



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

ROGILENE BISPO BATISTA DOS SANTOS

**CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA JUSTIÇA DO
TRABALHO**

Salvador
2023

ROGILENE BISPO BATISTA DOS SANTOS

**CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA JUSTIÇA DO
TRABALHO**

Monografia apresentada ao Programa de Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Rosângela Rodrigues Dias de Lacerda

Salvador
2023

ROGILENE BISPO BATISTA DOS SANTOS

**CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA JUSTIÇA DO
TRABALHO**

Monografia apresentada ao Programa de Graduação em
Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal
da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau
de Bacharel em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Rosângela Rodrigues Dias de Lacerda

Doutora em Direito do Trabalho e da Seguridade Social pela Universidade de São Paulo –
USP

Universidade Federal da Bahia

Pedro Lino de Carvalho Júnior

Mestre em Direito Econômico pela Universidade Federal da Bahia – UFBA

Doutor em Filosofia pela Universidade Federal da Bahia – UFBA

Universidade Federal da Bahia

João Gabriel Pimentel Lopes

Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília – UnB

Universidade Federal da Bahia

Dedico à minha querida mãe Gicelda Maria dos Santos, que sempre me apoiou e nunca perdeu a fé nos meus sonhos. Aqui estão os resultados dos seus esforços. Eterna gratidão.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, expresso minha gratidão a Deus, cuja benevolência me concedeu forças para persistir. De maneira especial, dedico a conclusão dessa etapa a minha mãe, pois seu apoio incondicional fez-se presente diante dos reveses que me fizeram protelar o tempo para graduação. O amor e compreensão imensuráveis demonstrados por aquela que me trouxe a vida, não permitiram que eu desistisse, mesmo após três reprovações para ingresso em uma universidade pública. Em homenagem a minha mãe, Gicelda Maria dos Santos, uma entre tantas Marias, que carrega consigo uma vida marcada pelo sofrimento, dedico com profundo carinho a conclusão desta graduação, pela paciência, amor, suporte e compreensão ao longo desta jornada acadêmica. A ela, devo a formação do meu caráter e a motivação para perseguir meus sonhos.

Estendo a gratidão para minha orientadora, Rosangela Rodrigues Lacerda, pela detalhada leitura do trabalho, disponibilidade de auxílio durante a construção, com sugestões e correções fundamentais. Seu rigor acadêmico e apoio constante foram indispensáveis para que eu pudesse trilhar esse caminho com confiança. Tenho como referência seu exemplo de conhecimento, inteligência, disciplina e dedicação.

As minhas irmãs e amigos, que sempre estiveram ao meu lado, com palavras de incentivo nos momentos difíceis e comemorando as pequenas vitórias que nos trouxeram até aqui. Agradeço o apoio da Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil – (PROAE)/UFBA, com auxílio proporcionado pelas bolsas, que foram indispensáveis para minha permanência na universidade. O subsídio acadêmico contribuiu de maneira ímpar na minha trajetória, ao fornecer suporte para permanência e conclusão do curso, com projetos de pesquisa/extensão.

Venho expressar minha gratidão também a todos os docentes e acadêmicos da UFBA - Universidade Federal da Bahia, os quais, de forma altruísta, contribuíram de inúmeras formas para minha formação, uma vivência única e especial. Por fim, agradeço a todos aqueles que, de maneira direta ou indireta, forjaram minha trajetória, a qual me permitiu não somente o crescimento profissional, mas também como ser humano.

SANTOS, Rogilene Bispo Batista dos. **Controle de Políticas Públicas na Justiça do Trabalho**. Monografia (Programa de Graduação em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, Salvador - UFBA, 2023

RESUMO

A presente monografia tem por escopo primário uma análise profunda do controle de políticas públicas pela justiça do trabalho. Destarte, será feita uma apreciação de todos os aspectos que permeiam o tema em tela, recorrendo primordialmente a pesquisa bibliográfica como meio metodológico para elucidação efetiva dessa questão tão relevante para o direito pátrio, que visa alcançar uma proteção palpável dos direitos humanos. O objeto de estudo desta dissertação constitui-se como um dos meios dos quais se vale o poder público na tarefa de assegurar a população direitos constitucionalmente previstos. Primariamente são elencados aspectos conceituais das políticas públicas, outrossim, a essência de todo o estudo em comento encontra-se nas hipóteses de controle realizada pelo poder público e os meios processuais utilizados para isso. Ademais, os contrapontos ao controle judicial de políticas públicas também serão suscitados para uma maior abrangência e percepção do tema. Por fim, se verifica que o desígnio basilar é avaliar como o controle de políticas públicas pela justiça do trabalho está sendo realizado na atual conjuntura social, e os possíveis avanços nesse campo que beneficiaram a sociedade de maneira ampla.

Palavras-Chave: Justiça do Trabalho, políticas públicas, direitos humanos, controle judicial.

SANTOS, Rogilene Bispo Batista dos. **Public Policy Control in Labor Court**. Monography (Law Degree) - Law School of the Federal University of Bahia, Salvador - UFBA, 2023

ABSTRACT

The primary scope of this monograph is a deep analysis of the control of public policies by Labor Court. Thus, an appreciation of all aspects that permeate the subject will be made, resorting to bibliographic research as a methodological means for the effective elucidation of this issue so relevant to the national law that aims to achieve a concrete and factual protection of human rights. Therefore, the object of study of this dissertation constitutes one of the means used by the public power in the task of ensuring the population's constitutionally guaranteed rights. Firstly, conceptual aspects of public policies are listed, and the essence of the entire study is in the hypotheses of control carried out by the public power and the procedural means used for that purpose. In addition, counterpoints to judicial control of public policies will also be raised for a broader understanding and perception of the subject. Finally, it is observed that the fundamental purpose is to evaluate how the control of public policies by labor justice is being carried out in the current social context, and the potential advancements in this field that would benefit society at large.

Key-words: Labor Court, public policies, human rights, judiciary control.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. POLÍTICAS PÚBLICAS.....	10
2.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS À LUZ DO NEOCONSTITUCIONALISMO	11
2.2 CONCEITO.....	13
2.3 MODELOS TEÓRICOS E TIPOLOGIAS	199
2.4 DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS: A IMPORTÂNCIA DA SOCIEDADE CIVIL	20
3 CONTROLE JUDICIAL.....	24
3.1 EXPLORANDO A FRONTEIRA ENTRE ATIVISMO JUDICIAL E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA	27
3.2 OBJEÇÕES AO CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS	30
3.3 DA LEGITIMIDADE E DOS PARÂMETROS PARA O CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS	33
4. CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA JUSTIÇA DO TRABALHO.....	37
4.1 JURISDIÇÃO E COMPETÊNCIA	37
4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS NA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL.....	40
4.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO	44
5 INSTRUMENTOS PROCESSUAIS PARA TUTELA JURISDICIONAL DOS DIREITOS METAINDIVIDUAIS.....	48
5.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A JUSTIÇA DO TRABALHO	50
5.2 MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO.....	52
5.3 A IMPORTÂNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO NO CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS	55
6 CONCLUSÃO.....	59
REFERÊNCIAS	62

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva analisar o controle de políticas públicas pela Justiça do Trabalho de maneira abrangente, contextualizando seus aspectos mais característicos e os eventuais pontos contrários apontados pela doutrina moderna.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o papel proativo do Supremo Tribunal Federal na proteção dos direitos fundamentais e das regras democráticas tem suscitado debates acerca do ativismo judicial e da judicialização da política. Nesse contexto, as políticas públicas atribuídas, em regra, aos poderes executivo e legislativo têm como desígnio instrumentalizar a efetivação desses direitos; todavia, observa-se rotineiramente a existência de políticas públicas negligentes ou insatisfatórias que possibilitam o ajuizamento de ações coletivas com a finalidade de corrigir e alinhar tais políticas, sempre com fulcro na Carta Magna.

A função social da magistratura na sociedade contemporânea é um fato intrínseco ao sistema jurídico-constitucional vigente, em virtude da sua integração e participação no centro de produção normativa. Assim, o judiciário não pode se restringir a uma função meramente técnica, pois é basilar um papel proativo na busca pela concretude dos direitos fundamentais em coordenação harmônica com os demais poderes. Dentro desse panorama, o controle judicial de questões relacionadas aos direitos e garantias constitucionais, como as políticas públicas, constitui-se como essencial para o desenvolvimento do país.

O sucesso dessas políticas possui o condão de criar uma nova geração capaz de se desenvolver em situação equitativa, em contraposição à realidade heterogênea de oportunidades da sociedade brasileira. O Ministério Público do Trabalho, através das ações coletivas, contribui densamente para transformar a realidade social por meio das ações civis públicas e outros instrumentos processuais que resguardam os direitos transindividuais.

No primeiro item, será abordada a contribuição do neoconstitucionalismo no reconhecimento da centralidade dos direitos fundamentais na ordem jurídica e como esse modelo teórico se apresenta como adequado para implementação de políticas públicas. O conceito de políticas públicas, de acordo com a percepção da doutrina, também será destacado, visto que contribui para uma análise mais precisa e técnica da temática.

Subsequentemente, serão trabalhadas teses favoráveis e antagônicas ao controle judicial de políticas públicas na Justiça do Trabalho. A harmonia e separação dos três poderes em um cenário de manifesta atuação ativista é uma questão complexa que necessita ser elucidada para

compreender o contexto e as circunstâncias nas quais a atuação judicial proativa se mostra apropriada, a fim de buscar a materialização dos direitos sociais através das políticas públicas.

O terceiro item é o cerne da pesquisa de maneira geral, discorrendo sobre questões relativas à jurisdição e competência e combate ao trabalho escravo e infantil. As condenações do estado brasileiro na Corte Interamericana de Direitos Humanos corroboram a necessidade de uma ação ativa do poder judiciário frente às políticas públicas que se mostram inadequadas ou omissas em sua missão de materializar os direitos fundamentais.

Por derradeiro, o último item estuda os instrumentos processuais empregados para tutela jurisdicional dos direitos metaindividuais, como a ação civil pública e o mandando de segurança coletivo, que se apresentam como eficientes ferramentas para provocar o poder judiciário, com a finalidade de assegurar o cumprimento dos diplomas normativos, assim como das políticas públicas que procuram combater a exploração infantil e o trabalho escravo, além de outras demandas sociais proeminentes na conjectura social contemporânea.

A metodologia utilizada consistiu na pesquisa bibliográfica e documental, que contribuiu para o enriquecimento e aprofundamento da pesquisa, com uma leitura crítica, seleção e análise de informações. No transcorrer da investigação bibliográfica, foram efetuadas pesquisas com o propósito de rastrear obras jurídicas, monografias, dissertações e teses de mestrado e doutorado, assim como revistas e jornais relacionadas à temática; já a pesquisa documental adveio da pesquisa jurisprudencial sobre a questão. A utilização desses métodos permitiu a obtenção de uma ampla gama de informações, o que possibilitou uma análise mais completa e profunda sobre o tema.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

A política é um tema complexo e multifacetado, que desperta grande interesse em diversos campos do conhecimento. Em princípio, o conceito de política possui raiz etimológica no grego antigo e provém da palavra "polis", que significava cidade-estado. Naquela conjuntura histórica, a política estava imbricada com as práticas e estratégias empregadas pelos governantes para manter o controle sobre as cidades-estados e gerir os assuntos públicos. Aristóteles¹, considerado um dos fundadores da ciência política, argumenta que o homem é por natureza um animal político.

Émile Durkheim também discute a política como a relação entre governantes e governados. De acordo com filósofo francês, a política é um dos principais meios pelos quais a sociedade exerce seu poder e mantém sua coesão². Ao estabelecer normas que regem a vida em comum, a política consente que os indivíduos sejam resguardados e atendidos em suas necessidades primárias, como segurança, saúde, educação e habitação. Além disso, a política pode ser vista como um espaço de diálogo e negociação entre diferentes grupos e interesses, permitindo a construção de consensos e soluções compartilhadas para os problemas sociais.

Dessarte, é indubitável, na atualidade, tanto para o direito como para a política, que o Estado necessita de instrumentos para acompanhar o aprimoramento e desenvolvimento constantes da sociedade, seja no aspecto econômico, social, ambiental e no desenvolvimento de políticas públicas. O Estado emprega a dogmática jurídica como ferramenta para corporificar os desígnios políticos esperados, por meio das normas jurídicas. O exame de políticas públicas no campo jurídico denota uma interdisciplinaridade expressiva, pois busca reconhecer e situar conexões com a própria ciência política e com isso impede análises superficiais, com ausência de verificação global no que tange aos institutos do direito tradicional. Maria Paula Dallari Bucci menciona a relevância do estudo das políticas públicas pela ciência jurídica:

Não obstante, definir as políticas públicas como campo de estudo jurídico é um movimento que faz parte de uma abertura do direito para a interdisciplinaridade. Alguns institutos e categorias jurídicas tradicionais, hoje despídos de seu sentido legitimador original, buscam novo sentido ou nova força restabelecendo contato com outras áreas do conhecimento, das quais vinha se apartando desde a caminhada positivista que se iniciou no século XIX³.

¹ ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 1991, p. 03-05.

² DURKHEIM, Émile. **Lições de Sociologia**. São Paulo: Martin Fontes, 2002, p. 59-60.

³ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 02.

Logo, as políticas públicas são os alicerces para construção de uma sociedade igualitária, constituindo-se como base e um campo de pesquisa indispensável para o direito, pois facultam uma abordagem reflexiva acerca da conduta estatal na salvaguarda dos direitos dos indivíduos e na almejada consecução da isonomia, mediante criteriosa vigilância e escrutínio avaliativo, com vistas a seu aprimoramento e incremento de eficácia seguindo sempre parâmetros constitucionais.

2.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS À LUZ DO NEOCONSTITUCIONALISMO

O neoconstitucionalismo é uma corrente teórica que surge em um momento de profundas transformações políticas e sociais, com o objetivo de fortalecer o papel do direito constitucional na proteção dos valores fundamentais. Essas mudanças ocorreram no pós-segunda guerra mundial; desde então, a doutrina tem trabalhado no desenvolvimento e construção do constitucionalismo contemporâneo, com destaque para a interpretação e concretização das normas constitucionais, principalmente os princípios e os direitos fundamentais, ambos polissêmicos.

Baseado nesse panorama, o neoconstitucionalismo originou-se com a decadência do positivismo, que tem como principal característica a separação entre o direito e os outros campos de conhecimento – sociológico, moral ou político. Nessa visão, o juiz não detém margem de discricionariedade ou interpretação, privando também o juízo ético, o que gera o enfraquecimento do Judiciário. Muitos juristas argumentam que essa circunstância possibilitou a ascensão e liberdade do Estado nazista na Alemanha, pois ocasionou a ausência de equilíbrio entre os três poderes, embora modernamente seja um campo de debate. Segundo Barroso:

Antes de 1945, vigorava na maior parte da Europa um modelo de supremacia do Poder Legislativo, na linha da doutrina inglesa de soberania do Parlamento e da concepção francesa da lei como expressão da vontade geral. A partir do final da década de 40, todavia, a onda constitucional trouxe não apenas novas constituições, mas também um novo modelo, inspirado pela experiência americana: o da supremacia da Constituição. A fórmula envolvia a constitucionalização dos direitos fundamentais, que ficavam imunizados em relação ao processo político majoritário: sua proteção passava a caber ao Judiciário. Inúmeros países europeus vieram a adotar um modelo próprio de controle de constitucionalidade, associado à criação de tribunais constitucionais⁴.

⁴ BARROSO. Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista da EMERJ**, v. 9, n. 33, p. 43-92, 2006.

De fato, a segunda grande guerra deu margem a uma ruptura com o positivismo, mediante renúncia a correntes teóricas que até aquele momento tinham servido de fundamento para o direito. O positivismo foi acusado de legitimador do nazifascismo, tendo em vista que, sob a concepção Hans Kelsen, não há forma de conceber uma norma em concordância com a justiça, por ser esta variável, baseada em visões subjetivas. Assim, não existem normas justas ou injustas, mas válidas ou inválidas. Sobre a questão, Barroso e Barcellos destacam:

Os principais acusados de Nuremberg invocaram o cumprimento da lei e a obediência a ordens emanadas da autoridade competente. Ao fim da Segunda Guerra Mundial, a ideia de um ordenamento jurídico indiferente a valores éticos e da lei como uma estrutura meramente formal, uma embalagem para qualquer produto, já não tinha mais aceitação no pensamento esclarecido⁵.

Todavia, essa correlação entre nazismo e positivismo é vista por muitos como um mito, porquanto as imputações das atrocidades do nazismo ao positivismo e ao subjetivismo jurídico se baseiam em frágeis premissas⁶.

Posto isso, o neoconstitucionalismo nasce após os horrores da guerra terem deixado marcas eternas no inconsciente coletivo europeu. A corrente teórica tem por desígnio reestruturar o direito com base em novas premissas e com difusão da teoria dos direitos fundamentais. No caso brasileiro, o neoconstitucionalismo se materializa depois da promulgação da Constituição da República de 1988, que reconhece a centralidade dos direitos fundamentais na ordem jurídica e estabelece um conjunto de princípios e valores fundamentais a serem respeitados e aplicados em todas as áreas da ciência jurídica. Os direitos fundamentais apresentam as seguintes características de acordo com Alexandre Guimarães:

1) são imprescritíveis, posto que tais direitos não perecem pelo decurso do prazo; 2) são inalienáveis, uma vez que não há possibilidade de transferência de tais direitos; 3) são irrenunciáveis, eis que, em regra, não podem ser renunciados; 4) são invioláveis, já que é impossível serem vulnerados por leis infraconstitucionais ou por atos de autoridades públicas; 5) são universais, posto que a abrangência dos aludidos direitos engloba todos os indivíduos; 6) são marcados pela efetividade, uma vez que se impõe ao Poder Público, em sua rotineira atuação, a adoção de mecanismos que garantam a efetivação dos relevantes direitos que informam; 7) são interdependentes, levando-se em conta que as variadas previsões constitucionais, muito embora autônomas, possuem diversas intersecções para atingirem as suas finalidades, e 8) são complementares, já que não devem ser objeto de interpretações isoladas, exigindo análise conjunta e completa, com o fim de alcançar os objetivos almejados pelo legislador constituinte⁷.

⁵ BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. A nova interpretação constitucional: ponderação, argumentação e papel dos princípios. *Revista da EMERJ*, v. 6, n. 23, p. 25-75, 2003.

⁶ ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil – ley, derechos, justicia*. Tradução de Marina Gascón. Madrid: Trotta, 2008, p. 72.

⁷ PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Direitos fundamentais - legítimas prerrogativas de liberdade, igualdade e dignidade. *Revista da EMERJ*, v. 12, n. 46, p. 126-140, 2009.

