

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

SUELEM DA COSTA SILVA

**RELATIVIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NA PERSPECTIVA DAS CRISES
ECONÔMICAS**

SANTA CRUZ DO SUL

2022

SUELEM DA COSTA SILVA

**RELATIVIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NA PERSPECTIVA DAS CRISES
ECONÔMICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Constitucionalismo Contemporâneo.

Professor Orientador: Clovis Gorczewski

SANTA CRUZ DO SUL

2022

SUELEM DA COSTA SILVA

**RELATIVIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NA PERSPECTIVA DAS CRISES
ECONÔMICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Constitucionalismo Contemporâneo.

AVALIAÇÃO

Prof. Dr. Clovis Gorczewsk- UNISC/RS

Prof. Dra. Micheli Irigaray- UNISC/RS

Prof. Dr. Fernando Garcia Moreno Rodriguez- UBU/ES

Santa Cruz do Sul-RS, 09 de dezembro de 2022.

Silva, Suelem da Costa.
Relativização dos direitos sociais na perspectiva das crises econômicas/ por
Suelem da Costa Silva. - Santa Cruz do Sul,
RS: [s.s], 2022
143 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de Santa Cruz do Sul - Programa
de Pós-graduação em Direito - Curso de Direito, 2022.
Orientador: Prof. Clovis Gorczewski.

1.Direitos sociais. 2.Políticas Públicas. 3. Capitalismo. 4. Direito
Constitucional.

**“Onde existe uma necessidade, nasce um direito.”
Eva Perón**

RESUMO

As crises econômicas inserem os indivíduos em uma situação de vulnerabilidade que dificulta o acesso a renda digna e o acesso aos bens e serviços que proporcionam a subsistência humana. Destaca-se a função dos direitos sociais nesses cenários de crises haja que tais prerrogativas comunitárias proporcionam o acesso a saúde, a educação, a previdência, ao trabalho, entre outros expostos no art. 6 da Constituição Federal. Todavia, dadas as condições econômicas do país, muitos destes direitos tornaram-se questionáveis a fim de garantir a sua proteção e equilibrar os sistemas econômicos. Para tal, a problemática que se buscou responder ao longo da pesquisa é como os direitos sociais podem ser utilizados a fim de resguardar e equilibrar os sistemas econômicos? Assim, o estudo fora realizada em três capítulos sendo no primeiro capítulo exposto os Direitos Sociais: do surgimento ao constitucionalismo brasileiro, após, junto ao segundo capítulo as Expressões dos Direitos Sociais nas Políticas Públicas e em seu terceiro capítulo a Efetivação de Direitos Sociais: equilíbrio social em contextos de crise econômica. A pesquisa, está vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul- UNISC, e empregou o método de investigação teórico-bibliográfica, com a realização da análise sistemática de documentos científicos em bibliotecas como o *Scientific Library Online (Scielo)*, a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), o *ScienceDirect* e o Google Acadêmico, ademais a utilização de livros, sendo orientada pelo Professor Dr. Clovis Gorczewski. Ao final se concluiu da importância de pensar a efetivação dos direitos sociais com ênfase a proteção da dignidade humana, democracia participativa e políticas públicas, como instrumentos de combate ao individualismo e as disparidades provocadas pelo capitalismo junto a cenários de crises econômicas.

Palavras-chave: Direitos Sociais. Políticas Públicas. Capitalismo. Crise. Direito Constitucional.

ABSTRACT

Economic crises place individuals in a situation of vulnerability that makes it difficult to access decent income and access to goods and services that provide human subsistence. The function of social rights in these crisis scenarios is highlighted, given that such community prerogatives provide access to health, education, social security, work, among others exposed in art. 6 of the Federal Constitution. However, given the country's economic conditions, many of these rights have become questionable in order to guarantee their protection and balance economic systems. To this end, the problem that was sought to be answered throughout the research is how can social rights be used in order to safeguard and balance economic systems? Thus, the study was carried out in three chapters, in the first chapter exposed the Social Rights: from the emergence to Brazilian constitutionalism, after, together with the second chapter, the Expressions of Social Rights in Public Policies and in its third chapter, the Effectiveness of Social Rights: balance society in contexts of economic crisis. The research is linked to the Graduate Program in Law at the University of Santa Cruz do Sul - UNISC, and used the theoretical-bibliographic research method, with the systematic analysis of scientific documents in libraries such as the Scientific Library Online (Scielo), the Brazilian Digital Library of Theses and Dissertations (BDTD), ScienceDirect and Google Scholar, in addition to the use of books, guided by Professor Dr. Clovis Gorczewski. In the end, it was concluded that it is important to think about the realization of social rights with an emphasis on the protection of human dignity, participatory democracy and public policies, as instruments to combat individualism and the disparities caused by capitalism along with scenarios of economic crises.

Keywords: Social rights. Public policy. Capitalism. Crisis. Constitutional right.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Crises cíclicas do capitalismo	77
Figura 2 - Fases do capitalismo	81
Figura 3 - Evolução do Índice de Gini no rendimento domiciliar	87
Figura 4 - Variação percentual do rendimento médio domiciliar per capita real entre 2002 e 2015, por quintis de renda	88
Figura 5 - Políticas Públicas de Direitos Sociais no Brasil	101

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 DIREITOS SOCIAIS: DO SURGIMENTO AO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO	15
1.1 SURGIMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS	15
1.2 DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO	23
1.3 DIREITOS SOCIAIS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	40
2 EXPRESSÕES DOS DIREITOS SOCIAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	50
2.1 DIREITOS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	50
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS	63
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS EM PROL DOS DIREITOS SOCIAIS CONSTITUCIONAIS	71
3 EFETIVAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS: EQUILÍBRIO SOCIAL EM CONTEXTOS DE CRISE ECONÔMICA	88
3.1 CRISES ECONÔMICAS MUNDIAIS E SUA REPERCUSSÃO NO BRASIL	88
3.2 DIREITOS SOCIAIS E CRISES DO CAPITALISMO	101
3.3 DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: FATOR DE EQUILÍBRIO E SUPERAÇÃO DO MODELO CAPITALISTA, INDIVIDUALISTA E NEOLIBERAL	107
CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	130

INTRODUÇÃO

O objetivo da presente dissertação é investigar o histórico e a consolidação dos direitos sociais, assim como a sua dinamização no cenário do neoliberalismo, principalmente, em face das crises do capitalismo, se buscou em um primeiro momento discorrer acerca dos direitos sociais e seu surgimento no constitucionalismo contemporâneo, após, sobre expressões dos direitos sociais nas políticas públicas e ao final a efetivação dos direitos sociais como equilíbrio social em contextos de crise econômicas.

O problema que norteia a pesquisa é analisar como os direitos sociais são utilizados a fim de resguardar o equilíbrio em meio a crises econômicas sendo a metodologia da pesquisa para a realização do estudo de natureza básica, com uma abordagem qualitativa com procedimento descritivo e levantamento de dados de caráter bibliográfico.

Essa pesquisa é orientada pelo Professor Clovis Gorcevski, que assumiu papel de tutor na construção dos saberes acerca dos Direitos Sociais devido ao seu histórico formativo no campo de Direito Constitucional e a ênfase que o mesmo atribui às temáticas dos direitos humanos, da cidadania, dos direitos fundamentais, do constitucionalismo contemporâneo e das políticas públicas.

Adjacente ao desenvolvimento da noção de Estado-nação, encontra-se o elemento da cidadania, uma das bases para a efetivação de direitos, ou seja, no qual se encontram os direitos civis (tal como a liberdade, a propriedade e a igualdade), os direitos políticos (como a participação social) e os direitos sociais – estes destacados nesta investigação.

A Era dos Direitos que se inicia com o Iluminismo Moderno, possuindo em as bases da concepção da liberdade, igualdade e fraternidade, as quais abrem espaço para considerações sobre a separação dos poderes e a proteção dos direitos individuais. Com o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, o controle judicial passa a fortalecer a supremacia constitucional. As Cartas Magnas de viés rígido e democrático apresentam um catálogo de direitos fundamentais que oferecem as bases para o aparelho burocrático-institucional do Estado.

Destaca-se a noção de gerações (dimensões) de direitos no qual se alocam os direitos de liberalidade, os direitos sociais, os direitos aos recursos naturais,

desenvolvimento e autodeterminação, ademais os direitos que contemplam a bioética, a engenharia genética e as tecnologias da informação e comunicação.

Com isso, demonstra-se o andamento histórico e conceitual das prerrogativas humanas, e se afasta a ideia de sucessão de direitos, mas de harmonização e reconhecimento. Especialmente na análise dos direitos de segunda geração, demonstra-se a universalização das prerrogativas da pessoa e a busca por corrigir eventuais desequilíbrios e desigualdades da comunidade.

Analisa-se como a justiça social se coloca como um dos elementos cruciais de efetivação dos direitos e relaciona-se com o próprio viés político – além de jurídico – dos documentos constitucionais. Os direitos sociais, especificamente, são postos desde um viés negativo e defensivo ao qual se citam os direitos à propriedade, o acesso às ferramentas de trabalho, os direitos de greve, liberdade de associação sindical e proibição de discriminação entre os trabalhadores quando se trata do decurso do direito social ao trabalho.

A passagem do Estado Legislativo de Direito pelo Estado Democrático de Direito representa esse movimento em prol da positivação de princípios e valores que serão a base de interpretação dos direitos sociais, e que serão analisados nesta pesquisa.

A atuação do Estado desde os marcos do constitucionalismo democrático implica promoção e garantia de proteção e segurança social, como será investigado, no qual o sujeito de direito é pensado desde a realidade social no qual se encontra e as necessidades que advém da materialidade da vida. Nisso está o direito à subsistência no escopo dos direitos sociais ao qual se enumeram o direito à renda, à moradia, ao trabalho, ao transporte, entre outros.

Os direitos sociais relacionam-se com a emancipação da pessoa e a tutela de sua dignidade, com vistas a evitar a incidência de sofrimentos no transcurso da vida digna da pessoa. Nesse quadro, destaca-se a defesa dos direitos humanos quem em todo transcurso histórico e conceitual está intimamente relacionado com os direitos sociais e fundamentais – a exemplo da Declaração Universal de 1948 e da Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993.

Como é analisado na pesquisa, a Modernidade traz novos paradigmas de interpretação do direito, de modo que o direito esteja aberto ao concreto e a identificação da pessoa com as condições materiais da história. Logo, como se verá, envolve a efetivação dos direitos sociais na vida prática, na concretização das

garantias institucionais do Estado para promover o dever de bem-estar social e econômico da comunidade.

Assim, estudar os direitos sociais implica observar criticamente as situações de negação de tais direitos. Isso ocasiona que o Estado não ignore as dificuldades e obstáculos que desenham a realidade social. A aplicação da norma jurídica deve considerar a concretização dos direitos sociais na prática, com o escopo das políticas públicas sociais, no qual se inclua também uma efetiva gestão financeira de realização do rol de direitos da pessoa.

Ressalta-se que as políticas públicas sociais estão imersas no empenho institucional de cooperação, elaboração de planos econômicos e técnicos. Analisam-se as implicações dos princípios da proibição do retrocesso social e da proibição da inação estatal, ademais o princípio de participação, transparência e *accountability* nas tomadas de decisão sobre políticas públicas sociais.

Logo, os direitos sociais implicam o planejamento das políticas públicas o que, no transcurso da história institucional do Estado e do direito, envolve os efeitos do discurso neoliberal na contemporaneidade. Desde o discurso neoliberal, como será observado, tem-se a expansão das desigualdades sociais, da precarização do trabalho, da pobreza, já que a organização social não se pauta pela gestão estatal e pública das prerrogativas da pessoa, mas pela atuação do mercado.

No viés do neoliberalismo, as políticas sociais são vistas como caridade e assistencialismo e não ação institucional racional. Demonstra-se como o neoliberalismo apresenta inúmeras contradições em seu modelo, de modo que o seu resultado é permeado pela exclusão, desigualdade, fome, degradação ambiental e enfraquece o compromisso institucional com melhores condições de vida da população.

Esta pesquisa entende a essencialidade de pensar a efetivação dos direitos sociais a fim de resguardar o equilíbrio diante de crises econômicas.

Parte-se da ideia de que o capitalismo realiza o acúmulo de capital ante movimentos contraditórios no qual tudo é transformado em mercadoria até a exaustão das possibilidades. As crises cíclicas do capitalismo são marcadas pela procura de novas mercadorias, pela expansão do capital, pela recessão econômica, pela crise, pela recuperação e pela busca por novas mercadorias.

Ademais, o capitalismo apresenta inúmeras fases históricas, todas permeadas por crises, tal como o capitalismo comercial ou mercantil no qual se tem a

formação do Estado-nação, o capitalismo clássico ou industrial e o capitalismo dos profissionais ou do conhecimento.

Esta pesquisa investiga essas diversas fases e como se dá a efetivação de direitos em cada uma, a questão da mercadoria e do dinheiro na produção e circulação da crise – com destaque para o aumento das disparidades em cada um desses cenários.

No bojo do neoliberalismo, analisa-se, os direitos sociais sofrem com custos e cortes, ademais práticas de privatização. A saúde, a educação, a segurança pública, entre outros direitos sociais sofrem com os choques do capitalismo no qual a cidadania fica fragilizada ante as impossibilidades da pessoa em usufruir do acesso à escola, às universidades, aos hospitais, centros de tratamento, transporte de qualidade, entre outros direitos sociais.

É apontado como os direitos sociais figuram como cláusulas pétreas na Constituição Federal de 1988, todavia o capitalismo enfraquece as políticas públicas e os programas sociais do Estado. Aquelas consistem em mecanismos de equilíbrio para a efetivação da saúde, da educação, da habitação e do desenvolvimento urbano, ademais outros direitos sociais que estão pautados pela universalidade, equidade e pela gestão democrática.

Analisa-se como o ciclo de crescimento se relaciona com o capital e a sua necessidade de novos produtos e espaços para crescer, de tal modo que o capitalismo em si é incapaz de sobreviver em um mundo caracterizado pela finitude. Por sua caracterização, a crise implica também uma resposta ativa para a sua superação. Nessa perspectiva, como será posto, é fundamental pensar os direitos sociais, concretizados mediante as políticas públicas, como elemento de equilíbrio e superação do modelo capitalista individualista e neoliberal.

Nesse cenário, a efetivação dos direitos implica a defesa da democracia, dos direitos humanos e do respeito às instituições. As políticas públicas, como serão analisadas, devem alcançar as vulnerabilidades da população e a atenção às lutas e mobilização social em prol da efetivação da dignidade. As decisões políticas devem centrar não o mercado, mas a preservação da vida coletiva, com respeito às resistências e às mobilizações, em contraponto à ordem hegemônica do capitalismo.

A superação do capitalismo implica efetivação das políticas sociais para o enfrentamento do individualismo, da desigualdade e da pobreza. A concretização das políticas públicas se dá com estratégias de defesa dos interesses sociais mediante a

integração da solidariedade e da dignidade em prol da proteção social. Nesse sentido, é necessário pensar novas práticas de produção que não estejam centradas na propriedade, mas sim na colaboração social.

