

CONTROLE JURISDICIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ENSAIO TEÓRICO

Alessandra da Luz Alves*
Juliane Carvalho de Souza Fava**

ALVES, A. L.; FAVA, J. C. S. Controle jurisdicional das políticas públicas: um ensaio teórico. *Rev. Ciên. Jur. e Soc.* da Unipar. Umarama. v. 11, n. 2, p. 755-769, jul./dez. 2008.

RESUMO: O Estado contemporâneo volta sua feição para os chamados direitos sociais. Neste, as políticas públicas requerem uma dimensão que as coloca como garantidoras de bens sociais e, por conseguinte, instituidoras de cidadania. Políticas públicas podem ser entendidas como um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que direcionam os rumos dos investimentos na escala social e produtiva da sociedade. Mas é preciso reconhecer que nem sempre tais políticas são capazes de proporcionar equidade, bem-estar social e cidadania. Assim, é relevante o controle nesta esfera. O presente artigo discute a possibilidade de controle jurisdicional sobre as políticas públicas brasileiras. Esta temática é analisada à luz da doutrina e jurisprudência pátria. Face à pesquisa realizada é possível afirmar que a doutrina e a jurisprudência brasileira vêm se posicionando favorável ao controle judicial das políticas públicas, ressaltando esta corrente de que é possível tal intervenção para assegurar condições mínimas necessárias à subsistência dos indivíduos.

PALAVRAS-CHAVE: Estado do bem-estar. Políticas públicas. Controle jurisdicional.

SUMÁRIO: Introdução; Estado do bem-estar social; Políticas públicas; Controle jurisdicional; Controle jurisdicional das políticas públicas; Considerações finais.

INTRODUÇÃO

O papel do Estado é próprio de um agente ativo, atuante, que se movimenta sempre com os olhos voltados para a realização do homem. Transita-se da finalidade de mera conservação para a de transformação efetiva da sociedade.

Neste ponto, poder-se-ia objetar que o Estado contemporâneo, aqui

* Advogada. Professora da UNIPAR-Francisco Beltrão. Mestranda do Programa de Mestrado em Direito Processual e Cidadania da UNIPAR.

** Advogada. Mestranda do Programa de Mestrado em Direito Processual e Cidadania da UNIPAR.

compreendido tanto como o Estado Social quanto o Estado Democrático de Direito, volta sua feição transformadora para os chamados direitos sociais.

Na lição de Facchini (2008):

Com o advento do Estado Social [Welfare State], o Poder Público passou a atuar de forma ativa na sociedade, articulando políticas prescricionais nas áreas da saúde, da educação, da habitação, entre outras. De uma Administração Pública absenteísta originou-se uma Administração intervencionista, reconhecadora de direitos sociais à população. A substituição do Estado Liberal pelo Estado Social (também chamado Estado Providência) representa – também – a consagração do valor igualdade ao lado da liberdade. Isto porque se percebe que sem um mínimo de igualdade substancial, pelo menos sob a dimensão da igualdade de oportunidades, a liberdade só tem sentido para alguns poucos privilegiados.

É com o Estado Social de direito que se torna indispensável a reorganização da atividade estatal, em função de finalidades coletivas. Neste sentido, afirma Comparato (2008):

A atribuição prioritária dos Poderes Públicos torna-se, nesse Estado, a progressiva constituição de condições básicas para o alcance da igualdade social entre todos os grupos, classes e regiões do país. O Estado Social é, pois, aquela espécie de Estado Dirigente em que os Poderes Públicos não se contentam em produzir leis ou normas gerais, mas guiam efetivamente a coletividade para o alcance de metas predeterminadas.

Por bem-estar social a maior parte das políticas públicas afeta as condições de vida da população, entre elas as políticas relacionadas com o trabalho, a habitação, o saneamento, a educação, além das que compõem o que se convencionou tratar por seguridade social: que é composta, em geral, pelas políticas de saúde, previdência e assistência social (POLANY, 1998, p.113).

Mas é preciso reconhecer que, nem sempre tais políticas são capazes de proporcionar equidade e bem-estar social. Assim, é relevante um controle jurisdicional sobre as políticas públicas.

