Fórum Administrativo n. 82, 2007. p. 15.

Para Oliveira²¹⁸, muito embora não estejam delineadas entre as suas competências a estipulação ou a fixação de políticas públicas, o Poder Judiciário não pode omitir-se quando o governo deixa de realizar mandamento constitucional na forma prescrita em *prol* dos direitos sociais, uma vez que a intervenção do judiciário visa justamente assegurar direitos lesados.

É sabido que a implementação de políticas públicas é atribuição do Poder Executivo, contudo, a interferência do Poder Judiciário nessa seara não viola o princípio da separação dos poderes, desde que a política pública em questão vise efetivar direitos fundamentais sociais, até porque, entre as atribuições constitucionais do judiciário, têm-se o dever de proteger os direitos fundamentais tanto no aspecto negativo – da não violação, quanto no aspecto positivo – da efetiva prestação²¹⁹

Com efeito, têm-se entendimento pacificado no Supremo Tribunal Federal, de que o judiciário tem legitimidade para controlar e intervir em políticas públicas que visem atuação prestacional positiva do Estado, em Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental²²⁰ - ADPF/45²²¹, da qual extrai-se:

EMENTA: 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
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".

²¹⁸ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: RT, 2006. p. 405

²¹⁹ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. p. 409

²²⁰ ADPF- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, é uma ação do controle concentrado de constitucionalidade, disciplinada pela Lei 9882/99, nos termos do § 1o do art. 102 da Constituição Federal de 1988. Ação proposta perante o Supremo Tribunal Federal e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/guia-juridico/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf>. Acesso em: 22 fev. 2022

²²¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Celso de Mello. Decisão publicada no DJU de 4.5.2004. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022

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).

Observa-se, portanto, que muito embora o tema seja controvertido, quando se trata de pretensão que englobe os direitos sociais, numa perspectiva de demanda coletiva, há consenso por parte da doutrina brasileira, que se alinha ao entendimento majoritário do Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, quando se trata de omissão do Estado na implementação de políticas públicas ligadas aos direitos sociais, observa-se a aceitação doutrinária e jurisprudencial no que tange a intervenção do judiciário, dentro de suas proporções e sem violar o princípio da separação dos poderes, pela estipulação ou a fixação de políticas públicas, em demandas coletivas e com a produção de efeitos *erga omnes*.

Diante desse contexto, é possível perceber que a judicialização de políticas públicas ocorre em decorrência da falha do Estado na atuação prestacional de assegurar ao cidadão o acesso aos direitos sociais, e ainda, que as políticas públicas no Brasil podem não estar alcançando os brasileiros que vivem em vulnerabilidade socioeconômica, ferindo a sua dignidade e aumentando as desigualdades.

Com efeito, evidencia-se a escassez de elementos e ferramentas que possam conceder efetividade às políticas públicas, fato que coloca os indicadores sociais como peça fundamental, servindo como instrumentos para elaboração e implementação das políticas públicas, revestindo-as de valor qualitativo e possibilitando assertividade prestacional por parte do Estado, conforme abordar-se-á no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

INDICADORES SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

O presente capítulo dedica-se a estudar como são formados no Brasil os indicadores sociais e em que medida eles influenciam nas políticas públicas de efetivação dos direitos sociais.

Os indicadores sociais permitem identificar e medir aspectos relacionados ao resultado de uma intervenção na realidade, e estão presentes em todos os estágios de uma política pública.

A produção de informações adequadas para orientar a gestão e o aprimoramento de políticas públicas implica na criação de indicadores sociais específicos sobre os mais diversos grupos sociais, especialmente os grupos em vulnerabilidade socioeconômica, uma vez que as políticas públicas têm em seu bojo central, a redução das desigualdades econômico-sociais. Nesse sentido, abordar-se-á a seguir como os indicadores sociais podem ser balizadores para efetivação dos direitos sociais.

3.1 CONCEITO E CONTEXTO HISTÓRICO DOS INDICADORES SOCIAIS

Preliminarmente, considera-se importante a contextualização histórica sobre a formação e identificação dos indicadores sociais, bem como, sinalizar de que forma eles influenciam na aplicabilidade e eficácia das políticas públicas e, consequente, na efetivação de direitos.

O princípio inicial da origem do indicador está centrado em servir de instrumento para o planejamento governamental. Os indicadores sociais são subsídios essenciais no campo da elaboração e avaliação de políticas públicas.

Para Jannuzzi²²², um indicador social é considerado uma medida em geral quantitativa, capaz de substituir ou qualificar um conceito social abstrato. É, portanto, um recurso metodológico empírico, pois informa algo sobre a realidade social ou sobre as mudanças que estão em processo.

Desde sua origem, os indicadores sociais fazem parte de um contexto socioeconômico amplo e devem trazer respostas para as preocupações referentes à dinâmica social²²³. Portanto, cabe aos indicadores elucidarem questões que vão além da informação quantitativa, aproximando-se ao máximo da realidade social.²²⁴

Historicamente, na década de 1960, o termo indicador social entrou em uso em vários países da Europa e da América do Norte, e vários relatos históricos foram escritos esboçando o desenvolvimento do que alguns chamaram de movimento dos indicadores sociais²²⁵.

Um dos pioneiros no campo, Mancur Olson²²⁶, escreveu que um indicador social “deriva de uma estatística de interesse normativo direto e facilita julgamentos concisos, abrangentes e equilibrados sobre a condição dos principais aspectos de uma sociedade”, acrescentando que um indicador social é sempre “uma medida direta de bem-estar e está sujeita à interpretação de que se mudar na direção ‘certa’, as coisas melhoraram ou, as pessoas estarão em melhor situação”²²⁷.

Apesar de ter ganho corpo técnico científico nos anos de 1960, na fluorescente organização dos sistemas de acompanhamento das transformações

²²² JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**. Conceitos, fontes de dados e aplicações. 6 ed. São Paulo: Alínea, 2017. p. 47

²²³ JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de programas sociais**. Uma introdução aos conceitos e técnicas. São Paulo: Alínea, 2016. p. 45

²²⁴ SANTAGADA, Salvatore. Indicadores Sociais: uma primeira abordagem social e histórica. **Pensamento Plural**. Pelotas, n. 1, p.113-142, jul/dez, 2007.

²²⁵ MICHALOS, AC. **Social Indicators research series**. Citation Classics from Social Indicators Research. Volume 26. Dordrecht, Holanda: Springer, 2005. p. 117

²²⁶ OLSON, Mancur. Foi pioneiro em estudos de indicadores sociais de bem-estar e qualidade de vida. Foi professor na Universidade de Princeton e de 1969 a 1998 na Universidade de Maryland em College Park. Disponível em: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007/978-94-007-0753-5_2764. Acesso em: 25 fev. 2022

²²⁷ OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action**. Public goods and the theory os groups. Harvard University Press, 1985.

sociais, há registros de contribuições anteriores na construção do marco conceitual sobre indicadores sociais.

Jannuzzi²²⁸ destaca que já existiam estudos do sociólogo Emile Durkheim²²⁹ sobre o assunto nas primeiras décadas do século passado, e que embora o termo “indicador social” passasse a ser dominante apenas nos anos de 1960, a “estatística” como prática de quantificação de fenômenos sociais para tomada de decisão pública remonta ao século XVII”.

A partir de 1966, surgiu a primeira ocorrência da expressão “indicadores sociais”, na obra de Raymond Bauer²³⁰, nos EUA. Na ocasião, a análise econômica - representada pelo Produto Interno Bruto (PIB) – não conseguia explicar isoladamente a disparidade entre o crescimento econômico e os conflitos sociais da época.

Por sua vez, a década de 1970 foi marcada pelo crescimento e elaboração dos indicadores sociais por organismos internacionais. Santagada²³¹ relata a adesão dos organismos internacionais no esforço de estudar os indicadores sociais, comparando as condições de vida da população entre diferentes países. Entre estes organismos estava a Organização das Nações Unidas²³² (ONU), a

²²⁸ JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações.** p. 17

²²⁹ Émile Durkheim, considerado por historiadores como o grande fundador das Ciências Sociais, nasceu na França em 1858 e lá viveu até sua morte, em 1917. Diretamente influenciado pelo positivismo de Auguste Comte, dedicou sua trajetória intelectual a elaborar uma ciência que possibilitasse o entendimento dos comportamentos coletivos. Sua grande preocupação era explicar os elementos capazes de manter coesa a nova sociedade que ia se configurando após a Revolução Industrial e a Revolução Francesa. Disponível em: <https://www.infoescola.com/biografias/emile-durkheim/>. Acesso em: 25 fev. 2022

²³⁰ BAUER, Raymond A. **Social Indicators.** The University of Chicago Press Journals. American Journal of Sociology, no. 3, v. 74, nov.1968, p. 306-307. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/224646>. Acessado em: 21 mar. 2022.

²³¹ SANTAGADA, Salvatore. Indicadores Sociais: uma primeira abordagem social e histórica. **Pensamento Plural.**

²³² A Organização das Nações Unidas foi criada oficialmente no período pós-Segunda Guerra Mundial, em 1945, por meio do documento de fundação conhecido como Carta das Nações Unidas, e reúne países, voluntariamente, com a intenção de promover a paz, a cooperação e o desenvolvimento mundial. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-un/index.html>. Acesso em: 25 fev. 2022

Cooperação e Desenvolvimento Econômico²³³ (OCDE), o Banco Mundial²³⁴ e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento²³⁵ (PNUD).

Em contrapartida, nos anos 1980 se viveu um certo desprezo pelos indicadores sociais, período marcado pela crise fiscal e a visão de um Estado mínimo adotada principalmente na Inglaterra e nos EUA. A retomada dos estudos sobre importância dos indicadores deu-se somente na década 1990, quando ganharam destaque novos temas sobre desigualdade social, qualidade de vida, direitos humanos, liberdades políticas, desenvolvimento sustentável e responsabilidade social - temas centrais na pauta de governo de vários países²³⁶.

No Brasil, os indicadores sociais passaram a ser empregados como instrumento de planejamento governamental na década de 1970. Em 1973 foi criado no IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, um grupo de trabalho multidisciplinar para estruturar um sistema de indicadores sociais que pudesse orientar a pesquisa e publicações de campo²³⁷

Já em 1974, foi criado o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), que se dedicou na construção de um sistema de indicadores sociais e de

²³³ A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é um organismo internacional composto atualmente por 37 países, fundada em 1961 e com sede em Paris (França). Constitui-se em um fórum em que os governos podem trabalhar em conjunto para compartilhar experiências e buscar soluções para problemas comuns. A OCDE se dedica à pesquisa e a estudos para o aperfeiçoamento das políticas públicas nas mais diversas áreas e à troca de experiências entre países membros e parceiros. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/ocde/sobre-a-ocde-1>. Acesso em: 01 mar. 2022.

²³⁴ O Banco Mundial, também chamado de Bird (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento), é uma agência que faz parte das Nações Unidas e é formada por 187 países-membros. Fundado em 1944, tem como objetivo principal a redução da pobreza e das desigualdades e seu papel é dar crédito para financiar projetos voltados para o desenvolvimento. Disponível em: <https://www.worldbank.org/>. Acesso em: 01 mar. 2022.

