



## **A EFICÁCIA SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FUNDAMENTAIS: UM DESAFIO [PRINCIPIOLÓGICO] DA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

*Lairton Ribeiro de Oliveira<sup>1</sup>*

**RESUMO:** As políticas públicas, como um dos principais instrumentos de concreção dos objetivos do Estado [Social] Democrático de Direito, inaugurado com Constituição Federal de 1988, constituem-se no tema central desta abordagem. Delimita-se o estudo na (in)eficácia social daquelas, sobretudo quando dirigidas à satisfação de direitos fundamentais, enquanto supedâneos da dignidade da pessoa humana e da própria cidadania, problematizando-se acerca da compreensão dos objetivos e fundamentos deste modelo estatal, como conformadores do conteúdo jurídico de um pretense princípio da eficácia social das políticas públicas fundamentais, a integrar o Regime Jurídico da boa Administração Pública. Objetiva-se estimular o debate acadêmico sobre a necessidade de efetividade da atuação finalística do Estado, que poderia pressupor a releitura de alguns institutos clássicos, par e passo com a permanente autoconstrução do Direito, apta a acompanhar os dinâmicos anseios de uma sociedade pós-moderna. Para tanto, a análise parte do estatuído no texto constitucional, nas normas infraconstitucionais correspondentes, ancorada na doutrina constitucionalista e administrativista clássica e contemporânea, bem como na jurisprudência pátria. A abordagem tem natureza teórica, com fins exploratórios e se desenvolve por meio da pesquisa bibliográfica, cujos dados são tratados qualitativamente, privilegiando-se o método dedutivo. Almeja-se, a partir deste estudo, estimular o debate sobre a responsabilidade de todos os atores públicos, da academia e da própria sociedade, no desenvolvimento de mecanismos capazes de dar concretude ao programa social constitucional, com ênfase na garantia da fruição dos direitos fundamentais mais elementares dos indivíduos, por meio da consolidação da eficácia social das políticas públicas, como princípio norteador da atividade administrativa pública, para assegurar a plena cidadania e a dignidade da pessoa humana.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas públicas – eficácia social – dignidade humana

**ABSTRACT:** Public policies as one of the main instruments for achieving the objectives of the Social-Democratic State, inaugurated with the Federal Constitution of 1988, are the central theme of this approach. This study is delimited by the (in-) effectiveness of public policies, especially when addressed to the satisfaction of

<sup>1</sup> Mestre em Integração Latino-Americana, pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Professor do Curso de Direito das Faculdades Integradas Machado de Assis (FEMA). lairtonsma@gmail.com

fundamental rights, as a support for the dignity of the human person and citizenship, problematizing about the understanding of the objectives and foundations of this state-owned model, as conforming the legal content of a supposed principle of the social effectiveness of the fundamental public policies, to integrate the Juridical Regime of good Public Administration. The objective is to stimulate the academical debate about the lack for effectiveness of the State's final action, which could presuppose the rereading of some classical institutes, jointly with the permanent self-construction of Law/Justice, able to follow the dynamic desires of postmodern society. For that, the analysis starts from the expressed in the constitutional text, in laws, anchored in classical and contemporary constitutionalist and administrativist doctrine, as well as in the national jurisprudence. The approach is essentially theoretical, for exploratory purposes and is developed through bibliographic research, whose data are treated qualitatively, privileging the deductive method. Starting from this study, it is hoped to stimulate the debate on the responsibility of all public actors, the academy and even society, in the development of mechanisms capable of giving concreteness to the constitutional social program, with emphasis on ensuring the possession of the most elementary fundamental rights of individuals, by consolidating the social effectiveness of public policies, as guiding principle of public administrative activity, to ensure the full citizenship and dignity of the human person.

**KEY WORDS:** public policies – social effectiveness – human dignity

## **INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal de 1988, ao instaurar o modelo de Estado Democrático de Direito, no Brasil, o fez com um enfoque nitidamente social, ao prescrever, como fundamentos republicanos, já em seu artigo inaugural, dentre outros, a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Aprofundando tal propósito, estabeleceu o Legislador Constituinte, como objetivos fundamentais, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, apta a erradicar a pobreza e a marginalização, voltada à redução das desigualdades sociais e regionais, com o fim primordial de promover o bem de todos (BRASIL, 1988).

A concretização deste programa constitucional, na divisão funcional das atribuições dos Poderes, cabe, precipuamente ao Poder Executivo, por meio da atividade de Administração Pública. Atuando de forma positiva ou negativa, desenvolve-se um plexo de atividades que compreende o exercício do Poder de Polícia, o ordenamento econômico e social, o fomento público a determinadas atividades de interesse público e, principalmente, a atividade de prestação dos

serviços, bens e utilidades públicas, que visam à garantia das condições existenciais mínimas do indivíduo, correspondentes aos seus direitos fundamentais.

Esta atividade prestacional se desenvolve, primordialmente, por meio da elaboração e execução de políticas públicas, nas mais diversas áreas, aqui enfocadas aquelas relacionadas ao plexo de direitos fundamentais do indivíduo, que lhe asseguram a dignidade e a cidadania, fundamentos constitucionais republicanos.

Contudo, no atual estágio social deste Estado Constitucional, apesar de uma incipiente evolução democrática, inclusive no contexto da elaboração dessas políticas públicas fundamentais, certo é que ainda não se alcançou um estágio elementar de eficácia social prestacional, do programa constitucional.

A partir deste cenário, e tendo-se presentes os desafios contemporâneos, problematiza-se a presente análise na (in) efetividade do programa social estabelecido pela Constituição, delimitada à discussão relativa à necessidade de serem propostos mecanismos, inclusive teóricos, para a busca da eficácia das políticas públicas fundamentais, propondo-se o debate acerca da viabilidade de torná-la um princípio norteador da [pós-moderna] boa Administração Pública.

Para tanto, propõe-se uma abordagem de natureza teórica, com fins exploratórios, por meio da pesquisa bibliográfica, fundada na Constituição Federal, nas normas infraconstitucionais pertinentes, na doutrina constitucionalista e administrativista pátria, mesclando-se doutrinas clássicas e propostas contemporâneas, notadamente aquelas propositivas de novas leituras de institutos que necessitam ser revistos, sem prejuízo do cotejo de alguns pontos com a jurisprudência da Suprema Corte, cujos dados serão qualitativamente tratados, privilegiando-se o método dedutivo.