Entretanto, consoante leciona Barros (2008), o tema atinente ao controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário,

[...] a despeito de sua importância para a efetividade dos direitos fundamentais na via jurisdicional, não tem sido objeto de suficiente tratamento doutrinário e jurisprudencial, talvez por ser preocupação

recente na seara jurídica. São perceptíveis os enormes receios que o assunto suscita e o desafio imposto ao intérprete de enfrentar os óbices encontrados e contribuir, com sua inteligência e pena abalizada, com os esforços que vêm sendo empreendidos para a construção de uma hermenêutica concretizante dos direitos fundamentais.

Neste contexto, o presente trabalho objetiva apresentar uma discussão sobre a possibilidade de controle jurisdicional sobre as políticas públicas brasileiras, partindo-se, justamente, do exame dos principais precedentes do Estado do bem-estar social para, em seguida, trazer a lume a questão conceitual-histórica das políticas públicas e do controle jurisdicional e, por fim, discutir-se sobre a possibilidade de controle jurisdicional em torno das políticas públicas.

ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL

O conceito de política pública (*public policy*) se associa à idéia de diretrizes da Administração Pública, ou seja, de metas, objetivos sociais que demandam um programa de ação a ser desenvolvido por parte do Estado intervencionista. Trata-se, pois, de idéia ligada ao Estado de bem-estar social (*Welfare State*) (BARROS, 2008). Assim, é relevante a menção de alguns aspectos sobre Estado de bem-estar social.

A conciliação entre o Estado, o Capital e o Trabalho viabilizou a coexistência entre o capitalismo e a democracia, constituindo-se no alicerce das estruturas do chamado "*Welfare State*", que é a migração do Estado Liberal, não intervencionista, para o Estado do bem-estar intervencionista, condutor da justiça social.

A definição de *Welfare State* pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir certa "harmonia" entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente (GOMES, 2006, p. 2).

O Estado de bem-estar significa, então, uma proposta institucional nova de um Estado que pudesse implementar e financiar programas e planos de ação destinados a promover os interesses sociais coletivos dos membros de uma determinada sociedade.

King (1988, p.12) lembra que a cultura política é somente uma das fontes de apoio de bem-estar. Sendo que além da articulação das necessidades por grupos sociais e forças econômicas é necessário reconhecer que "as políticas de bem-estar também estão diretamente fundadas na lógica da construção do Estado".

Como consequência dessa concepção de Estado, também se modificou o entendimento de políticas públicas, antes limitado ao conceito de aplicação dos recursos públicos. Tendo em vista essa nova realidade social, podem-se entender como políticas sociais a ação que nasce do contexto social, mas que passa pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública numa realidade social determinada, quer seja ela econômica ou social (BONETI, 1999, p. 19).

O Estado, então, está submetido a uma correlação de forças da sociedade, em que os indivíduos e as organizações têm como atribuição o papel dinâmico que mobiliza a inter-relação de poderes que resultam em determinantes sociais e públicos, ou em determinadas políticas públicas. Neste ponto, cabe entender o significado de políticas públicas e suas nuances.

POLÍTICAS PÚBLICAS

A palavra *política* é derivada do grego *pólis* (cidade) e tem sido empregada ao longo do tempo para designar o conjunto de atividades exercidas sobre a vida coletiva e, também, as reflexões sobre essas atividades e a instituição que as vem desenvolvendo – o Estado. Assim atos políticos podem ser definidos como aqueles que dizem respeito à regulação de determinadas atitudes, que proíbem ou permitem à totalidade dos membros de um grupo, ou a parte deles, uma determinada forma de ser. Dessa maneira, a política, além de ser entendida como conjunto de ações referentes à vida coletiva, deve ser vista como atividade estreitamente ligada ao exercício do poder (ALMEIDA *et al*, 2001, p. 14).

Já como poder deve-se entender a capacidade que um indivíduo tem de impor sua vontade a outros, determinando o comportamento dos que se submetem a esse indivíduo ou do grupo.

Na sociedade contemporânea, podem-se observar três principais formas de poder: econômico, político e ideológico, os quais coexistem e se desenvolvem, ou seja, fundamentam e mantêm uma sociedade de desiguais:

O conceito de *política*, no sentido de programa de ação, só recentemente passou a fazer parte das cogitações da teoria jurídica. E a razão é simples: ele corresponde a uma realidade inexistente ou desimportante antes da Revolução Industrial, durante todo o longo período histórico em que se forjou o con-

junto dos conceitos jurídicos dos quais nos servimos habitualmente (COMPARATO, 2008).