1 DIREITOS SOCIAIS: DO SURGIMENTO AO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO

1.1 SURGIMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS

Para conhecer o surgimento dos direitos sociais, é preciso compreender que o Estado está estruturado em princípios que o norteiam – como o princípio republicano, o princípio federativo, o princípio democrático, a soberania, a cidadania, a dignidade humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político – a fim de efetivar as premissas básicas de vida digna em comunidade.

Define-se o Estado como uma sociedade política que possui características próprias, tais como a presença de: povo, território e governo. O primeiro é um coletivo de pessoas que formam uma nação, alocadas em um dado território, em um tempo histórico similar. O segundo é o que representa a materialidade do Estado, define os limites fronteiriços da supremacia do Estado sobre pessoas e bens. Já o terceiro se trata da autoridade não subordinada a qualquer outro ente externo que exerce a soberania naquele território¹.

Assim, destaca-se o conceito de Estado desde a sua disposição moderna:

Em sua face moderna, o Estado-nação pode ser definido como um tipo de organização política que mantém o monopólio administrativo sobre um território delimitado, 'sancionado por lei e por um controle direto dos meios internos e externos de violência' (Giddens, 2008: 145). Um dos seus atributos é a capacidade de 'monitoramento reflexivo dos aspectos da reprodução dos sistemas sociais subordinados ao seu domínio' (Giddens, 2008: 42-43). Para isso, o Estado opera com um aparato administrativo constituído por um conjunto de instituições de governo e por uma hierarquia de funcionários especializados.²

O nascimento dos Estados Nacionais, assevera Teixeira³, mediante a passagem do regime feudal para o nascente capitalismo, no contexto europeu, apresenta como contrapartida o reconhecimento da cidadania da população. É isso que insere a discussão sobre direitos e deveres no plano jurídico-político. Passa-se a

¹ FERREIRA, Antonio Carlos Gomes. Direito Constitucional: teoria geral e direitos fundamentais. São Paulo: Clube dos Autores, 2020.

² FERREIRA, Luciane Ouriques. Estado-nação, poder e modernidade: revisitando conceitos. In: FERREIRA, Luciane Ouriques (org.). **Medicinas indígenas e as políticas da tradição**: entre discursos oficiais e vozes indígenas. [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

³ TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. Cidadania, direitos sociais e Estado. **Revista de Administração Pública**, v. 20, n. 4, p. 115 a 140-115 a 140, 1986. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9979/8988>. Acesso em: 12 mar. 2022.

pensar a relação entre o cidadão e o seu Estado-nação, perpassando a questão de reconhecimento acerca da igualdade humana fundamental até a luta por uma integração total da pessoa dentro da sociedade.

Há um processo histórico que alcança o cenário de reconhecimento dos direitos civis, a luta por direitos políticos e a consolidação dos direitos sociais. O capitalismo emergente permite reconhecer um primeiro campo de cidadania, de tal modo que o escopo dos direitos civis se fundamenta nas práticas revolucionárias da burguesia – defesa da igualdade e da liberdade. Todavia, essa disposição liberal burguesa diminui os conceitos de igualdade e liberdade ao cerne econômico, de modo que o reconhecimento de direitos está atrelado à matéria econômica, sem efetivar os direitos políticos e sociais a todos⁴.

O tema da efetivação dos direitos, em diversos cenários, requer pensar a extensão da noção de cidadania, ao que se pontua a possibilidade de desdobramento da cidadania em três dimensões as quais demonstram como, no Brasil, a realização de direitos esteve fragmentada:

a cidadania em três dimensões: direitos civis (direito à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei); direitos políticos (direito à participação do cidadão no governo da sociedade – voto) e direitos sociais (direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde e à aposentadoria). [...] no Brasil não houve um atrelamento dessas três dimensões políticas. O direito a esse ou àquele direito, digamos à liberdade de pensamento e ao voto, não garantiu o direito a outros direitos, por exemplo, à segurança e ao emprego. No mesmo sentido, a agudização dos problemas sociais no país, nos últimos anos, serve de apoio para o autor contrastar as dimensões dos direitos políticos, via sufrágio universal, com os direitos sociais e os direitos civis. A negação desses direitos, vez ou outra no Brasil, é utilizada pelo historiador para dar sustentação à sua tese de que se tem gerado historicamente neste país uma cidadania inconclusa – como na Inglaterra nos séculos XVIII e XIX.⁵

Assim, como exposto por Miranda⁶, o indivíduo inserido no cenário do Iluminismo moderno fala em liberdade, igualdade e fraternidade; desse modo, modifica a política, dando lugar a um modelo estatal marcado pela separação dos poderes e pela proteção dos direitos individuais. Inicia-se uma era dos direitos desde

⁴ TEIXEIRA, op. cit.

⁵ SOUZA, Venceslau Alves de. Direitos no Brasil: necessidade de um choque de cidadania. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 27, p. 211-214, 2006. p. 211. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2022.

⁶ MIRANDA, Jorge. O regime dos direitos sociais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 47, n. 188, p. 23-36, 2010. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/ril_v47_n188.pdf#page=24. Acesso em: 12 mar. 2022.

a noção rousseauiana de vontade geral, no qual fixa-se a supremacia da lei e se assenta o Estado de Direito Legislativo.

Ocorre que a questão da justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais, pontua Lins⁷, somente passa a ser considerada dentro do Estado Constitucional Democrático de viés social. Nesse panorama, pensam-se os paradigmas de efetivação de direitos sociais para toda a população.

Em respeito ao princípio da separação dos poderes e às competências de cada poder do Estado para efetivar tais direitos à população. Nesse contexto, situam-se determinadas reservas por parte do legislador e do administrador e um eventual controle judicial em casos de omissões legislativas e administrativas⁸.

Realiza-se um adendo para explicitar em quais parâmetros se dá esse controle judicial, reforçando a noção de supremacia constitucional no decurso da história:

A ideia de supremacia constitucional, que foi adotada na Constituição americana de 1787, é agora compartilhada entre vários países, especialmente após a segunda metade do século XX, quando se inicia uma preocupação mundial em torno dos direitos humanos. Estes, por sua vez, passam a influenciar o direito interno dos países, que passam a adotar declarações de direitos fundamentais que funcionam como parâmetros para o controle de constitucionalidade das leis e dos atos administrativos pelos tribunais. Nos países da América Latina, do Leste Europeu e da África do Sul, a adoção do constitucionalismo se dá com a implementação de regimes democráticos após um longo período de governos ditatoriais. Um Judiciário forte aparece, assim, como garantia dos novos arranjos democráticos (Tate; Vallinder, 1995, p. 2). Aliado a isso, a adoção de Constituições democráticas e rígidas, com catálogo de direitos fundamentais supremos e protegidos contra as maiorias parlamentares, resultou em um novo modo de interpretar e aplicar o Direito. Isto, por sua vez, implicou – no caso do Brasil – um aumento da atividade do Poder Judiciário e uma preponderância desse poder nas decisões políticas do Estado brasileiro, colocando essa questão no centro do debate jurídico e político atual.⁹

O Brasil, de acordo com a previsão expressa da Carta Magna de 1988, integra os ideais do Estado Democrático de Direito. Procura-se edificar uma República Democrática pautada nos princípios da legalidade e da participação democrática,

⁷ LINS, Liana Cirne. A justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais. **Revista de informação legislativa**, v. 46, n. 182, p. 51-74, 2009. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/46/182/ril_v46_n182_p51.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022.

⁸ LINS, Liana Cirne. A justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais. **Revista de informação legislativa**, v. 46, n. 182, p. 51-74, 2009. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/46/182/ril_v46_n182_p51.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022.

⁹ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 8, p. 59-85, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/Tmw8X7GPj4Htghzm54XrHvC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2022. .

assim como nos múltiplos direitos de liberdade e igualdade, como tratam os artigos 1º a 4º, da Constituição de 1988.

O Estado possui uma Carta Magna que detém os limites de exercício do poder e a prevalência dos direitos fundamentais – inclusive os direitos sociais fundamentais¹⁰.

Nesse sentido, a garantia dos direitos sociais é um dos deveres do Estado. Desse modo, redesenham-se as dinâmicas entre o Estado e a sociedade, mediante uma nova conjuntura de entrega de direitos sem distinção de condição econômica ou *status quo*¹¹, como:

a democracia só pode se realizar de fato se o direito reconhecer e lidar com as desigualdades sociais. Tal inversão foi possível apenas em razão de seu modo de interpretar a ação dos agentes sociais, no caso, os trabalhadores, ao reivindicar direitos no Parlamento. Por isso mesmo, Neumann sustentou que toda forma de direito natural é mera ideologia, pois busca subtrair da luta social a definição do que deva ser o direito. [...] Ao prometer a igualdade a todos, o direito permite que as pessoas e os grupos sociais comparem sua condição uns com os outros e sejam capazes de formular suas percepções de desigualdade sob a forma de demandas por direitos. Por assim dizer, com a entrada da classe operária no Parlamento, o direito se transforma em uma esfinge que atormenta permanentemente o espírito da burguesia e de todos aqueles que ocupam posições de poder. O resultado desse processo foi o abandono do império do direito pela burguesia, que passou a apoiar a criação de regimes autoritários, legitimados de forma irracional, com o objetivo de manter seus privilégios e conter o ativismo reivindicatório da sociedade, estabelecendo na prática e de fato a homogeneidade social negada pelo próprio movimento social.¹²

O aparelho burocrático-institucional, nesse cenário, atende às funções públicas, respeitando as premissas de liberdade e justiça social. Determinados direitos fundam-se em liberdades, outros se revelam como poderes, como direitos sociais. Quando se tem um direito que se coloca como liberdade, ocorre o afastamento do Estado, já quando se refere aos direitos sociais, requisita-se a intervenção deste, desde um viés democrático¹³.

¹⁰ BUENO, José Augusto Dutra. Uma ótica integral dos direitos fundamentais processuais na Constituição Federal. *In*: OMMATI, José Emílio Medauar (org.). **Escritos de direitos fundamentais**. Belo Horizonte Conhecimento Editora, 2021. v. 5.

¹¹ TEIXEIRA, op. cit.

¹² RODRIGUEZ, José Rodrigo. A desintegração do status quo: direito e lutas sociais. **Novos estudos CEBRAP**, n. 96, p. 49-66, 2013. p. 57-59. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/6wPyRBKftrn54gTHgF7RwrC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2022.

¹³ TEIXEIRA, op. cit.

Os direitos devem ser de todos, todavia, como trata Miranda¹⁴, no decurso do tempo, como no século XIX e XX, alguns indivíduos eram excluídos do gozo de tais prerrogativas. Com o empenho social de reivindicações, os direitos de liberdade, assim como os direitos econômicos, sociais e culturais – entre os quais se apontam a dignidade do trabalho e o acesso à educação e à cultura – foram angariados pela população operária.

Acerca do debate sobre as Constituições, importa destacar:

O debate sobre o papel da Constituição e suas relações com a política foi retomado no segundo pós-guerra. As Constituições do século XX, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, são políticas, não apenas estatais, na expressão de Maurizio Fioravanti. Assumem conteúdo político, ou seja, englobam os princípios de legitimação do poder, não apenas sua organização. O campo constitucional é ampliado para abranger toda a sociedade, não só o Estado. A Constituição, nas palavras de Konrad Hesse, também é a 'ordem jurídica fundamental da comunidade', ou seja, ela é Constituição do Estado e da sociedade. A política se manifesta não apenas na instauração da Constituição (o poder constituinte originário), mas também nos momentos seguintes, de efetivação da ordem constitucional por meio de uma política constitucional. O grande protagonista das concepções, consubstanciadas com a Teoria da Constituição, segundo Fioravanti, é o partido político, intermediário entre o Estado e a sociedade, englobados agora pela Constituição.¹⁵

O indivíduo racional também atua de forma bárbara, como se observou nas ações da Europa e da Ásia no decurso das guerras da primeira metade do século XX. No período do pós-guerra, observa-se o forte debate que dá forma às premissas do neoconstitucionalismo. As disposições desse tempo encontram-se impressas nas Constituições do período pós-guerra, com enfoque nas Cartas Magnas do começo de 1970. Em contraponto às Constituições liberais, cujo destaque de juridicidade ocorre com o positivismo, as Leis fundamentais no período contemporâneo pautam-se pela disposição de valores positivados no texto constitucional¹⁶.

Observa-se que a presença do aspecto formal nas Constituições liberais perde espaço com a materialidade presente nas Constituições democráticas do pós-

¹⁴ MIRANDA, op. cit.

¹⁵ BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. **Lua Nova**, n. 61, 2004. p. 09. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/4dBzLJzmbWgmSFnJM8QRJ6m/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2022.

¹⁶ MAIA, Mário Sérgio Falcão. Direitos sociais: em busca de uma justiciabilidade possível. **Direito e Liberdade**, v. 11, n. 2, p. 149-166, 2009. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/16030954.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

guerra. O Estado Legislativo de Direito é substituído pelo Estado Constitucional ou Estado Democrático de Direito¹⁷.

Nessa configuração, busca-se a ultrapassagem do positivismo jurídico mediante o movimento paradoxal de positivação de valores, assim fixa-se a aproximação entre o direito da moral. O direito e a Carta Magna passam a ser vistos desde um ponto de unificação, no qual se integram regras e princípios, com a disposição de janelas de interpretação do direito¹⁸.

Os direitos fundamentais da pessoa estão definidos e dispostos em gerações. No quadro de disposição dos direitos fundamentais, identificam-se três ou quatro gerações: os direitos de liberdade; os direitos sociais; os direitos ao ambiente, à autodeterminação, aos recursos naturais e ao desenvolvimento; e os direitos que integram a bioética, a engenharia genética e as tecnologias da sociedade de informação.

Essa classificação permite esclarecer quando os direitos fundamentais surgiram e se desenvolveram. Com a noção de geração de direitos, não se pretende criar uma sucessão de direitos que se substituem, mas reforçar o seu entendimento histórico, considerando o espaço institucional que foi ofertado às demandas das pessoas e das sociedades¹⁹.

Desde o viés pós-positivista, reforça Escobar²⁰, tem-se que a primeira geração de direitos fundamentais expressa os direitos civis e políticos. Já a segunda geração de direitos fundamentais retrata os direitos sociais, detendo um *status* positivo.

Tais direitos figuram como de primeira geração, todavia não efetivados, de fato, pelos particulares. O ente estatal elabora normas as quais contêm a previsão expressa de direitos que antes eram concedidos apenas a determinados indivíduos que detinham propriedades ou *status quo*²¹.

Com a efetivação dos direitos de segunda geração, o ente estatal realiza a concessão de direitos fundamentais a todos os indivíduos. Os direitos sociais são

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ MIRANDA, op. cit.

²⁰ ESCOBAR, Carlos Henrique. Direitos Humanos: com Marx. **Psicologia Clínica** [online]. 2008, v. 20, n. 2, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pc/a/hmQzMkJvLwmXGMtKVFfjxD/?lang=pt#>. Acesso em: 10 mar. 2022.

²¹ ESCOBAR, Carlos Henrique. Direitos Humanos: com Marx. **Psicologia Clínica** [online]. 2008, v. 20, n. 2, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pc/a/hmQzMkJvLwmXGMtKVFfjxD/?lang=pt#>. Acesso em: 10 mar. 2022.

postos universalmente; sua criação funciona como método de correção de desequilíbrios advindos da ausência de limites nas liberdades individuais, e beneficia os que possuem a necessidade de obter o acesso a bens cruciais para uma vida digna²².