A eficácia dos direitos fundamentais pode ser analisada sob duas perspectivas: a eficácia horizontal e a eficácia vertical. A eficácia horizontal se refere à proteção dos direitos fundamentais nas relações entre particulares, enquanto a eficácia vertical trata da proteção dos direitos fundamentais nas relações entre o Estado e os cidadãos. No que se refere à eficácia horizontal, os direitos fundamentais são basilares para garantir a proteção dos indivíduos em face da violação de seus direitos por parte de outras pessoas ou empresas, ou seja, a eficácia horizontal trata de relações jurídico-privadas. Por exemplo, o direito à igualdade pode ser utilizado para proteger um indivíduo contra a discriminação por parte de uma empresa que esteja oferecendo emprego. Além disso, a eficácia horizontal dos direitos fundamentais é importante para proteger grupos vulneráveis, como as minorias étnicas, religiosas ou sexuais, contra o preconceito.

É relevante ressaltar também que as garantias individuais, por sua vez, são mecanismos jurídicos que asseguram a proteção e a defesa dos direitos fundamentais dos indivíduos – por consequência, são normas de caráter assecuratório. A título exemplificativo, o direito à liberdade de expressão é um direito fundamental previsto na maioria das constituições. As garantias individuais, como a proibição da censura prévia, o direito de resposta e o direito de livre manifestação, são mecanismos que asseguram a efetividade desse direito, protegendo os indivíduos contra a violação de sua liberdade de expressão.

Dentro dessa premissa, para que as garantias individuais sejam palpáveis no campo prático, é necessário que os órgãos de controle social, em sentido amplo, os quais abrangem o próprio controle interno, o Legislativo, Executivo e o Judiciário, assim como Ministério Público e os demais membros da sociedade, analisem as posturas e ações estatais no sentido de realizar a normatividade constitucional através da implementação de políticas públicas.

2.2 CONCEITO

Políticas públicas são um tema fundamental no estudo das relações entre o Estado e a sociedade. Por conseguinte, encontrar uma definição precisa de políticas públicas é uma tarefa desafiadora, matéria com campo de estudo interdisciplinar, como mencionado; o termo não possui uma interpretação uniforme na doutrina e não há um consenso sobre seus elementos distintivos. Em virtude disso, para uma visão mais abrangente no que tange ao conceito, é

necessário valer-se de diversas perspectivas. Deste modo, Oswaldo Canela Júnior conceitua as políticas públicas de maneira bastante elucidativa, *in verbis*:

Por política estatal – ou políticas públicas – entende-se o conjunto de atividades do Estado tendentes a seus fins, de acordo com metas a serem atingidas. Conjunto de normas (Poder Legislativo), atos (Poder Executivo) e decisões (Poder Judiciário), que visam à realização dos fins primordiais do Estado. Como toda atividade política exercida pelo Legislativo e pelo Executivo deve compatibilizar-se com a Constituição, cabe ao Poder Judiciário analisar, em qualquer situação, desde que comprovado, o que se convencionou chamar de “atos de governo” ou “questões políticas”, sob o prisma do atendimento dos fins do Estado⁸.

A definição apresentada na citação avulta a importância do papel do Poder Judiciário na avaliação das políticas públicas, com a finalidade de garantir que as ações do governo estejam alinhadas com os objetivos do Estado. A implementação das políticas públicas representa a tentativa de planejamento social a partir dos projetos governamentais nas sociedades modernas; por consequência, é cada vez mais comum que questões relacionadas ao conteúdo dessas políticas sejam levadas ao âmbito judicial.

Essa análise é fundamental para garantir que as políticas públicas sejam eficazes, beneficiando a sociedade como um todo. Portanto, o juízo central é que as políticas públicas são instrumentos empregados pelo Estado para alcançar seus desígnios de maneira concreta e coesa, pois a efetividade das políticas públicas depende não só de sua elaboração e implementação adequadas, mas também de sua avaliação e revisões constantes, tendo em vista que a sociedade contemporânea se modifica de maneira célere. Aduz Leonardo Secchi sobre o tema:

[...] uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante⁹.

A acepção enfatiza que a política pública possui dois elementos fundamentais: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público. A intencionalidade pública significa que a política pública é elaborada e implementada pelo Estado ou outra instituição pública com a finalidade de atender ao interesse coletivo. Já a resposta a um problema público se refere à necessidade de tratar ou resolver um problema que é percebido como relevante pela

⁸ CANELA JÚNIOR, Oswaldo. **A efetivação dos direitos fundamentais através do processo coletivo: um novo modelo de jurisdição**. 2009. Tese (Doutorado em Direito). – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 17-19.

⁹ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas - conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning Editores, 2012, p. 02.

sociedade ou pelo Estado. Posto isto, o conceito de política pública, com um caráter mais instrumental, é o de “fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”¹⁰. A busca pelo equilíbrio social é um dos principais desafios enfrentados pela sociedade contemporânea. Nesse contexto, as políticas públicas têm papel fundamental na promoção de mudanças positivas e na manutenção da estabilidade social. Contudo, há momentos em que é necessário introduzir desequilíbrios com o objetivo de modificar a realidade existente.

Na percepção de Meksenas, o nascimento do atual entendimento de políticas públicas está intimamente relacionado ao surgimento do estado capitalista:

O conceito de políticas públicas aparece vinculado ao desenvolvimento do Estado capitalista e esse às relações de classe. No século XX, as políticas públicas são definidas como um mecanismo contraditório que visa à garantia da reprodução da força de trabalho. Tal aspecto da organização do Estado, nas sociedades industriais, não traduz um equilíbrio nas relações entre o capital e o trabalho.

Um outro aspecto das contradições presentes nas relações políticas do Estado implica a exclusão das classes trabalhadoras nas instâncias de decisão e gerenciamento das políticas públicas e, ao mesmo tempo, no apelo para a incorporação das demandas dessas classes na extensão dos direitos sociais. Tal aspecto integra o receituário de medidas que garantem a legitimidade das condições de governabilidade presentes no Estado frente ao conjunto da sociedade¹¹.

Com base no entendimento transcrito, desde os primórdios do desenvolvimento do Estado capitalista as políticas públicas emergiram como um conceito que está intrinsecamente ligado às relações de classe. Com o passar do tempo e com as transformações ocorridas na sociedade, o conceito de políticas públicas evoluiu e assumiu novos contornos.

Diante disso, é fundamental que as políticas públicas sejam pensadas e implementadas de forma equilibrada, levando em consideração não apenas os interesses do capital, mas também as necessidades e demandas dos trabalhadores. Além disso, é essencial que as classes trabalhadoras sejam participativas no processo de desenvolvimento das políticas públicas, de forma a garantir uma ativa e efetiva atuação desses grupos na construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Somente assim será possível superar as contradições presentes nas relações políticas do Estado e garantir uma governabilidade verdadeiramente democrática. A exclusão das classes trabalhadoras nas instâncias de decisão e gerenciamento das políticas públicas é um reflexo da falta de representatividade política dessas classes.

¹⁰ SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas: coletânea – vol. 1**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006, p. 21-42.

¹¹ MEKSENAS, Paulo. **Cidadania, poder e comunicação**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 77-78.

Uma das formas de aumentar a participação é através do fortalecimento dos movimentos sociais e sindicais. Esses grupos têm um papel fundamental na luta pela ampliação dos direitos e da representatividade política das classes trabalhadoras. Eles podem pressionar o poder público para que essas demandas sejam atendidas e mobilizar a sociedade em torno dessas questões. É fundamental que sejam criadas condições para que essas classes possam se engajar de forma enérgica no processo, a fim de que suas demandas e necessidades sejam contempladas.

O país passou por um processo de industrialização tardio; nesse contexto, surgiram as primeiras políticas de proteção ao trabalhador, fruto da luta dos sindicatos e movimentos sociais que reivindicavam melhores condições de trabalho e salários mais justos.

Desta maneira, as políticas públicas são um conjunto de decisões orientadas para a promoção do equilíbrio social e o desenvolvimento coletivo. Elas podem introduzir desequilíbrios de forma intencional, quando necessário, para promover mudanças sociais significativas, essenciais para a manutenção e aprimoramento do equilíbrio social. Isso resulta em um processo complexo de tomada de decisão por parte do Estado, buscando a harmonia entre os diferentes grupos e segmentos sociais. A manutenção do equilíbrio social, levando em conta as diferentes perspectivas e necessidades da sociedade, é importante para garantir a paz e a ordem, evitando conflitos e tensões. São características das políticas públicas:

- a) As políticas públicas são um verdadeiro divisor de águas, a distinguir entre o que o governo pretende fazer, no discurso, e aquilo que efetivamente faz;
- b) Envolve todos os níveis de governo, e não estão restritas aos atores formais, muito ao contrário;
- c) Determinam um curso de atuação estatal intencional, com uma finalidade específica e delimitada;
- d) Compreendem um processo em desenvolvimento, pois englobam não apenas as decisões de formulação, mas também as ações subsequentes de implementação, apoio e avaliação.
- e) Devem, necessariamente, observar os parâmetros ditados pelas normas constitucionais;
- f) Voltam-se para a implementação de direitos fundamentais que demandam atuação estatal¹².

No primeiro item, enfatiza-se que as políticas públicas são importantes para distinguir a ação concreta do discurso meramente formal. Ao se comprometer com determinadas metas e objetivos, o governo estabelece uma relação de confiança com a sociedade, que espera que suas demandas e necessidades sejam atendidas de forma satisfatória. No entanto, quando as políticas públicas não são implementadas de maneira efetiva, a confiança da população pode ser abalada e a legitimidade do governo pode ser questionada. Nesse sentido, é importante mencionar que

¹² LACERDA, Rosangela Rodrigues Dias de. **Controle de políticas públicas na Justiça do Trabalho**. Curitiba: Editora CRV, 2012, p. 76-77.

as políticas públicas devem ser planejadas de forma transparente e participativa, com a finalidade de garantir a concretude da sua implementação. Além disso, elas devem estar em conformidade com as normas constitucionais, buscando sempre promover o bem-estar social e a justiça social.

É por isso que as políticas públicas se tornaram objeto de estudos e pesquisas nas mais diversas áreas do conhecimento, como o direito, a sociologia, a ciência política e a economia. Afinal, compreender os mecanismos de formulação, implementação e avaliação dessas políticas é fundamental para se entender o funcionamento das democracias modernas. Portanto, pode-se afirmar que o estudo com teor científico das políticas públicas possui a capacidade de demonstrar de forma clara e objetiva as diferenças entre as intenções declaradas pelos governantes e as ações concretas tomadas em prol da sociedade.

A segunda característica apresentada aduz que as políticas públicas estão ligadas a todos os níveis de governo. Logo, as políticas públicas estão intimamente ligadas às demandas e necessidades locais, que muitas vezes só podem ser atendidas através de uma atuação conjunta e coordenada de diversos níveis do poder público, com as ações sendo planejadas e executadas de forma mais eficiente e integrada, considerando as particularidades de cada região. Assim, é essencial que essas políticas sejam construídas em um processo participativo e colaborativo, envolvendo diferentes atores sociais e institucionais. Ao envolver diferentes níveis de governo e atores sociais, as políticas públicas permitem uma maior fiscalização e controle por parte da sociedade, que pode exigir a prestação de contas e a transparência na implementação dessas mesmas políticas.

Além disso, a participação de atores não formais, como organizações da sociedade civil, movimentos sociais e grupos comunitários, também é essencial para o seu sucesso. Esses atores podem contribuir com suas experiências e conhecimentos, colaborando para a formulação de políticas mais inclusivas e democráticas. Diante do exposto, conclui-se que a construção de políticas públicas deve ser um processo coletivo, no qual todos os atores envolvidos tenham a oportunidade de participar e contribuir. Somente dessa forma é possível garantir a sua efetividade e legitimidade, atendendo às necessidades e demandas da população de forma mais justa e equitativa.

A autora assevera ainda que as políticas públicas devem possuir uma finalidade específica e delimitada, fato evidente pois, ao definir prioridades, estabelecer metas e direcionar recursos para as áreas mais críticas, as políticas públicas possibilitam ações coordenadas em áreas como trabalho e saúde, entre outras, permitindo a articulação adequada entre as demandas da população e as capacidades e recursos do Estado. É importante ressaltar que as políticas

públicas devem ser acompanhadas de mecanismos de avaliação e monitoramento, a fim de que seja possível verificar se os objetivos específicos e delimitados propostos estão sendo alcançados e se há necessidade de ajustes ou reformulações.

Nesse contexto, é imprescindível que as políticas públicas sejam pautadas pelos parâmetros ditados pelas normas constitucionais, a fim de que sejam compatíveis com os princípios e valores que orientam o ordenamento jurídico do país. Também devem estar em consonância com as demais normas infraconstitucionais, como os regulamentos e portarias, que estabelecem regras específicas para a implementação das políticas públicas, definindo procedimentos, prazos, metas e objetivos.

Todavia, a observância dos parâmetros constitucionais pelas políticas públicas não significa que estas devem ser rígidas e inflexíveis. Pelo contrário, é possível e desejável que haja flexibilidade e adaptação das políticas públicas às mudanças e desafios que se apresentam à sociedade. Contudo, essa flexibilidade deve sempre estar alinhada aos princípios e valores fundamentais da Constituição, a fim de garantir a sua legalidade e a proteção dos direitos da população.

Assim, elucida José Reinaldo Lopes que “as políticas públicas são um conjunto heterogêneo de medidas do ponto de vista jurídico”¹³. A heterogeneidade das políticas públicas implica em uma complexidade na sua implementação e avaliação, uma vez que envolvem diversas esferas de atuação do Estado e diversos ramos do direito. Por exemplo, ao promover ações que visem à garantia de direitos fundamentais, as políticas públicas atuam no âmbito do direito constitucional; já a regulamentação de atividades econômicas e a promoção do desenvolvimento sustentável estão relacionadas ao direito econômico e ambiental, respectivamente., e assim sucessivamente.

Destarte, as políticas públicas são um conjunto heterogêneo de medidas do ponto de vista jurídico, que têm como objetivo promover o bem-estar social e reduzir as desigualdades. A sua implementação e avaliação exigem um conhecimento profundo e uma visão ampla dos problemas sociais, a fim de garantir a sua efetividade.

¹³ LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do Judiciário no estado social de direito. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 113-143.

2.3 MODELOS TEÓRICOS E TIPOLOGIAS

A análise de políticas públicas com base no método científico nasce em virtude do aumento da complexidade dos problemas sociais e da própria organização e estruturação do Estado para resolvê-los. Harold Lasswell e Daniel Lerner¹⁴ destacam a concepção de que as estratégias governamentais seriam a consequência do esforço metódico de especialistas que, com base nas ferramentas oferecidas pela ciência, criariam as alternativas mais coesas para a ação estatal. A ideia do processo de políticas públicas (*policy process*) objetiva arquitetar a compreensão de que essas políticas são estruturadas em todas as suas fases por contextos sociais diversos; do mesmo modo, instituições com características únicas, com esse panorama em mente, devem buscar o aumento da racionalidade no fluxo de decisão.¹⁵

Em um contexto geral, Schmidt define políticas públicas como “um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político”¹⁶. Baseado nesse conceito, são reconhecidas três dimensões das políticas públicas: *polity*, *politics* e *policy*. Schmidt esclarece que a *polity* refere-se à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo, ou seja, são os aspectos estruturantes da política institucional, como sistemas de governo e funcionamento dos poderes. A *politics*, segundo o autor, diz respeito aos processos da dinâmica política e de competição pelo poder; em outras palavras, é a relação entre as forças e agentes políticos que competem pelo poder e pelos recursos do Estado, que sempre é tensa e dinâmica, oscilando entre conflitos e acordos nas relações entre o poder executivo, legislativo e judiciário, entre Estado, mercado e sociedade civil, entre partidos e grupos parlamentares. A *policy*, por fim, é a dimensão dos resultados que derivam dessa interação entre as forças e agentes dos processos políticos sob o pano de fundo da política institucional.¹⁷

Segundo Theodore Lowi, existem quatro tipos principais de políticas públicas: a) distributivas, que são políticas que beneficiam um grupo específico ou toda a sociedade, sem prejudicar outros grupos, a exemplo de subsídios para o setor agrícola e programas de saúde

¹⁴ LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold Dwight. **The policy sciences: recent developments in scope and method**. California: Stanford University Press, 1951, p. 81.

¹⁵ FISCHER, Frank. **Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices**. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 03.

¹⁶ SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018.

¹⁷ *Ibidem*.

para idosos; b) regulatórias, que são políticas intimamente relacionadas ao aspecto legal, ou seja, possuem como desígnio fiscalizar, criar ou aprimorar os diplomas legais; c) redistributivas, que transferem recursos de um grupo para outro, como programas de assistência social e impostos progressivos e d) constitutivas, que são políticas que estabelecem novas instituições ou alteram as relações de poder.¹⁸

A tipologia de Lowi é útil porque ajuda a identificar as diferentes características e objetivos das políticas públicas, ressaltando que cada espécime possui seus desafios e implicações políticas, sendo relevante entender essas diferenças para avaliar adequadamente o seu impacto, traz à tona assim, uma pluralidade de facetas e recebe um status de sólido arcabouço teórico para investigações científicas e estudos de impacto social e econômico das políticas públicas, seja em nível local como em pequenas cidades ou povoados, seja em nível mundial mediante aferimento das mudanças geradas em países pela adoção de determinadas políticas públicas.

2.4 DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS: A IMPORTÂNCIA DA SOCIEDADE CIVIL

Gramsci expõe um conceito de sociedade civil esclarecedor:

Por enquanto, pode-se fixar dois grandes “planos” superestruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil”, isto é, o conjunto de organismos chamados comumente de “privados”, o da “sociedade política ou Estado”, que correspondem à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade, e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico”¹⁹.

O autor supracitado, um dos mais influentes da teoria marxista, apresenta em sua obra a ideia de que a sociedade é formada por duas instâncias distintas e interdependentes: a sociedade política e a sociedade civil. A sociedade política, segundo Gramsci, é responsável pela administração do Estado e pela manutenção da ordem social através do uso da força e da coerção. Já a sociedade civil é formada pelas organizações responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias. No mesmo sentido, outro conceito importante é o de movimentos

¹⁸ LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ ago. 1972.

¹⁹ GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, p. 20-21.

sociais, pois evidentemente influenciam a adoção de políticas públicas pelo poder público. Assim, discorrem Diani e Bison:

[...]vemos os processos de movimento social como exemplos de ação coletiva com clara orientação para o conflito com relação a oponentes sociais e políticos específicos, conduzida no contexto de densas redes interorganizacionais, por atores ligados por solidariedades e identidades compartilhadas que precedem e sobrevivem a coalizões e campanhas específicas [...]. Em primeiro lugar, a experiência dos movimentos sociais está inextricavelmente ligada à expressão pública de um conflito social. A ação coletiva não somente se orienta para o trato de problemas coletivos, para corrigir injustiças, conquistar bens públicos, atacar fontes de descontentamento, ou expressar apoio a certos valores ou princípios morais; ela o faz identificando alvos para os esforços coletivos, especificamente articulados em termos sociais ou políticos²⁰.