O Estado deve contemplar, de alguma maneira, os interesses do conjunto da população que o compõe. Ações, programas, projetos, regulamentação, leis e normas que o Estado desenvolve para administrar de maneira mais equitativa os diferentes interesses sociais recebem o nome de "políticas públicas", visto que pretendem abranger e organizar a dimensão coletiva de uma determinada sociedade. Conforme estas considerações, a característica essencial desta instituição seria a capacidade, a função social e histórica de mediar conflitos por meio de políticas públicas que garantam o acesso do conjunto dos membros de uma sociedade aos bens por ela produzidos (ALMEIDA *et al*, 2001, p. 20-21).

De acordo com Boneti (1999, p. 20), políticas públicas podem ser compreendidas como ações que nascem do contexto social, mas que passam pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública numa realidade social determinada, quer sejam elas econômicas ou sociais. No mesmo sentido, poder-se-ia ainda dizer de políticas públicas como um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que direcionam (ou redirecionam) os rumos dos investimentos na escala social e produtiva da sociedade, resultantes da dinâmica do jogo de forças no âmbito das relações de poder, constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil.

O Estado, então, está submetido a uma correlação de forças da sociedade, na qual os indivíduos e as organizações têm como atribuição o papel dinâmico que mobiliza a interrelação de poderes que resultam em determinantes sociais e públicas, ou em determinadas políticas sociais.

Com base na concepção de que existem direitos sociais indissociáveis à existência de qualquer cidadão nasce o conceito de *Welfare State* ou Estado de Bem Estar Social. Segundo esta concepção, todo o indivíduo teria o direito, desde seu nascimento, a um conjunto de bens e serviços que deveriam ser fornecidos diretamente através do Estado ou indiretamente, mediante seu poder de regulamentação sobre a sociedade civil. Esses direitos iriam desde a cobertura de saúde e educação em todos os níveis, até o auxílio ao desempregado, à garantia de uma renda mínima, recursos adicionais para sustentação dos filhos etc. (MÉDICE, 2007, p. 1).

Nos países do *Welfare State*, o diferencial das políticas públicas é que elas se desenvolveram como garantidoras de direitos sociais de cidadania. E se desenvolveram como direitos não por necessidades da acumulação, para o que seria suficiente o fornecimento de bens para garantia da reprodução, manutenção

e formação da mão-de-obra, nem pela necessidade de legitimação via amenização de conflitos, para o que também seria suficiente o Estado-provedor, executando a clássica fórmula de antecipar-se àqueles conflitos (LOBATO, 1997, p. 36-37).

O compromisso estabelecido por este modelo pressupõe, por parte da classe trabalhadora, a aceitação da lógica do lucro e da existência do mercado como eixos norteadores da alocação de recursos do sistema de trocas internacionais e das mudanças tecnológicas; do mesmo modo, significa a garantia, por parte do capital, da defesa dos padrões mínimos de vida, dos direitos sindicais, democráticos e sociais – tendo como requisitos o pleno emprego e a renda real, tudo isso através da mediação do Estado.

Na perspectiva do Estado de bem-estar, os debates acerca das Políticas Públicas no Brasil vêm ganhando destaque no meio acadêmico e social. Paiva (2007) esclarece que as políticas públicas expressam, entre outros propósitos:

O processo estatal de alocação e distribuição de valores, fixado contraditoriamente pelo jogo político dos distintos interesses de grupos e classes sociais, cada qual atuando em favor do que consideram aplicação apropriada dos recursos advindos da tributação. Porém, se a determinação essencial das políticas sociais é estabelecida por sua articulação com o processo produtivo, elas só adquirem materialidade no âmbito da distribuição e consumo. Daí a oportunidade histórica e o compromisso dos setores democráticos da sociedade civil e dos governos populares em investirem no amplo espaço de formulação e controle social das políticas sociais, uma vez que tais características trazem para a esfera da reprodução social importante embates políticos e econômicos com os quais hoje se pode interagir.

Oportuno mencionar, também, que há quem entenda que as políticas públicas correspondem a "programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados" (BUCCI, 1996, p. 241).

Como se pode perceber, a concepção de política pública não é unânime, havendo posicionamento de que elas podem representar tanto ações de Estado como ações de governo.