Com forma de alcançar o objetivo proposto, entende-se pertinente estruturar o estudo em duas seções: a primeira, destinada a delinear a normatização do Estado Social Democrático de Direito brasileiro e as políticas públicas como instrumento de concreção dos seus programas; e a segunda, destinada a apresentar um suporte teórico para a definição daquilo que poderia ser considerado o conteúdo jurídico de um pretense princípio da eficácia social das políticas públicas fundamentais, a compor o Regime Jurídico de uma almejada boa Administração Pública.

## **1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS FUNDAMENTAIS COMO INSTRUMENTOS DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO**

A estruturação do modelo de Estado [social] Democrático de Direito, ao longo do tempo, decorreu de um processo histórico de consolidação e efetivação de direitos, a partir da constatação, sobretudo no decorrer do século XX, da insuficiência dos postulados da separação dos Poderes, generalização do princípio da legalidade e universalização de jurisdição - dogmas caracterizadores do Estado de Direito – para a plena autonomia do indivíduo e adequada fruição de direitos.

Este diagnóstico se mostrou notório diante das condicionantes impostas, sobretudo, pelo processo de industrialização, sabidamente concentrador de renda e causador da massificação das relações sociais e de trabalho, aspectos que tornaram premente a necessidade de substituição de um modelo de Estado de Direito, notadamente liberal, para um Estado com viés mais interventivo, prestacional e regulador, capaz de assegurar condições mínimas de dignidade e de fruição de direitos fundamentais pelos indivíduos, representado pelos pressupostos do Estado Social. (JUSTEN FILHO, 2014).

As marcas indeléveis do Estado Social, presentes na Carta Republicana de 1988, são assim delineadas, na lição de Paulo Bonavides:

A Constituição de 1988 é basicamente em muitas de suas dimensões essenciais, uma Constituição de Estado social. Portanto, os problemas constitucionais referentes a relações de poderes e exercício de direitos subjetivos têm que ser examinados e resolvidos à luz dos conceitos derivados daquela modalidade de ordenamento. Uma coisa é a Constituição do Estado liberal, outra a Constituição do Estado social. A primeira é uma Constituição antigoverno e anti-Estado; a segunda uma Constituição de valores refratários ao individualismo do Direito e ao absolutismo do Poder. (BONAVIDES, 2004, p. 371)

Não obstante, a necessidade de consolidação das conquistas, tanto do Estado Liberal, quanto do Estado Social, sobretudo em relação ao viés patrimonialista dos Estados absolutistas, que imperaram até a segunda metade do século XVIII, impôs um modelo Estatal que também se constituísse, na sua essência, irremediável e igualmente, Democrático e de Direito.

Neste novo modelo, que encontrou um movimento de constitucionalização ao longo do século XX, além da separação dos Poderes, da generalização do princípio da legalidade e da universalidade de jurisdição, também se mostram presentes outras dimensões de valores sociais e democráticos, como a supremacia da constituição, a soberania popular, a máxima do respeito aos direitos fundamentais, tendo-se o cidadão como sujeito de direitos subjetivos públicos, cuja dignidade constitui o epicentro do sistema jurídico.

Marcelo Novelino, ao sistematizar as características do também denominado “Estado Constitucional Democrático”, esclarece que:

Na busca pela conexão entre a democracia e o Estado de direito, o *princípio da soberania popular* se apresenta como uma das vigas mestras deste novo modelo, impondo uma organização e um exercício democráticos do Poder (ordem de domínio legitimada pelo povo). Além da ampliação dos mecanismos tradicionais de democracia representativa, com a universalização do sufrágio para categorias antes excluídas do processo participativo (como mulheres e analfabetos...), são consagrados instrumentos de participação direta do cidadão na vida política do Estado, tais como plebiscito, referendo e iniciativa popular. A tensão entre a nova configuração do constitucionalismo e o conceito meramente formal de democracia, tradicionalmente associado à premissa majoritária, promove o desenvolvimento de uma dimensão substancial da democracia, **a fim de assegurar que os direitos fundamentais sejam efetivamente usufruídos por todos, inclusive pelas minorias perante a vontade da população majoritária.** (NOVELINO, 2016, p. 246) (grifou-se)

Nesta senda, enfatizando-se o estabelecimento de consensos mínimos, capazes de assegurar os direitos fundamentais das minorias, como limitação à ação, por vezes potencialmente homogeneizante, perpetrada pelas majorias governantes no modelo democrático, ressalta-se a hermenêutica deste novo modelo, delineada por Luís Roberto Barroso, para quem há:

[...] duas grandes funções desempenhadas pela Constituição em um Estado democrático de direito: (i) proteger valores fundamentais e consensos básicos contra a ação predatória das majorias e (ii) garantir o funcionamento adequado da democracia e do pluralismo político. A proteção dos consensos é feita por meio de regras – âmbito no qual se situa o núcleo essencial dos princípios –, ficando limitada, em sua interpretação, quer a ação do legislador quer a de juízes e tribunais. Já o pluralismo político se manifestará na escolha, pelas majorias de cada época, dos meios que serão empregados para a realização dos valores e fins constitucionais – i.e., dos princípios – em tudo que diga respeito à sua parte não nuclear. (BARROSO, 2013, p. 165)

Delineados tais parâmetros, é oportuno trazer a lume o conteúdo jurídico básico dos fundamentos constitucionais do Estado Democrático de Direito Brasileiro, considerados, nesta abordagem, como supedâneos do marco social deste modelo estatal, quais sejam a cidadania e a dignidade da pessoa humana, insculpidos respectivamente nos incisos II e III, do artigo preambular da Carta<sup>2</sup>. (BRASIL, 1988)

Neste passo, não se pode olvidar que a dignidade da pessoa humana encontra-se positivada, em relevo, na Ordem Jurídica internacional, desde o artigo inaugural da Declaração Universal dos Direitos Humanos, cujo dispositivo expressa que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”, cada um devendo agir, em relação uns aos outros, de forma fraterna e com espírito de solidariedade. Esta diretriz universal permite concluir que basta a condição de ser humano, até mesmo antes do nascimento ou mesmo após a morte, para se constituir na titularidade deste direito subjetivo público, considerado núcleo essencial do constitucionalismo moderno. (ONU, 1948)