²³⁵ O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento executa diversos projetos em diferentes áreas. Neles, o PNUD oferece aos parceiros apoio técnico, operacional e gerencial, por meio de acesso a metodologias, conhecimentos, consultoria especializada e ampla rede de cooperação técnica internacional, objetivando contribuir para o desenvolvimento humano, o combate à pobreza e o crescimento do país nas áreas prioritárias. Disponível em: <https://www.br.undp.org/>. Acesso em: 01 mar. 2022

²³⁶ BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Indicadores de programas:** guia metodológico. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/projetos-encerrados/projeto-de-integracao-para-a-eficiencia-da-gestao/guia-de-indicadores-dos-programas>. Acesso em: 01 mar. 2022

²³⁷ JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil:** conceitos, fontes de dados e aplicações. p. 19

produção periódica da informação, visando fornecer elementos para elaboração e acompanhamento do planejamento social.²³⁸

Relevante destacar que nas últimas décadas, houve um aumento no interesse pelo uso de indicadores na administração pública brasileira. Para Jannuzzi²³⁹ essa elevação está relacionada ao aprimoramento do controle social do Estado. As novas tecnologias da informação e comunicação também desempenham um importante papel ao viabilizarem o acesso às informações de natureza estatística e administrativa²⁴⁰.

Neste contexto, o processo de formação de um indicador social é baseado nas informações extraídas das estatísticas públicas, transformando dados amplos em informações qualitativas específicas. Como se dá esse processo, é o que abordar-se-á no próximo tópico.

3.2 COMO SÃO FORMADOS OS INDICADORES SOCIAIS NO BRASIL

Enquanto instrumentos operacionais, os indicadores permitem identificar e medir aspectos relacionados à realidade social, confiando qualidade à informação e possibilitando posteriormente a aferição do resultado de uma intervenção estatal na realidade social.

Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, os indicadores possuem duas funções básicas: descritiva: que retrata uma realidade empírica, situação social ou ação pública, tomando como exemplo, a quantidade de famílias em situação de pobreza; e valorativa: que acrescenta informação de juízo de valor à uma determinada situação, almejando avaliar a importância relativa de um problema em foco²⁴¹.

²³⁸ SANTAGADA, Salvatore. Indicadores Sociais: uma primeira abordagem social e histórica. **Pensamento Plural**.

²³⁹ JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 6 ed. Campinas: Alínea, 2017. p. 24

²⁴⁰ JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnósticos, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, n. 2 v. 56, p.137-160, abr. /jun. 2005.

²⁴¹ BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Indicadores de programas**: guia metodológico. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/projetos-encerrados/projeto-de-integracao-para-a-eficiencia-da-gestao/guia-de-indicadores-dos-programas>. Acesso em: 03 mar. 2022.

No processo de construção de um Sistema de Indicadores Sociais, a quantidade de indicadores vai depender do foco do objetivo estipulado, bem como, da disponibilidade de dados e de estatísticas que atendam à demanda programática.

Neste contexto, Jannuzzi²⁴² chama a atenção para uma importante diferença entre indicadores sociais e estatísticas públicas. Estatísticas Públicas correspondem ao dado social em sua forma bruta, parcialmente preparado para a interpretação empírica da realidade. No entanto, as estatísticas públicas não estão inteiramente contextualizadas em uma teoria social. Elas se constituem na matéria-prima para a construção de indicadores sociais.

Ponto de relevância é destacar que hoje no Brasil, verifica-se a construção majoritária de estatísticas públicas, estando a formação de indicadores sociais específicos, principalmente sobre os grupos em vulnerabilidade socioeconômica, numa escala bem menor ou quase inexistente²⁴³.

A coleta de dados no Brasil, subsídio para criação de estatísticas públicas e indicadores sociais está diretamente ligada às pesquisas estatísticas realizadas pelo IBGE²⁴⁴, com destaque para o Censo²⁴⁵ Demográfico²⁴⁶

²⁴² JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. p. 96

²⁴³ DEMARCHI, Clovis; MAIESKI, Elaine Cristina. Indicadores sociais e políticas públicas de acessibilidade. **Ponto de Vista Jurídico**, v. 9, p. 7-24, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/juridico/article/view/2446>. Acesso em: 09 mar. 2022

²⁴⁴ O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE se constitui no principal provedor de dados e informações do País, que atendem às necessidades dos mais diversos segmentos da sociedade civil, bem como dos órgãos das esferas governamentais federal, estadual e municipal. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/institucional/o-ibge.html>. Acesso em: 09 mar. 2022.

²⁴⁵ A palavra Censo origina-se do latim *census*, que quer dizer "conjunto dos dados estatísticos dos habitantes de uma cidade, província, estado, nação etc. Verifica-se que desde épocas remotas os governos se preocupam em realizar censos. O primeiro censo no Brasil foi realizado em 1872. Disponível em: <https://memoria.ibge.gov.br/sinteses-historicas/historicos-dos-censos/panorama-introdutorio.html>. Acesso em: 09 mar. 2022.

²⁴⁶ Censo Demográfico, é a operação estatística mais importante para retratar a realidade sociodemográfica do país. Dos resultados do Censo Demográfico e das Contagens Populacionais são obtidas as tendências e parâmetros indispensáveis à elaboração de projeções e estimativas populacionais, que a partir de 1989 passaram a ser fornecidas anualmente, em cumprimento ao dispositivo constitucional, regulamentado pela Lei Complementar nº 59, de 22 de dezembro de 1988. Disponível em: <https://memoria.ibge.gov.br/sinteses-historicas/historicos-dos-censos/panorama-introdutorio.html>. Acesso em: 09 mar. 2022.

que por lei²⁴⁷ deve ser realizado a cada dez anos. Relevante ressaltar que o país deveria ter seus dados demográficos atualizados em 2020, entretanto, em virtude da pandemia de Covid-19²⁴⁸, a contagem populacional que haveria por meio do Censo 2020 foi adiada para 2021²⁴⁹, e, novamente adiada para 2022, esta última, em decorrência de problemas orçamentários que inviabilizaram a sua realização²⁵⁰. Um contexto preocupante já que a estatística é o ponto de partida para a construção de indicadores sociais específicos.

Contudo, é importante ter em mente que a existência de um sistema de indicadores é fundamental. Para que haja o monitoramento e a avaliação de resultados na gestão pública é imprescindível que os governos utilizem processos estruturados e instrumentos críveis capazes de aferir os resultados da ação governamental com exatidão²⁵¹.

Denomina-se Sistema de Indicadores Sociais o conjunto de indicadores que refletem um determinado aspecto da realidade social ou área de intervenção programática²⁵²

A criação de um sistema de indicadores sociais envolve uma série de decisões metodológicas, agrupadas em quatro etapas, segundo Jannuzzi²⁵³, sendo que a primeira correspondente à definição operacional do

²⁴⁷ BRASIL. Lei nº 8.184, de maio de 1991. Dispõe sobre a periodicidade dos Censos Demográficos e dos Censos Econômicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8184.htm. Acesso em: 11 mar. 2022.

²⁴⁸ A COVID-19 é uma doença causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, que apresenta um quadro clínico que varia de infecções assintomáticas a quadros respiratórios graves. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca>. Acesso em: 11 mar. 2022.

²⁴⁹ BRASIL. Agência IBGE Notícias. **Censo é adiado para 2021; coleta presencial de pesquisas é suspensa**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27160-censo-e-adiado-para-2021-coleta-presencial-de-pesquisas-e-suspensa>. Acesso em: 11 mar. 2022.

²⁵⁰ O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, por maioria dos votos, que o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) deverá ser realizado em 2022. A contagem populacional estava prevista para 2020, foi adiada para 2021, devido à pandemia do novo coronavírus, mas problemas orçamentários a inviabilizaram. Disponível em: <https://agenciabr.asil.ebc.com.br/justica/noticia/2021-05/stf-decide-que-censo-devera-ser-realizado-em-2022>. Acesso em: 11 mar. 2022

²⁵¹ JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de programas sociais**. Uma introdução aos conceitos e técnicas. São Paulo: Alínea, 2016. p. 97

²⁵² JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. p. 24

²⁵³ JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. p. 25-26.

conceito abstrato ou temática a que se refere o sistema em questão; em seguida, há a especificação das dimensões desse conceito ou temática, prevendo as diferentes formas de interpretá-lo e abordá-lo, tornando-o um objeto específico e passivo de ser indicado de forma quantitativa e qualitativa; na terceira etapa ocorre a obtenção das estatísticas públicas pertinentes, provenientes tanto dos censos demográficos, quanto das pesquisas amostrais e cadastros públicos, e, por fim, deve ocorrer a combinação orientada dos dados estatísticos compondo um sistema que resultará nos indicadores sociais.

Dentre as tipologias, há os indicadores sobre saúde, os educacionais, sobre saneamento básico, mercado de trabalho e rendimento, taxa de mortalidade, indicadores habitacionais, indicadores sobre segurança pública, socioeconômicos, indicadores sobre pobreza e desigualdade, entre vários outros²⁵⁴.

Os indicadores também podem ser objetivos ou subjetivos. Os indicadores objetivos reportam-se às ocorrências concretas ou antes empíricos da realidade social, construídos com suporte nas estatísticas públicas disponíveis²⁵⁵, tais como percentual de domicílios ligados à rede de esgoto, taxa de desemprego ou evasão escolar.

Já os indicadores subjetivos, correspondem a medidas construídas a partir da percepção de especialistas e baseados nos aspectos da realidade, considerando as pesquisas de opinião pública, por exemplo, sendo também conhecidos como indicadores de percepção social²⁵⁶. Os chamados “índices de confiança” de instituições e governos, são exemplos de indicadores subjetivos.

No Brasil, são exemplos de sistemas de indicadores o Sistema de Indicadores do IBGE, Sistema de Indicadores de Saúde e Sistema de Indicadores para o Mercado de Trabalho²⁵⁷

²⁵⁴ JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. p. 29

²⁵⁵ JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. p. 29.

²⁵⁶ JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. p. 29.

²⁵⁷ JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. p. 24

O IBGE destaca em sua página oficial, a necessidade da existência de um sistema mínimo de indicadores sociais, baseado em recomendação da Comissão de Estatística das Nações Unidas, que na sessão de 29 de fevereiro de 1997, aprovou a adoção de um conjunto de indicadores sociais para compor uma base de dados nacional mínima, apresentando entre seus objetivos, o acompanhamento estatístico dos programas nacionais de cunho social, conforme recomendado pelas diversas conferências internacionais promovidas pelas Nações Unidas²⁵⁸.

Uma de suas principais recomendações, é a de se “utilizar tão-somente dados provenientes de fontes estatísticas regulares e confiáveis, desagregando os dados por gênero e outros grupos específicos, observando sempre as peculiaridades e prioridades nacionais”²⁵⁹.