Nada obstante, deve-se ter em mente que por intermédio das políticas públicas são "[...] traçadas as metas a serem implantadas pelo Estado, sobretudo na implementação dos direitos fundamentais disciplinados na Constituição" (CASTRO, 2008).

Ademais, segundo destaca Cristóvam (2008):

Independentemente do espaço de poder onde são geradas, se no Poder Legislativo – discutindo e aprovando as leis, os planos e os orçamentos necessários a sua implementação – ou na Administração Pública, impende concluir que as políticas públicas são atividades marcadamente administrativas e submetidas ao regime jurídico administrativo. As funções de planejar, governar, gerir e direcionar os recursos financeiros são próprias da Administração Pública.

Neste sentido, produzir uma nova orientação às políticas públicas com o fito de torná-las mais equânimes e capazes de englobar a diversidade das necessidades dos distintos segmentos sociais,

Deste modo, ressalta-se a necessidade de um controle jurisdicional em torno das políticas públicas, com foco na eficácia destas. Neste contexto, torna-se relevante entender o que é o controle jurisdicional.

CONTROLE JURISDICIONAL

Na Constituição de 1988 está estabelecido o sistema de jurisdição única, em que o controle jurisdicional da Administração Pública é exercido exclusivamente pelo Poder Judiciário .

Desta forma, é de competência do Poder Judiciário "controlar a legalidade e a legitimidade da atuação da Administração Pública, anulando os atos contrários ao ordenamento normativo vigente" (CRISTÓVAM, 2008).

Neste sentido, por meio do controle jurisdicional permite-se que o Poder Judiciário declare a inconstitucionalidade de lei e de outros atos do Poder Público que contrariem formal ou materialmente princípios constitucionais (SILVA, 2002, p. 42).

No entanto, mister destacar que na lição de Bonavides (2002, p. 287),

o controle jurisdicional exclui de apreciação assuntos pertencentes àquela esfera marcadamente política, na qual entra a lei em tese, objeto da chamada via de ação. Possui esta uma natureza tão política, que sua admissão num sistema de controle suscita graves objeções até mesmo ao caráter jurisdicional que se possa atribuir àqueles órgãos incumbidos de exercitar tal controle.

Deve-se ter em mente, então, que "no controle jurisdicional da atividade administrativa, a Administração Pública deixa de ser órgão ativo do Estado, para situar-se perante o Poder Judiciário como parte, em condição de igualdade – claro com certos privilégios – com o cidadão que com ela litiga" (CRISTÓVAM,

2008).

Importante lembrar ainda, que a jurisdição constitucional atribuída ao Poder Judiciário reflete a influência da doutrina da Separação dos Poderes e, mais, do sistema de controle recíproco, servindo ao propósito de consolidar a soberania popular e a supremacia da Constituição, criando e desenvolvendo um efetivo ambiente de justiça constitucional, acima da meramente legal, em favor do povo.

Relevante destacar também, que a idéia de controle judicial implica a observância de regras de racionalidade e motivação, sendo esta uma importantíssima singularidade dos pronunciamentos judiciais. As decisões proferidas pelo Judiciário, relativas a qualquer tema, necessitam de motivação — uma das principais garantias do cidadão e do jurisdicionado. O juiz pode decidir o que melhor lhe aprouver, mas deve ser capaz de indicar o itinerário racional que o conduziu àquela conclusão (SARMENTO, 2001, p.73).

Diante disto, o controle jurisdicional de constitucionalidade é, segundo as precisas lições de Dantas (2001, p.242), instrumento eficaz de preservação do que chama "Valor da Constituição", isto é, da eficácia que o texto magno deve exercer no ordenamento jurídico em vigor.

Contudo, como leciona Facchini (2008), ao Poder Judiciário compete uma missão mais ampla do que resolver litígios individuais ou fiscalizar a constitucionalidade dos atos e procedimentos administrativos e legislativos. Compete-lhe, igualmente, "determinar aos demais poderes a execução de políticas públicas quando forem omissos nessa iniciativa. É essa a postura que se pretende do magistrado atuante no âmbito do Estado Democrático de Direito".

CONTROLE JURISDICIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A eficácia do Estado do bem-estar social no período pós-guerra repousou em dois pilares complementares: de um lado, o pleno emprego financiava parte do consumo social privado e, por outro, as políticas públicas integradas em um sistema autocomplementar, fundado nas combinações de direitos sociais universais.