Acerca dos direitos fundamentais e suas gerações:

Impor ao Estado um dever de agir para garantir condições mínimas de sobrevivência e, ainda, garantir o mínimo de condições materiais e jurídicas ao ser humano, além de possibilitar uma vida digna e lhe conferir nada mais do que seu direito natural mínimo, possibilita ao indivíduo, o exercício dos direitos fundamentais de primeira geração, ou, direitos individuais, porque a liberdade está diretamente ligada a capacidade e possibilidade de se fazer escolhas não induzidas, ou melhor, está diretamente ligada com a necessidade de se criar condições e possibilidades reais para que o ser humano decida livremente o caminho que pretende seguir. Conclui-se que a característica que traduz os direitos fundamentais de segunda geração, ou direitos sociais, econômicos e culturais, é obrigações de fazer ou de dar, por parte do Estado. São inspirados por uma lógica de fomento, que deriva em normas promocionais. Constituem a base jurídica do “Estado de Bem-estar”. Desta feita, os direitos fundamentais de segunda geração cumprem com a finalidade de garantir ao indivíduo a dignidade que lhe é inerente pelo simples fato do mesmo ser humano e, busca esta dignidade por meio de lhe assegurar à saúde, o trabalho, o lazer, a educação, cultura, etc., conseqüentemente [sic], garantindo os direitos individuais, pois, sem os direitos descritos não é possível salvaguardar as liberdades individuais.²³

Reforça-se que a disposição de gerações de direito não representa um mero somatório, trata-se, sobretudo, de uma interpenetração mútua, em que se tem a harmonização e a concordância prática de tais prerrogativas. Os direitos expostos em cada período são abarcados pelo reconhecimento dos novos direitos, e são conjugados dentro das Cartas Constitucionais²⁴.

Com a terceira geração dos direitos fundamentais, existe o esforço do Estado para realizar a equalização de direitos e limitar algumas liberdades, impondo e assumindo determinadas obrigações com vistas a efetivar direitos que não estavam sendo tutelados²⁵.

Na quarta geração, as demandas são semelhantes, com diferença de que se oferece reconhecimento a novos titulares dos direitos. Ocorre a ampliação dos direitos

²² Ibid.

²³ FERRARESI, Camilo Stangherlim. Direitos fundamentais e suas gerações. Revista JurisGIB. Bauru, 2012, p. 330-331.

²⁴ MIRANDA, op. cit.

²⁵ ESCOBAR, op. cit.

fundamentais, os quais se estendem além das fronteiras nacionais, alcançando indivíduos não nascidos²⁶.

Detalha-se, como trata Sarlet²⁷, que, no caso dos direitos sociais a prestações – conforme assenta a doutrina de Alexy, no qual se tem prestações em um viés estrito, em vista dos direitos subjetivos a prestações materiais associadas aos deveres estatais -, desde o seu viés subjetivo, implica também o campo dos direitos subjetivos negativos.

Em Alexy, continua Lins²⁸, encontra-se o debate acerca de quais são os direitos fundamentais sociais que podem ser entregues a um sujeito nos casos concretos, desde o ponto da ponderação entre princípios. O modelo proposto por esse jurista engloba oito graus de exigibilidade distintos, que se formam com a mescla dos componentes de vinculação e não vinculação dos vieses subjetivos e objetivos e pela entrega de direitos definitivos ou *prima facie*.

Com tal modelo, é possível entender, em vista da compreensão dos direitos fundamentais em sua totalidade, que não há um método de interpretação mediante a aplicação da subsunção, de um esquema de tudo ou nada: tem-se, na realidade, a proposição de um método de ponderação e de gradação, em que se requisita o reconhecimento dos variados níveis – grau maior ou menor – no qual uma norma pode ser determinada²⁹.

Nesse panorama, continua Sarlet³⁰, é possível pensar a origem dos direitos sociais desde a construção do constitucionalismo e da própria atuação do Estado no decurso do tempo. Compreende-se que a dimensão social depende da promoção e da garantia de proteção e segurança social, que atuem como instrumento de compensação sobre as desigualdades fáticas. Os direitos sociais devem permitir a realização de condições essenciais para uma vida digna, assim como deve incluir a proteção dos bens jurídicos cruciais à comunidade.

²⁶ ESCOBAR, op. cit.

²⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **Os direitos sociais como direitos fundamentais**: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. Porto Alegre-Belo Horizonte, 2008.

²⁸ LINS, op. cit.

²⁹ Ibid.

³⁰ SARLET, op. cit.

1.2 DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO

O Direito se trata de um fenômeno essencial para a convivência em comunidade de modo organizado. Conseqüentemente, existem complexos desafios para Estados, entes internacionais e comunidades do mundo. A razão é o diferencial dos seres humanos em comparação a outras espécies³¹.

Nesse sentido, entende-se que o Direito é fruto da racionalização dos indivíduos; todavia, o indivíduo racional e gregário não se encontra em um mundo ideal, com todas as suas necessidades fundamentais realizadas: na verdade, sujeitos se encontram em uma realidade com muitas necessidades de diversas ordens³².

Pontua-se, como trata Miranda³³, que nos séculos XVIII e XIX vigorava um conceito único acerca dos direitos fundamentais, de viés liberal. Todavia, havia críticas sobre as abordagens legitimistas, socialistas, católicas, ainda que o liberalismo – desde a sua disposição filosófica, política e econômica – estivesse presente em todas as Cartas Magnas e declarações.

Pontua-se a disposição histórica do Estado liberal:

O termo 'liberalismo' padece de um alto grau de polissemia, pois sua formação e maturação como doutrina econômica e ideologia social se desenvolveu ao longo dos séculos XVII a XX. Esse período de alta ebulição social, política e econômica assistiu ao surgimento do Estado Nação, à ascensão da burguesia, ao surgimento e predominância do mercado como principal instituição política e econômica e à progressiva internacionalização da economia e do comércio [...]. Dessa liberdade burguesa Carl Schmitt (1934, p. 147) aponta duas conseqüências básicas presentes em todas as constituições liberais. São elas: (i) o princípio da distribuição, segundo o qual a liberdade do indivíduo é um dado anterior ao Estado, e, em princípio, ilimitada (ao revés, o poder do Estado de invadir a esfera de liberdades individuais está, em princípio, limitado – direitos fundamentais de liberdade); e (ii) o princípio da organização, cuja finalidade é pôr em prática o princípio da distribuição, de modo que o poder do Estado se divida em feixes de competência atribuídos a órgãos diferentes (separação de poderes). O Estado Burguês de Direito se caracteriza por uma ideologia de manutenção do status quo, de aversão à mudança. Sua finalidade é sua própria autocontenção, excetuadas apenas as hipóteses de ameaça à segurança individual. Qualquer ação política transformadora se encontra automaticamente fora desse espectro e, assim, fora do campo de legalidade.³⁴

³¹ HIRSCH, Fábio Periandro de Almeida; ARCHANJO, Camila Celestino Conceição. **Direitos fundamentais do Brasil: teoria geral e comentários ao artigo 5 da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Editora Dialética, 2020.

³² HIRSCH, Fábio Periandro de Almeida; ARCHANJO, Camila Celestino Conceição. **Direitos fundamentais do Brasil: teoria geral e comentários ao artigo 5 da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Editora Dialética, 2020.

³³ MIRANDA, op. cit.

³⁴ MORAES, Ricardo Quartim. A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. **Revista de informação legislativa**, v. 51, n. 204, p.

O liberalismo tinha capitaneado expoentes desde as escolas jurídicas jusnaturalista, positivista, histórica até as alterações presentes no século XX. No referido século, devido à perda de espaço das três vertentes liberais, principalmente quanto ao liberalismo filosófico, expande-se o interesse das correntes religiosas, culturais, filosóficas, ideológicas, políticas em refletirem acerca dos direitos do homem e buscarem a sua efetivação. Nesse contexto, o assunto dos direitos da pessoa deixa de possuir uma matriz somente liberal³⁵.

Herrera³⁶ aponta que a disposição do viés social dos direitos do homem está posta de modo explícito nas atuações do Comitê de Mendicância da Constituinte de 1790 no cenário francês, que assevera que todo indivíduo possui o direito à subsistência. Nesse ponto, observa-se uma primeira menção histórica aos direitos sociais, disposto com a menção ao Direito do Trabalho.

O direito à subsistência relaciona-se com a realização do trabalho, e, ainda, com vistas aos auxílios gratuitos, caso a pessoa não tenha a capacidade de trabalhar. A Constituição Francesa de 1793 trata, em seu artigo 21, do direito aos auxílios públicos, expondo mais uma face histórica dos direitos sociais. Tem-se, nesse panorama, uma lógica de integração social referente aos direitos sociais, que passa a apresentar também um viés constitucional³⁷.

Ressalta-se, como trata Escobar³⁸, que os Direitos dos Homens estão integrados desde uma perspectiva juspositivista, funcionando também como um substrato para os direitos fundamentais e os direitos humanos³⁹. Conforme a identificação histórica, os denominados "Direitos do Homem" relacionam-se com a Revolução Francesa de 1789 e se estendem com a Carta ou Declaração depois da Segunda Guerra Mundial, por meio do texto de 1948.

Tem-se a fixação dos direitos naturais que dizem respeito àquela sociedade, figurando como alicerce jurídico. Pontua-se que o Estado moderno se estrutura na

269-285, 2014. p. 270. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/204/ril_v51_n204_p269.pdf. Acesso em: 12 mar. 2022.

³⁵ MIRANDA, op. cit.

³⁶ HERRERA, Carlos Miguel. Estado, constituição e direitos sociais. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 102, p. 371-395, 2007. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67760/70368>. Acesso em: 20 mar. 2022.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ AVANCI, Thiago Felipe S. Uma nova tônica nos Direitos Fundamentais: acesso internacionalizado de um Direito Fundamental. **Opinião Jurídica**, v. 12, n. 24, p. 69-85, 2013. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-25302013000200005. Acesso em: 10 mar. 2022.

Idade Média, e o Estado-nação surge no século XIX articulando-se com as Revoluções Burguesas da Inglaterra e da França, que aconteceram antes⁴⁰.

Nesse cenário, os direitos humanos detêm um viés axiológico, considerando, especialmente, o campo simbólico de lutas e práticas sociais. Com a disposição dos direitos humanos, identifica-se a presença de processos de abertura e consolidação de mobilizações em prol da dignidade humana⁴¹.

Busca-se a emancipação do indivíduo e a proteção da dignidade, associada à prevenção do sofrimento. Ocorre que os direitos humanos são lineares em sua disposição histórica, tampouco vê-se um percurso triunfal: trata-se de uma história de perdas e combates⁴².

Nessa história, identificam-se reivindicações, com o nascimento dos direitos humanos para combater violências e excessos que se auferiram em determinados locais. Os direitos humanos – que a história associa com os direitos sociais – não surgem todos em um único momento, isto é, são construídos e reconstruídos. Desde a historicidade dos direitos humanos, tem-se a denominada “figuração contemporânea dos direitos humanos”, com a proposição da Declaração Universal de 1948 e a reiteração da Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993⁴³.

Reforçando a relação dos direitos humanos e dos direitos sociais, coloca-se:

Partindo da concepção filosófico-política sobre quais direitos devem ser considerados e garantidos como fundamentais, Ferrajoli (2007) desenvolveu uma resposta de cunho normativo, fundada em critérios metaéticos e metapolíticos. Fundamentalmente, o autor pautou-se em três critérios axiológicos, conforme já assinalado, sugeridos pela experiência histórica do constitucionalismo nacional e internacional, que serão, em seguida, melhor analisados. O primeiro critério a ser mencionado é o nexa entre os direitos humanos e a paz, instituído no preâmbulo da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, o qual implica garantir como direitos fundamentais de todos, os direitos vitais, como condição necessária à paz. Primordialmente, referem-se ao direito à vida e à integridade pessoal – psíquica ou física –, além dos direitos civis, políticos, direitos de liberdade e direitos sociais. Internamente a um Estado, a paz é assegurada pela garantia de todos os direitos [...].⁴⁴

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ PIOVESAN, Flávia. Proteção dos direitos sociais: desafios do ius commune sul-americano. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v. 3, n. 2, p. 206-226, 2011. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5007546>. Acesso em: 20 mar. 2022.

⁴² PIOVESAN, Flávia. Proteção dos direitos sociais: desafios do ius commune sul-americano. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v. 3, n. 2, p. 206-226, 2011. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5007546>. Acesso em: 20 mar. 2022.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; GRUBBA, Leilane Serratine. O embasamento dos direitos humanos e sua relação com os direitos fundamentais a partir do diálogo garantista com a teoria da

A sedimentação dos direitos sociais, pontua Teixeira⁴⁵, não está atrelada com a revolução burguesa, mas com a mobilização da classe trabalhadora. Associa-se com o empenho em ampliar os esquemas de igualdade, não apenas a forma, como o material e a busca do indivíduo por apropriar-se da riqueza social.

Entende-se que a concessão de direitos se associa com caminhos políticos, com a busca pela cidadania e o reconhecimento da pessoa sem distinções. Esse processo histórico tem um arcabouço liberal que figura como barreira à fixação dos direitos sociais na Modernidade. Ocorre que a natureza universal da cidadania somente se efetiva em face do Estado do bem-estar social, ainda que na disposição liberal clássica tenha a figura da cidadania, todavia, restrita⁴⁶.

Em continuação a essa análise histórica, grifem-se os contributos socialistas da metade do século XIX acerca do caráter universal dos direitos sociais. Nessa abordagem, o direito ao trabalho, especialmente, funda-se no direito de poder viver de modo produtivo e de, mediante isso, realizar a conservação da vida⁴⁷.

O direito ao trabalho relaciona-se também com o direito à propriedade, inclusive considerando o próprio acesso às ferramentas de trabalho. E, por associar-se com a propriedade, liga-se também à desigualdade, demandando discussões em torno de sua disposição constitucional no bojo dos direitos sociais⁴⁸.

Existe um debate acerca da questão social na Europa, integrando discussões acerca dos direitos sociais. Desde os contributos do liberalismo social, disposto na França e na Alemanha, influenciado por um viés cristão, observa-se a estabilização e o esforço de integração social em torno das questões sociais⁴⁹.

Com o Estado bismarckiano, observa-se um empreendimento de sistematização dos direitos sociais, principalmente, em vista da seguridade e da previdência social. Todavia, ressalta-se que essas contribuições de política social não integram o reconhecimento constitucional acerca dos direitos sociais⁵⁰.

reinvenção dos direitos humanos. **Revista Direito GV**, v. 8, p. 703-724, 2012. p. 710. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/VGBHtK6vtZ8jmBHb7wZbPJP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2022.

⁴⁵ TEIXEIRA, op. cit.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ HERRERA, op. cit.