Parte da literatura sobre o tema, como Jenkins-Smith, Clair e Woods, estabelece a ideia de subsistema de políticas (policy subsystem)²¹. Dentre os grupos presentes nos subsistemas de políticas públicas, os movimentos sociais se destacam por oferecer uma oportunidade para que pessoas comuns se organizem coletivamente e tenham suas vozes ouvidas no processo de tomada de decisão. Esses movimentos são formados por indivíduos que compartilham uma visão comum acerca de um determinado problema social e buscam promover mudanças na política pública relacionada a essa questão.

Nos últimos anos, a administração pública brasileira tem incorporado diversas formas de participação da sociedade civil. Desde a promulgação da Carta Magna, uma institucionalidade participativa vem sendo criada, principalmente em nível local; com efeito, isso se deve à criação de conselhos gestores de políticas públicas, planos diretores municipais, orçamentos participativos (OPs) e consultas populares. A nível nacional, o Marco Civil da Internet (Lei n. 12.965/2014) é a primeira lei arquitetada de maneira colaborativa entre governo e sociedade, usando a própria internet como plataforma de discussão. Desta maneira, ao longo das últimas décadas, temos observado a institucionalização da gestão participativa na administração pública brasileira. Esse processo tem sido impulsionado por governos municipais, estaduais e federal, que têm viabilizado a criação de novos canais de interlocução com a sociedade civil para a gestão das políticas públicas.

Por meio de gestão participativa, os membros da sociedade civil passam a ser considerados atores fundamentais na construção e implementação das políticas públicas, e não apenas como meros destinatários. Portanto, a participação da sociedade civil na gestão pública

²⁰ DIANI, Mario; BISON, Ivano. Organizações, coalizões e movimentos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 3, p. 219-250, jan./ jul. 2010.

²¹ JENKINS-SMITH, Hank C.; SAINT-CLAIR, Gilbert K.; WOODS, Brian. Explaining change in policy subsystems: analysis of coalition stability and defection over time. **American Journal of Political Science**, v. 35, n. 4, p. 851-880, 1991.

permite a construção de políticas eficazes que supram as demandas reais da população. A participação social pode resultar em políticas públicas mais inovadoras e criativas, possibilitando a inclusão de uma gama diversificada de vozes, promovendo a diversidade e a pluralidade de ideias, constituindo-se em um importante mecanismo para a promoção da democracia e da cidadania, uma vez que permite aos cidadãos participarem efetivamente da construção de um país mais justo, democrático e igualitário.

O planejamento é capital para a efetividade das políticas públicas. O desenvolvimento de políticas públicas requer um planejamento adequado para identificar e antecipar as necessidades da sociedade. Com o planejamento acertado, as demandas e necessidades da população podem ser acolhidas de maneira mais hábil e com resultados mais efetivos. Nesse sentido, Bercovici delinea:

O planejamento coordena, racionaliza e dá unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística. O plano é a expressão da política geral do Estado. É mais do que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações. E por ser expressão desta vontade estatal, o plano deve estar de acordo com a ideologia constitucional adotada.

Desta forma, não existe planejamento “neutro”, pois se trata de uma escolha entre várias possibilidades, escolha guiada por valores políticos e ideológicos, consagrados, no caso brasileiro, no texto constitucional²².

Destarte, conforme já asseverado, a definição de políticas públicas não é apenas uma questão técnica, mas também uma escolha política. As políticas públicas são uma expressão da vontade estatal e da visão de mundo daqueles que introduzem as políticas no seio social; logo, são guiadas por valores políticos e ideológicos. Esses valores naturalmente podem variar baseados na orientação política da administração pública e nas demandas da sociedade. É imperativo apartar que, além do planejamento estratégico, as políticas públicas necessitam encontrar validade na Constituição Federal de 1988, pois a Carta Magna serve como parâmetro e condição de legalidade para as decisões tomadas pelo Estado em todos os setores.

Por todo exposto, verifica-se que a implementação de políticas públicas no Brasil é um tema bastante complexo e desafiador, que requer um exame crítico e cuidadoso. Desde a redemocratização do país, as políticas públicas têm sido vistas como uma ferramenta ativa para a promoção do desenvolvimento socioeconômico e para a garantia dos direitos basilares dos cidadãos. Todavia, a implementação dessas políticas tem enfrentado diversos desafios ao longo

²² BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 69-70.

do tempo; dessa forma, é oportuno realizar um levantamento dos aspectos que dificultam a concretização das políticas públicas.

Um dos principais problemas na implementação de políticas públicas no Brasil é a ausência de continuidade e de coordenação entre os diferentes níveis de governo e entre as diferentes áreas de atuação. Assim, inúmeras vezes, as políticas são desenvolvidas sem uma visão integrada e estratégica, o que dificulta sua implementação e análise. Ademais, a falta de continuidade na implementação das políticas, em virtude das mudanças de governos e à falta de recursos, torna difícil a obtenção de resultados a longo prazo.

Outro aspecto relevante é a falta de participação da sociedade na elaboração e na implementação das políticas públicas. A participação social é essencial para garantir a legitimidade das políticas e para aperfeiçoar sua efetividade. Porém, muitas vezes, a sociedade é excluída desse processo, o que ocasiona políticas públicas que não correspondem às necessidades e aos anseios da população.

Além disso, a corrupção e a falta de transparência na gestão pública são grandes obstáculos para a implementação de políticas públicas factuais. A corrupção compromete a alocação dos recursos públicos e prejudica a eficiência e a efetividade das políticas. A falta de transparência, por sua vez, impede o controle social sobre a gestão pública e dificulta a avaliação dos resultados das políticas.

Por fim, a falta de recursos financeiros e humanos também é um desafio importante na implementação de políticas públicas no Brasil. Muitas políticas são implementadas sem os recursos necessários para sua efetivação, o que prejudica sua qualidade.

Diante desses desafios, é fundamental que sejam implementadas medidas para aprimorar a elaboração, a implementação e a avaliação das políticas públicas no Brasil. É necessário garantir a participação social e a transparência na gestão pública, além de promover a continuidade e a coordenação entre os diferentes níveis de governo e áreas de atuação. Também é essencial investir em recursos financeiros e humanos para a implementação das políticas, visando à sua efetividade e ao cumprimento dos seus objetivos. Somente com essas medidas será possível superar os desafios na implementação de políticas públicas no Brasil e avançar na promoção do desenvolvimento socioeconômico e na garantia dos direitos dos cidadãos.

3 CONTROLE JUDICIAL

No início do século XIX, a decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos, no caso *Marbury versus Madison*, modificou de maneira sólida o papel do Judiciário, enunciando a tese fundamental de que os atos normativos em geral não podem ser editados em dissonância com o disposto na Constituição. A circunstância propícia ocasionou o nascimento do *judicial review* como artifício político, na tênue linha entre o jurídico e o político. O *chief justice* Marshall proferiu decisão que materializou o controle difuso de constitucionalidade – nesse sentido, discorre Tassinari que o referido julgado “desde a instituição do controle de constitucionalidade (*judicial review*), em 1803, produziu um número de acervo literário, problematizando as atribuições, limites e competências do Poder Judiciário”²³.

No Brasil, o controle judicial ganhou previsão constitucional a partir da Carta Magna de 1891. A inserção desse tema na primeira Constituição Republicana foi influenciada por dois fatores basais. Primeiramente, havia o ambiente político que precedeu a Proclamação da República, marcado por um debate acerca do papel das instituições políticas e da necessidade de reformas institucionais. O segundo fator foi o modelo constitucional norte-americano, que serviu como referência para a elaboração da nova ordem constitucional brasileira. Nessa conjuntura, Rui Barbosa foi influenciado de maneira decisiva pelas ideias originadas nos processos de modernização nos Estados Unidos. O jurista já defendia um controle judicial contra atos e leis realizado pelo Poder Judiciário:

Desde MARSHALL, no memorável aresto em que se sagrou a jurisdição dos tribunais contra o exercício inconstitucional das faculdades do governo, ou do Congresso, ficou, ao mesmo tempo, reconhecido existir no domínio desses poderes uma região impenetrável à autoridade da justiça: a região política. Mas em que termos se deve entender o horizonte desta expressão? Adotada em sua acepção ampla, ela abrangeria no seu raio a esfera inteira da soberania constitucional, baldaria absolutamente a competência, que para o judiciário se reclama, de coibir-lhes as incursões no terreno do direito individual, reduzindo essa competência a nada. O poder executivo e o poder legislativo são órgãos políticos do régimen; política é sua origem, seu carácter, sua atividade; políticas todas as suas funções. A se considerar, pois, a este aspecto a situação desses poderes, não haveria um só de seus atos, para o qual não se pudesse reivindicar imunidade à sindicância dos tribunais; e o ascendente pretendido por estes, como propugnáculo das garantias constitucionais contra a usurpação do chefe do Estado, ou das assembleias representativas, seria pura e simplesmente uma burla²⁴.

É notável que, durante os primeiros anos da República, o Poder Executivo promoveu

²³ TASSINARI, Clarissa. **Jurisdição e ativismo judicial: limites da atuação do judiciário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 39.

²⁴ BARBOSA, Rui. **Trabalhos jurídicos – v. 11**. Rio de Janeiro: Casa de Cultura Rui Barbosa, 1962, p. 96.

uma série de atos autoritários, fazendo amplo uso dos mecanismos de estado de sítio e da intervenção federal, em um contexto de grande instabilidade política, no qual era rotineiro ocorrerem fraudes eleitorais sucessivas, através de práticas como a votação a "bico de pena", o "voto a descoberto" e a dependência econômica dos colonos em relação aos latifundiários, comumente denominados "coronéis". Rui Barbosa destacou-se nesse cenário de manobras políticas e arbitrariedades, combatendo-o em prol do Estado de Direito e da proteção dos tribunais.

Nas décadas seguintes, com a promulgação da Constituição de 1934, foram criados diversos órgãos especializados, como a Justiça do Trabalho (que inicialmente atuava como órgão administrativo e ainda não fazia parte do Poder Judiciário), a Justiça Eleitoral e a Justiça Militar (que foram integradas ao Judiciário). A Carta Magna instituiu também a carreira da magistratura estadual, regulando o acesso dos magistrados por meio de concurso público obrigatório, bem como foi atribuído ao tribunal a prerrogativa legal de alvitrar mudanças no número de juízes e na organização interna do Judiciário²⁵. Uma das mudanças mais importantes presentes na Constituição de 1934 foi a representação interventiva que, segundo Gilmar Mendes, era uma “fórmula peculiar de composição judicial dos conflitos federativos, que condicionava a eficácia da lei interventiva, de iniciativa do Senado (art. 41, §3º), à declaração de sua constitucionalidade pelo Supremo Tribunal (art. 12, §2º)”²⁶.

A representação interventiva, de responsabilidade exclusiva do Procurador-Geral da República, tinha como principal objetivo garantir que o Senado Federal não ultrapassasse os limites estabelecidos pelo artigo 12, inciso VI, da Carta Magna, implementados para evitar abusos de poder e proteger os direitos e interesses dos estados-membros da federação. Caso o Supremo Tribunal Federal julgasse inconstitucional determinada alteração, seria uma importante salvaguarda para a integridade da federação brasileira.

A partir da segunda metade do século XX, o Poder Judiciário foi ampliado em várias democracias ocidentais, através da regulação normativa dos demais poderes. Essa expansão possibilitou uma nova estrutura das instituições e a inclusão do Poder Judiciário nos processos político decisórios²⁷. Logo, é factual que nem os Poderes Legislativo e Executivo são completamente delimitados por questões políticas, e nem o Poder Judiciário deve estar

²⁵ SADEK, Maria Tereza. A organização do poder judiciário no Brasil. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). **Uma introdução ao estudo da justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, p. 01-16.

²⁶ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 1113.

²⁷ CARVALHO, Ernani Rodrigues. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 23, p. 115-126, 2004.

estritamente limitado a questões jurídicas. O Poder Judiciário não é inconciliável com o exercício político, como assevera Otto Bachof:

Considero também, sem dúvida, de acordo com a minha própria experiência como juiz constitucional, que as regras constitucionais não podem ser interpretadas em muitos casos sem recorrer a avaliações políticas. No entanto, tais avaliações políticas são sempre subjetivas até certo ponto. Portanto, sempre existe e é inevitável uma relação de certa tensão entre direito e política. O juiz constitucional certamente aplica o direito. Mas a aplicação deste direito implica necessariamente avaliações políticas a cargo do juiz que aplica a lei²⁸. (tradução nossa).

Não se pode olvidar, baseando-se nessas premissas que o controle judicial de políticas públicas transgrida a harmonia constitucional de separação dos poderes, pois o modelo atual rompe a dogmática proposta por Montesquieu²⁹. Considerando a crescente especificidade das normas constitucionais no tocante à condução da atividade socioeconômica pelos agentes políticos, atribuiu-se ao Poder Judiciário a competência de decidir, com base nos preceitos constitucionais de equidade social, acerca dos padrões de eficiência e tempestividade da atuação governamental.

Ajuizar uma demanda no Poder Judiciário, notadamente em situações em que existe a possibilidade de se valer de ferramentas, a título de exemplo, a antecipação de tutela, pode propiciar uma implementação mais célere dos direitos sociais assinalados na Constituição, além de prevenir desgastes de ordem política, quer na perspectiva de assegurar uma maior eficácia, quer no tocante à opinião pública. Por conseguinte, um controle de políticas públicas mais incisivo ganha relevância nesse contexto, pois atende a uma camada social que possui um acesso restrito ao Poder Judiciário, como elucida Boaventura:

A distância dos cidadãos em relação à administração da justiça é tanto maior quanto mais baixo é o estado social a que pertencem. Essa distância tem como causas próximas não apenas fatores econômicos, mas também fatores sociais e culturais, ainda que uns e outros possam estar mais ou menos remotamente relacionados com as desigualdades econômicas³⁰.

O interesse público deve ter primazia sobre qualquer outro, o bem comum substitui o individualismo outrora imperante, as políticas públicas para proteção de grupos vulneráveis socialmente que possuem acesso difícil ao judiciário se mostram como um dos importantes

²⁸ BACHOF, Otto. Nuevas reflexiones sobre la jurisdicción constitucional entre derecho y política. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, a. 19, n. 57, p. 837-852, 1986.

²⁹ Segundo Montesquieu, o Poder Judiciário não passava de um mero executor dos diplomas legais. Os magistrados se resumem em “a boca que pronuncia as palavras da lei, seres inanimados que não podem moderar sua força, nem seu rigor”. A capacidade de julgamento “teria somente a função de punir os criminosos e resolver a querela entre os particulares, sendo de certa forma um poder nulo”. Vide MONTESQUIEU, Barão de La Brède e de. **Do espírito das leis – v. 1**. Coleção “Os Pensadores”. São Paulo: Nova Cultural, 1997, p. 203.

³⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1999, p. 170.

instrumentos utilizados pelo Estado para a concretização dos valores fundamentais previstos na Carta Magna.

3.1 EXPLORANDO A FRONTEIRA ENTRE ATIVISMO JUDICIAL E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

A despeito da ampla divulgação constatada na literatura jurídica e no meio midiático acerca do ativismo judicial e da judicialização da política, frequentemente tratados como se fossem sinônimos, é imperioso destacar que há distinções que demandam maior esclarecimento. O ativismo judicial tem sido objeto de discussões entre teóricos da ciência política, que se dedicam a encontrar a melhor estrutura política democrática. O uso pioneiro do termo “ativismo judicial”, de acordo com a doutrina americana, competiu ao historiador americano Arthur Schlesinger Jr³¹ em um artigo intitulado *The Supreme Court*, publicado em 1947. Schlesinger frisou que, quanto maior for a relevância de uma instituição nos âmbitos das ações e direcionamentos de uma nação, mais acarretará a necessidade do escrutínio crítico sobre suas relações internas e externas, em face da imparcialidade ser uma característica elementar de uma Corte Constitucional e “suas decisões ajudam a moldar a nação por anos”³². Em virtude da inércia dos outros poderes, abriu-se margem para a atuação judiciária em substituição às lacunas deixadas pelos outros poderes. De acordo com Barroso, a atuação ativista se materializa da seguinte forma:

[...] a ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) *a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas*.³³(grifo nosso)

³¹ Há registros que indicam que Schlesinger, na realidade, não teria sido o criador da expressão, mas a teria buscado emprestado de Thomas Reed Powell, seu companheiro de estudos em Harvard. Vide GREEN, Craig. An intellectual history of judicial activism. **Emory Law Journal**, v. 58, n. 5, p. 1197-1260, 2009.

³² SCHLESINGER JUNIOR, Arthur M. *The Supreme Court: 1947*. **Fortune**, v. 35, n. 73, p. 73-79, 1947.

³³ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 283-284.

Logo, considerando essa perspectiva, para efeito de políticas públicas, o Judiciário passa a adquirir uma faceta proativa, indo além da mera defesa e prevenção de direitos subjetivos violados ou ameaçados. Assim, adentra o campo pragmático, buscando a transformação da sociedade através da concretização dos mandamentos constitucionais; nesse panorama, seria viável diferenciar o "ativismo substantivo ou material", que se refere à concretização de direitos, notadamente os direitos fundamentais, mediante provimentos de natureza conclusiva como as sentenças, do "ativismo adjetivo ou processual", pois naturalmente está mais vinculado à forma como os processos se desdobram nos juízos e tribunais, com o objetivo de tornar a análise da lide mais ágil ou eficaz. Leciona Paulo Sérgio Andrade:

Há duas dimensões do fenômeno, uma macro e outra micro, sobre as quais nos ocupamos. A dimensão macro do ativismo judicial diz respeito à concretização de direitos fundamentais (direito material) por meio de provimentos de natureza final no âmbito dos Tribunais e expressa uma postura ideológica do órgão, singular ou coletivo, prolator. Já a dimensão micro, denominado aqui de Ativismo Judicial no Ritualismo Processual, é um fenômeno coletivo decorrente de circunstâncias fáticas que se relaciona com a concretização do direito fundamental à celeridade processual por meio da flexibilização do ritualismo processual³⁴.

Não obstante tais desmembramentos sejam proveitosos do ponto de vista metodológico, Miguel Reale afirma a existência de uma inerente correlação entre o ato normativo e o ato interpretativo, componentes que se amalgamam e que só podem ser separados por meio de abstração, a fim de atender aos imperativos da investigação analítica³⁵. Em certa medida, é fato notório que o magistrado, quando sentencia, cria o direito³⁶, mas é imprescindível uma análise dos limites que esse papel proativo e autônomo possui, em consonância com os preceitos constitucionais e democráticos. É necessário estabelecer de que modo e dentro de quais balizas se dará essa imperiosa interação, visto que, em linhas gerais, as normas necessitam de aferição pelo Poder Judiciário e a participação dos juízes na produção do direito se altera de modo significativo, a depender da classe de norma que se busca interpretar e aplicar.