Hodiernamente, o componente inovador do Estado do bem-estar social assenta-se na sua capacidade de revitalizar o tecido social, através de políticas públicas, instaurando as novas bases da harmonia e integração social. Neste plano, as suas virtudes medem-se pela eficácia das políticas públicas, ou seja, pelos seus impactos na consolidação dos direitos sociais.

Nesta acepção de busca da eficácia, emerge a discussão sobre o controle das políticas públicas, debatendo-se a questão na possibilidade e/ou legitimidade do controle pela via judicial, o que é um tema tormentoso, tanto em sede doutri-

nária, quanto em sede jurisprudencial.

Sob a perspectiva doutrinária, a discussão se estabelece com alicerce em duas correntes: a procedimentalista e a substancialista.

A corrente procedimentalista fundamenta-se nas idéias de Habermas e expressa que "o incremento do controle judicial prejudica o exercício da cidadania ativa, pois envolve uma postura paternalista". Assim, patrocina o individualismo e, por conseguinte, a desagregação social, uma vez que o indivíduo, enquanto mero sujeito de direitos, fica dependente do Estado, figurando como cidadão-cliente, enquanto que o Poder Judiciário representa o seu prestador de serviços. Já a corrente substancialista, sustentada nas idéias de Dworkin, entende que os cidadãos não são autores, mas simples destinatários do direito, pois, para que sejam autores é necessária a "criação ou conquista de canais comunicativos, que levem o poder democrático do centro para a periferia. [...] dado que a lei não é a vontade direta do povo, este precisa ter meios de expressar sua própria vontade" (CASTRO, 2008).

Portanto, com base na corrente substancialista:

[...] a Constituição deve apenas garantir a existência desses meios ou procedimentos, para que os cidadãos criem seu próprio direito. Os seus princípios não devem, pois, expressar conteúdo substantivo, mas somente instrumentalizar os direitos de participação e comunicação democrática (SANTOS, 2006).

Cristóvam (2008) ressalta, ainda, que há que se refutar o argumento da corrente procedimentalista,

[...] para a qual a justiciabilidade do Poder Público acaba por tolher a democracia participativa, transformando os cidadãos em clientes do Estado paternalista. Em verdade, o Poder Judiciário se transforma em instância de efetivação da cidadania participativa, um canal aberto aos cidadãos para pleitearem o implemento de ações governamentais voltadas à efetivação dos direitos sociais.

Assim, a justicialização das políticas públicas encontra seu fundamento na supremacia da Constituição: "ao efetuar o juízo de constitucionalidade de políticas públicas, o Judiciário acaba por desempenhar sua função precípua, qual seja: garantir a prevalência da Constituição" (CRISTÓVAM, 2008).

De qualquer forma, de modo geral, a doutrina nacional vem se posicionando favoravelmente ao controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário, entendendo ser possível a intervenção judicial como forma de assegurar condições mínimas necessárias a uma existência digna e essencial do indivíduo,

estando condicionada, contudo, à análise de três argumentos que serão abordados nos tópicos seguintes:

- a) a ausência de legitimação e de competência do Poder Judiciário para avançar em matéria adstrita aos demais poderes;
- b) a denominada "reserva do possível" e a limitação orçamentária;
- c) o princípio da separação dos poderes.

a. A ausência de legitimação e competência do Poder Judiciário:

A corrente que não admite a intervenção do Poder Judiciário, argumentando que as políticas públicas seriam assunto pertinente aos Poderes Legislativo e Executivo, ancora-se no fato de que o Poder Legislativo, ao aprovar as leis orçamentárias, tem a competência de fazer a destinação devida aos recursos públicos, enquanto que ao Poder Executivo compete a execução de tais recursos públicos, conforme previamente destinado por aludidas leis.

Assim, para aqueles que se sustentam nesta hipótese:

Somente os agentes teriam a legitimidade, conferida pelo voto popular, para realizar o juízo sobre a necessidade e possibilidade de sua implementação, em respeito ao princípio da separação dos poderes. Para eles, permitir que o Poder Judiciário viesse a interferir em questões de execução política, seria uma afronta direta a tal princípio (CASTRO, 2008).

