

Direitos Fundamentais Sociais na Constituição Brasileira de 1988*

Fundamental Social Rights in the Brazilian Constitution of 1988

José Aroldo da Silva**

RESUMO

As pessoas têm direito a condições materiais mínimas para uma existência social digna. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 consagrou aos indivíduos, em seu artigo. 6º, direitos fundamentais sociais, a exemplo, de educação, saúde, moradia, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados; prestações materiais incidentes sobre recursos financeiros que oneram os cofres públicos. Tais direitos, mesmo estando previstos na Constituição Federal, são, muitas vezes, desrespeitados pelos poderes públicos, que deixam de prestá-los às pessoas, sendo essas obrigadas a recorrer ao Poder Judiciário para que direitos, constitucionalmente, sejam efetivados por força de decisão judicial, quando existe fonte de financiamento prevista na CF/1988.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais Sociais. Existência Social Digna. Reserva do Possível. Condições Materiais Mínimas

ABSTRACT

People have the right to minimum material conditions for a dignified social existence. In this sense, the 1988 Federal Constitution consecrated individuals in their article. 6, fundamental social rights, for example, education, health, housing, work, leisure, security, social security, maternity and child protection and assistance to the homeless; material resources levied on public funds. Although these rights are foreseen in the Federal Constitution, they are often disregarded by the public authorities, which fail to lend them to persons, who are obliged to appeal to the Judiciary so that constitutional rights are enforced by judicial decision, when there is a source of funding foreseen in CF / 1988.

Keywords: Fundamental Social Rights. Worthy Social Existence. Reservation of possible. Minimum Materials Conditions

* Artigo recebido em: 25.04.2016

Artigo aceito em: 30.05.2017

** Mestre em Ciências da Sociedade – UEPB, Advogado. João Pessoa – PB. E-mail: aroldorenovato@gmail.com

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal brasileira de 1988 consagrou aos indivíduos direitos fundamentais sociais, a exemplo, de educação, saúde, moradia, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados; prestações materiais que requerem recursos financeiros e oneram os cofres públicos. Logo, se pergunta como efetivar as referidas prestações -, quando os recursos públicos são escassos frente às demandas ilimitadas da sociedade?

Quando o Poder Público, entenda-se União, Estados, Distrito Federal e Municípios, não supre as carências das pessoas no que se referem à concretização dos direitos fundamentais sociais, esses têm provocado o Poder Judiciário na busca de uma resposta que satisfaça de forma imediata suas necessidades por saúde, educação, moradia, trabalho e segurança.

Esses direitos definidos por Mendes (2012, p. 293) como direitos a prestação material têm “o propósito de atenuar desigualdades de fato na sociedade, visando ensejar que a libertação das necessidades aproveite ao gozo da liberdade efetiva por um maior número de indivíduos. O seu objeto consiste numa utilidade concreta (bem ou serviço).” Segundo o parágrafo primeiro do artigo 5º, da Lex Maior, as normas que definem os direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

Os direitos sociais têm desdobramentos em outros artigos da Carta Magna. A saúde, que “é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (artigo 196, CRFB/1988), tem no Poder Público o seu órgão regulador, fiscalizador e controlador, devendo a execução das ações de saúde ser realizada diretamente pelo setor público ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Os direitos fundamentais sociais devem ser garantidos e efetivados por meio de ações e programas dos poderes públicos, assegurados no plano plurianual, nas leis de diretrizes orçamentárias e nos orçamentos anuais para que fique patente que os recursos para a realização de ações de saúde, educação, moradia, trabalho e demais direitos fundamentais sociais são necessários à configuração do mínimo existencial e garantia da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil. Sabe-se que as pessoas têm direito ao mínimo material para uma existência digna dentro da sociedade.

Nesse mínimo, apontam-se os direitos fundamentais sociais elencados na Carta Magna brasileira, ou seja, direito à educação, saúde, moradia, dentre outros.

Conceituação de Direitos Fundamentais Sociais

A Constituição Federal do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, considerada como a “Constituição Cidadã”, contempla, em seu artigo 6º, os chamados direitos sociais:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (artigo 6º, CRFB/88).

Esses direitos, denominados por Mendes (2010, p. 310), como direitos de segunda geração, são chamados de direitos sociais “não porque sejam direitos de coletividades, mas por se ligarem a reivindicações de justiça social – na maior parte dos casos, esses direitos têm por titulares indivíduos singularizados”.

Segundo Alexy (2008, p. 95) “direitos fundamentais são essencialmente direitos do homem transformados em direito positivo”. Os direitos fundamentais sociais devem ser garantidos e efetivados por meio de ações e programas dos poderes públicos, assegurados no plano plurianual, nas leis de diretrizes orçamentárias e nos orçamentos anuais para que fique patente que os recursos para a realização de ações de saúde, educação, moradia, trabalho e demais direitos fundamentais sociais são necessários à configuração do mínimo existencial e garantia da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil.