A dignidade da pessoa humana - considerada por Robert Alexy (2015) como um princípio prevalente sobre todos os demais dos sistemas constitucionais e um fim último dos direitos fundamentais - como fundamento republicano brasileiro<sup>3</sup>, é teorizada pelo Professor Dalmo de Abreu Dallari, nos seguintes termos:

Para os seres humanos, não pode haver coisa mais valiosa do que a pessoa humana. Essa pessoa, por suas características naturais, por ser dotada de inteligência, consciência e vontade, por ser mais do que uma simples porção de matéria, tem uma dignidade que a coloca acima de todas as coisas da natureza. [...]. Existe uma dignidade inerente à condição humana, e a preservação dessa dignidade faz parte dos direitos humanos. O respeito pela dignidade da pessoa humana deve existir sempre, em todos os lugares e de maneira igual para todos. (DALLARI, 2004, p. 15)

No mesmo norte, destaca Novelino que a dignidade da pessoa humana constitui-se em valor constitucional supremo, servindo com diretriz, não só no momento da elaboração da norma, mas também na interpretação e na aplicação do

---

<sup>2</sup> Assim se procede por se considerar que, para o objeto desta abordagem, mostra-se desnecessária a ênfase nas outras características elementares do referido modelo, representadas pelos objetivos fundamentais da República (art. 3º, CF/88), plenamente compreensíveis na sua literalidade.

<sup>3</sup> A dignidade se corporifica em diversos direitos e garantias fundamentais da Carta (a exemplo do previsto nos incisos XLII, XLIII, XLVIII, XLIX, L, do art. 5º; art. 226, § 7º, art. 227 e 230 da CF/88).

Ordenamento Jurídico, notadamente quando se visa o fim estatal de realização dos direitos fundamentais e de promoção da democracia (NOVELINO, 2016).

Já a cidadania, considerada um dos principais vetores democráticos do modelo estatal em comento, traduz-se, em linhas gerais, na possibilidade de efetiva e qualificada participação política do indivíduo, nos mais variados âmbitos estatais, inclusive em instâncias decisórias, sobretudo relacionadas às políticas públicas.

Para Dallari, a cidadania, cujo significado, na antiguidade, residia na indicação da situação política de uma pessoa e do exercício dos respectivos direitos, passou a ganhar significativo enfoque, em sua acepção moderna, a partir da Revolução Francesa, notadamente com a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, de 1789, traduzindo-se na integração social do indivíduo, para assegurar sua participação na vida pública. No Brasil, para o autor, a partir da Carta Republicana de 1988, a cidadania representa:

[...] o direito de votar para escolher os representantes no Legislativo e no Executivo e o direito de se candidatar para esses cargos. [...] Como inovação, foi dado ao cidadão o direito de apresentar projeto de lei, por meio de iniciativa popular, [...] o direito de participar de plebiscito ou referendo, quando forem feitas consultas ao povo brasileiro sobre projetos de lei ou atos do governo. Além disso, foi atribuído aos cidadãos brasileiros o direito de propor certas ações judiciais, denominadas garantias constitucionais, especialmente previstas para a garantia de direitos fundamentais. [...]

A par disso, a Constituição prevê a participação obrigatória de representantes da comunidade em órgãos de consulta e decisão sobre os direitos da criança e do adolescente, bem como na área de educação e da saúde. Essa participação configura o exercício de direitos da cidadania e é muito importante para a democratização da sociedade (DALLARI, 2004, p. 24)

Estes dois valores supremos, que congregam conjuntos de direitos fundamentais, para atingirem a plena concretude, efetividade ou eficácia social democratizada, demandam adequadas ações estatais, por intermédio das políticas públicas, a serem concebidas como verdadeiros programas estatais, muito mais que simples plataformas governamentais transitórias.

Comumente representadas pela expressão “Estado em Ação”, por meio da elaboração e execução de projetos e programas para os mais diversos setores, as políticas públicas, na ótica de Maria Paula Dallari Bucci, constituem-se em “programas de ação governamental, visando a coordenar os meios à disposição do

Estado e às atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.” (BUCCI, 2006, p. 241)

Antônio Eduardo de Noronha Amabile, enfatiza que as políticas públicas representam a concretização da ação governamental, cujo ciclo de implementação deve passar pelas fases de formulação, execução, monitoramento e avaliação, nas quais deve se buscar a efetiva participação social, para maior legitimação democrática. Assim, as políticas públicas,

[...] são decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade. Podem também ser compreendidas como estratégias de atuação pública, estruturadas por meio de um processo decisório composto de variáveis complexas que impactam na realidade. São de responsabilidade da autoridade formal legalmente constituída para promovê-las, mas tal encargo vem sendo cada vez mais compartilhado com a sociedade civil por meio do desenvolvimento de variados mecanismos de participação no processo decisório. (AMABILE, 2012, p.390)

Porquanto representem decisões de cunho preponderantemente político, com elevado grau de discricionariedade, por vezes, o processo de definição das políticas públicas, pode não representar o legítimo interesse público.

Assim, tem-se advogado, modernamente, uma releitura desses conceitos, sobretudo em relação à necessidade de que a discricionariedade política nas escolhas públicas deve encontrar limites objetivos. Tais limites residiriam nas prioridades estabelecidas constitucionalmente, aptas a vincular as opções mais convenientes e oportunas ao interesse público primário, a fim de se atribuir legitimidade democrática à discricionariedade na tomada das decisões públicas.