⁴⁸ HERRERA, op. cit.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

Reforça-se o empenho do Estado de Bismarck na proteção social:

O Código Prussiano de 1794 anunciava um sistema de proteção social que foi aperfeiçoado por Bismarck. Esse sistema preconizava a função exclusiva do Estado em garantir políticas que pudessem aliviar o sofrimento dos despossuídos, inclusive com a criação de empregos para os excluídos da máquina econômica. O código também foi marcado por características fundamentalmente autoritárias. Como exemplo emblemático, era instituído que todo indivíduo deveria trabalhar a favor ou contra seu desejo. Bismarck tinha uma preocupação assentada no desenvolvimento do sistema de proteção social. Em 1883, foi aprovada a Lei de Seguro-Saúde com o objetivo de integrar em um sistema único de segurança as principais categorias de trabalho, principalmente aqueles trabalhadores das minas de carvão. Depois, rumo a um universo maior de inclusão, foi estendido o benefício aos trabalhadores agrícolas, artesãos, aprendizes e mão-de-obra temporária. Os resultados foram consideráveis. Em 1885, cerca de 4,6 milhões de trabalhadores tinham garantido a cobertura integral de seguro-saúde, ou seja, 10% da população alemã naquele ano. Em 1910, esse número saltou para 21,5% da população, cerca de 12 milhões de pessoas (Braga, 1999:201). O sistema de proteção social se ampliou em 1884 quando foi instituída a Lei de Seguro-Acidente, atendendo ao mesmo universo de indivíduos. Em 1889, também foi institucionalizada a Lei de Pensões por Velhice e Invalidez. Essas três leis de proteção social funcionavam desarticuladamente até então. Somente em 1911 foram integradas na Lei de Consolidação de Seguro. Enfim, só restava então um dos pilares da seguridade social, o seguro-desemprego. Em 1926 essa lacuna foi preenchida.⁵¹

Depois das realizações do Estado de Bismarck, passa-se a encontrar de forma mais frequente o conceito de direitos sociais associados com o escopo dos direitos fundamentais. Inicialmente, com Anton Menger, há o emprego do termo “direitos econômicos fundamentais”, em que se inclui o direito à existência e ao sustento⁵².

Já o fenômeno da constitucionalização do social surge no período dos entreguerras e se estende até a Constituição da Segunda República espanhola de 1931, fundando-se um constitucionalismo social, caracterizado pela integração de cláusulas programáticas de teor econômico e social nas constituições⁵³.

Com o Estado de bem-estar social, ocorre a consagração dos direitos sociais e sua extensão a todos os indivíduos. Esses direitos integram de forma plena à esfera da cidadania, conforme a própria comunidade social realiza o reconhecimento de um

⁵¹ GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 40, p. 201-234, 2006. p. 205. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/dvHMHgG5NDdvZH6wy54fDDq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2022.

⁵² HERRERA, op. cit.

⁵³ HERRERA, op. cit.

dever do ente estatal em dispor as condições fundamentais de sobrevivência da população de seu território⁵⁴.

As bases do Estado do bem-estar estão assentadas por um plano de seguros contributivo, que seja compulsório e universal; pela prestação de contribuições e benefícios com a disposição de valores os quais se adequem ao nível da subsistência e a suplementação deste mínimo mediante poupança voluntária⁵⁵.

Essa estrutura apresenta uma política econômica de viés keynesiano: pleno emprego; intervenção estatal na economia como elemento da eficiência do Estado; e construção de um sistema de serviços sociais forte, que reforce a política de pleno emprego. Ante a disposição do pleno emprego, o Estado do bem-estar social assume em grande escala os custos dessa estrutura com vistas a propiciar cuidados não apenas com o trabalho, mas com questões como a saúde e o cuidado infantil⁵⁶.

Nesse panorama, ressalta Piovesan⁵⁷, a Declaração de 1948 apresenta elementos de inovação quanto à gramática dos direitos humanos. Tal Declaração introduz a noção contemporânea de direitos humanos, representada pela universalidade e pela indivisibilidade de tais direitos.

A universalidade implica extensão universal dos direitos humanos, considerando a máxima de que a titularidade do ser como pessoa humana se trata do único elemento que se pede para a fixação de direitos. Entende-se que todo ser humano é um ser moral em sua essência, possui uma unicidade existencial e dignidade⁵⁸.

A dignidade humana se trata de valor intrínseco à condição de pessoa. Quanto à indivisibilidade, entende-se que a garantia dos direitos civis e políticos é exigida para que sejam respeitados os direitos sociais, econômicos e culturais, assim como o inverso também é necessário⁵⁹.

A violação de um desses direitos implica também violação dos demais. Desse modo, concebe-se que os direitos humanos figuram enquanto uma unidade indivisível,

⁵⁴ TEIXEIRA, op. cit.

⁵⁵ TEIXEIRA, op. cit.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ PIOVESAN, op. cit.

⁵⁸ PIOVESAN, op. cit.

⁵⁹ Ibid.

interdependente e inter-relacionada, que integra o conjunto de direitos civis e políticos com o arcabouço de direitos sociais, econômicos e culturais⁶⁰.

Ressalta-se a disposição da dignidade humana com o campo dos direitos sociais:

a origem da palavra dignidade provém do sânscrito, com raiz dec e com o sentido de conveniente, adequado, conforme a algo ou alguém. Posteriormente, tendo sido adotada pelas línguas latinas, à referida palavra foi acrescentado o sufixo mus, formando o vocábulo decmus, acabando por derivar em dignus e dignidade. Segundo o autor, a palavra "dignidade" tinha duas conotações, dois sentidos. Numa primeira conotação, a palavra dignidade era utilizada no sentido de reconhecer um aspecto diferenciado, superior, a alguém em razão de sua posição social, a um cargo políticos eclesiásticos ou honorífico. Assim, em todas essas situações, a ideia de dignidade está atrelada a algo externo à própria pessoa, estando associada às circunstâncias sociais, políticas, econômicas, que lhe conferem uma distinção em relação aos demais.⁶¹

Os paradigmas que conformam os direitos sociais, segundo Maia⁶², se associam com a história dos direitos humanos e fundamentais. Desde um viés filosófico expansivo, aponta-se que a perda de espaço da teoria abstrata e individualista acerca dos direitos, pautada no período da Modernidade iluminista dá espaço para a proposição de um direito aberto ao concreto, ao indivíduo presente na história.

Nesse sentido, observa-se a passagem da igualdade formal à material: a disposição teórica dos direitos sociais deve responder também à materialidade da vida. Assim, deve-se atentar para a associação entre o direito e a justiça, assim como na efetivação dos direitos sociais no decurso da vida prática dos indivíduos⁶³.

Sarlet⁶⁴ pontua que não apenas a integração dos direitos sociais nas Constituições garante a efetivação dessas premissas. É necessário que tal previsão seja seguida de providências, fundando-se numa estrutura jurídico-constitucional de garantias institucionais com procedimentos que mantenham as conquistas em torno do bem-estar social e econômico.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ VECCHI, Ipojucan Demétrius; GARCIA, Marcos Leite; SOBRINO, Liton Lanes Pilau. O princípio da dignidade humana e suas projeções no âmbito laboral. **Seqüência**, Florianópolis, n. 85, p. 249-286, ago. 2020. p. 251. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/8LmxPHVJpVWcG8WLcKp459M/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 mar. 2022.

⁶² MAIA, op. cit.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ SARLET, op. cit.

Os direitos sociais ultrapassam a figuração de um constitucionalismo simbólico. Nesse sentido, no decurso da história dos direitos sociais, é necessário considerar as questões problemáticas que envolvem as resistências a tais direitos, assim como as discussões sobre a sua eficácia e efetividade⁶⁵.

É importante analisar não apenas a conceituação normativa dos direitos sociais, o arcabouço de manifestações teóricas acerca do seu conteúdo – tão importantes a doutrina nacional e estrangeira – mas expor o lugar dos direitos sociais nas dinâmicas entre direito público e direito privado dentro do ordenamento. Na construção do Estado Moderno, desde as contribuições de Hobbes, fixa-se a dicotomia entre público e privado, mediante a contraposição entre o social e o individual⁶⁶.

Desde a investigação do surgimento histórico dos direitos sociais, entende-se que estes estiveram ligados às ocorrências de acidentes do trabalho e à carência de tutela jurídica dessa situação, assim como dos embates entre capital e trabalho. Nesse contexto, os direitos sociais foram se estruturando no campo do direito público, ainda que, muitas vezes, implique questões do trato privado, com a sua alocação na esfera da teoria geral do direito e no direito constitucional⁶⁷.

Ressalta-se, como expõe Sarlet⁶⁸, que as normas de direitos sociais também possuem aplicabilidade imediata, ainda que existam obstáculos quanto à vinculação dos órgãos estatais e dos particulares em relação aos direitos fundamentais. Tem-se um problema acerca das posições jurídicas subjetivas exigíveis que podem ser aduzidas de modo direto da previsão constitucional de um dado direito social.

Nesse campo, encontra-se um arcabouço de objeções aos direitos sociais, com ênfase no tema de sua efetivação. Figura a questão da reserva do possível, e outras resistências a efetivação dos direitos sociais enquanto direitos subjetivos. No campo da reserva do possível, desenham-se os limites da prática jurisdicional quanto aos direitos sociais, expondo questões como a escassez de recursos e as limitações orçamentárias⁶⁹.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ BATISTA, Flavio Roberto. **Crítica da tecnologia dos direitos sociais**. São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2013.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ SARLET, op. cit.

⁶⁹ Ibid.

Acerca da aplicabilidade das normas constitucionais, destaca-se

A doutrina norte-americana pertinente à eficácia e à aplicabilidade das normas constitucionais foi trazida ao Brasil pelo pensamento de Rui Barbosa. J. H. Meirelles Teixeira, ao tratar do tema, afirmou que já no século XIX o mesmo fora 'largamente debatido na Doutrina e na jurisprudência dos tribunais norte-americanos, e no Brasil Rui Barbosa teve, mais de uma vez, oportunidade de expor e divulgar os clássicos do decreto público daquele país'. À época, com o propósito de diferenciá-las de uma outra categoria normativa que, na prática, dependia da atuação legislativa integradora para poder incidir de forma plena, a doutrina e a jurisprudência norte-americanas buscaram estabelecer o conceito e os elementos caracterizadores das normas autoaplicáveis, disciplinando-as de forma integral.⁷⁰

Em outra mota, trata Lins⁷¹, não se dá a ninguém a prerrogativa de questionar a concretização dos direitos sociais sem considerar as demandas financeiras para essa concretização. A implementação e a posterior manutenção de serviços públicos, que expressam as prestações fáticas dos direitos sociais, possuem um conteúdo econômico. Este distingue os direitos sociais de outras prerrogativas e levanta o debate acerca da eficácia desses direitos.

Essa eficácia fica associada à reserva financeiramente possível e à disponibilidade financeira do Estado com o alcance dos custos de implementação desses direitos. O princípio da reserva do possível funciona como argumento para alguns juristas, no decurso da história do Direito, para fundamentarem negativas de competência sobre políticas sociais que demandem gastos orçamentários⁷².

A menção ao conceito de reserva do possível, trata Sarlet⁷³, se origina da Alemanha, no começo dos anos de 1970. A ideia implica a questão da efetividade dos direitos sociais e o modo como tais prestações materiais estão sujeitas à reserva das capacidades financeiras do ente burocrático. Tratar-se-ia de direitos fundamentais associados diretamente a prestações cujo financiamento ocorre pelos cofres públicos.

A reserva do possível (*Der Vorbehalt des Möglichen*) resultam na noção de que os direitos sociais são dependentes da disponibilidade de recursos financeiros, logo, subordinam-se a decisões governamentais e parlamentares, discricionárias. Tais proposições nascem e se desenvolvem no decurso da jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha e assenta a ideia de que a prestação exigida

⁷⁰ LEITE, George Salomão. **Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2020. p. 29.

⁷¹ LINS, op. cit.

⁷² Ibid.

⁷³ SARLET, op. cit.

deve estar identificada com aquilo que o sujeito pode razoavelmente pleitear perante a sociedade⁷⁴.

Acerca do uso do argumento da reserva do possível pelo Estado, assevera-se:

A dificuldade de vocalização de uma parcela cada vez mais expressiva da população alvo das políticas sociais perpetua sua invisibilidade nos poderes executivo e legislativo. A judicialização torna-se o instrumento que garante a atenção à saúde em procedimentos e medicamentos fora daqueles estabelecidos pela listagem da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais e para a obtenção de serviços negligenciados pelos gestores (...). Contudo, é importante frisar que o princípio da reserva do possível não pode ser utilizado como escudo para impedir que o Estado cumpra seu papel na efetivação de políticas públicas essenciais (...). Dessa forma, há de se buscar mais eficiência na formulação de políticas públicas, com parâmetros de monitoramento baseados em evidências científicas, para que sejam efetivados a garantia do uso e o acesso racional às tecnologias, aos medicamentos e a uma rede de serviços de qualidade, sem a necessidade da intervenção do Judiciário. Tais medidas vão ao encontro das garantias constitucionais do direito à saúde e ao aumento da equidade na sociedade.⁷⁵

Entende-se, como trata Lins⁷⁶, que não é possível ignorar a realidade de dificuldades e percalços que integram a aplicação da norma jurídica no mundo material, tampouco se pode conceber todas as dificuldades que a disposição de uma norma fundamental possa ocasionar em uma comunidade. Todavia, é necessário realizar a consideração dos obstáculos, principalmente de matriz financeira, que permeiam à concretização dos direitos sociais.

É necessário empenhar-se em um debate objetivo das questões levantadas por esse tema, para que não se ignorem os obstáculos concretos associados à concretização dos direitos sociais. E, ainda, não se perca o andamento da consciência jurídica sobre a concretização de direitos. Não se deve assumir a defesa de um modelo teórico da utopia, com a visão de inesgotabilidade dos recursos públicos, porém, deve-se ressaltar a importância da gestão financeira em prol da realização dos direitos⁷⁷.

De acordo com Chaves⁷⁸, existiu o planejamento de diversas políticas públicas de viés fragmentado, com a pauta do discurso neoliberal acerca dos direitos

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ CARVALHO et al, Eloá Carneiro. Judicialização da saúde: reserva do possível e mínimo existencial. *Cogitare Enfermagem*, 2021, p. 06.

⁷⁶ LINS, op. cit.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ CHAVES, Helena Lúcia Augusto; GEHLEN, Vitória Régia Fernandes. Estado, políticas sociais e direitos sociais: descompasso do tempo atual. **Serviço Social & Sociedade**, p. 290-307, 2019.

sociais em que predominam ações de injustiça, com o alargamento das desigualdades sociais, cenários de precarização do trabalho e das relações sociais, dispondo o Estado neoliberal como uma contingência histórica e inevitável.

Discursos sobre direitos sociais e combate à pobreza surgem como apoio a posições subjetivas, algumas vezes, integradas a um interesse econômico. Verifica-se a disposição de um discurso do poder, no qual as ferramentas de mercado e os aparatos da tecnologia constroem novos processos produtivos que alargam as desigualdades sociais⁷⁹.

Historicamente, é possível identificar a presença de discursos que carregam uma retórica de liberdade individual, autonomia, livre mercado e livre-comércio e que legitima políticas públicas de consolidação do poder capitalista, principalmente com a privatização dos serviços sociais e uma gestão que não efetiva direitos sociais sobre um falso argumento orçamentário⁸⁰.