Neste viés, o sistema mínimo de indicadores sociais do IBGE apresenta informações sobre os aspectos demográficos, anticoncepção, distribuição da população por cor ou raça, informações sobre trabalho e rendimento, educação e condições de vida, considerando as peculiaridades nacionais e a disponibilidade de dados, desagregados por região geográfica, provenientes de pesquisas do IBGE como o Censo Demográfico, Contagem da População²⁶⁰, e pela Pesquisa Nacional

²⁵⁸ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Indicadores Sociais Mínimos – ISM. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17374-indicadores-sociais-minimos.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 13 mar. 2022

²⁵⁹ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Indicadores Sociais Mínimos – ISM. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17374-indicadores-sociais-minimos.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 13 mar. 2022

²⁶⁰ A Contagem da População, assim denominada por ser uma operação muito mais simples do que um Censo Demográfico, é planejada para ser realizada no meio da década, com o objetivo de atualizar as estimativas de população no período intercensitário e atualizar a base cadastral do próximo Censo, incorporando as mudanças demográficas ocorridas no Território Nacional. Disponível em: <https://ces.ibge.gov.br/apresentacao/portarias/200-comite-de-estatisticas-sociais/base-de-dados/1147-contagem-da-populacao.html>. Acesso em: 13 mar. 2022

por Amostra de domicílios Contínua - PNAD Contínua²⁶¹, complementados por outras fontes nacionais²⁶².

Todavia, o crescimento da desigualdade socioeconômica nos últimos anos acende alerta sobre a efetiva utilização desses indicadores na implementação de políticas públicas, bem como, na aplicação do orçamento público. Ponto relevante uma vez que o planejamento orçamentário, como já abordado, reveste de legalidade a política pública.

Dessa forma, considerando que os indicadores permitem identificar e medir aspectos relacionados ao resultado de uma intervenção estatal na realidade social, e que devem estar presentes em todos os estágios de uma política pública e na aplicação do orçamento público, torna-se importante investigar se no Brasil, os indicadores sociais estão identificando e qualificando as demandas dos brasileiros, principalmente àqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Neste sentido, o tópico a seguir aborda a influência dos indicadores sociais na aplicação do orçamento público e se tais ferramentas estão sendo utilizadas para melhor gerenciamento e aplicação do dinheiro público.

3.3 INDICADORES SOCIAIS E O ORÇAMENTO PÚBLICO

Os indicadores sociais têm papel importante no que tange a aplicação do orçamento público. Como já abordado anteriormente, toda política pública para ter validade necessita estar revestida de legalidade, e um dos requisitos dessa legalidade é estar em conformidade com a delimitação orçamentária.

Nesse contexto, a existência de um sistema eficaz de indicadores sociais é fundamental e indispensável ao planejamento e direcionamento do orçamento público.

²⁶¹ A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua, surgiu em 2017, em substituição à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. Realizada anualmente, propicia uma cobertura territorial mais abrangente e disponibiliza informações conjunturais trimestrais sobre a força de trabalho em âmbito nacional. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 13 mar. 2022

²⁶² BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Indicadores Sociais Mínimos – ISM. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17374-indicadores-sociais-minimos.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 14 mar. 2022.

O orçamento público tem um inequívoco caráter redistributivo e prescinde de um processo de elaboração, aprovação e gestão pública que deve embutir a ação política dos agentes públicos e dos inúmeros segmentos sociais²⁶³.

Por meio do processo orçamentário é possível elaborar, aprovar, executar, controlar e avaliar a programação financeira do setor público, sendo o ciclo desde a sua fase inicial de elaboração, até a avaliação final²⁶⁴.

Segundo Santos²⁶⁵ o planejamento na administração pública deve atender a alguns princípios como ser parte integrante da administração pública e estar presente em todos os níveis e setores de atividade; ter a flexibilidade necessária para atender às contingências, garantindo a continuidade e a sobrevivência do projeto/programa; ter um processo de planejamento estruturado de maneira que a assessoria de especialistas possua informações válidas e colaborem com as decisões envolvidas nos planos e, ter decisões sobre as ações programadas e tomadas por aqueles que agem efetivamente.

O orçamento público tem caráter e força de lei, ancorado principalmente na Constituição Federal²⁶⁶ e em leis esparsas, podendo ser definido como um instrumento de planejamento da ação governamental composto do ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza o Poder Executivo, por certo período, efetivar as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos do país²⁶⁷.

Nesse sentido, Giacomoni²⁶⁸ defende que o orçamento é resultado de consensos e acordos sempre buscados, seja com o objetivo de manter ou de aprovar novas políticas ou programas. “Sem os acordos entre os poderes executivo e legislativo essas escolhas serão difíceis”.

²⁶³ GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 287

²⁶⁴ SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental**: Um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 158

²⁶⁵ SANTOS, Clézio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 38.

²⁶⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

²⁶⁷ BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das finanças**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 357

²⁶⁸ GIACOMONI, James. **Orçamento Governamental**. Teoria - Sistema – Processo. São Paulo: Atlas, 2018. p. 1074.

Entretanto, para Crepaldi²⁶⁹ o orçamento público está longe de espelhar um plano de ação governamental referendado pela sociedade, apontando a superestimação de receitas e o contingenciamento de despesas, entre outros, como os responsáveis pelo desvio de gastos públicos.

Contexto este, que aponta para a importância da construção de um sistema de indicadores por parte do governo, sendo este um ato fundamental para que a aplicação dos recursos públicos respeite o propósito de responder à população com serviços que atendam efetivamente às suas demandas sociais²⁷⁰.

Na gestão pública, os indicadores terão a função de balizadores para que o planejamento orçamentário e as ações governamentais sejam efetivas. Para tanto, se faz necessário observá-los desde o momento em que são formulados, assegurando que o seu resultado possibilite ao gestor a capacidade de tomar as decisões mais assertivas²⁷¹.

No Brasil, a Constituição Federal²⁷² concebe duas modalidades de planos para aplicação do orçamento público. A primeira envolve os chamados planos de desenvolvimento econômico e social e está a serviço da concepção do Estado intervencionista. Estes planos assumem papel determinante para o setor público e indicativo para o setor privado²⁷³.

²⁶⁹ CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento Público**. Planejamento, elaboração e controle. São Paulo: Saraiva, 2013. n. p. Disponível em: <https://app.saraivadigital.com.br/leitor/ebook:581681>. Acesso em: 15 mar. 2022.

²⁷⁰ DEMARCHI, Clovis; MAIESKI, Elaine Cristina. Indicadores sociais e políticas públicas de acessibilidade. **Ponto de Vista Jurídico**.

²⁷¹ DEMARCHI, Clovis; MAIESKI, Elaine Cristina. Indicadores sociais e políticas públicas de acessibilidade. **Ponto de Vista Jurídico**.

²⁷² Art. 21. Compete à União: [...] IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; e Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. [...] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, outubro de 1988.

²⁷³ GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 227-228

A outra modalidade é o plano plurianual²⁷⁴, voltado à programação da administração pública e claramente idealizado como guia plurianual para as autorizações orçamentárias anuais²⁷⁵.

Segundo Giacomoni²⁷⁶ a integração entre plano plurianual e orçamento anual é explicitada na Lei de Diretrizes Orçamentárias²⁷⁷, que além de fornecer orientação para elaboração dos orçamentos anuais, tem por finalidade destacar, da programação plurianual, as prioridades e metas a serem executadas em cada orçamento anual, incluindo a fatia utilizada para implementação de políticas públicas.

Entretanto, esse modelo de planejamento não é aceito de forma unânime entre os especialistas, que apontam tal medida como sendo viável apenas no pressuposto da existência de estabilidade política e econômica, o que acaba não sendo a realidade da maioria dos países em desenvolvimento²⁷⁸.

Conforme o autor, entre os críticos está Albert Waterston²⁷⁹, que defende que a instabilidade política quase sempre presente nos países em desenvolvimento e a incerteza econômica são incompatíveis com o modelo de planejamento baseado em planos de longo e médio prazos, somando-se a isso, as deficiências técnicas por basear-se em dados insuficientes e inconsistentes²⁸⁰.

²⁷⁴ O Plano Plurianual (PPA) é o documento que define as prioridades do Governo para o período de quatro anos, podendo ser revisado a cada ano. Nele consta o planejamento de como serão executadas as políticas públicas para alcançar os resultados esperados ao bem-estar da população nas diversas áreas. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/PPA>. Acesso em: 18 mar. 2022.

²⁷⁵ GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. p. 227-228

²⁷⁶ GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. p. 228

²⁷⁷ A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece quais serão as metas e prioridades para o ano seguinte. Para isso, fixa o montante de recursos que o governo pretende economizar; traça regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes; autoriza o aumento das despesas com pessoal; regulamenta as transferências a entes públicos e privados; disciplina o equilíbrio entre as receitas e as despesas; indica prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/Ldo>. Acesso em: 19 mar. 2022.

²⁷⁸ GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. p. 229

²⁷⁹ WATERSON, Albert. **Um método prático de planejar o desenvolvimento**. Washington: FMI.BIRD, 1970. p. 21. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/fdesenvolvimento/article/view/60670/58910>. Acesso em: 21 mar. 2022

²⁸⁰ GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. p. 229

Waterston²⁸¹ denomina esse tipo de planejamento como “convencional” e defende que os resultados desse tipo de planejamento “são tecnicamente imperfeitos porque os dados em que se deve basear são inseguros quando podem ser obtidos”, e isso decorre da deficiência do método e do ambiente desfavorável em que com frequência o planejamento convencional opera.

Segundo o autor, o planejamento convencional não satisfaz às necessidades sociais²⁸², apontando que talvez seja nesse último sentido que o planejamento tem fracassado nos países em desenvolvimento, ampliando o abismo entre aspirações e resultados obtidos.

Para Aaron Wildavsky²⁸³, apontado como o mais importante crítico do método que integra o orçamento ao planejamento, “o principal fator determinante do tamanho e do conteúdo do orçamento deste ano é o orçamento do ano passado”, sugerindo pouca flexibilidade na elaboração de cada novo orçamento, levando a elaboração orçamentária a ser essencialmente ‘incremental’, fazendo com que os orçamentos sejam repetitivos, ano após ano, contemplando apenas um certo ‘incremento’ de recursos públicos em sua maioria em programas em andamento, vindos de orçamentos anteriores.

Neste sentido, é possível constatar porque alguns programas simplesmente vão se perpetuando ao longo dos anos, e não obstante, têm-se elevados números de políticas públicas sendo implementadas ano a ano, porém, de forma repetitiva, tanto na sua concepção, quanto na ineficácia observada de governo a governo²⁸⁴.

Sobre o fenômeno do incrementalismo orçamentário, Giacomoni²⁸⁵ afirma que tal prática é a negação da desejada integração entre o planejamento e o orçamento, e que essa fatia compromete tanto o planejamento que a ‘base’ do orçamento acaba sendo formada pelos programas que entram e se perpetuam, envolvendo sempre a grande parte dos recursos orçamentários.

²⁸¹ WATERSON, Albert. **Um método prático de planejar o desenvolvimento**. p. 21.

²⁸² WATERSON, Albert. **Um método prático de planejar o desenvolvimento**. p. 21.

²⁸³ WILDAVSKY, Aaron. **Politics of the Budgetary Process**. 4 Revised edition. TBS The Book Service Ltd, 1986.

²⁸⁴ GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. p. 230

²⁸⁵ GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. p. 230

Convém observar que com a perpetuação de programas, por consequência as políticas públicas também se tornam repetitivas e sem eficácia, pois não levam em consideração os indicadores sociais atualizados e, por consequência, não atendem às demandas sociais do momento presente.