Sobre a temática, criticando a tomada de decisão puramente discricionária, típico de modelos autoritários, o Professor Juarez Freitas, teorizando acerca do conteúdo jurídico do “Direito fundamental à boa Administração Pública”, propõe uma releitura da conceituação de políticas públicas, redefinindo-as como:

[...] programas que o Poder Público, nas relações administrativas, deve enunciar e implementar de acordo com prioridades constitucionais cogentes, sob pena de omissão específica lesiva. Ou seja, as políticas públicas são assimiladas como autênticos programas de Estado (mais do que de governo), que intentam, **por meio de articulação eficiente e eficaz dos atores governamentais e sociais, cumprir as prioridades vinculantes da Carta, de ordem a assegurar, com hierarquizações**

**fundamentadas, a efetividade do plexo de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras.** (FREITAS, 2014, p. 32) (grifou-se)

Leciona o autor que o controle da discricionariedade nas escolhas públicas deve levar em conta a relação custo-benefício, não apenas econômicos, mas também sociais e ambientais, para proporcionar o bem-estar multidimensional, nele incluída a garantia de um desenvolvimento sustentável. Para tanto, vislumbrando-se os efeitos de longo prazo das escolhas públicas, sugere FREITAS que,

**[...] as políticas públicas não são meros programas episódicos de governo, motivo pelo qual seu núcleo tem de ser revisto,** com a concomitante reconceituação da discricionariedade administrativa. Eis, nessa perspectiva, a tríade de elementos caracterizadores das políticas públicas, no acordo semântico proposto:

- (a) **são programas de Estado Constitucional** (mais do que de governo);
- (b) **são enunciadas e implementadas por vários atores políticos, especialmente pela Administração pública;** e
- (c) **são prioridades constitucionais cogentes.** Vale dizer, são programas que precisam ser enunciados e implementados a partir da vinculação obrigatória com as prioridades estatuídas pela carta, cuja normatividade depende da posituação final (insubstituível), pelo administrador. (FREITAS, 2014, p. 33 e 34). (grifou-se)

Nesta via, entendendo-se que o plexo de direitos e garantias fundamentais, estabelecidos pela Carta Republicana de 1988, constitui-se nas aludidas prioridades constitucionais vinculantes, a moldar as escolhas administrativas públicas, no momento da formulação e execução das políticas públicas, mostra-se necessário enfatizar o conteúdo jurídico de um dos princípios de interpretação das normas constitucionais, qual seja o da máxima efetividade, a permear, tanto as decisões do administrador público, quanto o labor daqueles agentes de Estado encarregados de sindicarem tais decisões, sejam integrantes dos próprios órgãos de controle interno do Poder Executivo, dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, ou mesmo os membros do Poder Judiciário, estes no exercício funcional de suas atribuições ou quando provocados a exercer, ambos, o controle externo da atividade administrativa.

O princípio da máxima efetividade da norma constitucional desenvolveu-se a partir da jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão, de comum chamamento nas questões relativas aos direitos fundamentais. Sobre estes, opera a força normativa do aludido princípio, como garantidor da maior efetividade e concretude possível, inclusive por meio das ações constitucionais, capazes de tutelar a garantia

do exercício, até mesmo nos casos de omissões normativas que impedem a fruição desses direitos, aos moldes do *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de segurança e de injunção. (NOVELINO, 2016, p.138)

O conteúdo jurídico do princípio que, para o autor, atua ao lado da existência, validade e eficácia da norma, é apresentado por Barroso, nos seguintes termos:

Efetividade significa a realização do Direito, a atuação prática da norma, fazendo prevalecer no mundo dos fatos os valores e interesses por ela tutelados. Simboliza, portanto, a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social. O intérprete constitucional deve ter compromisso com a efetividade da Constituição: entre interpretações alternativas e plausíveis, deverá prestigiar aquela que permita a atuação da vontade constitucional, evitando, no limite do possível, soluções que se refugiem no argumento da não autoaplicabilidade da norma ou na ocorrência de omissão do legislador. (BARROSO, 2013, p.138)

No mesmo sentido, Bonavides, discorrendo acerca da necessidade de um método interpretativo que permita fazer eficazes os direitos fundamentais, ratifica as lições do constitucionalista alemão Peter Häberle, destacando que,

[...] Häberle declara que “esses direitos se generalizam” e sua eficácia vinculante já escalou o sentido de declaração de valor meramente programático, que tinham as garantias clássicas, para subir ao degrau da **“vinculatoriedade imediata das cláusulas de realização, as quais, por via das tarefas de Estado (Grundrechtsaufgaben), são honradas mediante desenvolvimento de novas dimensões, conferidas aos direitos fundamentais:** da versão individual e objetivo-institucional para o umbral da prestação processual e obrigação da prestação processual. [...] Entende ele [Häberle] que essa efetividade não é automática nem espontânea; não decorre unicamente de **“uma ordem abstrata de eficácia ou da eficácia vinculante de um texto”**, mas se prende a uma pluralidade de intérpretes, sendo, portanto – e aqui entramos no âmago de sua doutrina –, “o resultado complexo e cheio de riscos de processos pluriarticulados de interpretação, de números participantes: dos destinatários e titulares dos direitos fundamentais, enfim, de toda a *res publica* como cultura desses direitos”.  
Distingue o eminente professor alemão, com manifesta originalidade, **dois componentes da eficácia dos direitos fundamentais: o componente jurídico**, que deixa, assim, de ser exclusivo, e o componente cultural, em aditamento àquele cuja estreiteza se rompe nessa perspectiva, onde o que cumpre, segundo ele, **“é elaborar um conceito de eficácia em função da interpretação ou uma interpretação orientada para a efetividade”**. (BONAVIDES, 2004, p. 596 e 597) (grifou-se)

Nota-se que as expressões em destaque sintetizam os fundamentos teóricos e sistêmicos da essência desta abordagem, qual seja a de problematizar acerca da viabilidade da propositura de definição de um princípio específico, a nortear a

atuação de uma pretensa boa Administração Pública, como à diretriz otimizadora da atuação administrativa pública, em busca da eficácia social das políticas públicas.

A partir deste intento, especula-se que a imperatividade da eficácia social das políticas públicas, em especial àquelas mais essenciais à existência minimamente digna do indivíduo, a incidirem sobre as escolhas públicas, poderia redundar, inclusive, além da melhoria do incremento de tais políticas, na mitigação da crescente necessidade de imposição de obrigações de fazer, pelo Poder Judiciário, ao Poder Executivo, notadamente nas áreas mais fundamentais, a exemplo da a saúde, a educação e a segurança, amplamente judicializadas no cenário pátrio.