Nesse sentido, coloca-se a análise histórica das políticas públicas desde os seguintes parâmetros:

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes. A trajetória da disciplina, que nasce como subárea da ciência política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público. O primeiro, seguindo a tradição de Madison, cético da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o 'bom' governo. O terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações⁸¹

Existem as disposições sócio-históricas – primórdios das políticas sociais – que realçam as práticas estatais de combate à pobreza no cenário europeu do século XVI. Nesse quadro, destacavam-se a Lei dos Pobres de 1601 e a Lei do Condado de Speenhamland de 1795, na Inglaterra. Tais contributos de natureza assistencialistas

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. p. 22.

foram definidos por uma disposição moral, definindo-se os merecedores de assistência estatal e os limites de tal ajuda⁸².

As políticas sociais, em sua origem, abarcando todo o seu processo de criação, muitas vezes, são imbuídas de uma lógica de caridade, e não de uma prática racional de um governo estatal – questão que abre espaço, inclusive, para ocorrências de corrupção governamental⁸³.

Conceber as políticas públicas como algo diferente de uma prática racional do Estado, fruto de um dever institucional e legal, pode conduzir a cenários de intolerância, obscurantismo, abuso de poder, unilateralismo, fundamentalismo, entre outros fenômenos no qual o interesse privado do governante se confunde com a prática pública do governo⁸⁴.

Quando se pensa a materialidade dessa afirmação, destaca-se, no decurso da história, como pontua Alves⁸⁵, a passagem do século XIX para o século XX, com o destaque propiciado pelos antecedentes previdenciários que auxiliaram na fundamentação de determinadas políticas sociais no Brasil e no mundo.

Fala-se sobre os sistemas de proteção social dispostos pelo modelo de seguro-social na Alemanha de Bismarck, que tinha um viés autoritário, conservador; corporativista e o modelo de seguridade social inglês, disposto pelo *Welfare State*, que tinha como cenário o Relatório Beveridge e a fixação de um caráter universal em prol da segurança e igualdade como princípios de cidadania social⁸⁶.

Importa destacar também os direitos sociais desde um viés internacional, com os contributos sedimentados pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Tal Pacto dispunha os direitos sociais como direitos condicionados à mobilização do Estado⁸⁷.

Nesse sentido, solicita-se a adoção de medidas, o empenho institucional em prol da assistência e da cooperação, a criação de planos econômicos e técnicos que permitam efetivar de forma progressiva os direitos sociais. Nesse cenário, entende-se

⁸² ALVES, Hayda. **Resenha**. MENICUCCI, Telma; GOMES, Sandra. Políticas sociais: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/8tj8mzRw3c87r7dgNd5Z5sy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 mar. 2022.

⁸³ CHAVES; GEHLEN, op. cit.

⁸⁴ CHAVES; GEHLEN, op. cit.

⁸⁵ ALVES, op. cit.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ PIOVESAN, op. cit.

que os direitos sociais, civis e políticos pedem do Estado que atue de forma positiva e negativa⁸⁸.

No cenário brasileiro, como trata Piovesan⁸⁹, o desenvolvimento dos direitos sociais associa-se com uma conquista da cidadania de modo fragmentado pela classe operária, com a concessão de benefícios figurados como privilégios. Observadas distinções em relação às mobilizações feitas pela fixação dos direitos sociais em campos específicos – atinentes a maiores ou menores avanços quanto à legislação social nacional – entende-se, por exemplo, que é na Nova República que se tem a fortificação de uma postura discricionária e centralizadora do Estado na esfera das políticas sociais.

No dia 10 de dezembro de 2008, retornando a análise internacional dos direitos sociais, pontua-se que ocorreu a adoção do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ao qual se sinaliza a sistemática das petições individuais, das medidas de urgência (*interim measures*), das comunicações interestatais e das investigações in loco em caso de graves e sistemáticas violações a direitos sociais empreendidas por um Estado-parte⁹⁰.

Reforça-se o contexto de integração do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais entre os países:

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) é o principal instrumento universal que compila os direitos e obrigações a respeito dos DESC. Prevê uma realização progressiva e considera as restrições por causa da limitação de recursos. Impõe a obrigação de adotar medidas apropriadas, fazer esforços persistentes para melhorar a apreciação dos direitos em um período de tempo razoável, evitando medidas regressivas, a não ser que exista uma justificação aceitável e plena. Também, impõe obrigações de efeito imediato como: a) a obrigação de garantir o exercício dos DESC sem discriminação; b) a obrigação de 'adotar medidas'; e c) a obrigação de garantir a satisfação de níveis essenciais de cada um dos direitos, mesmo dos que não estão sujeitos à sua implementação progressiva.⁹¹

No ano de 1996, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais dispunha de um projeto de Protocolo, reforçado por países da América Latina, África

⁸⁸ PIOVESAN, op. cit.

⁸⁹ TEIXEIRA, op. cit.

⁹⁰ PIOVESAN, op. cit.

⁹¹ ACNUDH. Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 2009. p. 02.

e Leste Europeu e com enfrentamento do Reino Unido, EUA, Canadá, Austrália, dentre outros⁹².

O Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, é importante para acabar com a efetivação de forma desigual dos direitos sociais, assim como os fortalece. No bojo da Declaração de Viena de 1993, pontua-se, ainda, ocorre a recomendação de análise de critérios como a aplicação de um sistema de indicadores, para auferir o progresso disposto na efetivação dos direitos sociais⁹³.

Realiza-se um adendo para reforçar que o começo do século XXI destacou as grandes contradições presentes no modelo neoliberal, entre as quais estão a exclusão social, as desigualdades e a pobreza. Em vista desse quadro, erigiram-se os Objetivos do Milênio em 2000, pela Organização das Nações Unidas, para enfrentar tais questões e apontar os rumos do desenvolvimento⁹⁴.

Tais objetivos são remetidos aos países em desenvolvimento, suscitando a fundação de um compromisso institucional para com a mobilização contra a pobreza, a fome, a degradação ambiental, e em prol da melhoria das condições de vida, de saúde e educação, entre outros direitos sociais⁹⁵.

Em vista disso, grife-se que na esfera internacional há alguns princípios oriundos dos trabalhos do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Assinala-se o Princípio da observância do *minimum core obligation* no qual se coloca o dever de seguir o mínimo essencial atinente aos direitos sociais. Tal princípio fundamenta-se no princípio maior da dignidade humana, considerado elemento nuclear dos direitos humanos⁹⁶.

O panorama internacional de disposição dos direitos sociais se encontra destacado ante a consideração de que:

Os direitos econômicos, sociais e culturais são reconhecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos e compilados no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Por sua vez, existem outros instrumentos internacionais que compreendem os DESC: Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher; Convenção sobre os Direitos das Crianças; Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Suas Famílias; Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e, no âmbito da região, a Convenção Americana sobre Direitos

⁹² PIOVESAN, op. cit.

⁹³ PIOVESAN, op. cit.

⁹⁴ CHAVES; GEHLEN, op. cit.

⁹⁵ CHAVES; GEHLEN, op. cit.

⁹⁶ PIOVESAN, op. cit.

Humanos e o Protocolo Facultativo do PIDESC. Além disso, constituem fontes importantes de interpretação do conteúdo e abrangência das obrigações do Estado nos DESC, as Observações Gerais elaboradas pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Comitê DESC).⁹⁷

Acerca da realização dos direitos sociais, o Comitê emprega os critérios de acessibilidade; disponibilidade; adequação; qualidade e aceitabilidade cultural. O Comitê trata, ainda, da elaboração de conteúdo jurídico acerca dos direitos sociais como moradia, com a recomendação geral n. 4; de alimentação adequada, com a recomendação geral n. 12; sobre saúde com a recomendação geral n. 14; e sobre educação, mediante a recomendação geral n. 13⁹⁸.

Há, ainda, segundo Piovesan⁹⁹, o princípio da aplicação progressiva dos direitos sociais em que se associam os princípios da proibição do retrocesso social e da proibição da inação estatal. Nesse sentido, figura o *General Comment* n. 3 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no qual se assinala o dever dos Estados em possuir medidas, com a confecção de ações concretas, deliberadas e focadas, para a efetivação o mais rápido possível dos direitos sociais.

Assim, os Estados possuem a obrigação de evitar a promulgação de medidas que imprimam retrocesso social. Destaca-se o princípio da participação, transparência e *accountability* considerando que o elemento democrático é fundamental para a apresentação de políticas públicas acerca dos direitos sociais. Essas políticas devem possuir inspiração nos princípios da participação, transparência e *accountability*¹⁰⁰.

Quando se pensa nas políticas sociais, é possível identificar as práticas em volta dos anos 1920 no qual fortalece-se a iniciativa da previdência social com a Era Vargas (1930-1945). Desse período até o regime democrático (1946-1964), existem práticas reivindicatórias em vista da proteção social. Observa-se a mobilização intensa do movimento operário sindical, com a valorização do trabalhador assalariado urbano e as práticas de populismo¹⁰¹.

Nesse quadro, as políticas sociais são, sobretudo, funcionais e alocadas em vista de um projeto civilizatório de viés político, econômico e ideológico conservador e nacionalista. No período do governo militar, que se estende de 1964 a 1984,

⁹⁷ ACNUDH, op. cit., p. 2.

⁹⁸ PIOVESAN, op. cit.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ibid.

observa-se a presença de um modelo restrito, tutelar, com centralização política e financeira no pelo Executivo Federal. Vê-se o clientelismo e a baixa efetividade do orçamento social, além de práticas assistencialistas e caritativas expressas por filantropia e distantes da visão de dever racional do Estado¹⁰².

Acerca da filantropia e do assistencialismo no Brasil, pontua-se:

Desse modo, o indivíduo é apreendido pela assistência pública tendo em vista o desenvolvimento da autonomia como condição de cidadania. Então, podemos dizer que a PNAS/SUAS funciona como dispositivo de autonomia. Com efeito, a política de assistência social altera o estatuto político e social do indivíduo necessitado de ajuda, suprimindo a visão do usuário como miserável, alvo do assistencialismo e da caridade, para o de sujeito de direito.¹⁰³

As políticas sociais, como trata Chaves¹⁰⁴, podem ser expressas enquanto intervenções oriundas do Estado, detendo um elevado grau de complexidade e que são integradas em prol da regulação dos processos de reprodução social. Esse processo se dá mediante estratégias distintas, ademais, operam de modo indireto sobre as dinâmicas entre capital e trabalho. As políticas sociais se desenvolvem como precondição e acondicionamento da acumulação de recursos capitalistas e atuam em searas econômicas, políticas e culturais extensas e múltiplas.

A multiplicidade de políticas sociais em vista das demandas de alargamento da democracia desdobrou-se em contradições, caminhos inesperados e compreensões polarizadas acerca do conceito de cidadania. No quadro de multiplicidade das políticas sociais dentro de um panorama demarcado por legados de mobilizações signatárias de viés universalista, contrapostas à hegemonia econômica, observa-se a resistência quanto à cidadania universal que representa a utopia do projeto democrático constitucional. Em outra mota, o conceito de cidadania se altera de acordo com a absorção de variadas necessidades¹⁰⁵.

Assim, pontua-se:

Na teoria constitucional moderna, cidadão é o indivíduo que tem um vínculo jurídico com o Estado. É o portador de direitos e deveres fixados por uma determinada estrutura legal (Constituição, leis) que lhe confere, ainda, a nacionalidade. Cidadão são, em tese, livres e iguais perante a lei, porém

¹⁰² ALVES, op. cit.

¹⁰³ LIMA, Virginia Serpa Correia; DE QUEIROZ PINHEIRO, Clara Virgínia; CAVALCANTE, Sylvia. Assistência social pública brasileira: uma política da autonomia, um dispositivo biopolítico. **Revista Subjetividades**, v. 15, n. 3, p. 428-437, 2015. p. 430. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-07692015000300011. Acesso em: 20 mar. 2022.

¹⁰⁴ CHAVES; GEHLEN, op. cit.

¹⁰⁵ ALVES, op. cit.

súditos do Estado. Nos regimes democráticos, entende-se que os cidadãos participaram ou aceitaram o pacto fundante da nação ou de uma nova ordem jurídica. Colocam-se, na prática, as questões ao mesmo tempo óbvias e perturbadoras: quem faz as leis? quem são os iguais? O conceito não seria restrito, e mesmo discriminatório, ao distinguir "pessoa" de "cidadão"? Até que ponto será possível ampliar a abrangência da cidadania no contexto do capitalismo e de uma sociedade de classes? Em texto considerado clássico, T.H. Marshall discorre sobre a evolução histórica dos direitos do cidadão na Inglaterra para elucidar o que chama de tensão irreduzível — uma espécie de guerra — entre o princípio da igualdade (implícito na idéia de cidadania) e as desigualdades inerentes ao capitalismo e à sociedade de classes. Daí, discute a geração de direitos civis no século XVIII, dos direitos políticos no século XIX e dos direitos sociais no século XX. Nessa evolução — um avanço evidente no cenário do liberalismo — manifesta-se também a contradição entre teoria e prática, na medida em que direitos passam a ser entendidos como concessões. Isto é, direitos são concedidos não como prestações legítimas para cidadãos livres e iguais perante a lei, mas como benesses para protegidos, tutelados, clientelas. Deixam de ser direitos para serem alternativas aos direitos.¹⁰⁶

As dinâmicas entre a falta de políticas públicas que garantem os direitos sociais e a perda de força da democracia em seu viés substancial não podem passar despercebida¹⁰⁷. Deve-se considerar que a política social se trata de um modo político de tratar a questão social. Por meio dessas políticas é que se manifestam políticas setoriais, políticas de trabalho, especificando os graus de liberdade e ainda os limites da mercantilização da força de trabalho¹⁰⁸.

Ressalta que, no final do século XX, a política social foi posta como fruto da incapacidade do mercado de trabalho de efetivar as finalidades distribuição dos indivíduos nos postos de trabalho, assim como na distribuição de recursos. Nesse período, observa-se uma crítica acerca da eventual ineficiência das políticas, dos planos, dos programas e ações de assistência à pobreza, visto estarem dispostas desde o paradigma de desregulamentação dos setores sociais¹⁰⁹.

Lins¹¹⁰ reforça que os direitos sociais possuem uma dimensão política, tem-se uma norma que ganha comensurabilidade de viés político, considerando a possibilidade de realizar a ponderação das prioridades que sejam governamentais e legislativas. O direito social funciona como uma ferramenta para o governo e a

¹⁰⁶ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. Lua Nova (33) Ago 1994, p. 07.

¹⁰⁷ LINS, op. cit.

¹⁰⁸ CHAVES, op. cit.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ LINS, op. cit.

administração com vistas à orientação dos critérios que legitimam as políticas sociais e tornam a política um recurso universal.

1.3 DIREITOS SOCIAIS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRA

Para compreender os direitos sociais nas Constituições Brasileiras, é necessário analisar a ordem constitucional e o modo com o qual o constitucionalismo está caracterizado no ordenamento jurídico nacional. É mediante essas proposições que passa a ser possível definir de forma específica como cada Carta Magna, no decurso da história jurídica do País, normatiza os direitos da saúde, moradia, segurança, educação, entre outros.

Importa destacar que os documentos constitucionais possuem uma classificação em espécies no qual pode-se definir quanto ao conteúdo, forma, modelo de elaboração, origem, extensão, dogmática, estabilidade ou mutabilidade, critério ontológico e quanto ao sistema.