Nesse sentido, como recorte exemplificativo de como as políticas públicas se perpetuam no Brasil, desconsiderando as demandas específicas de cada grupo e o momento em que são implementadas, no tópico a seguir abordar-se-á como parâmetro dois direitos sociais: o direito à saúde e o direito à educação, inclusive no contexto da pandemia de Covid-19, apontando as falhas tanto na aplicação orçamentária, quanto na implementação de políticas públicas, consequência da não utilização de indicadores sociais.

3.4 INDICADORES SOCIAIS: A EDUCAÇÃO E A SAÚDE

Existe uma conta que não fecha no Brasil. Anualmente, milhões do orçamento público são destinados às políticas públicas e, de outra ponta, números apontam para um déficit crescente no investimento em áreas como educação e saúde, por exemplo, direitos imperativos no texto constitucional e que ainda estão longe de serem garantidos com eficácia pelo Estado.

Como recorte, neste tópico, serão utilizados dados exemplificativos especialmente de dois direitos sociais: o direito à educação e o direito à saúde, inclusive no contexto da pandemia de Covid-19, apontando cenários que já se mostravam deficitários antes do início da pandemia, e que apresentam aspectos ainda mais preocupantes a partir de 2020, escancarando a deficiência da função prestacional do Estado nestas duas áreas.

Serão demonstrados ainda, números sobre a aplicação do orçamento público durante a pandemia e a descoberta pelo governo federal de milhões de brasileiros “invisíveis”, sinalizando para a falta de indicadores de uma fatia considerável da população brasileira.

A ineficácia do sistema prestacional do Estado pode residir justamente no uso inadequado das ferramentas para a elaboração das políticas públicas, ou seja, os atores responsáveis pelas políticas no Brasil podem não estar levando em consideração as regras básicas que constituem os ciclos do processo

que envolvem o planejamento, a elaboração, a implementação e os resultados das políticas públicas, incluindo a utilização de indicadores sociais em todas as fases²⁸⁶.

Como já demonstrado anteriormente, o processo de planejamento para investimento do orçamento em políticas públicas no Brasil envolve várias etapas, porém o próprio Governo Federal destaca três delas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)²⁸⁷.

Para organizar e viabilizar a ação pública por meio de programas, o PPA declara as políticas e metas previstas para um período de 4 anos, assim como os caminhos para alcançá-las²⁸⁸.

Já a LDO determina quais metas e prioridades do PPA serão tratadas no ano seguinte - além de trazer algumas obrigações de transparência. A partir daí, a LOA é elaborada, detalhando todos os gastos que serão realizados pelo governo em áreas como saúde, educação, segurança pública, entre outros²⁸⁹.

De acordo com o Portal da Transparência, o orçamento do governo federal para despesas, incluindo as políticas públicas, em 2021 foi em média de R\$ 4,33 trilhões de reais, sendo efetivamente executadas despesas no montante de R\$ 3,74 trilhões de reais. Deste total, 11,71% (cerca de R\$ 161 bilhões) foi investido na saúde, e 6,96% (cerca de R\$ 96 bilhões) na educação²⁹⁰.

E mesmo diante de números tão expressivos, o setor de saúde, um dos principais direitos sociais tutelados pela Constituição brasileira, por exemplo, sofre com indicadores de ineficiência. Durante um debate em agosto de 2018 sobre os principais desafios do sistema de saúde brasileiro, o Banco Mundial apresentou um relatório sobre o setor no Brasil, apontando que quase 70% dos municípios têm

²⁸⁶ DEMARCHI, Clovis; MAIESKI, Elaine Cristina. Indicadores sociais como instrumento de efetivação de direitos fundamentais. In: Simpósio Nacional de Direito Constitucional, 2022, Curitiba. **Anais do Simpósio Nacional de Direito Constitucional**. Curitiba: Abdconst, 2021. v. 1. p. 1485-1506.

²⁸⁷ BRASIL. Ministério Da Economia. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planejamento/orcamento>. Acesso em: 28 mar. 2022

²⁸⁸ BRASIL. Ministério Da Economia.

²⁸⁹ BRASIL. Ministério Da Economia.

²⁹⁰ BRASIL. Portal da Transparência. O orçamento público. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes?ano=2021>. Acesso em: 02 abr. 2022.

até 20 mil habitantes e que quanto menor o município mais ineficiente é o serviço de saúde²⁹¹.

Ainda de acordo com o Banco Mundial, na média complexidade, municípios com menos de 5 mil habitantes têm desempenho quatro vezes pior do que aqueles com mais de 100 mil habitantes²⁹²

A questão da eficiência neste debate foi atrelada em sua maioria aos hospitais de pequeno porte, que segundo o estudo são ineficientes e caros, apontando-se como solução a implantação de unidades de cuidados continuados e paliativos, considerando o envelhecimento da população e aumento de doenças crônicas²⁹³.

Fato relevante aqui é destacar que para implantação desse tipo de serviço, é imprescindível a utilização dos indicadores sociais, que mostrarão onde está a população mais velha e onde estão os doentes crônicos, conferindo assim, às unidades de cuidados continuados e paliativos, eficácia prestacional.

Num contexto em que o SUS é a maior política social do Brasil, e a maior política de transferência de renda²⁹⁴, ainda que esteja especificamente ligado ao setor da saúde pública, essa realidade reflete o desafio da implementação de políticas públicas para todas as áreas tuteladas pelos direitos sociais.

Em dezembro de 2018, o Conselho Federal de Medicina (CFM) apontou investimento “abaixo do ideal” em saúde pública no Brasil. O levantamento analisou as contas públicas e mostrou que o Brasil gasta R\$ 3,48 por dia com saúde para cada cidadão brasileiro, totalizando um investimento médio anual de R\$ 1.271,00 por pessoa, o que a entidade classificou como “abaixo do ideal”²⁹⁵

²⁹¹ CONASS. Banco Mundial apresenta relatório sobre o setor de saúde no Brasil. **Revista Consensus**, Brasília, n. 28, jul.-set. 2018. Disponível em: <http://www.conass.org.br/consensus/banco-mundial-apresenta-relatorio-sobre-o-setor-saude-brasil/>. Acesso em: 02 abr. 2022.

²⁹² CONASS. Banco Mundial apresenta relatório sobre o setor de saúde no Brasil. **Revista Consensus**.

²⁹³ CONASS. Banco Mundial apresenta relatório sobre o setor de saúde no Brasil. **Revista Consensus**.

²⁹⁴ CONASS. Banco Mundial apresenta relatório sobre o setor de saúde no Brasil. **Revista Consensus**.

²⁹⁵ O GLOBO. Conselho Federal de Medicina aponta investimento ‘abaixo do ideal’ em saúde pública no Brasil. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/noticia/2018/11/13/conselho-federal-de->

Ainda de acordo com o CFM, o gasto total com saúde pública deveria ser equivalente a 10% do PIB do país, em vez dos atuais 2,94%, considerando os gastos da União, dos estados e municípios²⁹⁶.

Os dados apontados pelo conselho são referentes às despesas do governo federal, dos estados e dos municípios com itens de custeio hospitalar, compra de equipamentos e pagamento de funcionários da saúde em 2017, e refletem uma realidade que insiste em se fazer presente na vida dos brasileiros.

Em relação ao corpo clínico na área de saúde, a Organização Mundial da Saúde²⁹⁷, afirma que o parâmetro ideal de atenção à saúde é de 1 médico para cada mil habitantes. O Brasil supera essa razão: hoje, são 2,4 médicos para cada mil habitantes. Entretanto, as distorções na distribuição dos profissionais por território ainda é desafio para gestores em saúde²⁹⁸.

Conforme Machado²⁹⁹ “o Brasil tem dois patrimônios no âmbito da saúde: o SUS e os mais de 3 milhões e meio de profissionais de saúde que nele atuam”, mas o atendimento efetivo aos doentes na rede pública ainda depende de grandes avanços pela frente.

O problema de saúde pública que já era latente antes de 2020, agravou-se exponencialmente durante a pandemia de Covid-19 e a situação de calamidade pública levou a Fiocruz a declarar em março de 2021, que o Brasil viveu o “maior colapso sanitário e hospitalar da história”³⁰⁰.

medicina-aponta-investimento-abaixo-do-ideal-em-saude-publica-no-brasil.ghtml. Acesso em: 05 abr. 2022

²⁹⁶ O GLOBO. Conselho Federal de Medicina aponta investimento ‘abaixo do ideal’ em saúde pública no Brasil.

²⁹⁷ **A Organização Mundial de Saúde (OMS) surgiu com a proposta de cuidar de questões relacionadas com a saúde global.** Essa agência especializada das Nações Unidas foi fundada em 7 de abril de 1948, quando seus estatutos foram ratificados. Atualmente, mais de 7000 pessoas trabalham em 150 escritórios em diferentes países, em seis escritórios regionais e na sede, em Genebra. O objetivo da OMS, de acordo com sua constituição, é **garantir a todas as pessoas o mais elevado nível de saúde**. Disponível em: <https://www.who.int/pt>. Acesso em: 06 abr. 2022

²⁹⁸ CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **Demografia Médica no Brasil 2020**. Disponível em: <http://www.flip3d.com.br/pub/cfm/index10/?numero=23&edicao=5058>. Acesso em: 06 abr. 2022.

²⁹⁹ FIOCRUZ. MACHADO, Maria Helena. **A pandemia de Covid-19 e os(as) profissionais de saúde pública no Brasil**. 4ª fase. EAESP-FGV, 2021. E-book. p 03.

³⁰⁰ BARATA, Rita Barradas. **Como e por que as desigualdades sociais fazem mal à saúde**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2009. p. 09

O Lowy Institute de Sydney³⁰¹, instituição australiana independente, analisou no auge da pandemia pouco mais de 100 países de acordo com seis critérios, como casos confirmados, mortes e capacidade de detecção da doença e, em março de 2021, apontou a gestão pública brasileira da pandemia de Covid-19 como uma das piores do mundo³⁰².

A pandemia evidenciou a profunda diferença entre as camadas sociais do país e colocou o Brasil no amargo posto de 8ª pior nação do planeta em diferença de renda³⁰³, de acordo com relatório do PNUD³⁰⁴, divulgado em dezembro de 2020.

Neste cenário, no qual evidenciam-se vários equívocos, desde a inexistência de dados e indicadores para algumas áreas específicas, até a má utilização dos indicadores já existentes, não há outro caminho, se não reconhecer a fragilidade do sistema brasileiro de indicadores para a área da saúde, o que traz consequências graves para a população brasileira.

Já na educação, os investimentos em políticas públicas são ainda mais preocupantes. Segundo dados do próprio Ministério da Educação, os investimentos em educação no Brasil caíram 56% entre 2014 e 2018, e em 2020 a Educação Básica encerrou o ano com o menor orçamento e a menor execução da década, com R\$ 42,8 bilhões de dotação, 10,2% menor em comparação com 2019³⁰⁵

³⁰¹ LOWY INSTITUTE é um instituto australiano com visão global com interesses de pesquisa sobre política externa, defesa, política, ajuda e desenvolvimento, jornalismo, esporte, ciência e artes. Disponível em: <https://www.lowyinstitute.org/about/what-we-do>. Acesso em: 07 abr. 2022

³⁰² LOWY INSTITUTE. **Índice de desempenho Covid Desconstruindo as respostas à pandemia**. Disponível em: <https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/>. Acesso em: 08 abr. 2022

³⁰³ CORREIO BRAZILIENSE. Em 2021, Brasil precisa reduzir a desigualdade social, aprofundada pela Covid. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2021/01/4897874-em-2021-brasil-precisa-reduzir-a-desigualdade-social-aprofundada-pela-covid.html>. Acesso em: 08 abr. 2022

³⁰⁴ BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. COVID-19: Resposta Integrada do PNUD. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/covid-19--resposta-integrada-pnud.html>. Acesso em: 08 abr. 2022.