## **2 A EFICÁCIA SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FUNDAMENTAIS COMO PRINCÍPIO NORTEADOR DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA PÚBLICA**

A atividade fim de um Estado marcadamente social pode ter sido sintetizada pelo Constituinte pátrio na positivação do caráter de fundamentalidade da promoção do bem de todos, por meio da garantia da dignidade da pessoa humana, da cidadania, da liberdade, da justiça, da solidariedade e da redução das desigualdades, num almejado ambiente social plural, multicultural e tolerante (BRASIL, 1988).

Este plexo programático constitucional fundamental, sintetizado na satisfação dos direitos fundamentais e a promoção da democracia, constitui objeto precípua da função típica do Poder Executivo, qual seja a atividade administrativa pública.

Nesse sentido, Justen Filho esclarece que “a atividade de administração pública se vincula à realização de direitos fundamentais, definidos especialmente a partir da dignidade humana” (JUSTEN FILHO, 2014, p.93), por um lado limitando os poderes estatais, por meio de uma atuação negativa ou omissiva e, por outro, atuando positivamente, na produção ativa dos valores humanos fundamentais, por meio da atividade prestacional dos serviços públicos, do fornecimento de bens e utilidades necessárias para assegurar um mínimo de dignidade aos indivíduos.

A Administração Pública, para a realização dessas prioridades constitucionais, desenvolve suas elevadas atribuições constitucionais albergada em um Regime Jurídico peculiar, necessário para fazer prevalecer os legítimos

interesses da coletividade, sobretudo aqueles relacionados aos consensos mínimos do Estado Social Democrático de Direito, fiduciários da dignidade humana.

Este Regime Jurídico de Direito Administrativo, na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, funda-se em duas “pedras de toque” ou “supraprincípios”, quais sejam a supremacia do interesse público sobre o interesse particular<sup>4</sup> e o princípio da indisponibilidade do interesse público, representativos, respectivamente, de prerrogativas e restrições, necessárias à correta atuação administrativa pública, para a adequada realização dos seus fins. Destes decorreriam diversos outros, expressos na Constituição e nas normas infraconstitucionais<sup>5</sup>, ou mesmo sistematizados pela doutrina, pois implicitamente postos no ordenamento. (MELLO, 2009).

Ombreando com as funções hermenêutica e integrativa dos princípios, destacam-se também as suas dimensões fundamentadora, orientadora, supletiva, diretiva e limitativa (BONAVIDES, 2004), admitindo-se, contemporaneamente, consoante a lição de Fernanda Marinela, a sua plena normatividade como:

[...] mandamentos de otimização, normas que ordenam a melhor aplicação possível, dentro das possibilidades jurídicas reais existentes, portanto, a sua incidência depende de ponderações a serem realizadas no momento de sua aplicação. Existindo para o caso concreto mais de um princípio aplicável, estes não se excluem. (MARINELA, 2016, p. 78)

Não obstante, apesar do protagonismo dos direitos fundamentais, como fins Estatais primordiais, e de todo um sistema jurídico voltado à sua realização, inclusive com a configuração de um Regime Jurídico peculiar regente da atividade administrativa, subsistem muitos desafios para a consolidação dos preceitos do constitucionalizado Estado Social Democrático de Direito brasileiro.

Acerca do desafio finalístico estatal contemporâneo, adverte Bonavides que,

---

<sup>4</sup>Necessário mencionar que parte da doutrina administrativista, embora não majoritária, e aqui representada pela abordagem da Professora Odete Medauar, estabelece contundente crítica ao “ultrapassado princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular”, sob fundamentos como a priorização dos direitos fundamentais pela CF/88; a necessidade de ponderação de interesses para se evitar sacrifícios de uns pelos outros, conciliando-os; a proporcionalidade como mitigadora da absolutização da supremacia do interesse público; e a negação moderna do princípio pela doutrina, tanto do direito comparado quanto, nacional, a exemplo de autores como Marçal Justen Filho e Diogo de Figueiredo de Moreira Neto (MEDAUAR, 2015)

<sup>5</sup> A Constituição Federal prevê expressamente princípios norteadores da atividade administrativa estatal, a exemplo do disposto nos arts. 5º, incisos LIV, LV e LXXVIII; 37, *caput*; 74, inciso II; e 93, inciso X. Além disso, há previsão expressa de princípios do Direito Administrativo na normativa infraconstitucional, a exemplo do disposto no *caput* do art. 2º, da Lei 9.784/99; no *caput* do art. 3º da Lei 8.666/93 e no § 1º, do art. 6º, da Lei 8.987/95.

[...] o verdadeiro problema do Direito Constitucional em nossa época está, ao nosso ver, em como juridicizar o Estado social, como estabelecer e inaugurar novas técnicas ou institutos processuais para garantir os direitos sociais básicos, a fim de fazê-los efetivos. [...]

Até onde irá, contudo, na prática essa garantia, **até onde haverá condições materiais propícias para traduzir em realidade o programa de direitos básicos formalmente postos na Constituição**, não se pode dizer com certeza. É muito cedo para antecipar conclusões, **mas não é tarde para asseverar que, pela latitude daqueles direitos e pela precariedade dos recursos estatais disponíveis, sobretudo limitados, já se armam os pressupostos de uma procelosa crise.** (BONAVIDES, 2004, p.373) (grifou-se)

Na tentativa de apontar um norte para este celeuma da (reduzida) efetividade da atuação estatal, diante de um contexto de ineficácia social de suas políticas públicas, sobretudo das relativas a um núcleo mínimo essencial de direitos fundamentais, Justen Filho sugere as bases teóricas para um Direito Administrativo pós-moderno, atento às alterações sociopolíticas e econômicas, que admita ser impossível de compreender o momento presente a partir das formulações teóricas do ultrapassado Estado de Direito (JUSTEN FILHO, 2014, p. 109).

Premente se mostra, portanto, para a doutrina, a constante atualização de suas propostas, compreendendo-se o Direito como um verdadeiro sistema autopoietico<sup>6</sup>, apto a acompanhar as transformações sociais cotidianas.