Na história nacional, existiram oito Cartas Magnas, entre as quais estão: a Constituição de 1824, de 1891, de 1934, de 1937, de 1946, de 1967 e a Constituição de 1988. Assim, importa mencionar a história constitucional no Brasil:

Traçando a evolução constitucional do Brasil devemos concentrar todo o interesse indagativo e toda a diligência elucidativa numa seqüência [sic] de peculiaridades, de ordem histórica e doutrinária, que acompanharam e caracterizaram o perfil das instituições examinadas, designadamente com respeito à concretização formal e material da estrutura de poder e da tábua de direitos cujo conjunto faz a ordenação normativa básica de um Estado de poderes limitados. De tal sorte que a reflexão há de ocorrer ao redor de temas-chave como poder constituinte e Constituição, separação de poderes, organização unitária e organização federativa do Estado e direitos do homem, cuja universalidade e fundamentalidade, por exprimir parte essencial de todo pensamento político concretizado em termos constitucionais, não pode deixar de ser assinalado com todo o destaque devido. O Brasil desta análise histórica corresponde assim a um modelo de país constitucional que até aos nossos dias se busca construir, numa longa travessia de obstáculos.¹¹¹

A Constituição de 1824 se dá depois da independência do Brasil, com outorga do Imperador D. Pedro I e com projeto advindo do Conselho de Estado do Imperador. É uma Constituição semirrígida cujos dispositivos podiam ser modificados mediante processo legislativo ordinário, ao passo que outros demandam um processo mais

¹¹¹ BONAVIDES, Paulo. A evolução constitucional do Brasil. **Estudos avançados**, v. 14, p. 155-176, 2000. p. 155. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/t6tndXHS5WV/szCvwTdyNdFk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2022.

solene. Nessa Carta Magna, estabeleceu-se o governo monárquico, hereditário, constitucional e representativo, com forma unitária de Estado e centralização político-administrativa¹¹².

Reformas constitucionais integram o arcabouço de costumes político no Brasil apenas depois do ano de 1830, com o Império. Esse tema se converte em algo de grande importância na República, principalmente na década de 1920 com a Reforma Constitucional no ano de 1926, a Revolução Constitucionalista no ano de 1932 e as Constituições de 1934, de 1937, de 1946, de 1967, de 1969 e de 1988¹¹³.

O constitucionalismo que se fixa na Carta de 1824 está demarcado pelo utilitarismo e absolutismo, reprimindo distúrbios sociais e dispondo a figura do Estado confessional com o catolicismo. O Poder Legislativo era formado por deputados com mandatos temporários e que eram eleitos mediante eleições indiretas, e os senadores eram vitalícios e eleitos pelo Imperador¹¹⁴.

Tinha-se um quadro antidemocrático e centralizado, com a apresentação inicial de alguns direitos fundamentais, como os direitos civis e políticos para aqueles que eram considerados cidadãos brasileiros. Nesse sentido, reconhecia-se o direito à legalidade, à igualdade (formal, não material), à liberdade de pensamento, à propriedade e à inviolabilidade de domicílio¹¹⁵.

Os direitos sociais não têm grande expressão nesta Constituição, visto que detêm uma dimensão sobretudo liberal, no qual o indivíduo é o centro da preocupação jurídica; um sujeito que é detentor de propriedades ou status pode ser considerado cidadão, excluindo-se as pessoas pobres, as mulheres e as pessoas escravizadas.

Nesse contexto, ressalta-se a noção de exclusão social e a pobreza:

Há mais de 200 anos, alguns dos mais eminentes cientistas sociais tem buscado uma definição da pobreza.¹⁹ Há divergências consideráveis entre os diferentes conceitos de pobreza, o que dificulta a compreensão do suposto nexos conceitual entre pobreza e direitos humanos. Nos estudos sobre pobreza, este termo tem sido empregado, em geral, de três formas: pobreza com base na renda; como privação de capacidades e, por fim, pobreza como equivalente à exclusão social. Definir pobreza como falta de renda ou de poder aquisitivo tornou-se um uso convencionalmente aceito deste termo.²⁰ De acordo com Jeffrey Sachs, há um consenso geral em subdividir a pobreza com base na renda em três espécies: pobreza extrema (ou absoluta), pobreza moderada e pobreza relativa. 'Pobreza extrema refere-se à condição em que as famílias não conseguem nem ao menos ter acesso a meios básicos de

¹¹² FERREIRA, 2020, op. cit.

¹¹³ VIEIRA, Evaldo Amaro. **Políticas sociais e direitos sociais no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1995. p. 229-233.

¹¹⁴ FERREIRA, 2020, op. cit.

¹¹⁵ Ibid.

subsistência. Elas são assoladas pela fome crônica, não conseguem ter acesso a tratamento de saúde, não desfrutam de água potável segura e sistema de saneamento básico, não possuem condições de custear a educação de algumas ou de todas as suas crianças, e por vezes são desprovidas de condições elementares de moradia e itens básicos de vestimenta, como sapatos. Ao contrário da pobreza moderada e da relativa, a pobreza extrema somente é encontrada nos países em desenvolvimento. Pobreza moderada, por sua vez, geralmente diz respeito às condições nas quais as necessidades básicas são supridas, embora com grande dificuldade. Por fim, pobreza relativa, geralmente, é definida como uma renda familiar abaixo da média nacional. Em países com uma média de renda elevada, os relativamente pobres não têm acesso à cultura, entretenimento, lazer e a um tratamento de saúde e educação de qualidade, entre outros pré-requisitos para a mobilidade social'.¹¹⁶

A Constituição de 1891 é inaugurada como fruto da Proclamação da República que se dá em 1889. No ano de 1890, após o governo provisório de Marechal Deodoro da Fonseca, realiza-se a assembleia constituinte com relatoria do senador Rui Barbosa¹¹⁷.

Nesse documento constitucional se estabelece a forma federativa, republicana e o sistema presidencialista de governo. As províncias imperiais passam a estar agrupadas na forma dos Estados Unidos do Brasil. Fica estabelecido o Estado laico, a tripartição dos poderes e a alteração de dispositivos constitucionais passa a ser mais difícil, exigindo-se solenidades¹¹⁸.

Nessa Constituição, é abolida a pena de morte e de banimento, são dispostos os direitos individuais, civis e políticos, todavia, sem reconhecimento dos direitos sociais para a classe operária, que iniciava um longo processo de urbanização. Fixa-se a possibilidade de habeas corpus pela primeira vez, ainda que o instituto tenha referência no Código Criminal de 1830¹¹⁹.

Importa recordar que na Proclamação da República tem-se um panorama no qual o liberalismo se estende na cultura política como base ordenadora das dinâmicas políticas e sociais. A Constituição de 1981 não alarga o campo dos direitos políticos a todos os cidadãos, visto que se definia, inclusive, a exigência de alfabetização para o

¹¹⁶ COSTA, Fernanda Doz. Pobreza e direitos humanos: da mera retórica às obrigações jurídicas-um estudo crítico sobre diferentes modelos conceituais. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 5, p. 88-119, 2008. p. 92. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sur/a/F3LPJ7zdYqhZRYZwZSJdKSp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 mar. 2022. p. 92.

¹¹⁷ FERREIRA, 2020, op. cit.

¹¹⁸ FERREIRA, 2020, op. cit.

¹¹⁹ Ibid.

exercício do voto – considerando que tal exigência esteve em vigor simultaneamente à retirada do dever estatal de conceder instrução primária¹²⁰.

Desse modo, essa Carta implicou um retrocesso quanto ao tema dos direitos sociais. Vê-se um quadro de negação dos direitos políticos e sociais que marca o começo de uma república liberal de viés antidemocrático. No período da Primeira República, a abordagem liberal-oligarca do Estado, em vigor no curso da Constituição de 1891, assevera a não-intervenção nos temas sociais. No curso dos anos de 1930, de forma efetiva, se concebe um projeto social estatal¹²¹.

Na Constituição de 1934, após o golpe de 1930 que termina com a República Velha, tem-se o panorama do governo Vargas. Nesse período, edita-se o Código Eleitoral e é inserido o voto feminino, direto e secreto e o sufrágio universal, ademais, cria-se a Justiça Eleitoral. Aqui tem-se a influência da Constituição Alemã de Weimar de 1919, sedimentando o constitucional social e a proteção dos direitos fundamentais de segunda dimensão¹²².

Reforçam-se as contribuições da Constituição Alemã de Weimar de 1919 a defesa de direitos:

O fato, no entanto, é que o rol sistematizado de direitos constante do Livro II da Constituição de Weimar, ao garantir tanto liberdades públicas como prerrogativas de índole social, notabilizou e celebrizou a Constituição Alemã de 1919, que, não obstante suas imperfeições – inerentes a toda obra humana –, inspirou textos constitucionais por todo o mundo, inclusive no Brasil (Constituição de 1934). Não obstante seja o Livro II dividido em cinco capítulos temáticos (A pessoa individual; A vida social; Religião e agrupamentos religiosos; Educação e escola e A vida econômica), revela-se incompleto o estudo que, partindo apenas da análise dos respectivos títulos, pretenda classificar, a priori, quais dimensões de direitos fundamentais foram contempladas em cada um desses capítulos. É que o Capítulo II, por exemplo – que tem como tema central ‘A vida social’ –, não apenas dispõe, ao contrário do que pode parecer, sobre direitos fundamentais de índole social, possuindo, também, prescrições de natureza eminentemente liberal, consagradoras das chamadas liberdades públicas, tal como aquela referente ao direito de petição (Capítulo II, art. 126). Desse modo, apesar de a Constituição de Weimar possuir, como característica, a organização e sistematização de seus preceitos (ao contrário do que se verifica na Constituição Mexicana), ainda assim as diversas espécies de direitos fundamentais encontram-se dispersas no corpo do texto constitucional, devendo-se, portanto, para identificá-las, proceder a um exame de cada um dos 165 artigos da referida Carta Política.¹²³

¹²⁰ TEIXEIRA, op. cit.

¹²¹ Ibid.

¹²² FERREIRA, 2020, op. cit.

¹²³ PINHEIRO, Maria Cláudia Buchianei. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais. **Brasília**, a. 43, n. 169 jan./mar. 2006. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92449/Pinheiro%20Maria.pdf?sequence=2>. Acesso em: 20 mar. 2022.

No panorama de 1930, ocorre a introdução da legislação trabalhista e previdenciária, dada a passagem do liberalismo ortodoxo para mobilizações neoliberais; isso ocorre em resposta à expansão das necessidades do movimento trabalhista sindical urbano. A queda do liberalismo em âmbito internacional, associada com a ausência de um projeto do campo agroexportador em vista da regulação das dinâmicas sociais e trabalhistas urbanas¹²⁴.

Esse cenário conduziu a integração progressiva pelo Estado de múltiplas medidas de viés regulador e assistencial. A disposição da cidadania, alocada nos setores das dinâmicas políticas e de reprodução social, funciona como um equacionamento das necessidades concernentes ao processo produtivo na comunidade urbana¹²⁵.

Coloca-se, como trata Maia¹²⁶, que as Constituições do México do ano de 1917 e da Alemanha de 1919, assim como a do Brasil de 1934 possuíam o mérito realizar a positivação dos direitos sociais no bojo do ordenamento jurídico-positivo. Os direitos sociais estão conformados com o conteúdo oriundo de mobilizações realizadas pelos indivíduos que no decurso do tempo não foram beneficiados com a liberdade formal disposta pelo Estado Liberal clássico. Esse é o marco do constitucionalismo social ao qual figura o compromisso em assentar as normas de direitos sociais, mediante uma redação aberta e com elevada carga axiológica.

Acerca do reconhecimento axiológico do direito, importa esclarecer:

É evidente que os denominados Princípios Gerais do Direito não são universais ou mesmo permanentes (até porque, os fenômenos sociais que os instruem são nitidamente mais complexos que os fenômenos naturais, objetos de outras ciências) muito embora, no mundo atual de notável capacidade de comunicação e intercâmbio, essa realidade tenda naturalmente a um ponto de aproximação semelhante a pretensa universalização de concepções tipicamente estudados pela Física, Química, Astronomia etc. O próprio conceito axiológico de justiça, como valor intrínseco do Direito, é conveniente ressaltar, vem sendo, de modo perceptível, permanentemente universalizado, não obstante as diversas culturas e os diferentes estágios evolutivos das várias sociedades em convivência temporal comum. Por outro lado, é também importante consignar que as ciências dotadas de juízo de valor (avaliação subjetiva), como o Direito, são inerentes ao denominado mundo cultural, em que as preocupações valorativas possuem incontestemente natureza subjetiva¹²⁷.

¹²⁴ TEIXEIRA, op. cit.

¹²⁵ TEIXEIRA, op. cit.

¹²⁶ MAIA, op. cit.

¹²⁷ FRIEDE, Reis. Percepção Científica do Direito. **História**, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 235-266, 2009. p. 261-262. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/his/a/sGPsypqTRV9tpjRMxHQqKfB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2022.

Quando se pensa sobre o percurso do direito social da Educação nas Constituições brasileiras, figura a ocorrência da IV Conferência Nacional de Educação no ano de 1931. Nesse período, um conjunto de educadores assina um Manifesto dos pioneiros da Educação Nova, representando o destaque da mobilização ideológica pela procura de universalização do direito à educação. Nesse manifesto, colocava-se que, no caso de o Estado não possuir condições de efetivação do monopólio da educação, deveria concretizar tal direito às camadas mais vulneráveis da população¹²⁸.

A Constituição de 1937 é disposta por Getúlio Vargas e sedimenta o Estado Novo, com uma Carta Constitucional que mantém a forma republicana de governo e a forma federativa, ainda que se tenha um período disposto como ditatorial devido às práticas autoritárias de Vargas – ao qual identificava-se a proibição de greve, o presidente como autoridade suprema, a dissolução do Legislativo e a admissão de pena de morte por crimes políticos¹²⁹.

Em busca de apoio popular, Vargas imprime às suas práticas uma política populista que visa à garantia de direitos sociais e trabalhistas. De tal modo, nessa época, cria-se a Consolidação das Leis do Trabalho, no ano de 1943¹³⁰.

Lassance¹³¹ ressalta que a estrutura político-institucional de 1930 possibilitou um novo padrão de governança presidencial com a concretização de um expansivo regime de políticas públicas. Os decretos estipulados no quadro da Constituição de 1937 promoveram um conjunto de prerrogativas direcionadas à criação e reforma de políticas públicas.

Pandolfi e Grynszpan¹³² pontuam que a Revolução de 1930 funcionou como contraponto à proposta liberal da Primeira República, de tal modo que ordem e mudança do governo Vargas alterou o campo da governança presidencial e da

¹²⁸ TEIXEIRA, op. cit.

¹²⁹ FERREIRA, 2020, op. cit.

¹³⁰ FERREIRA, 2020, op. cit.

¹³¹ LASSANCE, Antonio. Revolução nas políticas públicas: a institucionalização das mudanças na economia, de 1930 a 1945. Estudos Históricos Rio de Janeiro, vol 33, nº 71, p.511-538, Setembro-Dezembro 2020.

¹³² PANDOLFI, Dulce Chaves; GRYNSZPAN, Mario. Da Revolução de 30 ao golpe de 37: a depuração das elites. Revista de Sociologia, n. 9, 1997.

elaboração de políticas públicas¹³³. A Constituição de 1946 é estabelecida por uma Assembléia Nacional Constituinte, reestruturando as bases da democracia no país¹³⁴.