³⁰⁵ TODOS PELA EDUCAÇÃO. 6º Relatório Bimestral. Execução orçamentária do Ministério da Educação. Consolidado do exercício de 2020. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/02/6%C2%B0-Relatorio-Bimestral-da-Execucao-Orcamentaria-do-MEC.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2022

Sobre a participação dos docentes na implementação de políticas públicas, a pesquisa intitulada Profissão Docente, divulgada pelo portal Todos pela Educação, apontou que 67% dos professores não se sentem ouvidos durante o processo de elaboração de políticas públicas educacionais no Brasil³⁰⁶

Por sua vez, o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa)³⁰⁷, divulgado em 2019 pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)³⁰⁸, mostrou ligeira melhora do Brasil, mas ainda apresenta cenário de estagnação ao longo da última década, estando na posição 57 em leitura, entre 79 países e regiões participantes³⁰⁹

Já o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)³¹⁰ do Brasil caiu cinco posições, de 79ª em 2019 para 84ª posição em 2020, num contexto de 189 economias. Isso indica que a qualidade de vida da população retrocedeu significativamente. Construído por três componentes (longevidade, Educação, renda

³⁰⁶ TODOS PELA EDUCAÇÃO. Educação por direito: quatro indicadores mostram que ainda não chegamos lá. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/professoresepoliticaspublicas/>. Acesso em: 09 abr. 2022.

³⁰⁷ O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), tradução de *Programme for International Student Assessment*, é um estudo comparativo internacional realizado a cada três anos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O Pisa oferece informações sobre o desempenho dos estudantes na faixa etária dos 15 anos de idade. Os resultados do Pisa permitem que cada país avalie os conhecimentos e as habilidades de seus estudantes em comparação com os de outros países, desenvolvendo as políticas e práticas aplicadas em outros lugares, formulando suas políticas e programas educacionais objetivando a melhora da qualidade e da equidade dos resultados de aprendizagem. O Brasil participa do PISA desde a primeira aplicação da avaliação, em 2000. Em 2013 passou a ter *status* de participante pleno, com direito a voto. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/pisa>. Acesso em: 10 abr. 2022

³⁰⁸ A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) constitui foro composto por 35 países, dedicado à promoção de padrões convergentes em vários temas, como questões econômicas, financeiras, comerciais, sociais e ambientais. Suas reuniões e debates permitem troca de experiências e coordenação de políticas em áreas diversas da atuação governamental. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/ocde>. Acesso em: 10 abr. 2022

³⁰⁹ TODOS PELA EDUCAÇÃO. PISA 2018: Para voltar a avançar, brasil precisa investir na profissionalização e no prestígio da carreira dos professores. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/Pisa-2018/>. Acesso em: 10 abr. 2022

³¹⁰ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mede o nível de desenvolvimento de uma país. É uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>. Acesso em: 10 abr. 2022

da população), a queda no IDH do Brasil reflete o não avanço da escolaridade média do brasileiro é uma das razões para essa estagnação³¹¹

No contexto da pandemia de Covid-19 e os impactos na educação, o Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância)³¹² divulgou em novembro de 2020, um levantamento que apontou que quase 1,5 milhão de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos não frequentavam a escola remota ou presencialmente no Brasil, e que 3,7 milhões de estudantes matriculados não tiveram acesso a atividades escolares e não conseguiram estudar em casa, totalizando 5,1 milhões de crianças e adolescentes sem acesso à educação³¹³.

Além disso, também no final de 2020, o estudo “Acesso Domiciliar à Internet e Ensino Remoto Durante a Pandemia”³¹⁴, publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mostrou que seis milhões de estudantes brasileiros, da pré-escola à pós-graduação, não possuem acesso domiciliar à internet em banda larga ou em rede móvel 3G/4G para acompanhar aulas e outras atividades online. Destes, cerca de 5,8 milhões frequentam instituições públicas de ensino no país e os alunos do ensino médio são os mais afetados, juntamente com os anos iniciais e finais do ensino fundamental³¹⁵.

³¹¹ ONU. Índice de Desenvolvimento Humano 2020. Disponível em: <https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2022

³¹² O UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância, foi criado no dia 11 de dezembro de 1946, por decisão unânime da Assembleia Geral da ONU, para fornecer assistência emergencial a milhões de crianças no período pós-guerra na Europa, no Oriente Médio e na China. Atualmente ajuda a atender as necessidades básicas desse público e a criar oportunidades para que alcancem seu pleno potencial. O UNICEF é guiado pela Convenção sobre os Direitos da Criança e é o principal defensor global de meninas e meninos. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/sobre-o-unicef>. Acesso em: 11 abr. 2022.

³¹³ UNICEF. Cenário da Exclusão Escolar no Brasil: Um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2022.

³¹⁴ O diagnóstico teve como base a análise de dados da Pnad Contínua de 2018 (IBGE) e mapeou o perfil da população sem acesso à internet em banda larga ou 3G/4G em domicílios. Os números mostram que a falta de acesso é mais marcante no meio rural e prejudica principalmente estudantes negros e de baixa renda.

³¹⁵ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Acesso domiciliar à internet e ensino remoto durante a pandemia. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36561&Itemid=9. Acesso em: 11 abr. 2022

Em dezembro de 2021, a PNAD Contínua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua)³¹⁶ apontou que o fechamento prolongado das escolas durante a pandemia aumentou o percentual de alunos desassistidos na educação básica: houve aumento de 171,1% no número de crianças e jovens de 6 a 14 anos fora da escola no 2º trimestre de 2021, em relação ao mesmo período de 2019³¹⁷

Em 2022, o retrocesso do Brasil na educação foi confirmado em levantamento feito pela ONG Todos Pela Educação, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (IBGE), que apontou aumento de 65,6% no número de crianças entre 6 e 7 anos que não sabia ler ou escrever. Percentual saltou de 1,429 milhão em 2019 (o equivalente a 25,1% das crianças brasileiras nessa faixa etária) para 2,367 milhões (40,8% das crianças) em 2021³¹⁸

O agravamento da crise educacional no Brasil é atribuído à pandemia de Covid-19. Entretanto, a crise econômica, social e educacional não se instalou de uma hora para outra, pelo contrário, apenas evidenciou-se uma falta de planejamento público quase que institucionalizada no Brasil³¹⁹.

Nesse sentido, o Unicef, revela que nos últimos anos o Brasil vinha avançando, ainda que lentamente, na garantia do acesso de crianças e adolescentes à Educação. Entretanto, a desigualdade e a exclusão se agravaram ainda mais durante a pandemia, sendo que a exclusão escolar afeta principalmente quem já vivia em situação mais vulnerável, enfatizando que “os números são

³¹⁶ A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua é parte do Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares (SIPD), que se constitui em um modelo de produção de pesquisas amostrais domiciliares. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=destaques>. Acesso em: 11 abr. 2022

³¹⁷ TODOS PELA EDUCAÇÃO. PNAD: levantamento do todos mostra primeiros impactos da pandemia nas taxas de atendimento escolar. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/pnad-levantamento-do-todos-mostra-primeiros-impactos-da-pandemia-nas-taxas-de-atendimento-escolar/#:~:text=Entre%20crian%C3%A7as%20e%20jovens%20de,nessa%20faixa%20n%C3%A3o%20estavam%20matriculadas>. Acesso em: 11 abr. 2022.

³¹⁸ BRASIL. Agência Brasil EBC. Mais de 40% das crianças entre 6 e 7 anos não sabem ler ou escrever. Levantamento é da ONG Todos Pela Educação feito em 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/educacao/audio/2022-02/mais-de-40-das-criancas-entre-6-e-7-anos-nao-sabem-ler-ou-escrever>. Acesso em: 11 abr. 2022

³¹⁹ DEMARCHI, Clovis; MAIESKI, Elaine Cristina. Indicadores sociais como instrumento de efetivação de direitos fundamentais. In: Simpósio Nacional de Direito Constitucional, 2022, Curitiba. **Anais do Simpósio Nacional de Direito Constitucional**. p. 1485-1506

alarmantes e trazem um alerta urgente. O País corre o risco de regredir mais de duas décadas no acesso de meninas e meninos à educação”³²⁰

Neste sentido, além dos recortes com apontamentos evidenciado a falta de indicadores na implementação de políticas públicas nas áreas da saúde e educação, faz-se necessário ainda a contextualização da falta de dados também sobre os brasileiros em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

No auge da crise sanitária, o socorro financeiro às pessoas em situação de vulnerabilidade social e miséria, deveria espelhar a capacidade organizacional, social e econômica do país, mas no Brasil, escancarou a falta de indicadores sociais, principalmente das camadas mais vulneráveis da sociedade.

A falha mais expressiva pode ser constatada na falta de indicadores sociais para o pagamento do auxílio emergencial³²¹, benefício financeiro repassado pelo Governo Federal aos brasileiros em situação de vulnerabilidade econômico social, durante o período de emergência de saúde pública decorrente do novo Coronavírus.

Em relatos amplamente divulgados na imprensa profissional, dados repassados pelo ministro da economia Paulo Guedes, revelam que cerca de 38,1 milhões de brasileiros eram “invisíveis” e foram “descobertos” por meio do auxílio emergencial. “Invisíveis” seriam as pessoas que não tinham carteira assinada nem recebiam algum benefício social antes de terem direito ao auxílio. “Simplesmente não há registro desses trabalhadores”, palavras de Paulo Guedes, em junho de 2020³²²

Já os “invisíveis” do Cadastro Único³²³ do Governo Federal representam um número ainda maior. Até abril de 2020, cerca de 46 milhões de

³²⁰ UNICEF. Cenário da Exclusão Escolar no Brasil: Um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022.

³²¹ BRASIL. Lei nº 13.982, de abril de 2020. Dispõe sobre parâmetros para fins de elegibilidade ao auxílio emergencial. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L13982.htm. Acesso em: 12 abr. 2022.

³²² GRUPO UOL. **Quem são os “invisíveis”?** Uol economia. Publicado em 22 de novembro de 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/os-invisiveis-do-auxilio-emergencial/#cover>. Acesso em: 12 abr. 2022

³²³ Programa da Secretaria Nacional do Cadastro Único – SECAD. É um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da

brasileiros não estavam em nenhuma lista do governo, não têm nem acesso à internet para se regularizar, são desempregados, autônomos ou trabalhadores informais³²⁴.

A pandemia do novo Coronavírus também evidenciou milhões de brasileiros que não foram sequer registrados quando nasceram. Sem certidão de nascimento, não têm carteira de identidade nem CPF³²⁵. O último dado do IBGE é de 2015³²⁶ e calculou que três milhões de pessoas viviam nessa situação, entretanto, a pandemia do novo Coronavírus parece ter evidenciado um número bem mais amplo.

Significa dizer que praticamente um quarto da população brasileira vive na informalidade, está desempregada, não têm acesso aos serviços públicos como saúde e educação e nem aos programas de assistência do governo.