Após especificar os pontos pertinentes ao ativismo judicial, torna-se benéfico abordar o processo de judicialização da política, visto que, como evidenciado, os termos não são congruentes em sentido técnico. Quanto à judicialização, disserta Barroso:

Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes

³⁴ ANDRADE, Paulo Sérgio Souza. Ativismo judicial no ritualismo processual. **Direito Público**, Brasília, v. 10, n. 57, p. 09-26, 2014.

³⁵ REALE, Miguel. **O direito como experiência**. São Paulo: Saraiva, 1968, p. 247.

³⁶ CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993, p. 05.

e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade³⁷.

Ao se observar a expansão do Poder Judiciário em diversas democracias, foi possível traçar um quadro de circunstâncias políticas que contribuíram para o surgimento desse processo. A análise das causas segue um padrão institucionalista, concentrando-se em estudos de casos apresentados no livro *The Global Expansion of Judicial Power*, organizado por Chester Neal Tate e Torbjorn Vallinder, em 1995, inclusive sendo atribuído à obra o uso primário da expressão judicialização da política³⁸. A dilatação do Poder Judiciário está relacionada à queda do comunismo no Leste Europeu e ao colapso da União Soviética. O fim do socialismo real abriu espaço para o capitalismo e suas instituições de mercado, enquanto os Estados Unidos assumiram a posição de única superpotência; por conseguinte, o desenvolvimento de um Judiciário forte nas democracias recém implantadas ao redor do planeta teve como parâmetro o modelo americano, de forma manifesta. Ensina Lenio Luiz Streck:

A democratização social, fruto das políticas do Welfare State, o advento da democracia no segundo pós-guerra e a redemocratização de países que saíram de regimes autoritários/ditatoriais trazem à luz Constituições cujos textos positivam os direitos fundamentais e sociais. Esse conjunto de fatores redefine a relação entre os poderes do Estado, passando o Judiciário (ou os tribunais constitucionais) a fazer parte da arena política [...]. Tais fatores provocam um redimensionamento na clássica relação entre os poderes do Estado, surgindo o Judiciário [...] como uma alternativa para o resgate das promessas da modernidade, onde o acesso à justiça assume um papel de fundamental importância, através do deslocamento da esfera de tensão, até então calcada nos procedimentos políticos para os procedimentos judiciais³⁹.

É importante salientar que, embora não seja uma condição satisfatória em si mesma, a presença de um ambiente democrático é uma condição necessária para que haja um aumento na judicialização em um país, o que reforça a ideia de que governos autoritários não são compatíveis com o alargamento do poder judicial. O histórico do Supremo Tribunal Federal no Brasil é um exemplo que ilustra essa impossibilidade de advir um processo de ampliação do poder judicial em nações com regimes autoritários.

Ademais, existem visões que associam a judicialização da política a interesses financeiros internacionais⁴⁰. Com base em informações provenientes do Banco Mundial,

³⁷ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, n. 13, p. 71-91, 2009.

³⁸ TATE, Chester Neal; VALLINDER, Torbjorn. **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995, p. 03.

³⁹ STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 128.

⁴⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. Direito e democracia: a reforma global da justiça. In: PUREZA, José Manuel; FERREIRA, António Casimiro (Orgs.). **A teia global: movimentos sociais e instituições**. Porto: Edições Afrontamento, 2002, p. 127.

Boaventura de Sousa Santos indica que a constatação da falência do estado africano, a queda das ditaduras na América Latina e a fragmentação do Leste Europeu são exemplos claros de que, sem um enquadramento legal robusto e um sistema judiciário independente e justo, há grandes riscos de instabilidade econômica e social. Diante da distinção apresentada sobre o ativismo judicial e judicialização da política, é pertinente destacar a lição de Barroso:

A judicialização e o ativismo judicial são primos. Vêm, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas. A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política. Em todos os casos referidos acima, o Judiciário decidiu porque era o que lhe cabia fazer, sem alternativa. Se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria. Já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva⁴¹.

Dessa forma, pode-se observar em síntese que a distinção marcante entre ambos os fenômenos é bastante evidente: o ativismo representa tão somente uma postura do Poder Judiciário, que concebe a interpretação do direito como ato de vontade do julgador de maneira proativa, visando à proteção dos princípios e direitos sociais, enquanto a judicialização da política consiste em um fenômeno decorrente de um contexto histórico e social que nasceu com a Constituição de 1988, com gênese nas transformações advindas do pós-guerra e na evolução dos textos constitucionais, que passaram a incluir como pressuposto democrático um rol de direitos fundamentais. Por fim, não pairam incertezas quanto ao progresso na evolução do debate acadêmico brasileiro em torno da extensão do Poder Judiciário.

3.2 OBJEÇÕES AO CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Em geral, a tese argumentativa contrária ao controle judicial das políticas públicas guarda íntima relação com a teoria da reserva do possível, que se desdobra em aspectos fáticos e jurídicos. No que se refere aos aspectos fáticos, sustenta-se que o Judiciário não deve exigir a implementação de políticas públicas, tendo em vista as limitações materiais do Estado, como

⁴¹ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, n. 13, p. 71-91, jan./mar. 2009.

a falta de recursos financeiros, escassez de profissionais na Administração Pública, insuficiência de equipamentos, dentre outras dificuldades naturais. Os aspectos jurídicos se fundam em síntese na necessidade de prévia disposição orçamentária e na teoria da separação dos poderes. Sobre a questão, Ana Paula de Barcellos expressa sua perspectiva:

A expressão reserva do possível procura identificar o fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis diante das necessidades quase infinitas a serem por ele supridas. No que importa ao estudo aqui empreendido, a reserva do possível significa que, para além das discussões jurídicas sobre o que se pode exigir judicialmente do Estado, é importante lembrar que há um limite de possibilidades materiais para esses direitos⁴².

De modo semelhante, aduz Ana Carolina Lopes Olsen:

A reserva do possível determina que um direito só poderá ser exigido dentro das condições fáticas existentes. Todavia, a partir desta noção, verifica-se certa insegurança na doutrina e na jurisprudência quando se faz necessária uma referência à reserva do possível, sendo que alguns tratam-na como princípio, outros como cláusula ou postulado, e outros são mais específicos ao tratá-la como condição de realidade [...]. Diante desse quadro parece mais adequado tratar exclusivamente de “reserva do possível”, como uma condição da realidade que influencia na aplicação dos direitos fundamentais⁴³.

É evidente que o orçamento público deve seguir os ditames dispostos no art. 165 da Constituição Federal; todavia, existe uma expressiva margem para discricionariedade exercida pelo Poder Público, cuja omissão na garantia do mínimo existencial através das políticas públicas devem ensejar um controle judicial, pois “a assistência social aos necessitados faz parte dos deveres mais evidentes de um Estado Social”⁴⁴.

É possível deduzir que a reserva do possível não é capaz de descaracterizar a omissão do poder estatal em relação à implementação de políticas públicas que visam garantir os direitos sociais. Isso ocorre porque os parâmetros constitucionais que estabelecem o mínimo indispensável para a dignidade humana não podem ser ignorados pelo setor público. Conseqüentemente, a justificativa de falta de recursos não se configura como um argumento válido para excluir a possibilidade de intervenção do Judiciário na efetivação necessária das políticas públicas, como leciona Torres:

A política pública se torna indispensável, e a decisão judicial deve obrigar à implementação da policy pelos poderes políticos (Legislador e Executivo). A insistência do Judiciário brasileiro no adjudicar bens públicos individualizados (ex. remédios), ao revés de determinar a implementação da política pública adequada, tem

⁴² BARCELLOS, Ana Paula. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 236.

⁴³ OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 199-200.

⁴⁴ SCHWABE, Jürgen. **Cinquenta anos de jurisprudência do tribunal constitucional federal alemão**. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2005, p. 828.

levado à predação da renda pública pelas elites, a exemplo do que acontece em outros países⁴⁵.

Ademais, em contraposição à teoria da reserva do possível coexistem o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais que “representa a materialização dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-se normativo e o ser da realidade social”⁴⁶. Incumbe à Administração a obrigação de concretizar os direitos sociais dos cidadãos, ao passo que recai sobre o Judiciário a árdua tarefa de apreciar os atos administrativos à luz dos direitos fundamentais. Convém salientar que esse mister não pode ser tido como uma forma de judicialização da política⁴⁷, porquanto o Judiciário, diante de situações extremamente gravosas, prementes e injustas, não possui outra alternativa senão aplicar a norma resguardando direitos sociais. Diante dessas considerações, é inadequado considerar o orçamento público como uma esfera imune à intervenção judicial, vez que a referida atuação é crucial para assegurar a tutela dos direitos fundamentais dos indivíduos. Dessa maneira, “é importante assinalar a necessidade de que a decisão judicial seja criativa, use de razoabilidade na avaliação das possibilidades do orçamento público e fixe prazos razoáveis e compatíveis com a execução orçamentária”⁴⁸. A proteção ao núcleo essencial dos direitos fundamentais não poderá ser desamparada sob o argumento da teoria da reserva do possível, atuando o Judiciário quando os demais poderes usarem da discricionariedade para ferir preceitos legais. Os postulados antagônicos mais frequentes também são descritos de forma concisa por Marília Lourido dos Santos:

a) As políticas públicas parecem estar em um setor intermediário entre a lei e o ato administrativo que raramente apresenta efeitos concretos. A necessidade de aprovação de leis que importem em planos, programas etc. geraria uma demanda pesada para o legislativo. b) Necessidade de um extenso suporte institucional com a finalidade de realizar um controle finalístico fora do judiciário. c) falta de uma cultura cívica formatada na democracia dificulta a participação do povo. d) Os partidos políticos encontram-se enfraquecidos, pois se afastaram da ideologia. e) *Existência de normas e princípios com indeterminação e vagueza.* f) *O controle da constitucionalidade envolve atos e não atividades que são expressas por meio de programas ou políticas, o que sinaliza que interferência jurisdicional nesta área será pontual.* g) *O controle judicial das políticas públicas esbarra nos óbices relacionados ao princípio da separação dos poderes*⁴⁹. (grifo nosso).

⁴⁵ TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Orgs.). **Direitos fundamentais, orçamento e reserva do possível**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 69-86.

⁴⁶ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993, p. 79.

⁴⁷ BARUFFI, Helder. **Direitos fundamentais sociais: estudos em homenagem aos 60 anos da declaração universal dos direitos humanos e aos 20 anos da Constituição Federal**. Dourados: UFGD, 2009, p. 235.

⁴⁸ Ibidem, p. 235.

⁴⁹ SANTOS, Marília Lourido dos. **Interpretação constitucional no controle judicial das políticas públicas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006, p. 89-90.

Em que pese o princípio da separação dos poderes ser rotineiramente utilizado para considerar impróprio o controle judicial das políticas públicas, é elementar verificar que esse argumento não se sustenta – como ensina Boldrini, a separação dos poderes não corresponderá apenas à contenção de um poder por outro, mas ao contrário, a nova separação significará também a intervenção ou a cooperação entre os poderes com o intuito de garantir a igualdade material e os direitos sociais⁵⁰. Dessa forma, a separação dos poderes não implica um isolamento absoluto entre as funções estatais, mas uma colaboração harmônica entre elas. O controle judicial de políticas públicas deve ser vislumbrado como uma forma de garantir o trabalho harmônico entre os poderes, que terá como resultado prático evitar que eventuais excessos ou omissões prejudiquem a sociedade como um todo.

Em termos conclusivos, pode-se notar que, em virtude do atual panorama neoconstitucionalista, é natural e esperado que os “espaços de interseção e fricção” entre o Judiciário e os demais poderes seja intensificado, conforme adverte Luís Roberto Barroso⁵¹. A indispensável delimitação do âmbito de atuação legítima de cada poder deve realçar, porém, que fronteiras demarcatórias não devem ser fixas e engessadas, devido à “existência dinâmica e pendular”⁵² dos intercâmbios entre esses poderes, com respaldo constitucional. Assim, extrai-se que a separação dos poderes não se constitui em plausível pretexto para coibir o controle judicial das políticas públicas.

3.3 DA LEGITIMIDADE E DOS PARÂMETROS PARA O CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A evidência mais factual da legitimidade para o controle judicial de políticas públicas encontra-se na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45, sendo tida como um *leading case* que transformou a jurisprudência a respeito do assunto. Na sua fundamentação, são enumerados os conceitos e parâmetros mais relevantes sobre o tema:

EMENTA. ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE

⁵⁰ BOLDRINI, Rodrigo Pires da Cunha. **Garantia dos direitos e separação dos poderes**. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 255.

⁵¹ BARROSO, Luís Roberto. **Direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 383-386.

⁵² *Ibidem*, p. 383-386.

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". NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO "MÍNIMO EXISTENCIAL". VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO).

[...] a ação constitucional em referência, considerado o contexto em exame, qualifica-se como instrumento idôneo e apto a viabilizar a concretização de políticas públicas, quando, previstas no texto da Carta Política, tal como sucede no caso (EC 29/2000), venham a ser descumpridas, total ou parcialmente, pelas instâncias governamentais destinatárias do comando inscrito na própria Constituição da República.

Essa eminente atribuição conferida ao Supremo Tribunal Federal põe em evidência, de modo particularmente expressivo, a dimensão política da jurisdição constitucional conferida a esta Corte, que não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais - que se identificam, enquanto direitos de segunda geração, com as liberdades positivas, reais ou concretas (RTJ 164/158-161, Rel. Min. CELSO DE MELLO) -, sob pena de o Poder Público, por violação positiva ou negativa da Constituição, comprometer, de modo inaceitável, a integridade da própria ordem constitucional:

[...] É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, "Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976", p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo.

Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático.

[...] 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, *cumprе 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 [...] aí, então, *justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado - e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico -, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado. Extremamente pertinentes, a tal propósito, as observações de ANDREAS JOACHIM KRELL ("Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha", p. 22-23, 2002, Fabris):*

Em princípio, o Poder Judiciário não deve intervir em esfera reservada a outro Poder para substituí-lo em juízos de conveniência e oportunidade, querendo controlar as opções legislativas de organização e prestação, a não ser, excepcionalmente, quando haja uma violação evidente e arbitrária, pelo legislador, da incumbência constitucional.

No entanto, parece-nos cada vez mais necessária a revisão do vetusto dogma da Separação dos Poderes em relação ao controle dos gastos públicos e da prestação dos serviços básicos no Estado Social, visto que os Poderes Legislativo e Executivo no

Brasil se mostraram incapazes de garantir um cumprimento racional dos respectivos preceitos constitucionais.⁵³ (grifos nosso)

Dessa forma, observa-se que a aplicação das políticas públicas compete primordialmente aos Poderes Legislativo e Executivo; contudo, as incumbências constitucionais são – em circunstâncias delimitadas – transferidas ao Poder Judiciário, quando os poderes competentes não cumprem as responsabilidades político-jurídicas que lhes cabem e acabam comprometendo a efetividade e integridade dos direitos sociais. O papel ativo do Pretório Excelso na efetivação dessas políticas corrobora a compreensão doutrinária previamente explanada, encontrando-se em maior consonância com a atual concepção acerca da amplitude da jurisdição constitucional.

Esse ponto se relaciona com o fato de que as normas constitucionais programáticas devem possuir eficácia. Segundo Crisafulli, as normas constitucionais programáticas terão uma eficácia indireta, enquanto princípios gerais de interpretação das normas legislativas, cujo significado deve ser estabelecido na dúvida e segundo consentido pela formulação textual⁵⁴.

Expõe Ana Paula de Barcelos que, em essência, há três critérios a serem utilizados para ponderar sobre os parâmetros no controle judicial de políticas públicas. Em primeiro lugar, existem os *parâmetros puramente objetivos*, que estão conexos com a quantidade de recursos que serão aplicados nas políticas públicas. Nessa perspectiva, cabe ao Judiciário analisar se o montante de recursos aplicado nas políticas públicas é compatível com as exigências impostas pelo texto constitucional. Segundo a autora, esse critério é o mais simples, sendo necessário:

(i) apurar a quanto correspondem os percentuais referidos pela Constituição em matéria de saúde e educação, considerando a arrecadação dos impostos referidos nos dispositivos e o valor total da receita gerada pelas contribuições; e (ii) verificar se tais recursos estão efetivamente sendo investidos em políticas públicas vinculadas aos fins constitucionais⁵⁵.

O segundo parâmetro está vinculado ao *resultado final esperado da atuação estatal* e versa sobre a determinação de quais são os bens mínimos que o Estado deve fornecer a fim de promover a dignidade humana. Para tanto, é imperativo que o Estado desenvolva políticas públicas que visem à oferta desses bens a todas as pessoas, especialmente àquelas que se encontram em condições de vulnerabilidade. A definição desses bens deve ser pautada em um

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45/DF**. Relator Ministro Celso de Mello. Data de julgamento: 29.04.2004; Data de publicação: 04.05.2004.

⁵⁴ CRISAFULLI, Vezio. **La Costituzione e le sue disposizione di principio**. Milano: A. Giuffrè, 1952, p. 72.

⁵⁵ BARCELOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 240, p. 83-105, 2005.

processo democrático extenso, que envolva a participação da sociedade civil e de especialistas de diversas áreas, não só da seara jurídica.

O terceiro parâmetro *envolve o controle da própria definição das políticas públicas a serem implementadas*, associado aos meios escolhidos pelo Poder Público para realizar as metas constitucionais. Envolve, por conseguinte, além do processo para alcançar as metas constitucionais, a definição das próprias metas⁵⁶.

Diante do exposto, verifica-se que o controle judicial de políticas públicas é uma medida legítima, vez que se baseia em parâmetros consistentes e tem como objetivo a melhoria do contexto social e econômico brasileiro, sem transgredir a sinérgica atuação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Tal arranjo representa uma via de acesso à efetivação dos direitos conferidos pelo texto constitucional, evidenciado o saliente protagonismo do Poder Judiciário na consecução da justiça social e na promoção de uma sociedade mais equitativa.

⁵⁶ BARCELOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. *Revista de Direito Administrativo*, v. 240, p. 83-105, 2005.

4 CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA JUSTIÇA DO TRABALHO

No presente capítulo, serão analisados aspectos conceituais e principiológicos relativos à jurisdição e competência no âmbito da Justiça do Trabalho. Adicionalmente, será demonstrada as possibilidades de cabimento dos instrumentos processuais para controle judicial das políticas públicas, tais como a ação civil pública destinada ao resguardo de direitos difusos ou coletivos, o mandado de segurança coletivo, além do importante papel exercido pelo Ministério Público do Trabalho na defesa de políticas públicas equânimes.