Acerca da importância da Constituição de 1946:

Os direitos sociais, seguindo as Constituições anteriores, eram tratados fora do Título referente à Declaração de Direitos. Eles eram tratados no Título referente à Ordem Econômica e Social. No art. 157, foram arrolados diversos direitos sociais relativos aos trabalhadores. Os novos direitos sociais introduzidos foram: salário mínimo capaz de satisfazer conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador e de sua família; proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil; participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa; repouso semanal remunerado; proibição de trabalho noturno a menores de 18 anos; fixação das percentagens de empregados brasileiros nos serviços públicos dados em concessão e nos estabelecimentos de determinados ramos do comércio e da indústria; assistência aos desempregados; previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as conseqüências [sic] da doença, da velhice, da invalidez e da morte; obrigatoriedade da instituição, pelo empregador, do seguro contra acidentes do trabalho; direito de greve (art. 158); e liberdade de associação profissional e sindical (art. 159). Além disso, a Constituição previu um Título especial (Título VI) para a proteção à família, educação e cultura. Os direitos culturais foram ampliados: gratuidade do ensino oficial ulterior ao primário para os que provassem falta ou insuficiência de recursos; obrigatoriedade de manterem as empresas, em que trabalhassem mais de 100 pessoas, ensino primário para os servidores e respectivos filhos; obrigatoriedade de ministrarem as empresas, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores; instituição de assistência educacional, em favor dos alunos necessitados, para lhes assegurar condições de eficiência escolar.¹³⁵

Nessa Constituição, são integrados o mandado de segurança e a ação popular, além da inafastabilidade do controle judicial, reforçando a jurisdição constitucional ante situações de lesão ou ameaça de direito. Reconhece-se o direito de greve, assim como são abolidas as penas de morte, banimento, confisco ou qualquer outra pena de viés perpétuo. Reforçam-se o pluralismo, o pluripartidarismo, a liberdade, a igualdade, os direitos humanos e os direitos de terceira dimensão¹³⁶.

¹³³ LASSANCE, Antonio. Revolução nas políticas públicas: a institucionalização das mudanças na economia, de 1930 a 1945. Estudos Históricos Rio de Janeiro, vol 33, nº 71, p.511-538, Setembro-Dezembro 2020.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ GROFF, Paulo Vargas. Direitos fundamentais nas Constituições brasileiras. **Brasília**, a. 45, n. 178, abr./jun. 2008. p. 119. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p105.pdf. Acesso em: 20 mar. 2022.

¹³⁶ FERREIRA, 2020, op. cit.

A Constituição de 1967, ainda que de modo formal tenha sido aprovada pelo Congresso Nacional, tem a sua outorga dada pelo regime militar. O Congresso foi fechado em 1966 e reaberto apenas para a aprovação do texto constitucional¹³⁷.

Tem-se a centralização de poder e a disposição de decretos-lei pelo Presidente, de modo que a atuação legislativa estava presente mediante tais decretos no País. Nesse cenário, ocorrem violações dos direitos fundamentais e sociais, ademais um regime de violência do Estado¹³⁸.

Conforme as disposições da Constituição Federal de 1988, que norteiam as ações do Estado brasileiro, assentam-se os direitos sociais da educação, da saúde, da alimentação, do trabalho, da moradia, do transporte, do lazer, da segurança e previdência social, da maternidade, da infância, da assistência aos desamparados.

Gorczevski¹³⁹, afirma que não se pode olvidar que a Constituição Federal de 1988, entre vários aspectos, é uma Constituição do Estado Social.

Deve-se ressaltar que a constitucionalização de direitos e garantias de acordo com a Constituição Federal de 1988, em consonância com a força normativa da Carta Magna, implicam uma relevante possibilidade de efetivar a aplicabilidade do direito que cabe a pessoa ou coletividade, especialmente, em relação a cada caso concreto¹⁴⁰.

Acerca da constitucionalização dos direitos sociais nesse período no Brasil, ressalta-se:

a evolução dos direitos sociais, como conquistas de lutas e reivindicações provocadas pelas transformações mundiais, ultrapassou fronteiras e os trouxe a um patamar superior dentro da ordem jurídica de um país. Isso não quer dizer que acabou por aqui; muito pelo contrário, a ideia é de que, acompanhando a dinâmica da vida, novos direitos irão surgir e, com eles, novas perspectivas de satisfazê-los. Assim também o é em relação ao constitucionalismo e a evolução das Constituições, que de simples documento jurídico-político avançaram ao ponto de estarem no ápice da pirâmide normativa, com conteúdo axiológico incomensurável, do qual se extraem não só regras, mas, sobretudo, princípios. Dentro dessa compreensão, e por tudo o que foi exposto, é indubitável que olhar para os direitos sociais sob um prisma constitucional, especificamente com foco na Constituição de 1988, provoca uma mudança de paradigma, pois se deixa de enxergar como apenas direitos de cada indivíduo para um mínimo existencial, para elevá-lo a condição de fundamental à pessoa humana.¹⁴¹

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ GORCZEVSKI, Clovis. Direitos Humanos, Educação e Cidadania: conhecer, educar, praticas, -1ed- Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

¹⁴⁰ BUENO, op. cit.

¹⁴¹ CABRAL, Thaís Teixeira da Silva. A constitucionalização dos direitos sociais no Brasil. **XVI ENPESS**, Vitória, 2018. p. 17-18.

Existe, ainda, a possibilidade de argumentar em torno de princípios constitucionais não expressos, que também figuram no arcabouço de direitos e prerrogativas da pessoa. Verifica-se uma amplitude de elementos constitucionais fundamentais, de modo que é importante que operadores do Direito se atentem à previsão expressa assim como a ótica geral advinda da Carta Constitucional, no qual se inclui a técnica hermenêutica constitucionalizada¹⁴².

Destaca-se a construção social dos princípios no escopo da história normativa nacional:

Em meados dos anos 1980, o sistema político brasileiro caracterizava-se pelo hibridismo da estrutura corporativista, criada pelo Estado Novo (1937-1945) e reconfigurada pelo regime militar (1964-1985), com o incipiente pluralismo impulsionado pelo processo de redemocratização (1974-1988), que promoveu um aumento relativo dos espaços para participação e para contestação, resultando na intensificação da organização da sociedade em grupos de interesses não limitados aos setores produtivos, não obstante um menor grau de institucionalização desses novos grupos (Aragão, 1996; Power e Doctor, 2004; Gozetto e Thomas, 2014). Conforme argumenta Thomas (2004), esse sistema político híbrido é passível de investigação a partir da tradição Pluralista¹³, desde que se atente para as seguintes características: (1) restrições à autonomia dos grupos de interesse; (2) a existência de diferentes graus de legitimidade entre os grupos; (3) a presença de grupos de interesse com menor organização formal; e (4) a existência de estratégias e táticas menos formalizadas para influenciar o processo político. Por sua vez, a teoria sociológica da Constituição auxilia na transposição dos pressupostos do Pluralismo para o processo constituinte. Essa corrente do Direito Constitucional argumenta que a norma se constrói a partir das interações e interesses existentes na sociedade, tanto pela inserção dessas relações dentro do processo constituinte (Lassalle, 1946; Loewenstein, 1970), quanto pelo processo de interpretação, jurisdicional ou não, ao se aplicar a norma constitucional (Häberle, 2002). Dentre os autores dessa corrente, Loewenstein (1970) destaca-se por aderir a sua obra expressamente à tradição Pluralista, usando seus termos e conceitos para explicar o processo de construção da norma nos processos legislativo e constituinte.¹⁴³

A Carta Magna de 1988 representa um projeto referente à democracia social que responde às urgências da comunidade social na edificação de uma nova institucionalidade em conjunto com o campo da justiça social. A promoção da inclusão social e a redistribuição de renda se contrapõe com a desigualdade, contando com a

¹⁴² BUENO, op. cit.

¹⁴³ LOPES, Dawisson Belém; VALENTE, Mario Schettino. A construção social dos princípios conformadores e das normas programáticas de política externa brasileira na Constituição Federal de 1998. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 59, no 4, 2016, pp. 995 a 1054, p. 998.

organização da sociedade civil em prol das reivindicações sociais e da sedimentação de sistemas de proteção social¹⁴⁴.

A existência dos indivíduos, trata Miranda¹⁴⁵, é influenciada pela presença de direito. Os direitos alcançam múltiplas esferas da vida, dependendo de sua disposição. Particularmente, entende-se que os direitos sociais conduzem ao desenvolvimento das potencialidades da vida em comunidade. Os direitos sociais são direitos de libertação da necessidade e direitos de promoção, influenciando na estruturação da solidariedade.

¹⁴⁴ CHAVES; GEHLEN, op. cit.

¹⁴⁵ MIRANDA, op. cit.

2 EXPRESSÕES DOS DIREITOS SOCIAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 DIREITOS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Os direitos fundamentais sociais estão dispostos no artigo 6º, da Constituição Federal de 1988, figurando como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Acompanha o processo de efetivação dos direitos sociais na Carta Magna de 1988, no sentido de que o Estado deveria garantir tais prerrogativas em consonância com os direitos individuais. Nesse sentido, destaca-se o entendimento abaixo do transcurso do constitucionalismo dentro da ciência jurídica e o modo como os direitos individuais necessitam da concretização dos direitos sociais para se realizar:

Com a evolução do constitucionalismo que se deveu não naturalmente em razão de teorias elaboradas por juristas, mas pela evolução da história política, econômica e social, começaram a se organizar parcelas da população em relação às quais apenas os direitos individuais não satisfaziam. Direito de ir e vir para que se não tinha dinheiro pra pagar o transporte? Direito de expressão para que se não sabe ler nem escrever? Elas passaram então a demandar do Estado não a sua omissão; elas passaram a precisar da ação do Estado. A esse momento histórico Massimo Severo Giannini denomina como o do advento do Estado Pluriclasse: o Estado pós voto censitário. A França liberal era regida por um sistema de voto censitário: só tinha direito a votar quem pagasse determinada quantidade de impostos. Mas, através de movimentos sociais, as demais classes foram conquistando o direito ao sufrágio universal. Com o sufrágio universal, o Estado todo (e o seu Direito) se modificou.¹⁴⁶

Para entender a previsão constitucional dos direitos sociais, é importante qualificar, como pontua Nelson¹⁴⁷, que a Constituição Federal de 1988 detém valores oriundos de uma ideologia político-econômica em vigor, associada ao dinamismo próprio do Direito em dispor de forma conjunta ideias que são paradoxais, tal como as ideias liberais junto com as ideias sociais.

No sistema jurídico constitucional, inserem-se valores paradoxais de matriz liberal e social que integram a ordem jurídica e propulsionam um sistema normativo

¹⁴⁶ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Controle jurisdicional de políticas públicas. **A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 42, p. 99-104, out./dez. 2010, p. 100.

¹⁴⁷ NELSON, Rocco Antonio Rangel Rosso. Da atividade econômica do Estado segundo as prescrições da Constituição Federal de 1988. **Fórum Administrativo**, ano 18, n. 211, p. 67-77, 2018.

que garante a livre-iniciativa, a propriedade privada, além de limitar esses princípios, dado o destaque oferecido aos princípios da valoração do trabalho, do respeito ao meio ambiente, ao consumidor, da utilização da propriedade em vista da sua função social e pela diminuição das desigualdades¹⁴⁸.

Outra importante disposição dentro da alocação dos direitos sociais na Carta Magna de 1988 pontua-se a contextualização da Constituição Federal de 1988 no panorama da redemocratização do País. Como assinala Moreira¹⁴⁹, a mobilização em torno da redemocratização do Estado começa na década de 1980, com o agrupamento dos cidadãos e dos operadores do direito na mobilização em prol da Constituinte.

Acerca da transição nacional para a democracia, é importante alinhar que:

Sabe-se que a redemocratização brasileira inaugurou a descontinuidade do modelo de Estado centralizador, intervencionista, positivista, autoritário e provedor das principais políticas públicas e políticas sociais, fruto do processo de Bretton Woods e do Pacto Keynesianista (Abreu, 1989). Neste contexto de reforma da estrutura do Estado, destaca-se que a busca pelo reconhecimento e ampliação dos mecanismos institucionalizados de participação social na gestão permeou boa parte das décadas de 1980 e 1990, tendo os conselhos populares como marcos da constituição de uma nova relação Estado e sociedade, mais horizontal e menos caótica que a anterior (Coelho, 2005). Sen (2000) descreve que, para além das necessidades econômicas e de subsistência, também é função do Estado contemporâneo prover as condições necessárias para os indivíduos exercerem seus direitos civis e liberdades políticas.¹⁵⁰

Esse esforço segue em prol da participação no processo de reconstrução do Estado de Direito, contra as décadas de autoritarismo militar, e contrapontos ao positivismo em defesa das proposições do pensamento social. A redemocratização do País tem como base proporcionar um viés ético ao sistema constitucional nacional, apresentando uma configuração normativa que integra os valores da comunidade histórica concreta, trata Moreira¹⁵¹.

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ MOREIRA, Nelson Camatta. Dignidade humana na Constituição dirigente de 1988. **Revista brasileira de Direito Público**, ano 6, n. 21, 2008.

¹⁵⁰ NUNES, Lauro Victor; SILVA, Thaís Roberto da. Entre le régime civilo-militaire et l'actualité: les demandes sociales historiques à rolezinhos. **Revista Psicologia Política**, v. 14, n. 30, p. 263-282, 2014. p. 269. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1519-549X2014000200004&script=sci_abstract&tlng=fr. Acesso em: 22 set. 2022.

¹⁵¹ MOREIRA, op. cit.

A mobilização constitucional de 1988 é única, segundo Matos e Cabral¹⁵², visto que nenhuma Constituição (e o panorama de sua implementação) se assemelha: são processos históricos e sociais únicos. A Carta de 1988 apresenta uma pluralidade de valores que já integravam o espírito da nova constituinte mediante a defesa da democracia e de um conceito de cidadania ativa.

O pluralismo disposto nesse período advém de um processo de abertura gradual que começa já no Governo Geisel, nos anos de 1974-1979, e se concretiza com um documento constitucional aberto, com forte associação à proteção de direitos e garantias fundamentais, dispondo um comprometimento social extensivo. Compreende-se que “[...] no campo do dever ser, a importância da luta por direitos e sua concretização torna-se uma constante no processo civilizatório da humanidade”¹⁵³.

Augusto¹⁵⁴ expõe que a Constituição de 1988 nasce de amplas discussões e da participação ativa da sociedade civil, inclusive dentro da Assembleia Constituinte de 1987/1988. Em vista disso, observa-se que distintos mecanismos de democracia participativa foram normatizados dentro do documento constitucional, como o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular de lei, e institutos que tratam da descentralização administrativa, em favor da comunidade social e do cidadão mediante o controle dos atos administrativos e das políticas públicas.

Ressalta-se que a disposição dos direitos fundamentais em geral e os direitos sociais especificamente estão dispostas no âmbito dos debates que implicam o processo Constituinte. No texto constitucional promulgado na data de 05 de outubro de 1988, destaca-se um panorama único da história constitucional nacional de defesa dos direitos sociais e da pessoa humana¹⁵⁵.