Propõe Justen Filho, para tanto, a revisão dos institutos do Direito Administrativo que, em sua percepção, ainda se encontra amalgamado por vieses não propriamente democráticos. Segundo o autor,

[...] a atividade administrativa estatal continua a refletir concepções personalistas de poder, em que o governante pretende imprimir sua vontade pessoal como critério de validade dos atos e invocar projetos individuais como fundamento de legitimação para a dominação exercitada. A concepção de um Estado [Social] Democrático de Direito é muito mais afirmada (semanticamente) na Constituição do que praticada na dimensão governativa. Isso deriva da ausência de incorporação, no âmbito do direito administrativo, de concepções constitucionais fundamentais. **É a visão constitucionalizante que se faz necessária para o direito administrativo brasileiro, o que importa a revisão dos conceitos pertinentes ao**

---

<sup>6</sup> Sobre a compreensão do Direito como um sistema autopoietico, a análise da obra de Niklas Luhmann por Geilson Soares Pereira, nos seguintes termos: “Um sistema autopoietico é aquele que, a partir de suas próprias estruturas, se reproduz e se desenvolve, mas jamais poderá suprimir a si próprio (LUHMANN, 2005). [...] Luhmann (2003) observa que o direito é um sistema que opera ligado a auto-observação. Pela diferenciação entre sistema e meio (respectivamente autorreferência e heterorreferência), o sistema se reproduz com suas próprias estruturas.” (PEREIRA, 2011).

**chamado regime de direito público** [...] (JUSTEN FILHO, 2014, p. 110) (grifou-se)

Semelhante ensejo propositivo, pós-moderno, pode ser verificado na obra do Professor Juarez Freitas, ao propor uma releitura de diversos institutos clássicos do Direito Administrativo - à luz das denominadas prioridades constitucionais vinculantes - para sistematizar o conteúdo jurídico do, também fundamental, direito à boa Administração Pública<sup>7</sup>, cuja definição cumpre transcrever:

[...] trata-se do **direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz**, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. (FREITAS, 2014, p. 21) (grifou-se)

A partir desse enfoque doutrinário, e da natural inquietação acadêmica sobre a temática da (in)eficácia social das políticas públicas fundamentais, não seria desarrazoado especular acerca da possibilidade de sistematização de um novo princípio específico, igualmente regente do Direito Administrativo, a figurar - inclusive colmatando suas eventuais arestas hermenêuticas - entre as mencionadas “pedras de toque” deste regime, qual seja o “princípio da eficácia social das políticas públicas fundamentais”, dogmaticamente enraizado no princípio da máxima efetividade da interpretação das normas constitucionais.

Por tal intento, ousar-se-ia supor que as aludidas funções/dimensões (fundamentadora, diretiva, interpretativa, supletiva, integrativa e limitativa) deste pretense princípio, já estariam produzindo efeitos práticos, estampadas ou implícitas em decisões judiciais do próprio Supremo Tribunal Federal, especialmente quando impõem obrigações de fazer ao Poder Executivo, sobretudo nas áreas de saúde, educação e segurança pública (sistema carcerário) diante de casos de aparente colisão de princípios, como o da separação dos Poderes e da reserva do possível.

---

<sup>7</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello discorre em sua obra sobre a boa administração como princípio do Direito Administrativo, do qual decorreria o princípio da eficiência, apresentando o conceito tomado da doutrina administrativista italiana, especificamente do autor Guido Falzone, para quem o aludido princípio significa a realização da tarefa administrativa pública “do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças a escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto.” (MELLO, 2013, p. 125).

Assim, a partir da ideia de que o Estado cumpre seu papel elementar, de realização dos direitos fundamentais e promoção da democracia, por meio da implementação de políticas públicas fundamentais, não seria impropério atribuir ao imperativo de eficácia destas, um conteúdo normativo com força capaz de também orientar a aplicação e a execução das demais normas do Regime Jurídico Administrativo, conferindo-lhe *status* de princípio implícito.

Em que pese a ausência de adequada teorização e sistematização da eficácia social das políticas públicas fundamentais como princípio, entende-se que se trataria, sim, de um princípio implícito da Ordem Constitucional do Estado Social Democrático de Direito, inaugurado em 1988, decorrente da compreensão e interpretação sistêmica das normas fundamentais previstas nos art. 1º, II e III; art. 3º, I, III e IV da CF/88; todas ínsitas prioridades constitucionais vinculantes, necessárias ao efetivo desenvolvimento social e econômico da nação (BRASIL, 1988).

Assim, em sendo as políticas públicas um dos principais instrumentos pelos quais o Estado persegue o atingimento do aludido programa fundamental, entende-se justificável que a busca pela sua eficácia seja alçada a um patamar de postulado básico, de verdadeiro mandamento otimizador e prescritivo, capaz de suplantar eventuais dissonâncias na conformação do Ordenamento Jurídico, na fixação da jurisprudência e, sobretudo, nas escolhas discricionárias concretas e cotidianas dos encarregados da atividade administrativa pública.

Não foi diversa a intenção do Constituinte - atento à circunstância de que a realização das políticas públicas depende da adequada execução dos orçamentos públicos – ao determinar aos Poderes Estruturais do Estado, a elaboração de sistemas de controle, com a finalidade, dentre outras, de avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, na aplicação dos recursos públicos, conforme preceituado no art. 74 da Constituição Federal, a saber:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno com a finalidade** de:

[...]

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; (BRASIL, 1988) (grifou-se)

A inserção constitucional da eficácia da gestão orçamentária, que engloba toda a atuação estatal, notadamente em relação às políticas públicas, poderia ser considerada, teoricamente, o fundamento constitucional expresso do nominado princípio da eficácia social das políticas públicas fundamentais, ora preludiado.