4.1 JURISDIÇÃO E COMPETÊNCIA

O exame etimológico da palavra jurisdição demonstra sua derivação do latim, mais precisamente da expressão *juris dictio* (dizer o direito), isto é, proferir o direito diante de um conflito de interesses. Portanto, trata-se de “função atribuída a terceiro imparcial de realizar o direito de modo imperativo e criativo, reconhecendo, efetivando, protegendo situações jurídicas concretamente deduzidas, em decisão insuscetível de controle externo”⁵⁷.

O conceito de jurisdição sofreu diversas alterações ao longo dos séculos, porquanto a matéria é remota e precede temporalmente o fenômeno da positivação do direito⁵⁸. Atualmente, sua definição transcende questões puramente jurídicas e são considerados também aspectos sociológicos e políticos, como esclarece Ada Pellegrini, Carlos de Araújo e Candido Rangel:

Para caracterizar a jurisdição, muitos critérios foram propostos pela doutrina tradicional, apoiada sempre em premissas exclusivamente jurídicas e despreocupada das de caráter sociopolítico. Hoje a perspectiva é substancialmente outra, na medida em que a moderna processualística busca a legitimidade do seu sistema na utilidade que o processo e o exercício da jurisdição possam oferecer à nação e às suas instituições. Daí a segura diretriz no sentido de afirmar os escopos sociais e políticos da jurisdição e especialmente o escopo de pacificação com justiça⁵⁹.

Nessa óptica, jurisdição é simultaneamente *poder, função e atividade*. O poder configura-se como manifestação da capacidade estatal de decidir com caráter impositivo e

⁵⁷ DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**. 18. ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 155.

⁵⁸ SILVESTRI, Gaetano. Poteri dello stato (divisione dei). **Enciclopedia del Diritto – vol. XXXIV**. Milano: Giuffrè, 1985, p. 699.

⁵⁹ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel. **Teoria geral do processo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 149-150.

compelir o cumprimento das decisões. No que tange à função, revela a responsabilidade dos órgãos estatais de contribuir na pacificação de conflitos interindividuais. A atividade denota o conjunto de atos do magistrado no curso do processo, concretizando o poder e cumprindo a função legalmente atribuída; no entanto, somente se legitima por meio do devido processo legal⁶⁰.

Em relação às características da jurisdição, é possível citar a *substitutividade*, na lição de Chiovenda, segundo a qual o Estado, ao exercer sua jurisdição, suplanta, por meio de uma atividade própria, as atividades das partes envolvidas no conflito levadas ao seu conhecimento⁶¹. Assim, a substitutividade garante a pacificação social, tendo em vista que faculta à coletividade a resolução de seus conflitos de maneira justa e definitiva por terceiro imparcial estranho a lide.

Entretanto, a concepção de Chiovenda de que a jurisdição consiste na aplicação rígida da norma não é adotada na contemporaneidade, pois a doutrina a considera como ação também criativa. Os magistrados devem promover a participação de todos os sujeitos processuais para o emprego imparcial e equitativo da jurisdição⁶². Logo, a legitimidade perpassa por juízo válido de acordo com a estrutura legal, ou seja, “a ausência de investidura implica óbice intransponível para o exercício da jurisdição, pressuposto processual da própria existência do processo”⁶³.

Igualmente a *imperatividade* expressa um dos predicados da jurisdição, significando que as decisões judiciais têm força coercitiva. Em sua ausência, as sentenças estariam sujeitas à irrelevância; por outras palavras, há no ato jurisdicional uma determinação da vontade da lei *in concreto*, uma definição de direito diante dos fatos com manifesta autoridade⁶⁴. Por conseguinte, a doutrina delinea como outro atributo a *definitividade*, o que significa obrigatoriedade de respeito à decisão que pacificou o conflito entre as partes envolvidas, primordialmente em virtude da sua imutabilidade, já que a coisa julgada material é fenômeno privativo das decisões jurisdicionais⁶⁵.

⁶⁰ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel. **Teoria geral do processo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 149.

⁶¹ CHIOVENDA, Giuseppe. **Principias de derecho procesal civil – tomo 1**. Madrid: Reus, 2000, p. 373.

⁶² PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Jurisdição e pacificação: limites e possibilidades do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluri-individuais**. Curitiba: CRV, 2017, p. 49.

⁶³ GONÇALVES, Marcos Vinicius Rios. **Direito processual civil esquematizado**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 103.

⁶⁴ THEODORO JÚNIOR, Humberto. Jurisdição e competência. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 38, p. 145-182, 2000.

⁶⁵ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil: volume único**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 29.

A *inércia* jurisdicional encontra-se positivada no art. 2.º do Código de Processo Civil. O princípio preconiza que o magistrado somente atuará quando provocado, guardadas as devidas exceções. Referente à questão, ensina Ovídio Baptista que "a jurisdição, diz-se, é uma função inerte que só se põe em movimento quando ativada por aquele que invoca a proteção jurisdicional do Estado"⁶⁶.

Outrossim, temos ainda a *lide* como elemento caracterizador da jurisdição. Em seu conceito clássico descrito por Carnelutti, o termo é fixado como um conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida⁶⁷. Todavia, devido à sua evolução temporal, a jurisdição passou a abranger questões que transcendem o aspecto simplista do conflito individual de interesses, que o autor acima referido originalmente estabeleceu no desenvolvimento do seu arcabouço teórico.

Dentro dessa premissa, de acordo com José Maria Tesheiner, o conceito de jurisdição adotado por Carnelutti não é condizente com a ação civil pública para a proteção de interesses difusos e coletivos, ou a ação popular para anular ato lesivo ao patrimônio público, ou ao mandado de injunção que, por falta de norma regulamentadora, torne inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais⁶⁸. Apartadas as características embrionárias da jurisdição, faz-se útil diferenciá-la da competência. Nesse âmbito, todo magistrado é detentor de jurisdição, porém, nem todos são habilitados como competentes para a realização do julgamento de determinada lide, como explica Humberto Theodoro Junior:

A competência é justamente o critério de distribuir entre os vários órgãos judiciários as atribuições relativas ao desempenho da jurisdição. Houve época em que se confundiam os conceitos de jurisdição e competência. Em nossos dias, porém, isto não mais ocorre entre os processualistas, que ensinam de maneira muito clara que a competência é apenas a medida da jurisdição, isto é, a determinação da esfera de atribuições dos órgãos encarregados da função jurisdicional. [...] A definição da competência se faz por meio de normas constitucionais, de leis processuais e de organização judiciária. Os critérios legais levam em conta a soberania nacional, o espaço territorial, a hierarquia de órgãos jurisdicionais, a natureza ou o valor das causas, as pessoas envolvidas no litígio⁶⁹.

A definição moderna de jurisdição e competência ratifica a possibilidade de controle judicial de políticas públicas na Justiça do Trabalho, em razão de as metas se relacionarem com melhorias sociais:

⁶⁶ SILVA, Ovídio A. Baptista da. **Teoria geral do processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 62.

⁶⁷ "la lite è il conflitto di interessi tra due persone qualificato della pretesa dell'una e della resistenza dell'altra" CARNELUTTI, Francesco. **Principi del processo penale**. Napoli: Morano, 1960, p. 93.

⁶⁸ TESHEINER, José Maria; MILHORANZA, Mariângela Guerreiro. Jurisdição, hoje, no Brasil. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 2, n. 5, Porto Alegre, p. 204-218, 2008.

⁶⁹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. Jurisdição e competência. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 38, p. 145-182, 2000.

A afirmação de que através da jurisdição o Estado procura a realização do direito material (escopo jurídico do processo), sendo muito pobre em si mesma, há de coordenar-se com a ideia superior de que os objetivos buscados são, antes de mais nada, objetivos sociais: trata-se de garantir que o direito objetivo material seja cumprido, o ordenamento jurídico preservado em sua autoridade e a paz e ordem na sociedade favorecidas pela imposição da vontade do Estado. O mais elevado interesse que se satisfaz através do exercício da jurisdição é, pois, o interesse da própria sociedade (ou seja, do Estado enquanto comunidade)⁷⁰.

Os fins almejados pela jurisdição constituem objeto de controvérsia. Defende-se a perspectiva, no presente trabalho, de que a teorização deve estribar-se nas exigências de proteção dos direitos individuais e coletivos. O Estado monopoliza o poder de coerção e aplica os ditames da ordem constitucional aos casos concretos levados ao seu conhecimento; conseqüentemente, os instrumentos processuais devem ser utilizados com o objetivo de satisfação do tutelado e da sociedade de forma geral. A concretização dos direitos sociais e proteção dos direitos fundamentais encontra-se com um dos grandes desafios do Poder Judiciário, que deve empregar os instrumentos jurisdicionais para efetivação das políticas públicas.

4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS NA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

Malgrado seja factual a exploração do trabalho infantil na sociedade contemporânea, esse fenômeno tem raízes remotas, com registros históricos destacando sua ocorrência em diferentes épocas. Na Inglaterra, ocorreu o amplo emprego de crianças nas atividades de mineração e produção têxtil, sujeitas a jornadas extenuantes e circunstâncias laborais desumanas, que ocasionaram a aprovação da primeira lei de proteção ao trabalho no mundo: *act for preservation of health and moral apprentices employed in cotton and others mills*, de 1802. O diploma legal estabeleceu duração máxima da jornada de trabalho infantil em 12 horas, além de proibir o trabalho noturno⁷¹.

⁷⁰ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel. **Teoria geral do processo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 151.

⁷¹ “As jornadas de trabalho, de até quatorze e dezesseis horas, monotonamente repetidas, são extremas para qualquer idade; aplicadas, como o foram por vezes, a crianças de até oito e nove anos, em oficinas e minas, e ainda de idades inferiores na indústria têxtil, constituíram um dos episódios mais tristes e lamentáveis da história da economia, o grande escândalo moral da Revolução Industrial, e mais, caso se considere que a razão básica de sua utilização foi rigorosamente econômica, a saber, a de conseguir economizar nos custos, pelos salários baixos tradicionalmente pagos ao trabalho infantil (...). Na indústria têxtil britânica, os aprendizados começavam aos sete anos e, em determinadas comarcas, as crianças trabalhavam desde os cinco, desde os quatro anos, desde que os

O trabalho infantil não apenas priva a criança de seu direito à educação e recreação, mas também interfere diretamente em todas as esferas de seu desenvolvimento, acarretando prejuízos significativos no aspecto físico, uma vez que é submetida a condições incompatíveis com sua estrutura fisiológica. Conseqüentemente, afeta negativamente o desenvolvimento psicoemocional da criança, podendo desencadear traumas e dificuldades na formação de vínculos afetivos, devido às condições adversas e inadequadas presentes no ambiente laboral competitivo e hostil.

Em relação à proteção jurídica dos direitos fundamentais da criança e do adolescente na sociedade moderna, vislumbra-se sua importância e particularização em vários instrumentos internacionais e em normas de jurisdição constitucional e infraconstitucional. O processo de valorização da dignidade nas etapas iniciais do desenvolvimento humano fomentou a elaboração dos referidos instrumentos normativos.

São evidenciadas duas normativas da Organização Internacional do Trabalho (OIT), entidade incumbida de emitir e fiscalizar as diretrizes relacionadas ao tema em esfera global, a saber: a Convenção 182, que aborda as formas mais nocivas de trabalho infantil, e a Convenção 138, que estipula critérios de idade mínima para admissão trabalhista e obriga os Estados-partes a seguir uma política nacional de prevenção e erradicação do trabalho na infância, ambas ratificadas pelo Brasil. Não obstante a existência classificatória das piores formas de trabalho estabelecidas pela OIT, que prejudicam o desenvolvimento moral e psicológico das crianças e adolescentes, urge ressaltar o exposto por Luciana Rocha Leme:

Há que se salientar que a afirmação da existência de formas piores de exploração de trabalho infantil não significa que haja outras formas de trabalho infantil que sejam toleráveis, mas sim, que se deve priorizar uma série de ações para a erradicação imediata destas formas de exploração pela gravidade de suas conseqüências. É necessário que se compreenda que todas as formas de trabalho infantil são prejudicadas ao desenvolvimento das crianças, mas em certas condições, os prejuízos ocasionados pelas piores formas podem tornar-se irreversíveis. Este entendimento mostra o caráter complementar da Convenção nº 182 em relação à Convenção nº 138⁷².

A legislação brasileira dispõe como idade mínima para o trabalho os 16 anos, tal como prescrito no artigo 7º, inciso XXXIII, da Carta Magna, e no artigo 403 da CLT, excetuando-se

considerassem capazes de atenção e obediência, em situação de escravidão virtual – para que o mestre ‘fizesse com ela o que quisesse’. Vide OLEA, Manoel Alonso. **Introdução ao direito do trabalho**. Curitiba: Gênese, 1997, p. 333-335.

⁷² LEME, Luciana Rocha. **Políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil no campo**. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2012, p. 73.

desse parâmetro a hipótese de aprendizes⁷³. Esses estão autorizados a trabalhar a partir dos 14 anos; contudo, desde que observados os princípios presentes no art. 63 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. O aludido diploma legal estabelece: a) garantia de acesso e frequência obrigatória ao ensino regular; b) atividade compatível com o desenvolvimento do adolescente; c) horário especial para o exercício das atividades.

De acordo com o previsto no artigo 3º do Estatuto, é necessário assegurar à criança e ao adolescente, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, de modo a lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, com condições de liberdade e de dignidade. Todo esse arcabouço legal está em consonância com a teoria da proteção integral, sintetizada em:

A proteção integral tem como fundamento a concepção de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, frente à família, à sociedade e ao Estado. Rompe com a ideia de que sejam simples objetos de intervenção no mundo adulto, colocando-os como titulares de direitos comuns a toda e qualquer pessoa, bem como de direitos especiais decorrentes da condição peculiar de pessoas em processo de desenvolvimento⁷⁴.

Os dados recentes fornecidos pela OIT, no transcurso de 2020, confirmam um número astronômico de 160 milhões de crianças e adolescentes com idades entre 5 e 17 anos, submetidas ao trabalho infantil no mundo. Dessas, cerca de 79 milhões estavam sujeitas a atividades consideradas perigosas e insalubres, pondo em iminente risco sua integridade física, segurança e bem-estar moral. A exploração de crianças e adolescentes é mais frequentemente encontrada em regiões rurais. Segundo as estimativas existem 122,7 milhões de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil em áreas rurais e 37,3 milhões em locais urbanos. A incidência de trabalho infantil no ambiente rural (13,9%) é quase três vezes maior quando comparada ao meio urbano (4,7%). O relatório demonstra também que, sem uma ação célere, aproximadamente 140 milhões de crianças ainda estarão em situação de trabalho infantil em 2025 e 125 milhões em 2030⁷⁵.

Um estudo realizado pela fundação ABRINQ no Brasil, através de informações oriundas do IBGE, revelou que 1,26 milhões de adolescentes estavam em situação de trabalho infantil

⁷³ Com fundamento no art. 428 da CLT e seguintes, o contrato de aprendizagem é o contrato de trabalho especial, acertado por escrito e por prazo determinado no qual o empregador se compromete a assegurar ao maior de 14 e menor de 24 anos, inscrito em programa de aprendizagem, formação técnico-profissional, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico. A idade máxima permitida para celebrar contrato de aprendizagem passou a ser de até 24, não se aplica a aprendizes com deficiência, ou seja, poderão ser contratados como aprendizes mesmo com idade superior a 24 anos, ademais o contrato de aprendizagem não poderá ser estipulado por mais de 2 (dois) anos, exceto quando se tratar de aprendiz portador de deficiência.

⁷⁴ CURY, Munir; PAULA, Paulo Afonso Garrido de; MARÇURA, Jurandir Norberto. **Estatuto da criança e do adolescente anotado**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 21.

⁷⁵ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Global estimates 2020, trends and the road forward**. New York: ILO, 2021, p. 22-35.

no quarto trimestre de 2021, com 640 mil realizando atividades da lista das piores formas do trabalho infantil⁷⁶. Essa conjuntura merece especial atenção do poder público, tendo em vista que o país assinou um acordo, na Organização das Nações Unidas (ONU), no qual se comprometeu a erradicar todas as formas de trabalho infantil até 2025.

Por essa razão, com o objetivo de combater esse quadro social, foi instituído, em 2016, o Projeto Resgate à Infância, que consiste em uma iniciativa do Ministério Público do Trabalho com o propósito de erradicar o labor infantil. Está estruturado em torno de três bases principais: 1) profissionalização, por meio da aprendizagem profissional; 2) políticas públicas; 3) educação, por meio do programa MPT na Escola. O eixo designado "Políticas Públicas" tem ênfase central na efetivação ou reestruturação das políticas públicas em nível municipal. Suas metas abrangem a articulação de uma rede de proteção com a identificação dos problemas e vulnerabilidades sociais recorrentes no município, prevendo também a implementação de medidas públicas concretas de enfrentamento trabalho infantil, mediante a celebração de termos de ajustamento de conduta ou por meio de ações civis públicas⁷⁷.

O Tribunal Superior do Trabalho detém recentes precedentes jurisprudenciais nos quais é afirmada a competência da Justiça do Trabalho para julgar pedidos do Ministério Público do Trabalho que visam compelir municípios brasileiros a elaborar e implementar políticas públicas destinadas a combater e erradicar o trabalho infantil. Foi decidido, *in verbis*:

EMENTA:RECURSO DE EMBARGOS REGIDO PELAS LEIS 13.015/2014 E 13.467/2017. COMPETÊNCIA MATERIAL DA JUSTIÇA DO TRABALHO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL E PROFISSIONALIZAÇÃO DOS ADOLESCENTES. **Cinge-se a controvérsia à competência da Justiça do Trabalho para apreciar e julgar ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho**, que visa à implementação de políticas públicas por parte do município para garantir direitos ou interesses coletivos de crianças e adolescentes relacionados à erradicação do trabalho infantil e à exploração irregular do trabalho do adolescente, bem como a realização de políticas públicas outras destinadas à educação e profissionalização de crianças e adolescentes. Trata-se de matéria decidida por esta Subseção conforme *leading case* E-RR-44-64.2013.5.09.0009, Relator Ministro Alberto Luiz Bresciani, DEJT de 18/12/2020 e, com igual sentido e coerência, o julgamento no E-RR-589-86.2011.5.23.0051, DEJT de 26/3/2021. Ao Poder Público cabe a discricionariedade dentro dos parâmetros constitucionais e dos tratados de direitos humanos de conceber e elaborar políticas públicas que conciliem a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, tendo por fim assegurar existência digna segundo os ditames da justiça social (art. 170 da Constituição). Tal discricionariedade não é, porém, absoluta, dado que a Carta Maior estabelece princípios a serem observados, entre eles a busca do pleno emprego em

⁷⁶ ABRINQ. **O Trabalho Infantil a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral**. Disponível em: <https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/crianca-e-adolescente/t_rabalho_infantil/o_trabalho_infantil_a_partir_da_pnad_continua_trimestral_9-6.pdf> Acesso em: 31 mai. 2023

⁷⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Programa Resgate à Infância - Eixo Educação - MPT na Escola**. Disponível em: <<https://www.prt9.mpt.mp.br/81-informe-se/publicacoes/projeto-mpt-na-escola/1716-programa-resgate-a-infancia-eixo-educacao-mpt-na-escola>> Acesso em: 15 abr. 2023.

sintonia com a redução das desigualdades sociais (art. 170, VII e VIII). **Em ocasiões várias, o Supremo Tribunal Federal tem proclamado que essa parametrização da atividade política submete-se a controle jurisdicional** (cfr. ARE 727864 A GR / PR, citando precedentes: RTJ 174/687 – RTJ 175/1212-1213 – RTJ 199/1219-1220). A Justiça do Trabalho está vocacionada à apreciação das causas – como a causa sob exame – que envolvem o trabalho humano, pois assim o poder constituinte, originário e derivado, estabeleceu no art. 114 da Constituição, com destaque para os incisos I e IX na espécie. A omissão do Poder Judiciário – em nosso caso, a omissão da Justiça do Trabalho – poderá implicar inclusive a responsabilização internacional do Estado brasileiro, conforme precedente da Corte Interamericana de Direitos Humanos acerca da proteção a crianças (caso Villagran Morales e outros vs. Guatemala). Posição revista do Relator em atenção aos judiciosos fundamentos adotados pela jurisprudência dialeticamente construída sobre o tema. Recurso de embargos conhecido e parcialmente provido⁷⁸.