Entretanto, há duas razões pelas quais se pode dizer que tal argumentação é insustentável:

[...] a uma porque o Legislativo não dispõe de competência absoluta para a destinação das verbas orçamentárias; a duas porque o Legislativo está vinculado aos mandamentos constitucionais, sendo que a ausência de políticas públicas voltadas ao implemento de direitos fundamentais positivos exige o controle jurisdicional, até para resguardar o caráter normativo e vinculante da Constituição (CRISTÓVAM, 2008).

Portanto, conforme sustenta Facchini (2008):

É a idéia de Estado (democrático) material que deve prevalecer; um Estado em que a ação dos três poderes se vincula à busca pela efetividade dos direitos fundamentais constitucionais. As leis representam somente o ponto de partida, impondo ao Poder Público o estabelecimento dos meios idôneos para a implementação dos fins constitucio-

nal e legalmente estabelecidos.

Então, pensar que o Poder Judiciário não tem legitimidade e competência para intervir em questões que envolvam as políticas públicas constitui-se argumento desprovido de qualquer força, uma vez que o Judiciário se torna, neste caso, no único mecanismo eficaz para garantir que os demais Poderes Públicos cumpram com a sua função precípua, implementando os direitos sociais.

Isto porque, "[...] incumbe a todos os poderes não só a missão de garantir formalmente os direitos fundamentais, como também tudo fazer para possibilitar condições materiais para que os indivíduos possam efetivamente usufruir tais direitos" (FACCHINI, 2008).

b. A reserva do possível e a limitação orçamentária:

A denominada "reserva do possível" ou do "financeiramente possível", que expressa a capacidade econômico-financeira do Estado para imediata implementação das políticas públicas é uma tese que surgiu na Alemanha em um contexto jurídico e social totalmente distinto da realidade brasileira.

Enquanto naquele país o padrão de bem-estar social já atingiu níveis bastante consideráveis, o Brasil ainda peca pelas extraordinárias desigualdades sociais. Aqui, a luta pela assistência nas áreas da educação, saúde e trabalho ainda persiste, de modo que as teorias desenvolvidas alhures sobre a interpretação dos direitos sociais não podem ser importadas pelos brasileiros sem algumas ressalvas, importada do direito alemão, que pode servir de justificativa à inexistência de prestação estatal (FACCHINI, 2008).

Desta forma, parcela substancial da doutrina vem defendendo que o "mínimo existencial" poderia ser garantido através da reserva do possível.

Assim, pode-se inferir que a doutrina da reserva do possível encontra alicerce na verificação de que os direitos fundamentais, especialmente os sociais, requerem para sua prática um conjunto de ações por parte do Poder Público. Nesta acepção, a limitação de recursos públicos passa a ser limite fático à efetivação dos direitos prestacionais.

Tal ocorre porque a implementação de direitos fundamentais positivos envolve custos orçamentários, por isso depende de uma circunstância econômica favorável para serem colocados em prática.

Assim, pode-se dizer que a questão da reserva do possível pode constituir séria limitação à atuação jurisdicional, uma vez que "[...] pouco resolve o magistrado impor ao Estado determinada prestação fática, quando este puder

escudar-se com a afirmativa de carecer de recursos materiais para cumprir a determinação judicial (ARENHARDT, 2008).

No entanto, não se pode sustentar tal argumento como válido para obstaculizar a jurisdicionalização das políticas públicas, na medida em que "[...] a Constituição vincula a elaboração e execução das leis orçamentárias, exigindo a previsão de programas e planos de ação governamental destinados à implementação dos direitos fundamentais sociais" (CRISTÓVAM, 2008).

Logo, o orçamento público deve servir de base ao desenvolvimento social e econômico, e não como escudo para a ausência no cumprimento dos direitos sociais.

No entanto, é importante destacar que os "órgãos jurisdicionais, quando submetidos à apreciação de demandas em que se postula a efetivação dos direitos prestacionais, não podem ignorar a problemática da disponibilidade fática de recursos" (FACCHINI, 2008).

Isto porque, toda vez que o Poder Judiciário é provocado a se manifestar diante de um caso concreto, deve ele atuar, como forma de garantir o cumprimento dos direitos fundamentais sociais, mas sem que tal fato venha a trazer desequilíbrio ao orçamento do Estado (CRISTÓVAM, 2008).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, E. S. (Org.). Políticas públicas e organização do sistema de saúde: antecedentes, reforma sanitária e o SUS. In: WESTPHAL, M. F. (Org.). **Gestão de serviços de saúde**. São Paulo: EDUSP, 2001, p. 13-50.