Não se pode olvidar, sobre o princípio constitucional da eficácia, a doutrina do Prof. Juarez Freitas, ao argumentar que:

O aludido princípio consta expressamente no art. 74 da CF. Portanto – disputas semânticas à parte –, **o direito subjetivo público à eficácia merece definitivo reconhecimento**. Integra o direito fundamental à boa administração pública, já que consiste justamente em incrementar a gestão pública, de maneira que a administração **escolha fazer o que constitucionalmente deve fazer (conceito de eficácia sob a inspiração de Peter Drucker)**, em lugar de apenas fazer bem ou eficientemente aquilo que, não raro, se encontra mal concebido ou contaminado. Motivo precípua de se falar em eficácia: **avolumam-se os casos de discricionariedade administrativa ineficaz**. A eficiência, por sua vez, consiste em melhor emprego dos recursos disponíveis [...] (FREITAS, 2014, p. 23) (grifou-se)

Para melhor compreensão, bem como para evitar qualquer confusão semântica, mostra-se de bom alvitre rememorar a distinção conceitual entre a eficiência (princípio do Direito Administrativo), e os institutos do Direito Constitucional da eficácia jurídica (aptidão da norma para produzir os efeitos para os quais fora editada) e a eficácia social (efetividade), tomando-se emprestada, para esta, os preceitos relativos à classificação das normas constitucionais.

A eficiência, entronizada como princípio regente da Administração Pública, na Carta Republicana em 1998, pela Emenda Constitucional 19, apresenta dois enfoques, conforme bem anotado pela Professora Maria Sílvia Zanela Di Pietro: o primeiro relacionado ao desempenho da atuação do agente público, na busca pelos melhores resultados da atividade administrativa pública; e o segundo, com a mesma finalidade, mas correspondente à forma de organização e estruturação e disciplinamento da Administração Pública (DI PIETRO, 2014, p. 84).

A mais destacada definição deste princípio, entre os administrativistas pátrios, foi elaborada pelo sempre lembrado Helly Lopes Meireles, como sendo:

[...] o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público

e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (MEIRELLES, 2003, p. 102)

Já a eficácia social de uma norma jurídica, consoante o ensinamento de Marcelo Novelino,

[...] está relacionada à produção concreta de efeitos. O fato de uma norma existir, ser válida, vigente e eficaz não garante, por si só, que os efeitos por ela pretendidos serão efetivamente alcançados. Para ter efetividade, é necessário que a norma cumpra sua finalidade, **atenda à função social para a qual foi criada**. Algumas normas constitucionais, **em especial as que tratam de direitos fundamentais sociais, apresentam sérios problemas de efetividade em razão de limitações orçamentárias ou de omissões inconstitucionais em sua regulamentação**. É o que ocorre, por exemplo, no caso do direito à moradia (CF, art. 6º) na proteção da relação de emprego contra despedida arbitrária ou sem justa causa (CF, art. 7º, I) ou em relação ao direito de greve dos servidores públicos (CF, art. 37, VII). (NOVELINO, 2016, P. 106) (grifou-se)

Como corolário, a partir desta ideia geral, aliada ao conteúdo do princípio interpretativo da máxima efetividade dessas normas e, somada aos alertas doutrinários sobre a dificuldade de produção concreta de efeitos dessas legítimas prioridades constitucionais vinculantes, busca-se enaltecer a premência da sistematização de um princípio jurídico de elevada dimensão e de primeira grandeza, que oriente e condicione a atuação dos agentes da Administração Pública - principais responsáveis para a execução concreta daqueles postulados constitucionais fundamentais, por meio da implementação das políticas públicas - qual seja o aqui denominado princípio da eficácia social das políticas públicas fundamentais, credenciado a contribuir com potencialização da força normativa do princípio da eficiência, para a realização do programa constitucional fundamental.

A elevação da eficácia social das políticas públicas fundamentais ao patamar de princípio constitucional do Direito Administrativo encontraria suporte, também, na interpretação dada pela jurisprudência, notadamente do STF, quando se vê compelido a decidir sobre a imposição de obrigações fazer ao Poder Executivo, diante da ineficácia das políticas públicas, sem que isso represente indevida intervenção de um Poder nas atribuições de outro, sobretudo em questões relativas aos direitos fundamentais, como a “judicialização” das políticas públicas para a saúde (internações hospitalares e fornecimento de medicamentos de alto custo)

educação (abertura de vagas em creches e pré-escolas) e segurança pública (sistema carcerário, reconhecidamente sob um “estado de coisas inconstitucional”<sup>8</sup>).

Percebe-se que, em tais enfrentamentos, nas análises e ponderações das decisões judiciais, a eficácia social das políticas públicas fundamentais tem prevalecido, a despeito de dogmas como a separação dos Poderes estruturais do Estado, materializando-se assim a ideia da existência de prioridades constitucionais vinculantes, em especial as garantidoras de um mínimo existencial<sup>9</sup> ao indivíduo.

Neste sentido, a elucidativa fundamentação exarada, no âmbito do STF, no julgamento da ADPF nº 45/MC DF, a saber:

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**. [...] INOPONIBILIDADE DO ARBITRÍO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. [...]. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA "**RESERVA DO POSSÍVEL**". NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO "**MÍNIMO EXISTENCIAL**".[...] Não obstante a **formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas** a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo. É que, **se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível, consubstanciador de um conjunto irredutível**

<sup>8</sup> Conforme destacado no Informativo 796, do STF, tal situação se configuraria “diante da seguinte situação: violação generalizada e sistêmica de direitos fundamentais; inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a conjuntura; transgressões a exigir a atuação não apenas de um órgão, mas sim de uma pluralidade de autoridades”. Destacou o Ministro do STF Marco Aurélio Melo, relator do julgamento da ADPF 347/MC DF, que “no sistema prisional brasileiro ocorreria violação generalizada de direitos fundamentais dos presos no tocante à dignidade, higidez física e integridade psíquica. As penas privativas de liberdade aplicadas nos presídios converter-se-iam em penas cruéis e desumanas”. O Ministro **ponderou que haveria problemas tanto de formulação e implementação de políticas públicas, quanto de interpretação e aplicação da lei penal**. [...] Assim, **caberia à Corte o papel de retirar os demais poderes da inércia, catalisar os debates e novas políticas públicas, coordenar as ações e monitorar os resultados**. A intervenção judicial seria reclamada ante a incapacidade demonstrada pelas instituições legislativas e administrativas. [...] O Tribunal deveria superar bloqueios políticos e institucionais sem afastar esses poderes dos processos de formulação e implementação das soluções necessárias” (BRASIL, 2015).