As crianças e adolescentes são sujeitos de direitos subjetivos declarados no âmbito normativo como deveres, e o Poder Público possui algumas formas de prover sua efetiva garantia. Precipuamente, pode prover materialmente certas necessidades ou interesses, o que é geralmente realizado por intermédio das políticas públicas, especialmente nas áreas da educação e saúde. Adicionalmente, alguns órgãos são especialmente designados para servirem como instrumentos de garantia, podendo ser utilizados mecanismos processuais para tanto, como o Ministério Público. É imperativo empreender um esforço consistente e contínuo no sentido de promover a erradicação do trabalho infantil, situando ações e políticas de longo prazo voltadas a esse propósito essencial na atual conjuntura brasileira.

4.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO

A escravidão é tão antiga quanto a história registrada, uma constante que advém de conflitos bélicos, intolerância religiosa e outras questões de natureza social e racial, com papel relevante nas mais variadas estruturas sociopolíticas como o Império Romano e os Estados Unidos do século XIX⁷⁹. No Brasil, a Lei Áurea, promulgada em 13 de maio de 1888, representou um momento ímpar na história do país, colocando fim ao horror do regime escravista amparado pelo manto da legalidade. Joaquim Nabuco descreve a constante exposição à violência:

A vida, do berço ao túmulo, literalmente, debaixo do chicote é uma constante provocação dirigida ao animal humano, e à qual cada um de nós preferiria, mil vezes,

⁷⁸ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Processo n. 0024325-63.2014.5.24.0096**. Relator Ministro Augusto César Leite de Carvalho; Órgão julgador: SDI-I do TST; Data de julgamento: 04.11.2021; Data de publicação: 03.12.2021.

⁷⁹ FINLEY, Moses. **Escravidão antiga e ideologia moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1991, p. 73.

a morte. Quem pode, assim, condenar o suicídio do escravo como covardia ou deserção? [...] Ninguém compete em sofrimento com esse órfão do destino, esse enjeitado da humanidade, que antes de nascer estremece sob o chicote vibrado nas costas da mãe, que não tem senão os restos do leite que , ocupada em amamentar outras crianças, pode salvar para o seu próprio filho, que cresce no meio da abjeção da sua classe, corrompido, desmoralizado, embrutecido pela vida da senzala, que aprende a não levantar os olhos para o senhor, a não reclamar a mínima parte do seu próprio trabalho, impedido de ter uma afeição, uma preferência, um sentimento que possa manifestar sem receio, condenado a não possuir a si mesmo inteiramente uma hora só na vida e que por fim morre sem um agradecimento daqueles para quem trabalhou tanto, deixando no mesmo cativeiro, na mesma condição, cuja eterna agonia ele conhece, a mulher, os filhos, os amigos, se os teve!⁸⁰

O escravo na sociedade atual, segundo Kevin Bales, é a “pessoa mantida por violência ou ameaça de violência para exploração econômica”⁸¹. Segundo o autor, a escravidão possui três retratos. A primeira é conceituada como servidão permanente (*chattel slavery*), na qual os indivíduos são tratados como propriedade, sendo verificável sua ocorrência em países do oeste africano, nações árabes e também na Mauritània. Por conseguinte, outra modalidade é a servidão por dívida (*debt bondage*), onde não é definida a duração ou a natureza do serviço e o trabalho realizado não é capaz de reduzir a dívida original, comumente praticada na Índia e no Paquistão. A escravidão contratual (*contract slavery*) é caracterizada pela oferta de emprego, mas o contrato é usado de forma fraudulenta para enganar a vítima e criar uma relação de trabalho que formalmente parece legítima; contudo, o empregado tem sua liberdade tolhida, não sendo remunerado. Trata-se segunda forma de escravidão mais frequente em termos percentuais, identificada principalmente no Brasil, partes do subcontinente indiano, países do sudeste asiático e em nações árabes⁸². Em sentido semelhante, Camargo de Melo disserta a respeito das formas degradantes de trabalho:

1 – Utilização de trabalhadores, através de intermediação de mão-de-obra pelos chamados “gatos”; 2 – Utilização de trabalhadores, através de intermediação de mão-de-obra pelas chamadas “fraudoperativas” (designação dada àquelas cooperativas de trabalho fraudulentas); 3 – Utilização de trabalhadores, aliciados em outros Municípios e Estados, pelos chamados “gatos”; submissão às condições precárias de trabalho pela falta ou inadequado fornecimento de boa alimentação e água potável; 4 – alojamento sem as mínimas condições de habitação e falta de instalações sanitárias; 5 – falta de fornecimento gratuito de instrumentos para a prestação dos serviços; 6 – falta de fornecimento gratuito de equipamentos de proteção individual (chapéus, botas, luvas, caneleiras, etc. ...); 7 – falta de fornecimento de materiais de primeiros socorros; 8 – não utilização de transporte seguro e adequado aos trabalhadores; 9 – não cumprimento da legislação trabalhista, desde o registro do contrato na CTPS 10

⁸⁰ NABUCO, Joaquim. **O abolicionismo**. Brasília: Senado Federal, 2003, p. 45-54.

⁸¹ BALES, Kevin. **Disposable people: new slavery in the global economy**. Los Angeles: University of California Press: 1999, p. 280.

⁸² Ibidem, p. 19-20.

– falta de exames médicos admissionais e demissionais, até a remuneração ao empregado.⁸³

Dessarte, apesar de alguns teóricos liberais, como Adam Smith, terem postulado que o capitalismo era incapaz de manter a escravidão, em virtude de ser menos vantajoso para a produção mercantil⁸⁴, tal premissa não encontrou respaldo nos registros históricos. Ademais, é inegavelmente claro a instituição da escravidão atualmente, coexistindo o capitalismo com o regime escravista e suas variantes em certos setores da economia. De acordo com Dale Tomich, o capitalismo é propício para diversas modalidades de trabalho, remuneradas ou não. O autor defende que escravidão foi utilizada expressivamente para alavancar a margem produtiva, embora o sistema econômico do capital não necessite dela:

Teoricamente, o capital requer para o seu desenvolvimento uma dada massa de mercadorias em circulação e uma dada divisão do trabalho, mas não 'requer' necessariamente a escravidão. Marx, portanto, trata a escravidão como uma contingência externa e a exclui da exposição lógica. No entanto, historicamente, a escravidão foi uma meio-chave para expandir a produção de mercadorias, criando um mercado mundial e fornecendo as condições substantivas para o desenvolvimento da forma capital-trabalho assalariado⁸⁵.

O caso do trabalhador José Pereira Ferreira contra o Estado brasileiro na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em 1994, fomentou o surgimento de políticas públicas voltadas ao combate à escravidão no Brasil. Esse episódio encerrou-se em solução amistosa com a indenização de R\$ 52 mil à vítima⁸⁶. Com isso, o país ratificou a existência de trabalho escravo em 1995, perante a OIT, o que fez com que ações mais concretas para fiscalização do trabalho escravo fossem adotadas após a fundação dos Grupos Especiais de Fiscalização Móvel do Ministério do Trabalho e Emprego. Os grupos atuam em todo o território nacional, tendo sido reconhecida sua importância, pelas Nações Unidas, em 2016, como instrumentos imprescindíveis para o combate ao trabalho escravo contemporâneo no Brasil⁸⁷.

⁸³ MELO, Luís Antônio Camargo de. Premissas para um eficaz combate ao trabalho escravo. **Revista do Ministério Público do Trabalho**, ano XIII, n. 26, p. 11-33, set. 2003.

⁸⁴ Adam Smith enfatiza que o escravismo é incompatível com o sistema capitalista por ser mais oneroso manter um escravo que um trabalhador livre. Vide SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas – vol. 1**. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 130.

⁸⁵ TOMICH, Dale. **Pelo prisma da escravidão: trabalho, capital e economia mundial**. São Paulo: Edusp, 2011, p. 42-43.

⁸⁶ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório n. 95/03. Petición: 11.289. Solução Amistosa. José Pereira vs. Brasil**. Disponível em <<https://cidh.oas.org/annualrep/2003p ort/brasil.11289.htm>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

⁸⁷ NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Trabalho escravo**. Brasília: ONU, 2016, p. 5-8.

Conquanto tenham existido avanços significativos, com concretização de 68,41% das metas do 1º Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo⁸⁸, a CIDH julgou outro caso relativo à exploração de trabalho em regime análogo à escravidão, envolvendo trabalhadores brasileiros. O processo resultou na condenação internacional do Estado brasileiro, através de sentença proferida em 20 de outubro de 2016, por violação à Convenção Americana de Direitos Humanos. A responsabilização está baseada na transgressão das seguintes normas:

D) do direito a não ser submetido a escravidão e tráfico de pessoas, estabelecido no artigo 6.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação aos artigos 1.1, 3, 5, 7, 11, 22 e 19 do mesmo instrumento; II) ao artigo 6.1 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, ocorrida no marco de uma situação de discriminação estrutural histórica em razão da posição econômica; III) das garantias judiciais de devida diligência e de prazo razoável, previstas no artigo 8.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento e, IV) do direito à proteção judicial, previsto no artigo 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação aos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento⁸⁹.

No tocante ao aspecto jurisprudencial, o Tribunal Superior do Trabalho tem empregado legislação de natureza constitucional e tratados internacionais para tipificar o trabalho sob circunstâncias análogas à escravidão, em detrimento do artigo 149 do Código Penal, ainda que se utilize de termos estabelecidos no tipo penal⁹⁰. Nesse sentido, é possível vislumbrar que o controle judicial é uma ferramenta que permite aos órgãos jurisdicionais avaliar a legalidade e a efetividade das políticas implementadas pelo ente público, inclusive aquelas relacionadas ao combate do trabalho escravo. O monitoramento e avaliação sistemática garantem que as decisões administrativas estejam em conformidade com a legislação e as normas internacionais de direitos humanos.

⁸⁸ COSTA, Patrícia Trindade. **Combatendo o trabalho escravo contemporâneo: o exemplo do Brasil**. Brasília: OIT, 2010, p. 181-182.

⁸⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Trabalhadores Fazenda Brasil Verde vs. Brasil**. Costa Rica, 20 out. de 2016. p. 4-5. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf>. Acesso em: 18 abr. de 2023.

⁹⁰ MIRAGLIA, Livia Mendes Moreira. O trabalho escravo na perspectiva do Tribunal Superior do Trabalho. **Revista Faculdade de Direito da UFMG**, n.77, Belo Horizonte, p. 125-144, jul./dez. 2020.

5 INSTRUMENTOS PROCESSUAIS PARA TUTELA JURISDICIONAL DOS DIREITOS METAINDIVIDUAIS

Conquanto uma parcela da doutrina subestime a experiência romana das *actionis popularis*⁹¹, é no direito romano que se deparam com os mais antigos vestígios históricos a respeito das demandas coletivas. O direito exercido na Roma antiga figura como a referência mais longínqua de tais ações. Não obstante a existência de ações com teor coletivo em épocas remotas, foi apenas na sociedade pós-industrial, com o expressivo aumento da comunicação e com as mudanças ocasionadas pela Segunda Guerra Mundial, que as ações coletivas assumiram um papel fundamental, como leciona Sérgio Shimura:

[...] com o surgimento da sociedade de massa, que caracteriza a civilização pós-industrial, as relações jurídicas ultrapassaram a esfera puramente individual para afetar grupos de pessoas, determináveis ou não, exigindo a transformação do direito, material ou processual, e principalmente a mudança de mentalidade, de postura e de cultura⁹².

Para acompanhar as mutações sociais, o Estado ajustou progressivamente a normatização legal. Célia Lessa Kerstenetzky expõe a existência de fases de inovação constitucional: inicialmente, ocorreu o período de *bem-estar corporativo* (1930–1964), momento em que se estruturaram as legislações previdenciárias e trabalhistas; em sequência adveio a fase de *universalismo básico* (1964–1984), ampliando a abrangência previdenciária para um grupo excluído, além de permitir a participação privada nos serviços de saúde. Por último nasceu a fase denominada de *universalismo estendido*, após a Constituição Federal de 1988, com cobertura previdenciária não contributiva, políticas de valorização do salário mínimo e o desenvolvimento do Sistema Único de Saúde⁹³.

⁹¹ André Vasconcelos Roque enfatiza sobre a questão que a “existência das *actionis popularis* é praticamente ignorada pela doutrina americana, tendo desaparecido até mesmo dos manuais de direito romano.” Vide: ROQUE, André Vasconcelos. **Class actions, ações coletivas nos Estados Unidos: o que podemos aprender com eles?** Salvador: Juspodivm, 2013, p. 26-27. Sobre a questão também ensina Nelson Nery Jr que o “fenômeno da existência dos direitos metaindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos) não é novo, pois já era conhecido dos romanos. Nem a terminologia ‘difusos’ é nova. Com efeito, as *actiones populares* do Direito romano, previstas no Digesto 47, 23, 1, que eram ações essencialmente privadas, destinavam-se à proteção dos interesses da sociedade. Qualquer do povo podia ajuizá-las, mas não agia em nome de direito individual seu, mas como membro da comunidade, como defensor desse mesmo interesse público.” NERY JÚNIOR, Nelson. O processo do trabalho e os direitos individuais homogêneos. **Revista LTr: legislação do trabalho**. v. 64, n. 2, p. 151–160, fev./2000.

⁹² SHIMURA, Sérgio. **Tutela coletiva e sua efetividade**. São Paulo: Método, 2006, p. 33.

⁹³ KERSTENETZKY, Celia Lessa. **Estado de bem-estar social na idade da razão**. São Paulo: Elsevier, 2012, p. 181.

A finalidade intrínseca do Estado Social é a fomentação dos direitos sociais como um componente essencial da cidadania, pois o indivíduo e a coletividade devem dispor de instrumentos processuais idôneos como as ações coletivas para serem empregados em situações de negligência por parte da administração pública. Essa estrutura apresenta contornos de um Estado em rede⁹⁴, tendo em vista que a conexão de órgãos e entidades na execução de políticas públicas englobam também uma maior participação democrática.

Os direitos transindividuais ou metaindividuais estão acima dos interesses privados e se referem a toda a coletividade. Dentre suas características se evidencia a indeterminação dos sujeitos, a indivisibilidade do objeto, a intensa litigiosidade interna e a transição ou mutação no tempo e no espaço⁹⁵. Cappelletti e Garth destacam as dificuldades para proteção dos direitos difusos:

O problema básico que eles apresentam – a razão de sua natureza difusa – é que, ou ninguém tem direito de corrigir a lesão a um interesse coletivo, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar essa correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação. [...] Outra barreira se relaciona precisamente com a questão da reunião. As várias partes interessadas, mesmo quando lhes seja possível organizar-se e demanda, podem estar dispersas, carecer de necessária informação ou simplesmente ser incapazes de combinar uma estratégia comum. [...] Em suma, podemos dizer que, embora as pessoas na coletividade tenham razões bastantes para reivindicar um interesse difuso, às barreiras a sua organização podem, ainda assim, evitar que esse interesse seja unificado e expresso⁹⁶.

Nesse contexto, o autor apresenta as denominadas ondas renovatórias para os problemas de acesso ao Judiciário. A primeira tinha por escopo promover a assistência judiciária aos necessitados, eliminando os obstáculos econômicos que impediam os menos favorecidos de acessar o sistema de justiça. A segunda objetivava consagrar a representação dos interesses difusos, adaptando o processo às novas demandas sociais e jurídicas. Nessa premissa, surgem as ações coletivas, que visam aprimorar o acesso coletivo à justiça. Os mecanismos processuais tradicionais se tornaram insuficientes para solucionar as controvérsias decorrentes da massificação das relações sociais. Por fim, a terceira onda⁹⁷ buscava articular uma concepção

⁹⁴ “Estado em rede” é uma expressão popularizada por Manuel Castells em 1999 para caracterizar a integração dos órgãos públicos e a sociedade na execução de políticas públicas. Segundo o autor, a “governança é realizada numa rede, de instituições políticas que partilham a soberania em vários graus, que se reconfigura a si própria numa geometria geopolítica variável. Denominei isto como conceito de Estado em rede. Não é o resultado das mudanças tecnológicas, mas a resposta à contradição estrutural entre o sistema global e o Estado nacional”. Vide CARDOSO, Gustavo; CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede do conhecimento à ação política**. Brasília: Imprensa Nacional, 2005, p. 26.

⁹⁵ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 153.

⁹⁶ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, p. 26-27.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 31 e ss.

mais abrangente do acesso à justiça, cujo propósito está ancorado no conjunto amplo de instituições e mecanismos utilizados prevenir os conflitos nas sociedades modernas.