Quando o Poder Público, entenda-se União, Estados, Distrito Federal e Municípios, não supre a necessidade dos indivíduos, no que se refere à concretização dos direitos fundamentais sociais, esses têm provocado o Poder Judiciário na busca de uma resposta que satisfaça de forma imediata demandas por saúde, educação, moradia, dentre outras prestações.

Rol dos Direitos Fundamentais Sociais na Constituição Brasileira

Os direitos fundamentais sociais, trazidos no artigo 6º, da Constituição Federal do Brasil de 1988, como esforço para redemocratização, objeto de reconhecimento por documentos internacionais, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ou seja, a saúde, alimentação, habitação, serviços sociais imprescindíveis; necessários a uma vida digna do indivíduo, muitas vezes, são negligenciados pelo Poder Público, situação que move os indivíduos a ajuizarem demandas judiciais para terem esses direitos satisfeitos.

Os direitos sociais têm desdobramentos em outros artigos da Carta Magna. A saúde, que “é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (artigo 196, CFRB/1988), tem no Poder Público o seu órgão regulador, fiscalizador e controlador, devendo a execução das ações de saúde ser realizada diretamente pelo setor público ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

A saúde está associada à seguridade social, que engloba, também, a previdência e assistência social, conforme se constata no artigo 194, da CRFB/1988: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. A seguridade social, que inclui as ações de saúde, será financiada “por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (artigo 195, CFRB/1988).

Financiamento dos Direitos Fundamentais Sociais

Os direitos fundamentais sociais, como prestações destinadas a suprir necessidades da população, a exemplo de saúde, educação, segurança, trabalho, lazer, dentre outros previstos da CFRB/1988, têm custos, necessitando, assim, de recursos financeiros para a sua efetivação. Nesse sentido, a Constituição trouxe em seu texto a previsão legal de como e quais os recursos a serem arrecadados para o custeio dos direitos fundamentais sociais.

As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único, e serão financiadas por toda a sociedade de forma direta e indireta. Segundo a CFRB/1988, o “sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes” (artigo 198, § 1º).

A Constituição Federal prevê a aplicação de percentuais mínimos pelos entes federativos em ações de saúde a serem consignados nos orçamentos anuais, como forma de assegurar à população que tais ações serão efetivadas, uma vez que existem recursos reservados a elas. Assim, a CFRB/1988, quanto aos percentuais mínimos, estabelece no artigo 198, § 2º que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não **podendo ser inferior a 15% (quinze por cento)**.

Quanto aos recursos destinados à aplicação em ações de saúde pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, a Lex Maior reserva à lei complementar, a ser editada, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, a obrigação de estabelecer os percentuais mínimos a serem gastos com os serviços de saúde para a população.

Assim, em 13 de janeiro de 2012, em cumprimento ao mandamento constitucional, o legislador ordinário aprovou a Lei Complementar nº 141, que regulamenta o § 3º do artigo 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo.

A edição da Lei Complementar nº 141/2012 é importante para a consolidação das ações e serviços de saúde, uma vez que, além de estabelecer os percentuais mínimos que cada esfera de governo deve gastar com a efetivação do direito à saúde, assegura, também, o controle social; que é a capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado, no que diz respeito à fiscalização, avaliação e controle dos gastos estatais na direção dos interesses da maioria da população.

A Lei Complementar 141/2012 estabeleceu, para os Estados e Distrito Federal, a aplicação de no mínimo 12% do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação – ITCMD, Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; do produto da arrecadação do imposto da União sobre a renda, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos pelos Estados e Distrito Federal, do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal e do produto da arrecadação do Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI.

Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea "a" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios (artigo 6º, LC 141/2012).

O percentual mínimo estabelecido pela Lei Complementar nº 141/2012 para os Municípios investirem nos serviços de saúde é de 15% do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Urbana – IPTU, do Imposto Sobre Transmissão de Imóveis – ITBI, do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis situados nos respectivos municípios.

Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea "b" do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal (artigo 7º, Lei Complementar nº 141/2012).

Logo, é tarefa difícil ao Poder Público alegar o princípio da reserva do possível para se esquivar da obrigação de efetivar o direito à saúde, uma vez que há lei determinando percentuais mínimos exigidos à concretização de tal direito.

A Constituição Federal de 1988 impõe o dever de proceder à reserva de verbas públicas para atender às demandas relacionadas aos direitos fundamentais sociais necessários a uma vida digna à população, descabendo ao Estado sustentar a ausência de destinação de recursos para fugir aos compromissos constitucionalmente estabelecidos.

A educação, enunciada como direito de todos, a ser ministrada em obediência aos princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, gerida de forma democrática, objetivando a garantia de padrão de qualidade, “é dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (artigo 205, CF/88). Logo, a educação é um mínimo para a existência digna e o vetor que irá nortear as escolhas dos indivíduos, como preconizado na “Carta Cidadã”.

Conforme se depreende do texto da Lex Maior, a educação como direito social de todos os indivíduos, não é apenas dever do Estado, mas também da família, devendo ser incentivada, também, com a colaboração da sociedade.