<sup>9</sup> Na lição de Barroso, trata-se de “um conjunto de condições materiais essenciais e elementares cuja presença é pressuposto da dignidade para qualquer pessoa. Se alguém viver abaixo daquele patamar, o mandamento constitucional estará sendo desrespeitado.” (BARROSO, 2013, p. 136)

**de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo**, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado – e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico –, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado. [...]

No entanto, **parece-nos cada vez mais necessária a revisão do vetusto dogma da Separação dos Poderes em relação ao controle dos gastos públicos e da prestação dos serviços básicos no Estado Social**, visto que os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil se mostraram incapazes de garantir um cumprimento racional dos respectivos preceitos constitucionais.

**A eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais** a prestações materiais depende, naturalmente, dos recursos públicos disponíveis; normalmente, há uma delegação constitucional para o legislador concretizar o conteúdo desses direitos. Muitos autores entendem que seria ilegítima a conformação desse conteúdo pelo Poder Judiciário, por atentar contra o princípio da Separação dos Poderes (...).

Muitos autores e juízes não aceitam, até hoje, uma obrigação do Estado de prover diretamente uma prestação a cada pessoa necessitada de alguma atividade de atendimento médico, ensino, de moradia ou alimentação. **Nem a doutrina nem a jurisprudência têm percebido o alcance das normas constitucionais programáticas sobre direitos sociais, nem lhes dado aplicação adequada como princípios-condição da justiça social.**

A negação de qualquer tipo de obrigação a ser cumprida na base dos Direitos Fundamentais Sociais tem como conseqüência a renúncia de reconhecê-los como verdadeiros direitos. (...) **Em geral, está crescendo o grupo daqueles que consideram os princípios constitucionais e as normas sobre direitos sociais como fonte de direitos e obrigações e admitem a intervenção do Judiciário em caso de omissões inconstitucionais.** (BRASIL, 2004) (grifou-se)

Da análise do julgado supra, soa evidente a prevalência daquilo que se poderia ter como conteúdo jurídico do princípio da eficácia social das políticas públicas fundamentais que, se não observadas pelos demais Poderes Estatais, autorizam o Judiciário, como legítimo guardião da efetividade das normas constitucionais, a impor medidas para que também aquela seja alcançada.

Mostra-se necessária, pois, a assimilação deste postulado, por meio de sua sistematização como princípio norteador da atividade administrativa pública, para que irradie efeitos tanto no momento da formulação de normas infraconstitucionais relativas à concretização dos direitos fundamentais pelo Legislador, quanto no momento da realização das escolhas discricionárias para definição das políticas públicas correspondentes pelo agente da Administração Pública.

Por fim, assevera-se que, conquanto se admita a despeito da necessidade de maior enfrentamento do tema pela doutrina pátria, sobretudo para uma definição mais precisa do conteúdo jurídico daquilo que se pretende caracterizar como o

princípio da eficácia social das políticas públicas fundamentais, tenciona-se, nestas breves considerações, chamar a atenção para a importância acadêmica e prática desta abordagem no atual contexto jurídico e social pátrios.

## **CONCLUSÃO**

É senso comum, no Brasil, a necessidade de se aumentar a efetividade prestacional dos serviços, bens e utilidades públicas, sobretudo em relação aos direitos fundamentais, para que se possa atender a um mínimo existencial capaz de assegurar a dignidade da pessoa humana.

Contudo, apesar de a Ordem Constitucional ter estabelecido objetivos, finalidades e programas fundamentais para tanto, a atividade administrativa estatal responsável por este desiderato, compreendida a atuação de todos os Poderes estruturais do Estado, ainda não conseguiu atingir um patamar aceitável em relação à eficácia social das políticas públicas fundamentais correspondentes.

Diante deste cenário, a presente abordagem buscou enfatizar aspectos normativos, doutrinários, jurisprudenciais e sociológicos, que possam fundamentar o conteúdo jurídico do pretense princípio da eficácia social das políticas públicas fundamentais, a guiar a atuação dos atores públicos e privados, envolvidos na formulação, execução e garantia dos programas estatais voltados à promoção da dignidade e cidadania, por meio da realização dos direitos fundamentais.

Assim, mostra-se relevante compreender a atividade estatal, enquanto atribuição dos diversos Poderes do Estado, à luz da eficácia social das políticas públicas fundamentais, para que se possa interpretar, aplicar e executar o Ordenamento Jurídico pátrio, num sentido único, qual seja a promoção do bem de todos, sem distinções, no ensejo de erradicar a pobreza, a marginalização e a desigualdade social, para viabilizar o desenvolvimento sustentável de uma sociedade livre, justa e solidária, tal como determinou o Legislador Constituinte.

Para tanto, aguçar o debate acadêmico sobre esta possibilidade, pode significar um contributo para o efetivo alcance da eficiência e da eficácia das prestações públicas, potencializando-se a concretude do conteúdo jurídico do Direito Fundamental à Boa Administração Pública.

A tentativa de delinear tal perspectiva e de provocar a discussão da temática se traduziu na principal pretensão desta limitada abordagem, para que se possa avançar rumo à lúdica e eficaz realização dos fins estatais, instrumentalizados por mecanismos inerentes a um Direito Administrativo pós-moderno, que atue em prol da coletividade com desempenho semelhante aos das melhores práticas prestacionais da iniciativa privada.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

AMABILE. A. E. N. et al (Org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena, EdUEMG, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. – São Paulo : Saraiva, 2013.

BONAVIDES. Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. **Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)> Acesso em: 4 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm)> Acesso em: 4 set.17.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)> Acesso em: 6 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/MC DF**, Supremo Tribunal Federal, Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em: 29.04.2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm#>> Acesso em: 8 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/MC DF** Supremo Tribunal Federal, Relator: Min. Marco Aurélio Mello. Medida Cautelar julgada em: 09.09.2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=347&classe=ADPF&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>> Acesso em: 8 set. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. 2. ed. reform. São Paulo: Moderna, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MEIRELLES, H. L. et al. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 11. Ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodvim, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm)> Acesso em: 09 set.2017

PEREIRA, Geailson Soares Pereira. **O Direito como um sistema autopoietico**. Revista CEJ, Brasília, Ano XV, n. 55, p. 86-92, out./dez. 2011.