Sobre os riscos da falta de dados confiáveis para o orçamento público, o Tribunal de Conta da União divulgou em junho de 2020, parecer avaliando a implementação do auxílio emergencial, apontando os riscos orçamentários na formatação da medida e os riscos de exclusão ou inclusão de pessoas indevidas³²⁷.

Segundo o TCU, constatou-se riscos na definição do público-alvo devido à sua imprevisibilidade. “Impactam esses riscos a baixa integração dos cadastros públicos, a desatualização do Cadastro Único e a dificuldade para identificação inequívoca em cadastros públicos”, e ainda “foram constatadas

residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico>. Acesso em: 12 abr. 2022.

³²⁴ O GLOBO. **Auxílio emergencial de R\$ 600 revela 46 milhões de brasileiros invisíveis aos olhos do governo.** Publicado em 26 de abril de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2020/04/26/auxilio-emergencial-de-r-600-revela-42-milhoes-de-brasileiros-invisiveis-aos-olhos-do-governo.ghtml>. Acesso em: 12 abr. 2022.

³²⁵ O GLOBO. **Milhões de brasileiros não têm nenhum documento de identificação.** Publicado em 16 de maio de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/05/16/milhoes-de-brasileiros-nao-tem-nenhum-documento-de-identificacao.ghtml>. Acesso em: 13 abr. 2022.

³²⁶ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas do Registro Civil.** Rio de Janeiro, v. 42, p.1- 60, 2015.

³²⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TCU avalia a implementação do auxílio emergencial.** Publicado em 09 de junho de 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-a-implementacao-do-auxilio-emergencial.htm>. Acesso em: 13 abr. 2022

limitações para verificação da composição familiar, dos vínculos de emprego e renda e de cadastramento de pessoas com menor acesso a serviços públicos”³²⁸

Já em março de 2021, enquanto o Congresso e governo discutiam como viabilizar a volta do auxílio emergencial, o Tribunal de Contas da União divulgou o Balanço da Fiscalização do Auxílio Emergencial 2020, apontando que pelo menos 7,3 milhões de pessoas receberam indevidamente o benefício, um prejuízo de R\$ 54 bilhões ao governo federal³²⁹

Os números supracitados apontam apenas uma pequena fatia das desigualdades no Brasil, contudo, são suficientes para demonstrar o quanto a ausência de indicadores sociais dificulta a aplicação eficiente do dinheiro público, uma vez que os programas recebem recursos, mas não de forma adequada ou direcionada para as suas reais necessidades.

Caso houvesse a produção de indicadores sociais detalhando as demandas de cada grupo social, ou ainda, se os indicadores já existentes fossem utilizados de forma correta, seria mais fácil constatar a real necessidade de cada programa, direcionar melhor os recursos e as políticas públicas.

Por outro lado, constata-se que nos programas em que os indicadores são utilizados, eles não são adequadamente aplicados à realidade social, o que também leva ao desperdício do dinheiro público e a ineficácia das políticas públicas.

Neste contexto, evidencia-se uma grave deficiência em relação a existência e a utilização de indicadores sociais que reflitam a realidade dos diversos grupos socioeconômicos. Não se faz política pública eficiente sem que se conheça seu público-alvo, e esse público somente será conhecido por meio de indicadores sociais confiáveis e precisos. Os direitos sociais somente serão garantidos pelo Estado ao cidadão, quando forem efetivados por meio de políticas públicas construídas à partir de indicadores sociais.

³²⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TCU avalia a implementação do auxílio emergencial**. Publicado em 09 de junho de 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-a-implementacao-do-auxilio-emergencial.htm>. Acesso em: 13 abr. 2022

³²⁹ BRASIL. Agência Senado. **Auxílio emergencial indevido foi pago a 7 milhões de pessoas, aponta TCU**. Publicado em 03 de março de 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2021/03/auxilio-emergencial-indevido-foi-pago-a-7-milhoes-de-pessoas-aponta-tcu>. Acesso em: 13 abr. 2022

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente Monografia teve como objeto o estudo sobre a efetivação dos direitos sociais por meio das políticas públicas elaboradas e implementadas a partir de indicadores sociais.

O seu objetivo foi demonstrar que a produção de informações adequadas para orientar a gestão e o aprimoramento de políticas públicas de efetivação dos direitos sociais, implica na criação de indicadores específicos sobre as mais diversas camadas da sociedade, especialmente sobre os grupos de pessoas que vivem em vulnerabilidade socioeconômica, uma vez que as políticas públicas têm em seu bojo central, a redução das desigualdades econômico-sociais

A trabalho foi dividido em três capítulos. O primeiro Capítulo abordou os direitos sociais assinalando a construção do conceito, resgatando o recorte histórico constitucional, que, alinhado à evolução da própria sociedade, influenciou a criação e o desenvolvimento dos direitos sociais.

Os direitos sociais são inerentes a todos os seres humanos sem discriminação e estão assegurados pelo texto constitucional, e buscam equilibrar as desigualdades da sociedade, garantindo às pessoas o mínimo de qualidade de vida e dignidade.

Ponto de relevância destacar que os direitos sociais apresentam como princípios norteadores, entre outros, o princípio da proibição do retrocesso, no qual o Estado brasileiro somente pode avançar, jamais retroceder, garantindo que as conquistas sociais alcançadas jamais poderão ser suprimidas; o princípio do mínimo existencial, no qual efetivou-se a preservação de um *rol* mínimo de direitos básicos para uma vida humana digna; e o princípio da reserva do possível, que encontra limites no mínimo existencial e não pode, em tese, ser invocada para negar direitos consagrados constitucionalmente.

Quanto ao segundo capítulo, abordou-se as políticas públicas, seu conceito e elementos históricos, a importância da implementação em fases ou ciclos, e ainda, a judicialização das políticas públicas.

Definidas como metas coletivas, formadas por um conjunto de práticas e diretrizes que têm por objetivo a solução de problemas de interesse público, as políticas públicas devem ser desenvolvidas a partir de indicadores sociais que identifiquem as necessidades dos grupos sociais, apontando os caminhos a serem trilhados para sua eficácia.

Outro aspecto relevante do capítulo é a constatação de que políticas públicas e direitos sociais são dois lados de uma mesma moeda, isto é, ao passo que as políticas públicas servem de instrumento para a efetivação de direitos sociais constitucionalmente assegurados, também são a via pela qual Estado consegue cumprir seus deveres constitucionais de efetivação dos direitos assegurados na Lei Maior.

Quanto ao terceiro capítulo, abordou-se a formação dos indicadores sociais no Brasil e em que medida eles influenciam nas políticas públicas de efetivação dos direitos sociais, apontando de que forma os indicadores sociais permitem identificar e medir a eficácia de uma política pública, estando presentes em todos os estágios de sua implementação.

Um indicador social é considerado uma medida em geral qualitativa, capaz de substituir ou quantificar um conceito social abstrato. Fazem parte de um contexto socioeconômico amplo e devem trazer respostas para as preocupações referentes à dinâmica social.

Portanto, a criação de um sistema de indicadores sociais é fundamental. Para que haja o monitoramento e a avaliação de resultados na gestão pública, torna-se imprescindível que os governos utilizem processos estruturados e instrumentos críveis capazes de aferir os resultados da ação governamental com exatidão, garantindo eficácia às políticas públicas e efetivação dos direitos sociais.

Retomando as hipóteses da pesquisa, observa-se que:

Quanto à Hipótese 1: “Da forma como são construídos atualmente, os indicadores sociais no Brasil não são suficientes para atender às demandas dos direitos sociais de forma apropriada, uma vez que há no país muitas

estatísticas públicas (dados amplos), e em menor grau a formação de indicadores sociais (dados específicos), não respondendo, portanto, adequadamente às demandas tuteladas pelos direitos sociais”, a hipótese restou confirmada.

Para confirmação da hipótese levou-se em consideração o fato de o Brasil criar majoritariamente estatísticas públicas, por meio das pesquisas estatísticas realizadas pelo IBGE, com destaque para o Censo Demográfico que acontece a cada 10 anos, e que se encontra defasado em dois anos por conta da pandemia de Covid-19 e falta de orçamento.

Considerando que as estatísticas provenientes tanto dos censos demográficos, quanto das pesquisas amostrais e cadastros públicos, são matéria prima para construção de indicadores sociais, tendo o censo como a principal pesquisa estatística deste contexto e estando o censo defasado, constata-se grave fragilidade na formação de indicadores sociais no Brasil.

Dentre as pesquisas amostrais têm-se as amostras sobre saúde, educação, saneamento básico, mercado de trabalho e rendimento, taxa de mortalidade, habitacionais, sobre segurança pública, socioeconômicos, entre outros.

Entretanto, observa-se que estes dados não estão sendo utilizados de forma efetiva para qualificar e direcionar as políticas públicas e, por consequência, a atuação prestacional do Estado, que se dá por meio das políticas públicas, não está garantindo efetivação dos direitos sociais na sua totalidade, o que inclusive será demonstrado com o recorte apresentado na hipótese 2, com parâmetros sobre a saúde e a educação.

Oportuno ressaltar que o monitoramento e a avaliação de resultados na gestão pública são imprescindíveis, e isso só será possível se os governos utilizarem processos estruturados e instrumentos críveis para aferição dos resultados, ou seja, os indicadores sociais.

Quanto à Hipótese 2: “A existência reduzida, ou em alguns casos, a ausência de indicadores sociais de grupos específicos, cria uma lacuna na função prestacional do Estado, excluindo várias camadas da população, colocando principalmente os mais vulneráveis à margem das políticas públicas”, a hipótese restou confirmada.

Para confirmação dessa hipótese utilizou-se como parâmetro o recorte de dados reais de dois direitos sociais: o direito à educação e o direito à saúde. Para tanto, foram coletados dados públicos anteriores à pandemia de Covid-19, bem como, dados durante a pandemia.

No contexto pandêmico, foram demonstrados ainda números sobre a aplicação do orçamento público com o auxílio emergencial apontando que pelo menos 7,3 milhões de pessoas receberam indevidamente o benefício, um prejuízo de R\$ 54 bilhões ao governo federal, como também, a descoberta pelo governo federal de 46 milhões de brasileiros “invisíveis”, sinalizando para a total ausência de indicadores de uma fatia considerável da população brasileira.

Como resultado, constatou-se que na saúde pública, especificadamente no âmbito do SUS, considerada a maior política social do Brasil, e a maior política de transferência de renda, os indicadores não são utilizados de forma adequada, indicando que o Brasil gasta com cada indivíduo cerca de R\$ 3,48 por dia e R\$ 1.271,00 ano por, valor como abaixo do ideal, e ainda, que quanto menor o município mais ineficiente é o serviço de saúde, apontando como solução a implantação de unidades de cuidados continuados e paliativos, considerando o envelhecimento da população e aumento de doenças crônicas.

Fato relevante aqui é destacar que para implantação desse tipo de serviço, é imprescindível a utilização dos indicadores sociais, que mostrarão onde está a população mais velha e onde estão os doentes crônicos, conferindo assim, eficácia prestacional.