Para garantir o acesso à educação, como um mínimo existencial a uma vida digna, a Carta Cidadã de 1988 estabeleceu percentuais mínimos de recursos a serem aplicados pelas três esferas de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) na efetivação do direito fundamental social a educação.

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 212, CF/1988).

Conforme se observa, houve uma preocupação do constituinte originário em garantir que o Estado reservasse percentuais mínimos dos recursos arrecadados em impostos para a efetivação de direitos sociais, uma vez que esses conforme entendimento do texto constitucional as normas que definem direitos fundamentais têm aplicação imediata.

Outro direito fundamental social previsto no texto da Constituição Federal é a assistência social. Considerada como direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, sendo realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas das pessoas.

A assistência social, direito fundamental, explicitado no artigo 6º da Constituição Federal, elencado na forma da proteção à maternidade e à infância e a

assistência aos desamparados, também, tem sua forma de financiamento prevista no texto constitucional. Segundo a Constituição Federal, a assistência social, que não depende de contribuição obrigatória, será prestada a quem dela necessitar, tendo por objetivos:

(...) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; - o amparo às crianças e adolescentes carentes; - a promoção da integração ao mercado de trabalho; - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (artigo 203, I a V, CRFB/1988).

As ações do Estado, voltadas à concretização da assistência social, serão financiadas pela sociedade de forma direta e indireta com recursos previstos no orçamento da seguridade social, conforme estabelece o artigo 204, da Constituição Federal, ou seja, “as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes”.

A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, estabelece que os benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nela serão financiados com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das demais contribuições sociais previstas no artigo 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS (artigo 28, Lei nº 8.742/1993).

A referida norma reforça para os indivíduos que necessitem dos benefícios assistenciais a existência de recursos estatais para o financiamento da Assistência Social, ou seja, a instituição dos fundos caracteriza uma forma de gestão transparente e racionalizada de recursos, que contribui para o fortalecimento e visibilidade da Assistência Social no interior da administração pública, bem como para o controle social de toda execução orçamentária e financeira dos recursos a ela destinados.

O Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS é um fundo público de gestão orçamentária, financeira e contábil, que tem como objetivo proporcionar recursos para financiar e gerir serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, sendo os recursos financeiros consignados ao FNAS na Lei Orçamentária Anual de cada ente federativo.

Assim, verifica-se que o direito fundamental social à assistência social tem previsão de financiamento na norma constitucional e infraconstitucional, não cabendo ao Poder Público alegar que não pode atender demandas da assistência social para aqueles que dela necessitar por não dispor de recursos ou previsão orçamentária, uma vez que é imperativo a alocação de recursos para os fins em comento.

A segurança, também, direito fundamental social, tem previsão na Carta Magna de 1988. No artigo 6º, está configurado que a segurança é um direito social. O desdobramento desse direito vem no artigo 144, do referido diploma legal, quando afirma ser a “segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

Os serviços e ações de segurança são realizados por meio de órgãos a exemplo da polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis e das polícias militares e corpos de bombeiros militares.

O financiamento da segurança foi regulamentado pela Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, a qual determinou como recursos que constituirão o referido Fundo os consignados na Lei Orçamentária Anual e nos seus créditos adicionais, as doações, auxílios e subvenções de entidades públicas ou privadas, os decorrentes de empréstimo, as receitas decorrentes das aplicações de seus recursos orçamentários e extra-orçamentários bem como outras receitas.

O direito à moradia, como direito fundamental social, previsto no artigo 6º da CRFB, que deve ser efetivado para a população de menor renda por meio do acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, tem seu financiamento assegurado pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com recursos financeiros advindos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SNHIS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem esgotar a temática dos direitos fundamentais sociais na Constituição Federal, verifica-se que os referidos direitos contemplados na CRFB/88 têm

financiamento assegurado, inclusive com a indicação das fontes de recursos que os custearão, situação que faz com que se deduza que o Estado para alegar que não dispõe de recursos para financiar esses direitos deve demonstrar de forma eficaz.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALEXY, Robert apud BIGOLIN, Giovani. **A reserva do possível como limite à eficácia e efetividade dos direitos sociais**. Publicação em 30 jun. 2004. Disponível em: <<http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br>>. Acesso em: 07 abr. 2015.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 28 nov. 2014.

_____. **Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012**. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2012/decreto-7788-15-agosto-2012-774032-publicacaooriginal-137382-pe.html>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

_____. **Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012**. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 23 dez. 2014.

_____. **Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001**. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP. < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10201.htm>. Acesso em: 12 abr. 2015.

_____. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm>. Acesso em: 12 abr. 2015.

_____. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Lei Orgânica da Assistência Social. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8742-7-dezembro-1993-363163-norma-pl.html>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

BULOS, Uadi Lamego. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. CARTA de Direitos Fundamentais da União Europeia. Disponível em: < http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em: 24 dez. 2014.

DECLARAÇÃO Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm>. Acesso em: 30 dez. 2014.

DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-anteriores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 02 abr. 2015.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos do Homem. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.