5.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A JUSTIÇA DO TRABALHO

A ação civil pública foi concebida como um mecanismo procedimental destinado à salvaguarda dos interesses difusos, inibindo ou reprimindo prejuízos ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de relevância artística, estética, histórica, turística e paisagística, bem como infrações à ordem econômica, nos moldes do artigo primeiro da Lei n. 7.347/1985. Trata-se de instrumento nuclear para efetivação dos interesses transindividuais, como esclarece Eduardo Carvalho:

Todavia, o perfil do Estado Contemporâneo, comprometido com a implementação de programas sociais, demandou o alargamento da garantia do acesso à justiça, para acolher tutela dessa nova categoria de interesses, de modo que o Judiciário passou a ter de assumir novas funções e a enfrentar situações que, anteriormente, lhe seriam consideradas alheias. [...]Por isso, diz-se que as demandas coletivas são uma modalidade de participação direta da sociedade no exercício do poder (atendendo ao princípio da democracia participativa, consagrada no art. 1º, §1º da CF/88), agindo o Ministério Público (assim como os demais co-legitimados à ação civil pública) como "porta-voz" de interesses dispersos na sociedade⁹⁸.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 129, inciso III, ampliou o escopo da ação civil pública ao acrescentar a faculdade de o Ministério Público direcioná-la para a proteção de “outros interesses difusos e coletivos”. Deste modo, a jurisprudência dos tribunais superiores tem reconhecido a utilização da ação civil pública para defesa de diversos tipos de direitos individuais homogêneos, com base em relevante interesse social. Segundo Luiz Vianna Werneck, esta ação demonstra uma “valorização da esfera pública como instância de promoção de integração social e o papel ético pedagógico atribuído ao Direito, suas instituições e procedimentos na formação da cidadania”⁹⁹. Dessarte, a ação civil pública tem por escopo suprir determinadas necessidades sociais, quais sejam:

- (I) a desigualdade das partes (enquanto o processo tradicional pressupõe a sua igualdade – que, em certos casos, se torna não mais uma presunção, mas uma ficção)
- (II) a necessidade de criação de mecanismo para a defesa de grupos sociais (corpos intermediários), que são cada vez mais importantes na sociedade contemporânea, com

⁹⁸ CARVALHO, Eduardo Santos de. Ação civil pública: instrumento para a implementação de prestações estatais positivas. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 20, p. 67-92, jul./dez. 2004.

⁹⁹ WERNECK, Luiz Vianna; BAUMANN, Marcelo Burgos. Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de ação civil pública. **Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 4, Rio de Janeiro, p. 777-843, 2005.

a substituição dos indivíduos pelos grupos e respectivas entidades representativas; (III) o papel que o processo assume como “instrumento de participação popular” na fiscalização da aplicação do Direito; (IV) a necessidade de atendimento eficaz e rápido à justiça social¹⁰⁰.

Para abranger e prover todas essas demandas, o legislador trouxe a legitimidade ativa *concorrente* nas ações coletivas, na medida em que existem várias entidades habilitadas ao seu ajuizamento. Cada legitimado pode atuar individualmente, sem carecer de autorização dos demais, com o litisconsórcio entre eles sendo puramente facultativo. Os legitimados ativos da ação civil pública são o Ministério Público, Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista e a associação que, concomitantemente, esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano e com inclusão, entre suas finalidades institucionais, da proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, nos termos do art. 5º da Lei n. 7.347/1985.

Nesse cenário de judicialização dos conflitos sociais, em que desponta o desafio do poder público de preservar os direitos previstos constitucionalmente, em face de uma realidade social em constante mutação, constata-se que o processo assume papel basal com o seu caráter instrumental. A Justiça do Trabalho será dotada de competência para julgar um litígio sempre que esse se fundamentar na transgressão do princípio do valor social do trabalho¹⁰¹, como ocorre em diversas circunstâncias fáticas:

No âmbito trabalhista, são comuns ações civis públicas com os seguintes temas, apenas a título exemplificativo: (a) exploração de trabalhadores em condição análoga à de escravo e em condições degradantes; (b) utilização de trabalho de crianças e adolescentes com idade inferior a 16 (dezesesseis) anos, salvo na condição de aprendizes, a partir dos 14 (catorze) anos; (c) exploração do trabalho de adolescente com idade inferior a 18 (dezoito) anos em condições de risco, insalubres ou perigosas, com jornada noturna e extraordinária; (d) prática de condutas discriminatórias e/ou abusivas no âmbito das relações laborais, tais como tratamento diferenciado em razão de gênero, cor, raça, idade, orientação sexual, religião, etc [...] (o) ausência de elaboração e implementação de políticas públicas para efetivação de direitos fundamentais trabalhistas, etc¹⁰².

¹⁰⁰ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnold; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 308.

¹⁰¹ “Correlato ao princípio da dignidade da pessoa humana há o princípio do valor social do trabalho. Na verdade, desde o Tratado de Versalhes (art. 427, n. 1), o trabalho humano não poderia ser objeto de mercancia, ou seja, o trabalho não é uma mercadoria. O trabalho tem um valor social. Mas para ter um valor social, o trabalho deve propiciar a dignificação da pessoa por meio de um trabalho decente. Violam o princípio em causa todas as formas de trabalho em regime de escravidão, o trabalho infantil, o trabalho degradante, o trabalho em jornada exaustiva, os assédios moral e sexual etc”. Vide LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de direito do trabalho**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 129.

¹⁰² LACERDA, Rosângela Rodrigues Dias de. Ministério Público do Trabalho. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/389/edicao-1/ministerio-publico-do-trabalho>. Acesso em: 01 maio. 2023.

Logo, as ações civis públicas de competência da Justiça do Trabalho buscam em essência a concretude dos princípios e direitos constitucionais, visto que, através do combate a formas degradantes de trabalho, pode-se alcançar progressivamente condições sociais melhores para toda a coletividade. Como salienta Mauricio Godinho Delgado, “compreender o Direito do Trabalho, contemporaneamente, é estudar e compreender, antes de tudo, o sentido da matriz constitucional de 1988, em particular o rol de seus princípios constitucionais do trabalho”¹⁰³. O exercício do trabalho digno sob o resguardo da Carta Magna é um direito básico e as ações civis públicas são instrumentos eficazes para sua proteção frente a violações da dignidade da pessoa humana, na medida em que obrigam, através da força coercitiva do Estado, o respeito aos diplomas normativos.

5.2 MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

A Constituição de 1988 foi o marco normativo que introduziu o mandado de segurança coletivo no direito pátrio. O instituto não se diferencia do mandado de segurança individual no que diz respeito à natureza do provimento jurisdicional¹⁰⁴; entretanto, foram estruturados com propósitos distintos, porquanto o mandado de segurança coletivo é destinado à tutela jurisdicional de direitos que naturalmente transcendem a esfera individual.

O mandado de segurança tem como base a proteção de direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*. Nessa perspectiva, para Pontes de Miranda, “direito líquido e certo é aquele que não desperta dúvidas, isento de obscuridades, que não precisa ser aclarado com o exame de provas em dilações, que é de si mesmo, concludente e inconcusso”¹⁰⁵. Portanto, em face de ilegalidade ou abuso de poder sofrida, ou em iminente risco de sofrê-la por parte de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público, o mandado de segurança será o remédio constitucional adequado.

¹⁰³ DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019, p. 227.

¹⁰⁴ “a Carta recentemente promulgada, em sua tendência de garantir direitos por meios diversificados, não criou um instituto novo, nem mesmo ampliou do todo o universo dos titulares do direito à garantia. Limitou-se, isto sim, a agrupar determinados indivíduos e dar ao grupo a capacidade processual. No mais, o mandado de segurança coletivo é o mesmo mandado de segurança, adornado com um adjetivo”. Vide SIDOU, José Maria Othon. **Habeas corpus, mandado de segurança, mandado de injunção, habeas data e ação popular: as garantias ativas dos direitos coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 256.

¹⁰⁵ MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946 – v. 4**. Rio de Janeiro: Henrique Cahen, 1953, p. 368.

A Carta Magna dispõe no art. 5º, inciso LXX, que o mandado de segurança coletivo deve ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional ou organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados. Apesar de o Ministério Público estar ausente no rol de legitimados da Constituição Federal, a jurisprudência é pacífica no sentido de declarar a legitimidade ativa do Ministério Público para impetrar mandado de segurança, com a finalidade de promover a defesa dos interesses transindividuais e do patrimônio público material ou imaterial.

O remédio heroico foi esquematizado para resolver um impasse que acontecia de forma costumeira na prática forense. De acordo com Celso Agrícola Barbi, "centenas ou até milhares de pessoas tinham necessidade de requerer mandado de segurança em defesa de direito subjetivo individual de cada um"¹⁰⁶. Para resolver esse problema, Alexandre de Moraes explica que o constituinte tinha por objetivo simplificar o acesso ao Judiciário quando facultou que as pessoas jurídicas, como os sindicatos, pudessem defender os interesses de seus membros e associados através do *writ* coletivo, além de evitar múltiplas ações idênticas que ocasionariam morosidade na prestação jurisdicional¹⁰⁷.

A exigência de pré-constituição da prova está inserida no mandando de segurança e se relaciona ao momento de preparação, ou seja, deve possuir lapso temporal anterior ao processo¹⁰⁸. Desse modo, ainda que o termo “pré-constituída” não se encontre na Lei n. 12.016/2009, trata-se de um elemento caracterizador fundamental do *mandamus*, em razão de não ser admissível a dilação probatória, sob pena de ser extinto o processo sem julgamento de mérito caso não seja a inicial instruída com o direito líquido e certo desde logo, com fundamento no art. 10, “caput”, do supracitado diploma legal.

A legitimidade passiva é da autoridade pública ou pessoa física no exercício de atribuições do poder público que tenha agido com ilegalidade ou abuso de poder, conforme se extrai do art. 1º do dispositivo em comento. A norma escrita atual conservou a mesma redação da antiga lei que tratava do mandado de segurança. O tema se manifesta como uma questão de debate na doutrina, segundo Luiz Fux:

[...] há diferentes entendimentos sobre quem de fato é o legitimado passivo no *mandamus* sintetizados em quatro correntes, a saber: a primeira sustenta que a

¹⁰⁶ BARBI, Celso Agrícola. **Do mandado de segurança**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 236.

¹⁰⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 162.

¹⁰⁸ “Pela sede de sua preparação, as provas são pré-constituídas, como as provas emprestadas e os documentos em geral, que já foram formados e existem antes e fora do processo; ou constituídas, que são aquelas a serem formadas no curso do próprio processo (prova testemunhal, depoimento pessoal, perícias, inspeções judiciais).” Vide DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil – vol. III**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 92.

legitimidade passiva é da pessoa jurídica a que pertence a autoridade coatora uma vez que o agente ocupante do cargo público é o responsável pelo ato que submete a pessoa jurídica à condição de ré; a segunda corrente argumenta que o próprio agente coator seria o legitimado passivo; a terceira corrente, por sua vez, entende que há um litisconsórcio entre o agente coator e a pessoa jurídica a ele vinculada; e a quarta e última corrente sustenta que o agente coator é mero informador no processo.¹⁰⁹

Impende sublinhar a impossibilidade de impetração do mandado de segurança contra lei em tese. Assim, não é cabível em face de ato normativo considerado abstratamente, pois é incapaz de provocar lesão a direito líquido e certo, conforme orientação da Súmula 266 do Supremo Tribunal Federal. O prazo para ajuizamento do mandado de segurança é de 120 dias após o impetrante ter ciência do ato a ser impugnado¹¹⁰. A extinção do direito de usar o *writ* mandamental em decorrência da consumação do prazo decadencial não deve provocar como consequência a perda do direito material ameaçado ou violado. Além disso, por objetivar oferecer uma resposta célere do estado, o mandado de segurança é classificado como de rito especial sumaríssimo¹¹¹.

Através da análise do instituto, é possível presumir sua importância para o ordenamento jurídico pátrio, com possível aplicabilidade em matéria de controle de políticas públicas, que frequentemente tratam de direitos difusos:

[...] a vida social é mais rica e preñe de fatos inéditos do que pode imaginar o legislador, o administrador ou o Estado-Juiz. Por esta razão, nada impede a interposição de mandado de segurança coletivo, por sindicato, na Justiça do Trabalho, visando o controle de políticas públicas cujos beneficiários são membros de uma determinada categoria. Por exemplo, se editado um ato normativo pelo Chefe do Poder Executivo Federal, no qual seja instituída política pública que reduza impostos na contratação de empresa meramente intermediadora de mão de obra, fomentando a terceirização ilícita de determinado setor da economia, o sindicato da categoria dos empregados poderá ingressar com mandado de segurança coletivo, para defesa dos interesses daquela categoria específica. É indubitável que a ação mandamental também atingiria, ainda que de modo transversal, o interesse difuso, porquanto a suposta política pública também consubstanciaria fraude ao próprio regime de emprego; todavia, o interesse versado seria coletivo em sentido estrito¹¹².

¹⁰⁹ FUX, Luiz. *A legitimatio ad causam* no mandado de segurança. **Justiça & Cidadania**, Rio de Janeiro, n. 165, p. 18-22, maio, 2014.

¹¹⁰ “120 dias afigura-se-nos prazo suficiente para quem se sentir injustamente agredido, até porque basta o justo receio a impetração.” FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 149.

¹¹¹ “O mandado de segurança é uma ação constitucional de rito próprio sumaríssimo, destinada a proteger direito líquido e certo, ameaçado ou violado por ato praticado ilegalmente ou com abuso de poder, concedendo-se a ordem para que o coator cesse imediatamente a ameaça ou a violação”. Vide DIREITO, Carlos Alberto Menezes. **Manual do mandado de segurança**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 21. Em sentido semelhante, “é ação civil de rito sumário especial”. Vide MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 31.

¹¹² LACERDA, Rosângela Rodrigues Dias de. **Controle de políticas públicas na Justiça do Trabalho**. Curitiba: CRV, 2012, p. 228-229.

Como enfatizado, é evidente que o mandado de segurança coletivo ostenta a possibilidade de funcionar como um instrumento ativo para o controle judicial de políticas públicas na Justiça Laboral. O *writ* mandamental colabora na concretização de direitos difusos estabelecidos na Carta Magna, embora não tenha sido completamente explorado. Assim, ostenta um amplo espaço de utilização em diversos cenários, como exemplificado.

5.3 A IMPORTÂNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO NO CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Carta Magna afirma que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis – art. 127, *caput*, da CF de 1988. Por conseguinte, o dispositivo constitucional consubstanciado no artigo 127, §1º, preceitua que a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional são princípios institucionais do Ministério Público.

A unidade, segundo a concepção exposta por Mazzili, “significa que os membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção de um só chefe”¹¹³. Baseado nesse entendimento, cada integrante do Ministério Público exprime a voz da instituição como um todo, desde que se atenha ao escopo de suas atribuições específicas. Essa interpretação não anula a existência de ramificações que, mediante uma análise ordenada, estabelecem as esferas de competência de cada membro. Por outro lado, Carlos Henrique Bezerra Leite esclarece a indivisibilidade do *parquet* no sentido de que os membros de um mesmo Ministério Público podem ser substituídos uns pelos outros (desde que não seja de forma arbitrária ou ilegal), sem que haja alteração subjetiva na relação jurídica processual da qual participe a instituição¹¹⁴. Por fim, a independência funcional estabelece que nenhum outro poder pode interferir na organização ou gestão administrativa e financeira da instituição, assim como na autonomia funcional dos seus membros.

O *parquet* laboral emergiu como órgão concentrado na defesa da sociedade de maneira contundente, através do resguardo dos direitos fundamentais trabalhistas, em efetiva mudança

¹¹³ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do ministério público**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 155.

¹¹⁴ LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Ministério público do trabalho: doutrina, jurisprudência, prática**. São Paulo, LTr, 1998, p. 37.

de perfil institucional proporcionada pela Constituição Federal de 1988¹¹⁵. Dentre as diversas competências e atribuições conferidas pelo art. 83 da Lei Complementar n. 75/1993, destaca-se a ação civil pública, prevista no inciso III do mencionado dispositivo, que prevalece como a ferramenta mais relevante para o controle judicial de políticas públicas.

Constata-se na legislação que o *parquet* exerce um papel preponderante na implementação e controle de políticas públicas na Justiça do Trabalho. O trabalho realizado pelo órgão ministerial trabalhista transcende o mero aspecto judicial, abrangendo também a esfera extrajudicial, especialmente na erradicação do trabalho infantil e no combate ao trabalho escravo, porquanto são questões que ainda demandam grande atuação do poder público. Nesse sentido, determinadas áreas são consideradas imperativas no âmbito das políticas públicas de caráter trabalhista, constituindo verdadeiros objetivos institucionais, como aduz Carlos Henrique Bezerra Leite:

O MPT tem priorizado algumas áreas de atuação institucional em defesa da ordem jurídico-trabalhista: a) erradicação do trabalho infantil e regularização do trabalho do adolescente [...]; b) combate a todas as formas de discriminação no trabalho [...]; c) erradicação do trabalho escravo ou forçado e regularização do trabalho indígena; d) regularização das relações de trabalho, por meio de audiências públicas [...] e a exigência constitucional do concurso público; e) defesa do meio ambiente do trabalho [...].¹¹⁶

A atuação extrajudicial negocial é o método mais apropriado para solucionar problemas de alta complexidade relacionados às políticas públicas. O debate sobre matérias controversas como os ajustes orçamentários, os prazos para implementação, e a conciliação entre demandas presentes se torna mais simples e conveniente através da atuação extrajudicial negocial. Entre os instrumentos estratégicos de ação ministerial extrajudicial, existem aqueles mais céleres, fundamentados no diálogo consensual entre as partes.

Utilizando-se dos instrumentos extrajudiciais como a instauração de inquéritos civis, pactuação de acordos extrajudiciais, expedição de recomendações, assinatura de termos de ajuste de conduta (TAC), realização de audiências públicas, etc. O MPT pode realizar progressos na seara de políticas públicas sem uma dependência imobilizante do poder judiciário. A destinação dos recursos provenientes de multas pelo descumprimento do TAC ao

¹¹⁵ “Para a definição deste novo perfil institucional do Ministério Público foi decisiva a atuação eficaz e articulada dos seus membros no período da reconstitucionalização do país, numa clara mostra do ativismo político que viria marcar a instituição nas décadas seguintes. as associações estaduais de membros do Ministério Público, congregadas na CONAMP - Confederação Nacional das Associações do Ministério Público - promoveram uma grande mobilização da categoria a respeito de sua futura conformação constitucional e na defesa de suas prerrogativas.” CASAGRANDE, Cássio. **Ministério público e a judicialização da política**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008, p. 104.

¹¹⁶ LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito Processual do Trabalho**. 8. ed. São Paulo: LTr, 2010. p. 165-166

Fundo de Amparo Trabalhador (FAT) é um ponto de discussão jurisprudencial e doutrinária, tendo em vista a desarmonia com o disposto no diploma legal que disciplina a Ação Civil Pública¹¹⁷.

A institucionalização e operacionalização das políticas de emprego no Brasil constituem-se em desafios que necessitam de uma atuação enérgica do Ministério Público do Trabalho. O órgão desenvolveu políticas públicas de natureza assistencial-preventiva, que empregam mecanismos socioeducativos e de formação profissional para o mercado de trabalho. Segundo organização mundial do Trabalho (OIT), problemas como a carência de acesso a políticas públicas educativas, de transferência de renda, dentre outras, abrem margem para a vulnerabilidade daqueles que buscam emprego, consequentemente, os sujeitam ao aliciamento e à exploração laboral¹¹⁸.