Constatou-se ainda que o problema de saúde pública que já era latente antes de 2020, agravou-se exponencialmente durante a pandemia de Covid-19 e a situação de calamidade pública levou a Fiocruz a declarar em março de 2021, que o Brasil viveu o “maior colapso sanitário e hospitalar da história”, e o Lowy Institute de Sydney, a apontar que no auge da pandemia, num contexto de 100 países, a gestão pública brasileira para Covid-19 foi uma das piores do mundo.

Já na educação, observou-se dados sobre a exclusão dos professores na implementação de políticas públicas, considerando que 67% dos docentes não se sentem ouvidos durante o processo de elaboração de políticas públicas educacionais no Brasil.

No contexto da pandemia de Covid-19 e os impactos na educação, demonstrou-se por meio de dados do Unicef que em 2020 quase 1,5 milhão de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos não frequentaram a escola remota ou presencialmente no Brasil, e que 3,7 milhões de estudantes matriculados não tiveram acesso a atividades escolares e não conseguiram estudar em casa, totalizando 5,1 milhões de crianças e adolescentes sem acesso à educação.

Além disso, também no final de 2020, estudo do IPEA apontou que seis milhões de estudantes brasileiros, da pré-escola à pós-graduação, não possuem acesso domiciliar à internet em banda larga ou em rede móvel 3G/4G para acompanhar aulas e outras atividades online, e em dezembro de 2021, a PNAD Contínua demonstrou aumento de 171,1% no número de crianças e jovens de 6 a 14 anos fora da escola, em relação ao mesmo período de 2019.

Em 2022, o retrocesso do Brasil na educação foi confirmado em levantamento feito pela ONG Todos Pela Educação e IBGE, que apontou aumento de 65,6% no número de crianças entre 6 e 7 anos que não sabem ler ou escrever, levando o Unicef declarar que o Brasil corre o risco de regredir mais de duas décadas no acesso de meninas e meninos à educação.

Os números supracitados estão pormenorizados no capítulo 3 deste estudo, e confirmam que a ausência ou a existência reduzida de indicadores sociais de grupos específicos, cria uma lacuna na função prestacional do Estado, e exclui várias camadas da população, colocando principalmente os mais vulneráveis à margem das políticas públicas.

Quanto à Hipótese 3: “As políticas públicas seriam mais assertivas e resultariam maior eficácia, caso fossem planejadas com base em indicadores Sociais. Apresentariam também uma maior eficiência na aplicação do orçamento público, uma vez que as políticas públicas poderiam abranger maior número de brasileiros em situações de vulnerabilidade socioeconômica, garantindo e efetivando de forma mais ampla os direitos sociais”, a hipótese restou confirmada.

Como resposta, constatou-se que alguns programas de governo simplesmente vão se perpetuando ao longo dos anos, e não obstante, têm-se elevados números de políticas públicas sendo implementadas ano a ano, porém,

de forma repetitiva, tanto na sua concepção, quanto na ineficácia observada de governo a governo.

Apontada como o fenômeno do incrementalismo orçamentário, tal prática compromete o planejamento de tal forma, que a base do orçamento acaba sendo formada pelos programas que entram e se perpetuam nos governos, envolvendo sempre a grande parte dos recursos orçamentários.

Convém observar que com a perpetuação de programas, por consequência as políticas públicas também se tornam repetitivas e sem eficácia, pois não levam em consideração os indicadores sociais atualizados e, por consequência, não atendem às demandas sociais do momento presente.

Portanto, a ausência de indicadores sociais dificulta a aplicação eficiente do dinheiro público, visto que hoje no Brasil, a maioria dos programas recebe recursos, mas não de forma adequada ou direcionada para as necessidades específicas de cada programa. Caso houvesse a produção de indicadores sociais detalhando as demandas de cada grupo social, seria mais fácil constatar a real necessidade de cada programa e haveria um melhor direcionamento dos recursos.

Nesse sentido, as políticas públicas seriam mais assertivas e resultariam maior eficácia, uma vez que abrangeriam maior número de brasileiros em situações de vulnerabilidade socioeconômica, garantindo e efetivando de forma mais ampla os direitos sociais.

Em conclusão, constatou-se que os indicadores sociais são ferramentas fundamentalmente importantes e efetivas para o monitoramento da mudança social. Eles acompanham as transformações sociais e são usados para aferição da eficácia, ou não, das políticas sociais.

A inexistência de indicadores sociais sobre parte da população brasileira, ou ainda, a má utilização dos indicadores existentes, trazem como consequência a ineficácia de grande parte das políticas públicas de efetivação dos direitos sociais. Uma realidade que até então era maquiada de alguma forma, tanto pelo Estado, quanto pela própria sociedade, vem evidenciar de forma brutal, grave e urgente.

Neste contexto, o indivíduo encontra-se desprotegido, abandonado e violado pelo próprio Estado. Observa-se, que da forma como estão

sendo criados e manejados atualmente, os indicadores sociais são insuficientes e imprecisos, e por consequência, não respondem às necessidades da população brasileira, agravando a situação de milhares de brasileiros que vivem em vulnerabilidade socioeconômica.

Portanto, se faz urgente a construção de um sistema atualizado e eficaz de indicadores sociais no Brasil, bem como, a sua utilização torna-se fundamental e indispensável no planejamento e na implementação de políticas públicas para efetivação dos direitos sociais.

Os questionamentos levantados e as possíveis respostas apresentadas na presente monografia pretendem propor uma análise sobre o assunto, questionando sobre as prioridades e foco dos gestores públicos no que tange a criação de indicadores sociais reais e, conseqüentemente, a implementação de políticas públicas que respondam às demandas dos mais diversos grupos sociais, principalmente os mais vulneráveis, convergindo assim na efetivação dos direitos sociais.

O assunto não se esgota com as constatações apresentadas. Pelo contrário, abre-se para uma nova discussão sobre o que se pretende para o futuro e, sobre e a responsabilidade do Estado, da academia e da sociedade neste contexto.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ACCA, Thiago dos Santos. **Teoria Brasileira dos Direitos Sociais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

AFONSO, Túlio Augusto Tayano. Direitos sociais e o princípio do não retrocesso social. **Revista de direito do trabalho**, 2006, n. 124, out./dez.

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho; PIRES, Maria Coeli Simões. O papel do federalismo na execução das políticas públicas: impactos na distribuição de receita pública e nas responsabilidades dos entes federados. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo. **Políticas Públicas no Brasil**. Uma abordagem institucional. São Paulo: Saraiva, 2017.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

BAHIA, Flávia. **Direito Constitucional**. 5 ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das finanças**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. **A política das políticas**: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2007. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

BARATA, Rita Barradas. **Como e por que as desigualdades sociais fazem mal à saúde**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, v. 63, 2008

BAUER, Raymond A. **Social Indicators**. The University of Chicago Press Journals. American Journal of Sociology, no. 3, v. 74, nov.1968, Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/224646>. Acessado em: 21 mar. 2022.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOITO JUNIOR, Armando. **Estado, política e classes sociais**: ensaios teóricos e históricos. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp 771.537/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 3.10.2005. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7194406/recurso-especial-resp-771537-rj-2005-0128311-4-stj/certidao-de-julgamento-12940012>. Acesso em: 25 set 2021

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Celso de Mello. Decisão publicada no DJU de 4.5.2004. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022

BRASIL. Agência Brasil EBC. Mais de 40% das crianças entre 6 e 7 anos não sabem ler ou escrever. Levantamento é da ONG Todos Pela Educação feito em 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/educacao/audio/2022-02/mais-de-40-das-criancas-entre-6-e-7-anos-nao-sabem-ler-ou-escrever>. Acesso em: 11 abr. 2022

BRASIL. Agência IBGE Notícias. Censo é adiado para 2021; coleta presencial de pesquisas é suspensa. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27160-censo-e-adiado-para-2021-coleta-presencial-de-pesquisas-e-suspensa>. Acesso em: 11 mar. 2022.

BRASIL. Agência Senado. Auxílio emergencial indevido foi pago a 7 milhões de pessoas, aponta TCU. Publicado em 03 de março de 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2021/03/auxilio-emergencial-indevido-foi-pago-a-7-milhoes-de-pessoas-aponta-tcu>. Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. Agência Senado. Auxílio emergencial indevido foi pago a 7 milhões de pessoas, aponta TCU. Publicado em 03 de março de 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2021/03/auxilio-emergencial-indevido-foi-pago-a-7-milhoes-de-pessoas-aponta-tcu>. Acesso em: 13 abr. 2022

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 27 ago. 2021

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2022

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 29 ago. 2021

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 27 ago. 2021

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 28 ago. 2021

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas do Registro Civil**. Rio de Janeiro, v. 42, p.1- 60, 2015.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Indicadores Sociais Mínimos – ISM. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17374-indicadores-sociais-minimos.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 13 mar. 2022

BRASIL. Lei nº 13.982, de abril de 2020. Dispor sobre parâmetros para fins de elegibilidade ao auxílio emergencial. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.184, de maio de 1991. Dispõe sobre a periodicidade dos Censos Demográficos e dos Censos Econômicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8184.htm. Acesso em: 11 mar. 2022.

BRASIL. Ministério Da Economia. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planejamento/orcamento>. Acesso em: 28 mar. 2022

BRASIL. Ministério do planejamento, orçamento e gestão. **Indicadores de programas**: guia metodológico. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/projetos-encerrados/projeto-de-integracao-para-a-eficiencia-da-gestao/guia-de-indicadores-dos-programas>. Acesso em: 01 mar. 2022

BRASIL. Portal da Transparência. O orçamento público. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes?ano=2021>. Acesso em: 02 abr. 2022.

BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. COVID-19: Resposta Integrada do PNUD. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/covid-19--resposta-integrada-pnud.html>. Acesso em: 08 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. TCU avalia a implementação do auxílio emergencial. Publicado em 09 de junho de 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-a-implementacao-do-auxilio-emergencial.htm>. Acesso em: 13 abr. 2022

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**, São Paulo, Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson. (org.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Malheiros, 2008.

BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

BULOS, Uadi Lammego. **Curso de Direito Constitucional**. 2 ed. Ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

BURDEAU, Georges. **Droit constitutionnel et institutions politiques**. Paris, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, 1966.

CALIENDO, Paulo. Reserva do possível, direitos fundamentais e tributação. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos Fundamentais, orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **A constituição dirigente e a vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, reimpressão, 1994.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Brançosos e a interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. 2 ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2001.

CARVALHO, Rafiza Luziani Varão Ribeiro. Harold Lasswell e o campo da comunicação. 2012. 244 f. Tese (Doutorado em Comunicação) —Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. A constituição de 1988 como matriz de políticas públicas: direitos, deveres e objetivos no campo dos direitos sociais. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo. **Políticas públicas no Brasil**. Uma abordagem institucional. São Paulo: Saraiva, 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONASS. Banco Mundial apresenta relatório sobre o setor de saúde no Brasil. **Revista Consensus**, Brasília, n. 28, jul.-set. 2018. Disponível em: <http://www.conass.org.br/consensus/banco-mundial-apresenta-relatorio-sobre-o-setor-saude-brasil/>. Acesso em: 02 abr. 2022.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **Demografia Médica no Brasil 2020**. Disponível em: <http://www.flip3d.com.br/pub/cfm/index10/?numero=23&edicao=5058>. Acesso em: 06 abr. 2022.