ARENHART, S. C. As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 9, n. 777, ago. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7177>>. Acesso em: 18 set. 2008.

BARROS, M. A. F. **Miradas sobre o controle jurisdicional de políticas públicas**: dos precedentes judiciais à teoria. Disponível em: <<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/miradas.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2008.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2002.

BONETI, L. W. As políticas educacionais no contexto das transformações do estado e da organização produtiva dos anos 90. In: BONETI, L. W.

FERREIRA, L. S.; L. W. B. (Org.). **Educação & cidadania**. Ijuí: Unijuí, 1999.

BUCCI, M. P. D. As políticas públicas e o direito administrativo. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 13, 1996.

CASTRO, A. V. **O controle judicial das políticas públicas como garantia de efetividade dos direitos fundamentais**. Disponível em: <www.r2learning.com.br>. Acesso em: 28 ago. 2008.

COMPARATO, F. K. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/Pdf/pdf_138/r138-04.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2008.

CRISTÓVAM, J. S. S. Breves considerações sobre o conceito de políticas públicas e seu controle jurisdicional. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 9, n. 797, 8 set. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7254>>. Acesso em: 25 ago. 2008.

DANTAS, I. **O valor da constituição**: do controle de constitucionalidade como garantia da supralegalidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

FACCHINI, N. M. **Controle judicial das políticas públicas**: a questão da reserva do possível, da legitimação e do princípio da separação dos poderes. Disponível em: <http://www.tex.pro.br/wwwroot/00/070620controle_nicole.php>. Acesso em: 20 ago. 2008.

GOMES, F. E. Conflito social e welfare state: estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, mar./abr. 2006.

KING, D. O estado e as estruturas sociais de bem-estar. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 22, out. 1988.

LEAL, S. M. R. A outra face da crise do estado do bem-estar social: neoliberalismo e novos movimentos da sociedade do trabalho. **Caderno de Pesquisa NEPP**, Unicamp, n. 13, 2005.

LOBATO, E. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, jan./fev. 1997.

MÉDICI, A. C. **Welfare state no Brasil**. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/polsoc/saude/welfare/apresent.htm>>. Acesso em: 18 abr. 2007.

MONTESQUIEU, C. S. **O espírito das leis**. 4. ed. São Paulo: Saraiva. 1996.

PAIVA, B. **A timidez das políticas sociais no governo Lula**: quando o fundo do poço tornou-se nossa morada. Disponível em: <<http://www.ola.cse.ufsc.br/especial/fsm/fsm04.pdf#search=%22politicass%20publicas%20lula%22>>. Acesso em: 20 nov. 2007.

POLANYI, K. **The great transformation, the political and economic origins of our time**. Boston: Beacon Press, 1998.

SANTOS, M. L. Políticas públicas (econômicas) e controle. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3179>>. Acesso em: 16 out. 2006.

SARMENTO, D. **O controle da constitucionalidade e a lei nº 9.868/99**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

SILVA, W. M. de A. **Ação civil pública e controle jurisdicional dos atos administrativos**. Rio de Janeiro: Aldebarã/Femperj, 1996.

JURISDICTIONAL CONTROL OF PUBLIC POLICIES: A THEORETICAL ESSAY

ABSTRACT: Contemporary State has turned to the so-called social rights. In it, public policies require a dimension placing them as guaranteeing social properties, and therefore establishing citizenship. Public policies can be understood as a set of actions attributed to the state institution, which direct the investments in both social and productive layers of society. However, it is necessary to admit that such policies not always provide equity, social welfare, and citizenship. Thus, control is relevant. This article discusses the possibility of judicial control over Brazilian public policies. This subject is analyzed in light of national doctrine and jurisprudence. As a result of the research conducted, it can be stated that Brazilian jurisprudence and doctrine have been favorable to judicial control of public policies, emphasizing that such intervention is possible as to ensure minimum living conditions to individuals.

KEYWORDS: Welfare state. Public policies. Judicial control.

Recebido em / Received on / Recibido en Novembro de 2008
Aceito em / Accepted on / Acepto en Dezembro de 2008