A dissolução desses desafios institucionais e sociais perpassa necessariamente por políticas públicas de emprego e renda. O Projeto Ação Integrada, com atuação do MPT, tem por escopo fornecer assistência a trabalhadores resgatados em situações degradantes ou considerados vulneráveis, por meio de cursos de qualificação profissional para a melhor reinserção do trabalhador no mercado de trabalho. Assim, essas políticas públicas relacionam-se também com combate ao trabalho escravo, reinserindo o indivíduo no mercado de trabalho, fornecendo qualificação profissional com a finalidade de evitar que indivíduo retorne à condição de vulnerabilidade, como explana Rezende:

O fato de haver, na sociedade brasileira, indivíduos que estão na situação de miséria absoluta, favorece, enormemente, não só a indução das pessoas pobres a aceitar serviços que subtraem toda e qualquer dignidade e liberdade dos trabalhadores, mas também a reincidência destes levados pelo desespero de uma vida extremamente precária que os conduzem às condições análogas à de escravo. Muitas vezes, os escravizados que foram resgatados retornam, novamente iludidos por agenciadores, à situação de exploração e de impotência.¹¹⁹

Na Bahia, o projeto Ação Integrada oferece também assistência aos trabalhadores que almejam regressar para suas localidades ¹²⁰. A competência do projeto na articulação e

¹¹⁷ Teles, Izabel Cristina de Almeida. Destinação dos recursos oriundos dos TACs e dos acordos e condenações judiciais. **Boletim Científico Escola Superior Do Ministério Público Da União**, n. 44, p. 71–97. jan./jun. 2015. Disponível em: <<https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/439>> Acesso em: 01 jun. 2023.

¹¹⁸ Organização Internacional do Trabalho (OIT). **Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil**. 1. ed. Brasília: OIT, 2011. p. 62 e 63

¹¹⁹ REZENDE, M. J; e REZENDE, R. C. As dificuldades de erradicação do trabalho escravo no Brasil hoje e a exposição dos muitos desafios postos ao desenvolvimento humano. **Nômadias Revista Crítica de Ciências Sociais y jurídicas**. Especial: América Latina. Madri, Mediterranean Perspectives, p.1-25, 2013.

¹²⁰ COSTA, Patrícia Trindade Maranhão. Por um modelo nacional de prevenção do trabalho escravo? Desafios e conflitos na nacionalização do projeto Ação Integrada. **Revista Sociedade e Estado**. v. 35, n. 3, p. 837-860 set./dez. 2020

integração de políticas educacionais de trabalho, emprego, renda, assistência social e desenvolvimento, distingue-se como um diferencial positivo promovido pelo *parque* laboral. A atuação conjunta do MPT com os atores sociais no desenvolvimento de políticas de emprego se mostra com um dos pilares no combate a condições degradantes de trabalho, promovendo o resguardo a dignidade humana.

6 CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, conclui-se que:

1. O exame de políticas públicas no campo jurídico denota uma interdisciplinaridade expressiva, pois busca reconhecer e situar conexões com a própria ciência política e com isso impede análises superficiais, com ausência de verificação global no que tange aos institutos do direito tradicional.
2. O neoconstitucionalismo é uma corrente teórica que surge em um momento de profundas transformações políticas e sociais, com o objetivo de fortalecer o papel do direito constitucional na proteção dos valores fundamentais. Essas mudanças ocorreram no pós-segunda guerra mundial; desde então, a doutrina tem trabalhado no desenvolvimento e construção do constitucionalismo contemporâneo, com destaque para a interpretação e concretização das normas constitucionais, principalmente os princípios e os direitos fundamentais, ambos polissêmicos.
3. A análise de políticas públicas com base no método científico nasce em virtude do aumento da complexidade dos problemas sociais e da própria organização e estruturação do Estado para resolvê-los.
4. Por meio de gestão participativa, os membros da sociedade civil passam a ser considerados atores fundamentais na construção e implementação das políticas públicas, e não apenas como meros destinatários. Portanto, a participação da sociedade civil na gestão pública permite a construção de políticas eficazes que supram as demandas reais da população.
5. O interesse público deve ter primazia sobre qualquer outro, o bem comum substitui o individualismo outrora imperante, as políticas públicas para proteção de grupos vulneráveis socialmente que possuem acesso difícil ao judiciário se mostram como um dos importantes instrumentos utilizados pelo Estado para a concretização dos valores fundamentais previstos na Carta Magna.
6. Em geral, a tese argumentativa contrária ao controle judicial das políticas públicas guarda íntima relação com a teoria da reserva do possível, que se desdobra em aspectos fáticos e jurídicos. No que se refere aos aspectos fáticos, sustenta-se que o Judiciário não deve exigir a implementação de políticas públicas, tendo em vista as limitações materiais do Estado, como a falta de recursos financeiros, escassez de profissionais na Administração Pública, insuficiência de equipamentos, dentre outras dificuldades naturais. Os aspectos jurídicos se fundam em síntese na necessidade de prévia disposição orçamentária e na teoria da separação dos poderes.

7. A proteção ao núcleo essencial dos direitos fundamentais não poderá ser desamparada sob o argumento da teoria da reserva do possível, atuando o Judiciário quando os demais poderes usarem da discricionariedade para ferir preceitos legais.
8. Verifica-se que o controle judicial de políticas públicas é uma medida legítima, vez que se baseia em parâmetros consistentes e tem como objetivo a melhoria do contexto social e econômico brasileiro, sem transgredir a sinérgica atuação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Tal arranjo representa uma via de acesso à efetivação dos direitos conferidos pelo texto constitucional, evidenciado o saliente protagonismo do Poder Judiciário na consecução da justiça social e na promoção de uma sociedade mais equitativa.
9. As crianças e adolescentes são sujeitos de direitos subjetivos declarados no âmbito normativo como deveres, e o Poder Público possui algumas formas de prover sua efetiva garantia. Precipualemente pode prover materialmente certas necessidades ou interesses, o que é geralmente realizado por intermédio das políticas públicas, especialmente nas áreas da educação e saúde. Adicionalmente, alguns órgãos são especialmente designados para servirem como instrumentos de garantia, que podem utilizar-se dos mecanismos processuais para tanto, como o Ministério Público.
10. Os direitos transindividuais ou metaindividuais estão acima dos interesses privados e referem-se a toda a coletividade. Dentre suas características se evidencia a indeterminação dos sujeitos, a indivisibilidade do objeto, a intensa litigiosidade interna e a tendência a transição ou mutação no tempo e no espaço.
11. A ação civil pública foi concebida como um mecanismo procedimental destinado à salvaguarda dos interesses difusos, inibindo ou reprimindo prejuízos ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de relevância artística, estética, histórica, turística e paisagística, bem como infrações à ordem econômica.
12. A Constituição de 1988 foi o marco normativo que introduziu o mandado de segurança coletivo no direito pátrio. O instituto não se diferencia do mandado de segurança individual no que diz respeito à natureza do provimento jurisdicional; entretanto, foram estruturados com propósitos distintos, porquanto o mandando de segurança coletivo é destinado à tutela jurisdicional de direitos que naturalmente transcendem a esfera individual.
13. Como enfatizado, é evidente que o mandado de segurança coletivo ostenta a possibilidade de funcionar como um instrumento ativo para o controle judicial de políticas públicas na Justiça Laboral.
14. Constata-se na legislação que o *parquet* exerce um papel preponderante na implementação e controle de políticas públicas na Justiça do Trabalho. O trabalho realizado pelo Ministério

Público transcende o mero aspecto judicial, abrangendo também o âmbito extrajudicial, especialmente na erradicação do trabalho infantil e no combate ao trabalho escravo, porquanto são questões que ainda demandam grande atuação do poder público.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Paulo Sérgio Souza. Ativismo judicial no ritualismo processual. **Direito Público**, Brasília, v. 10, n. 57, p. 09-26, 2014.
- ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 1991
- BACHOF, Otto. Nuevas reflexiones sobre la jurisdicción constitucional entre derecho y política. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, a. 19, n. 57, p. 837-852, 1986.
- BALES, Kevin. **Disposable people: new slavery in the global economy**. Los Angeles: University of California Press: 1999.
- BARBI, Celso Agrícola. **Do mandado de segurança**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- BARBOSA, Rui. **Trabalhos jurídicos** – v. 11. Rio de Janeiro: Casa de Cultura Rui Barbosa, 1962.
- BARCELLOS, Ana Paula. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- _____. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 240, p. 83-105, 2005.
- BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009.
- _____. **Direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- _____. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, n. 13, p. 71-91, 2009.
- _____. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.
- _____. A nova interpretação constitucional: ponderação, argumentação e papel dos princípios. **Revista da EMERJ**, v. 6, n. 23, p. 25-75, 2003
- _____. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista da EMERJ**, v. 9, n. 33, p. 43-92, 2006.
- BARUFFI, Helder. **Direitos fundamentais sociais: estudos em homenagem aos 60 anos da declaração universal dos direitos humanos e aos 20 anos da Constituição Federal**. Dourados: UFGD, 2009.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BOLDRINI, Rodrigo Pires da Cunha. **Garantia dos direitos e separação dos poderes**. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental** n. 45/DF. Relator Ministro Celso de Mello. Data de julgamento: 29.04.2004; Data de publicação: 04.05.2004.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Processo n. 0024325-63.2014.5.24.0096**. Relator Ministro Augusto César Leite de Carvalho; Órgão julgador: SDI-I do TST; Data de julgamento: 04.11.2021; Data de publicação: 03.12.2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANELA JÚNIOR, Oswaldo. **A efetivação dos direitos fundamentais através do processo coletivo: um novo modelo de jurisdição**. 2009. Tese (Doutorado em Direito). – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 17-19

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

_____. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CARDOSO, Gustavo; CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede do conhecimento à ação política**. Brasília: Imprensa Nacional, 2005.

Carlos Alberto Menezes. **Manual do mandado de segurança**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

CARNELUTTI, Francesco. **Principi del processo penale**. Napoli: Morano, 1960.

CARVALHO, Eduardo Santos de. Ação civil pública: instrumento para a implementação de prestações estatais positivas. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 20, p. 67-92, jul./dez. 2004.

CARVALHO, Ernani Rodrigues. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 23, p. 115-126, 2004.

CASAGRANDE, Cássio. **Ministério público e a judicialização da política**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Principias de derecho procesal civil** – tomo 1. Madrid: Reus, 2000.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel. **Teoria geral do processo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatório n. 95/03. Petición: 11.289. **Solução Amistosa. José Pereira vs. Brasil**. Disponível em <<https://cidh.oas.org/annualrep/2003p>

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Trabalhadores Fazenda Brasil Verde vs. Brasil**. Costa Rica, 20 out. de 2016. p. 4-5. Disponível em: <<https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/>>

COSTA, Patrícia Trindade Maranhão. Por um modelo nacional de prevenção do trabalho escravo? Desafios e conflitos na nacionalização do projeto Ação Integrada. **Revista Sociedade e Estado**. v. 35, n. 3, p. 837-860 set./dez. 2020

_____. **Combatendo o trabalho escravo contemporâneo: o exemplo do Brasil**. Brasília: OIT, 2010.

CRISAFULLI, Vezio. **La Costituzione e le sue disposizione di principio**. Milano: A. Giuffrè, 1952.

CURY, Munir; PAULA, Paulo Afonso Garrido de; MARÇURA, Jurandir Norberto. **Estatuto da criança e do adolescente anotado**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019.

DIANI, Mario; BISON, Ivano. Organizações, coalizões e movimentos. **Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília**, n. 3, p. 219-250, jan./ jul. 2010.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**. 18. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil – vol. III**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

DURKHEIM, Émile. **Lições de Sociologia**. São Paulo: Martin Fontes, 2002.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

FINLEY, Moses. **Escravidão antiga e ideologia moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1991.

FISCHER, Frank. **Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

FUX, Luiz. A legitimatio ad causam no mandado de segurança. **Justiça & Cidadania**, Rio de Janeiro, n. 165, p. 18-22, maio, 2014.

GONÇALVES, Marcos Vinicius Rios. **Direito processual civil esquematizado**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
GREEN, Craig. An intellectual history of judicial activism. **Emory Law Journal**, v. 58, n. 5, p. 1197-1260, 2009.

JENKINS-SMITH, Hank C.; SAINT-CLAIR, Gilbert K.; WOODS, Brian. Explaining change in policy subsystems: analysis of coalition stability and defection over time. **American Journal of Political Science**, v. 35, n. 4, p. 851-880, 1991.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **Estado de bem-estar social na idade da razão**. São Paulo: Elsevier, 2012.

LACERDA, Rosangela Rodrigues Dias de. **Controle de políticas públicas na Justiça do Trabalho**. Curitiba: Editora CRV, 2012.

LACERDA, Rosangela Rodrigues Dias de. **Ministério Público do Trabalho**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/389/edicao-1/ministerio-publico-do-trabalho>. Acesso em: 01 maio. 2023.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de direito do trabalho**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

_____. **Curso de Direito Processual do Trabalho**. 8. ed. São Paulo: LTr, 2010.

_____. **Ministério público do trabalho: doutrina, jurisprudência, prática**. São Paulo, LTr, 1998.

LEME, Luciana Rocha. **Políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil no campo**. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2012, p. 73.

LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold Dwight. **The policy sciences: recent developments in scope and method**. California: Stanford University Press, 1951.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do Judiciário no estado social de direito. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 113-143.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ ago. 1972.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do ministério público**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. WALD, Arnold; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MEKSENAS, Paulo. **Cidadania, poder e comunicação**. São Paulo: Cortez, 2002.

MELO, Luís Antônio Camargo de. Premissas para um eficaz combate ao trabalho escravo. **Revista do Ministério Público do Trabalho**, ano XIII, n. 26, p. 11-33, set. 2003.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Programa Resgate à Infância - Eixo Educação - MPT na Escola**. Disponível em: <<https://www.prt9.mpt.mp.br/81-informe-se/publicacoes/projeto-mpt-na-escola/1716-programa-resgate-a-infancia-eixo-educacao-mpt-na-escola>> Acesso em: 15 abr. 2023.

MIRAGLIA, Lívia Mendes Moreira. O trabalho escravo na perspectiva do Tribunal Superior do Trabalho. **Revista Faculdade de Direito da UFMG**, n.77, Belo Horizonte, p. 125-144, jul./dez. 2020.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946** – v. 4. Rio de Janeiro: Henrique Cahen, 1953.

MONTESQUIEU, Barão de La Bréde e de. **Do espírito das leis** – v. 1. Coleção “Os Pensadores”. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

NABUCO, Joaquim. **O abolicionismo**. Brasília: Senado Federal, 2003.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Trabalho escravo**. Brasília: ONU, 2016.

NERY JÚNIOR, Nelson. O processo do trabalho e os direitos individuais homogêneos. **Revista LTr: legislação do trabalho**. v. 64, n. 2, p. 151–160, fev./2000.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil: volume único**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

OLEA, Manoel Alonso. **Introdução ao direito do trabalho**. Curitiba: Gênese, 1997.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível**. Curitiba: Juruá, 2008.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil**. 1. ed. Brasília: OIT, 2011. p. 62 e 63

_____. **Global estimates 2020, trends and the road forward**. New York: ILO, 2021. [ort/brasil.11289.htm](https://www.ilo.org/brasil.11289.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2023.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Jurisdição e pacificação: limites e possibilidades do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluri-individuais**. Curitiba: CRV, 2017.

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Direitos fundamentais - legítimas prerrogativas de liberdade, igualdade e dignidade. **Revista da EMERJ**, v. 12, n. 46, p. 126-140, 2009.

REALE, Miguel. **O direito como experiência**. São Paulo: Saraiva, 1968.

REZENDE, M. J; e REZENDE, R. C. As dificuldades de erradicação do trabalho escravo no Brasil hoje e a exposição dos muitos desafios postos ao desenvolvimento humano. **Nômadias Revista Crítica de Ciências Sociais y jurídicas**. Especial: América Latina. Madri, Mediterranean Perspectives, p.1-25, 2013.

SADEK, Maria Tereza. A organização do poder judiciário no Brasil. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). Uma introdução ao estudo da justiça. Rio de Janeiro: **Centro Edelstein de Pesquisas Sociais**, 2010, p. 01-16.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direito e democracia: a reforma global da justiça**. In: PUREZA, José Manuel; FERREIRA, António Casimiro (Orgs.). A teia global: movimentos sociais e instituições. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

_____. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1999.

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

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas: coletânea – vol. 1. Brasília: **Escola Nacional de Administração Pública**, 2006, p. 21-42.

SCHLESINGER JUNIOR, Arthur M. The Supreme Court: 1947. **Fortune**, v. 35, n. 73, p. 73-79, 1947.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018.

SCHWABE, Jürgen. **Cinquenta anos de jurisprudência do tribunal constitucional federal alemão**. Montevideu: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2005.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas - conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning Editores, 2012

SHIMURA, Sérgio. **Tutela coletiva e sua efetividade**. São Paulo: Método, 2006.

SIDOU, José Maria Othon. **Habeas corpus, mandado de segurança, mandado de injunção, habeas data e ação popular: as garantias ativas dos direitos coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, Ovídio A. Baptista da. **Teoria geral do processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SILVESTRI, Gaetano. **Poteri dello stato (divisione dei)**. Enciclopedia del Diritto – vol. XXXIV. Milano: Giuffrè, 1985.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas** – vol. 1. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

TASSINARI, Clarissa. **Jurisdição e ativismo judicial: limites da atuação do judiciário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

TATE, Chester Neal; VALLINDER, Torbjorn. **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.

TELES, Izabel Cristina de Almeida. Destinação dos recursos oriundos dos TACs e dos acordos e condenações judiciais. **Boletim Científico Escola Superior Do Ministério Público Da União**, n. 44, p. 71–97. jan./jun. 2015. Disponível em: <<https://escola.mpu.mp.br/publicacaoe-scientificas/index.php/boletim/article/view/439>> Acesso em: 01 jun. 2023.

TESHEINER, José Maria; MILHORANZA, Mariângela Guerreiro. Jurisdição, hoje, no Brasil. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 2, n. 5, Porto Alegre, p. 204-218, 2008.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Jurisdição e competência. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 38, p. 145-182, 2000.

TOMICH, Dale. **Pelo prisma da escravidão: trabalho, capital e economia mundial**. São Paulo: Edusp, 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Orgs.). **Direitos fundamentais, orçamento e reserva do possível**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 69-86.

WERNECK, Luiz Vianna; BAUMANN, Marcelo Burgos. Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de ação civil pública. **Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 4, Rio de Janeiro, p. 777-843, 2005.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil – ley, derechos, justicia**. Tradução de Marina Gascón. Madrid: Trotta, 2008