CORREIA, Arícia Fernandes. “Reserva de administração e separação de poderes”. In: BARROSO, Luís Roberto (org). **A reconstrução democrática do direito público no Brasil**, 2007. p. 575-612. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/276408440_Reserva_de_administracao_de_limitacao_conceitual_e_aplicabilidade_no_direito_brasileiro. Acesso em: 13 fev. 2022.

CORREIO BRAZILIENSE. Brasil precisa reduzir a desigualdade social, aprofundada pela Covid. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2021/01/4897874-em-2021-brasil-precisa-reduzir-a-desigualdade-social-aprofundada-pela-covid.html>. Acesso em: 08 abr. 2022

CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento Público**. Planejamento, elaboração e controle. São Paulo: Saraiva, 2013. n. p. Disponível em: <https://app.saraivadigital.com.br/leitor/ebook:581681>. Acesso em: 15 mar. 2022.

DEMARCHI, Clovis; MAIESKI, Elaine Cristina. Indicadores sociais como instrumento de efetivação de direitos fundamentais. In: Simpósio Nacional de Direito Constitucional, 2022, Curitiba. **Anais do Simpósio Nacional de Direito Constitucional**. Curitiba: Abdconst, 2021. v. 1.

DEMARCHI, Clovis; MAIESKI, Elaine Cristina. Indicadores sociais e políticas públicas de acessibilidade para pessoa deficiente. Revista Processus de Estudos de Gestão, jurídicos e Financeiros, v. 11, p. 320-335, 2021. Disponível em: https://zenodo.org/record/4411311#.YkM_3SjMKUk. Acesso em: 21 nov. 2021.

DEMARCHI, Clovis; MAIESKI, Elaine Cristina. Indicadores sociais e políticas públicas de acessibilidade. **Ponto de Vista Jurídico**, v. 9, p. 7-24, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/juridico/article/view/2446>. Acesso em: 09 mar. 2022

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**. Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FIOCRUZ. MACHADO, Maria Helena. **A pandemia de Covid-19 e os(as) profissionais de saúde pública no Brasil**. 4ª fase. EAESP-FGV, 2021. E-book.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. E-book.

FRAZÃO, Carlos Eduardo; SILVA, Raphael Carvalho da. Judicialização de políticas públicas: os desafios técnicos e jurídicos na justiciabilidade dos direitos sociais. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo. **Políticas Públicas no Brasil**. Uma abordagem institucional. São Paulo: Saraiva, 2017.

FREY, Klaus (coord.); CEPIK, Marco; VAZ, José Carlos; EISENBERG, José; FOWLER, Marcos Bitterncourt; ASSUMPÇÃO, Rodrigo Ortiz. **O acesso à informação**. Campinas: Unicamp, 2002.

GARCIA, Emerson. **Princípio da separação de poderes**: os órgãos jurisdicionais e a concreção dos direitos sociais. Revista da EMERJ, 2005. v. 8, n. 30.

GIACOMONI, James. **Orçamento Governamental**. Teoria - Sistema – Processo. São Paulo: Atlas, 2018.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GONÇALVES, Claudia Maria da Costa. **Direitos fundamentais sociais**: releitura de uma constituição dirigente. Curitiba: Juruá, 2006.

GOTTI, Alessandra. **Direitos Sociais: Fundamentos, Regime Jurídico, Implementação e Aferição de Resultados**. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book, p. 57

GRUPO UOL. **Quem são os "invisíveis"?**. Uol economia. Publicado em 22 de novembro de 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/os-invisiveis-do-auxilio-emergencial/#cover>. Acesso em: 12 abr. 2022

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. Studying public policy: policy cycles and "policy subsystems, 1995.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnósticos, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, n. 2 v. 56, p.137-160, abr. /jun. 2005.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**. Conceitos, fontes de dados e aplicações. 6 ed. São Paulo: Alínea, 2017.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de programas sociais**. Uma introdução aos conceitos e técnicas. São Paulo: Alínea, 2016.

JONES, Charles O. **An introduction to the study of public policy**. Belmont, C.A: Wudsworth, 1970

LAHERA, Eugênio P. **Políticas y políticas públicas**. Santiago de Chile: Cepal, 204 - série políticas Sociales.

LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

LIMA JUNIOR, Jayme Benvenuto. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

LINS, Liana Cirne. A tutela inibitória coletiva das omissões administrativas: um enfoque processual sobre a justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito do Estado** n. 12, 2008.

LOEWENSTEISN, Karl. **Teoria de la Constitución**. Barcelona: Editora Ariel, 1986.

LOWY INSTITUTE é um instituto australiano com visão global com interesses de pesquisa sobre política externa, defesa, política, ajuda e desenvolvimento, jornalismo, esporte, ciência e artes. Disponível em: <https://www.lowyinstitute.org/about/what-we-do>. Acesso em: 07 abr. 2022

LOWY INSTITUTE. Índice de desempenho Covid Desconstruindo as respostas à pandemia. Disponível em: <https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/>. Acesso em: 08 abr. 2022

LUCCHESE, Patrícia. **Políticas Públicas em Saúde Pública**. Biblioteca Virtual em saúde. Disponível em: http://www.professores.uff.br/jorge/wp-content/uploads/sites/141/2017/10/polit_intro.pdf. Acesso em: 14 nov. 2021

MARTÍNEZ, Gregorio Peces-Barba. **Curso de derechos fundamentales**: teoría general. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid; Boletín Oficial del Estado, 1999.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas** – reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 18 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MICHALOS, AC. **Social Indicators research series**. Citation Classics from Social Indicators Research. Volume 26. Dordrecht, Holanda: Springer, 2005.

MONTEIRO, Jorge Viana. **Legislatura e políticas públicas**. Legislação, Caderno de Ciências de Legislação, n.2, dez. 1991, Instituição Nacional de Administração

MORAES, Alexandre de. **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas S.A, 2009.

MORAIS, Alexandre de. **Direito constitucional**. 35 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

O GLOBO. Auxílio emergencial de R\$ 600 revela 46 milhões de brasileiros invisíveis aos olhos do governo. Publicado em 26 de abril de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2020/04/26/auxilio-emergencial-de-r-600-revela-42-milhoes-de-brasileiros-invisiveis-aos-olhos-do-governo.ghtml>. Acesso em: 12 abr. 2022.

O GLOBO. Conselho Federal de Medicina aponta investimento 'abaixo do ideal' em saúde pública no Brasil. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/noticia/2018/11/13/conselho-federal-de-medicina-aponta-investimento-abaixo-do-ideal-em-saude-publica-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 05 abr. 2022

O GLOBO. Milhões de brasileiros não têm nenhum documento de identificação. Publicado em 16 de maio de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/05/16/milhoes-de-brasileiros-nao-tem-nenhum-documento-de-identificacao.ghtml>. Acesso em: 13 abr. 2022.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: RT, 2006.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action**. Public goods and the theory of groups. Harvard University Press, 1985.

ONU. Índice de Desenvolvimento Humano 2020. Disponível em: <https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2022

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 13 ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015.

PASQUINO, Gianfranco. **Curso de ciência política**. 2 ed. Lisboa: Principia, 2010

PASSOS, Daniel Silva. **Intervenção judicial nas políticas públicas: o problema da legitimidade**. São Paulo: Saraiva, 2014. E-book.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. Curitiba: Intersaberes, 2012.

RAMOS, Marcelene Carvalho da Silva. **O direito fundamental à saúde na perspectiva da Constituição Federal**. Revista de direito administrativo e constitucional, out./dez., 2005. n. 5.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SANTAGADA, Salvatore. Indicadores Sociais: uma primeira abordagem social e histórica. **Pensamento Plural**. Pelotas, n. 1, p.113-142, jul/dez, 2007.

SANTOS, Clézio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTOS, Marília Lourido dos. **Interpretação constitucional no controle judicial das políticas públicas**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2006.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: Enap, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Jurisdição e direitos fundamentais**. Anuário 2004/2005 – Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul – Ajuris. Porto Alegre: Livraria do Advogado, Ajuris – Escola Superior da Magistratura, 2006, v. 1, t. 2.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. Contornos do direito fundamental à saúde na Constituição de 1988. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado**, 2002, v. 25, n. 56, p. 41-62.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações**. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 24, jul. 2008. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo_mar_iana.html Acesso em: 04 set. 2021

SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SARMENTO, Daniel. “Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda”. In: **Livres e iguais, estudos de direito constitucional**, 2006.

SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. Disponível em: <http://www.dsarmento.adv.br/content/3-publicacoes/16-a-protecao-judicial-dos-direitos-sociais-alguns-parametros-etico-juridicos/a-protecao-judicial-dos-direitos-sociais-alguns-parametros-etico-juridicos-daniel-sarmento.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2021.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetória e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais e globalização**: limites éticos jurídicos ao realinhamento constitucional. Revista de direito administrativo, n. 223, jan./mar.

SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. In: **Livres e iguais, estudos de direito constitucional**, 2006.

SCHWARTZ, Germano. A saúde como direito público subjetivo e fundamental do homem e sua efetivação. **Revista da AJURIS**, 2001, v. XXVII, set., n. 83.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010

SILVA JUNIOR, Ivanildo Geremias da; RANGEL, Tauã Lima Verdan. **O direito social ao transporte**: mobilidade urbana e meio de promoção de direitos fundamentais. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-direito-social-ao-transporte-mobilidade-urbana-e-meio-de-promocao-de-direitos-fundamentais/>. Acesso em: 25 set. 2021

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental**: Um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SOUZA, Nelson Rosário de. **Fundamentos da ciência política**. Curitiba: IESDE Brasil, 2007

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. 6º Relatório Bimestral. Execução orçamentária do Ministério da Educação. Consolidado do exercício de 2020. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/02/6%C2%B0-Relatorio-Bimestral-da-Execucao-Orcamentaria-do-MEC.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2022

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Educação por direito: quatro indicadores mostram que ainda não chegamos lá. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/professoresepoliticaspublicas/>. Acesso em: 09 abr. 2022.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. PISA 2018: Para voltar a avançar, brasil precisa investir na profissionalização e no prestígio da carreira dos professores. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/Pisa-2018/> . Acesso em: 10 abr. 2022

TODOS PELA EDUCAÇÃO. PNAD: levantamento do todos mostra primeiros impactos da pandemia nas taxas de atendimento escolar. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/pnad-levantamento-do-todos-mostra-primeiros-impactos-da-pandemia-nas-taxas-de-atendimento-escolar/#:~:text=Entre%20crian%C3%A7as%20e%20jovens%20de,nessa%20faixa%20n%C3%A3o%20estavam%20matriculadas>. Acesso em: 11 abr. 2022.

UNICEF. Cenário da Exclusão Escolar no Brasil: Um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2022.

VALLE, Vanice Lírio do. **Dever constitucional de enunciação de políticas públicas e autovinculação**: caminhos possíveis de controle jurisdicional. Fórum Administrativo n. 82, 2007.

VIDAL NETO, Pedro. **Estado de direito**: direitos individuais e direitos sociais. São Paulo: Saraiva, 1979.

WATERSON, Albert. **Um método prático de planejar o desenvolvimento**. Washington: FMI.BIRD,1970. p. 21. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/fdesenvolvimento/article/view/60670/58910>. Acesso em: 21 mar. 2022

WILDAVSKY, Aaron. **Politics of the Budgetary Process**. 4 Revised edition. TBS The Book Service Ltd, 1986.