Esse cenário não é ressaltado apenas em vista dos elementos quantitativos, do número elevado de direitos sociais dispostos de forma implícita na Carta Magna,

¹⁵² MATOS, Victor dos Santos Maia; CABRAL, Rafael Lamera Giesta. Os textos comemorativos da Constituição Federal de 1988: uma abordagem à luz das interpretações de Luís Roberto Barroso e Ives Gandra da Silva Martins ao longo dos seus trinta anos. **R. brasileira Estado Const.**, ano 13, n. 44, 2019.

¹⁵³ CHAVES; GEHLEN, op. cit.

¹⁵⁴ AUGUSTO, Humberto Bayma. Instrumentos de democracia participativa e suas previsões na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional brasileira. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n. 1, 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6167806>. Acesso em: 20 set. 2022.

¹⁵⁵ SARLET, op. cit.

como também pelos elementos qualitativos, ressaltados pelo regime jurídico de direitos sociais¹⁵⁶.

Destaca-se a disposição dos direitos sociais na Constituinte de 1988:

No Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), o legislador incluiu os Direitos Sociais (Capítulo II, artigos 6º a 11), que serão comentados a seguir: O artigo 6º define, de forma ampla, como direitos sociais 'a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados'. No artigo 7º é que se concentram os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, num total de 34 incisos, alguns dos quais serão comentados a seguir, por representarem efetivos avanços sociais. [...] os avanços constitucionais no campo dos direitos sociais foram e continuam sendo um passo de extrema relevância para que a sociedade brasileira continue seu caminho rumo à superação das graves desigualdades sociais e à construção da cidadania. No entanto, é imperioso constatar que esses avanços continuam em disputa na sociedade brasileira e é fundamental que os cidadãos os conheçam e continuem lutando por sua permanência e aprimoramento no plano jurídico e na vida real.¹⁵⁷

Deve-se pontuar, como trata Nakamura¹⁵⁸, que a diminuição das desigualdades se trata de um dos elementos essenciais da República Federativa do Brasil, de acordo com o artigo 3º, III, da Constituição Federal. Ocorre que os direitos sociais, desde o viés de sua efetividade, consistem no instrumento adequado para a minoração das desigualdades.

Gorczevski¹⁵⁹ expõe, que os direitos fundamentais sociais têm um papel estratégico na realização de princípios como a dignidade da pessoa humana, justiça social, igualdade formal e material, para realizar os objetivos como erradicar a pobreza, promover o bem-estar social de todos, realizar a justiça e a paz social.

Nesse ponto, encontra-se a importância de normatização dos direitos sociais na Constituição. Entende-se que o sistema democrático está posto como um elemento para atingir a finalidade da igualdade na sociedade, caso contrário não é possível conceber uma sociedade como verdadeiramente democrática¹⁶⁰.

¹⁵⁶ SARLET, op. cit.

¹⁵⁷ OLIVEIRA, Carlindo Rodrigues de; OLIVEIRA, Regina Coeli de. Direitos sociais na constituição cidadã: um balanço de 21 anos. **Serviço Social & Sociedade**, p. 5-29, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/t4FygcBr9cBR7Zj5NjN7brs/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 set. 2022.

¹⁵⁸ NAKAMURA, André Luiz dos Santos. Análise crítica da ampliação do rol dos direitos sociais no Brasil: a Emenda Constitucional n. 90/2015 e a positivação do direito social ao transporte. **Revista Fórum Dir. Fina. e Econômico**, ano 7, n. 2, p. 41-56, 2018.

¹⁵⁹ GORCZEVSKI, Clovis. Direitos Humanos, Educação e Cidadania: conhecer, educar, praticas, -1ed- Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

¹⁶⁰ Ibid.

Os direitos sociais permitem que o Estado promova de forma progressiva a igualdade de prerrogativas dos indivíduos e conseqüentemente atinja o objetivo do Estado democrático. O artigo 6º apresenta os direitos sociais do ordenamento jurídico, dotados de força normativa e figurando como premissas democráticas¹⁶¹.

Outros direitos sociais seguem o viés de fornecimento de um bem jurídico de natureza econômica em vista da imprescindibilidade do atendimento ao mínimo existencial, como a moradia e a alimentação¹⁶².

A Constituição Federal de 1988, explica Moreira¹⁶³, está situada em um contexto histórico nacional que a coloca como uma Constituição-compromisso. Isso significa que tal documento normativo desdobra objetivos que visem atender as metas sociais-democráticas, permitindo finalizar o período da ditadura militar. Os interesses agrupados no texto constitucional fundam-se em dois princípios essenciais, sendo eles a tutela e a efetivação dos direitos humanos e a consolidação da democracia.

Nesse sentido, pontua-se:

Observando a fórmula “Estado constitucional” como a capaz de exprimir as transformações vivenciadas recentemente pelos ordenamentos jurídicos democráticos, Antonio-Enrique Pérez Luño⁵⁹ se propõe à síntese de suas características, a saber: a) o deslocamento da primazia da lei em direção ao primado da constituição; b) o deslocamento da reserva da lei para a reserva da constituição; c) o deslocamento do controle jurisdicional de legalidade para o controle jurisdicional de constitucionalidade. Ultimando com os traços da atualidade vivenciada durante o ciclo evolutivo do Estado de direito, Manuel Garcia-Pelayo⁶⁰ enuncia que o conceito e a prática daquele se delinea noutros termos, inicialmente devendo ser precisado de conformidade com o sistema constitucional concreto. Em segundo lugar, é uma resultante de processo que derivou da fracassada experiência com o positivismo legalista dos Estados totalitários, conectando-se agora com a ideia da Constituição como norma fundamental e da construção escalonada da ordem jurídica. Disso se tem, de logo, a afirmação de que a constituição, na condição de norma fundamental, e positiva, apresenta-se como vinculante para a lei e para os outros atos dos poderes públicos disciplinados por aquela. A característica evidencia a essência do Estado constitucional diante do Estado legal de direito. Num segundo lugar, o autor sustém que a primazia da constituição torna-se, como ocorreria com qualquer outra, juridicamente imperfeita caso venha carecer duma garantia jurisdicional. Por essa razão, a jurisdição constitucional é a garantia institucional básica do Estado constitucional de direito.¹⁶⁴

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ MOREIRA, Nelson Camata. Dignidade humana na Constituição dirigente de 1988. **Revista brasileira de Direito Público**, ano 6, n. 21, 2008.

¹⁶⁴ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Uma ideia de Constituição. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 1, n. 1, p. 111-145, jan./abr. 2014., p. 129.

Continua Moreira¹⁶⁵: a proteção dos direitos humanos na Carta Magna está inspirada na mobilização protetiva disposta no cenário internacional depois da II Guerra, mediante a proposição da Carta da ONU de 1948, assim como pelas contribuições de outros tratados internacionais na esfera dos direitos humanos. Esse movimento protetivo se sedimenta para fazer frente às ações do Estado autoritário militar brasileiro e em vista da falta de reconhecimento e respeito ético-culturais no ordenamento jurídico no decurso do período ditatorial.

Carvalho¹⁶⁶ dispõe que a Constituição de 1988 apresenta um salto qualitativo de grande relevância na esfera dos direitos sociais ao dispô-los no rol dos direitos fundamentais e com o reconhecimento de novos direitos, considerando a influência do movimento social na disposição da Assembleia Nacional Constituinte e no transcurso de suas ações, até mesmo ampliando a fixação dos direitos sociais. A interpretação do artigo 6º pontua que o lazer e a segurança consistem em direitos novos que não possuem reconhecimento nos documentos constitucionais antecedentes.

O direito à saúde não tinha previsão expressa, ainda que determinadas normas apresentem referências a este. A moradia, por sua vez, está disposta como um direito social fundamental mediante a proposição da EC nº 26, de 14.02.2000, disposta de forma positivada no âmbito do direito já expresso em constituições do direito comparado e na esfera das normas de direito internacional. Já quanto ao direito ao trabalho, tem-se o desenvolvimento do rol dos direitos fundamentais do trabalho mediante o artigo 7º ao artigo 11 da Constituição¹⁶⁷.

Sarlet¹⁶⁸ sublinha que o Poder Constituinte de 1988 reconhece a figuração dos direitos sociais, um arcabouço heterogêneo e expansivo de direitos essenciais. Nesse viés, observa-se que os direitos sociais integram os direitos prestacionais de viés positivo e os direitos defensivos, de teor negativo. Nesse sentido, reitera-se:

A batalha em torno dos direitos sociais, travada inicialmente no Congresso Constituinte em 1987-88, segue tendo desdobramentos até os dias atuais. Em 2003, o governo Lula convocou o Fórum Nacional do Trabalho (FNT), de caráter tripartite, com o objetivo de discutir mudanças profundas na estrutura sindical e, posteriormente, na legislação trabalhista. O FNT concluiu a primeira parte desse trabalho em 2005, quando foi enviada ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC 369), alterando os

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. Uma dogmática emancipatória dos direitos sociais. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, ano 15, n. 171, p. 60-71, 2015.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ SARLET, op. cit.

artigos 8º, 11, 37 e 114 da Constituição Federal, que tratam respectivamente da estrutura sindical, da representação dos trabalhadores nas empresas, dos direitos do servidor público e do papel da Justiça do Trabalho (Brasil, 2005a). Juntamente com essa PEC, foi elaborado, também, um amplo Anteprojeto de Relações Sindicais, previsto para seguir para o Congresso Nacional após a votação da PEC 369, alterando profundamente as condições de criação e sustentação de sindicatos, o direito de greve e as regras da negociação coletiva e de solução de conflitos coletivos de trabalho. Essas iniciativas, contudo, continuam com tramitação paralisada no Legislativo. Por um lado, o FNT não logrou incluir todas as correntes políticas presentes no movimento sindical, algumas das quais se reuniram num fórum alternativo, o Fórum Sindical dos Trabalhadores (FST), que produziu outra proposta, mantendo basicamente os atuais marcos da estrutura sindical e do processo de solução de conflitos coletivos.¹⁶⁹

Tem-se a figuração da natureza jurídica subjetiva que é reconhecida ao titular do direito, assim como a tutela dos direitos negativos, aqueles que pontuam a não intervenção na esfera da liberdade privada e no campo de bens fundamentais. E a proteção pela Carta Magna dos direitos que para a sua efetivação é necessária uma prática positiva do Estado e da comunidade social¹⁷⁰.

Moreira¹⁷¹ reforça que a Constituição figura como uma típica Carta-compromissária, ademais representa a síntese das contradições nacionais e o desejo de alteração do panorama social. Dotado de uma elevada representação ideológica do Poder Constituinte, o documento nacional implica o embate entre múltiplas forças que integraram a Assembleia Nacional nesse período de 1986 a 1988. A Carta Magna também possui um teor de proposições humanistas, no qual coaduna a efetivação de direitos sociais e a sedimentação da democracia mediante compromissos ressaltados especialmente em seus três primeiros artigos.

Trata-se de uma Constituição Dirigente, por não se pautar somente como um ordenamento político, como também por um ordenamento econômico e social. A sua finalidade não está somente em dispor a realidade política em vigor, como zelar pela inserção de finalidades programáticas no texto constitucional. Entende-se que o Poder Constituinte originário aloca os futuros governos e a comunidade social a esfera de cumprimento dos princípios constitucionais, devidamente estruturados para proporcionar a transformação da realidade social¹⁷².

¹⁶⁹ OLIVEIRA, Carlindo Rodrigues de; OLIVEIRA, Regina Coeli de. Direitos sociais na constituição cidadã: um balanço de 21 anos. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 105, p. 5-29, jan./mar. 2011, p. 25.

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ MOREIRA, op. cit.

¹⁷² Ibid.

Carvalho¹⁷³ dispõe um conceito de direitos sociais de um modo mais expansivo possível dispondo desafios singulares por constituírem parte de um paradigma novo e amplo, como na defesa dos direitos de segunda dimensão. Ressalta-se que o direito social consiste em uma noção que implica a criação de um novo sistema normativo que realiza a tipificação do *Welfare State*. Exige, portanto, superação do Direito de viés liberal.

A nova configuração política de Estado, no entendimento de Carvalho¹⁷⁴, no qual incide a defesa dos direitos sociais, está fundamentalmente empenhada com o bem-estar da comunidade social, visando à tutela protetiva de grupos que se encontram em situação de desvantagem. Há um objetivo preponderante da ação estatal ante o desenvolvimento e o reconhecimento no cenário pós-Segunda Guerra Mundial.

Considerando a atuação dos países ocidentais da Europa, ao estruturar-se um sistema de Estado que se distingue da lógica e ideologia do Estado Liberal. A cidadania não se encontra mais limitada ao reconhecimento da esfera dos direitos políticos, tal como a liberdade de pensamento e de expressão, do direito à participação política, entre outros; ademais, figura a garantia dos direitos civis, como o direito à liberdade, à igualdade, à propriedade, entre outros¹⁷⁵.

A disposição de um Estado Social integra um mínimo de garantia para atender a realização dos direitos sociais, econômicos e culturais. O ente estatal se esforça, nesse contexto, para garantir que os indivíduos possuam acesso em igualdade de possibilidades quanto ao acesso do mundo social, cultural e político¹⁷⁶.

É preciso que o Estado possibilite condições reais de acesso à educação, à segurança, ao lazer, à participação cidadã e cultural, visando à adequada alimentação, moradia, saúde, além de suprir as demandas dos indivíduos. Os direitos sociais não consistem apenas em disposições retóricas ou exortações saídas de uma força vinculante direcionada ao poder público¹⁷⁷.

¹⁷³ CARVALHO, op. cit.

¹⁷⁴ CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. Os direitos sociais como categoria constitucional. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, ano 17, n. 195, p. 66-79, 2017a. Disponível em: <https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/view/2898>. Acesso em: 22 set. 2022.

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Ibid.

Tonnera Junior¹⁷⁸ ressalta que a doutrina constitucionalista se destaca com a tutela dos direitos fundamentais, sedimentando práticas de justiça constitucional. É importante frisar a importância da função de garantia e efetividade dos direitos fundamentais dispostos pela jurisdição constitucional e que se expressa na afirmação dos direitos e liberdades das pessoas, considerando a extensão de seu conteúdo e alcance. O Estado Democrático de Direito requer destaque do setor jurídico e é necessária a análise da função direcionada ao Poder Judiciário e à efetivação da justiça constitucional¹⁷⁹.

Tonnera Junior¹⁸⁰ marca as divergências presentes entre as abordagens procedimentalista e substancialista, quanto as dinâmicas entre o direito e a política. A noção procedimentalista critica com destaque a invasão da esfera da política e da comunidade social pelo Direito. Habermas, desde o viés procedimentalista, dispõe que os tribunais constitucionais precisam estar limitados às ações de entendimento procedimental da Carta Magna, limitando-se a tutela de um processo de elucidação democrática do Direito.

Nesse cenário, guarda-se a garantia da cidadania fundada em instrumentos para consolidar uma compreensão acerca da natureza dos seus problemas e a proposição de soluções. Já nos contributos de Bruce Ackerman, no viés substancialista, pontua que os magistrados devem estar preparados para intervir em problemas sociais e sedimentar a democracia na avaliação de medidas de bem-estar e educacionais dispostas pelos governantes¹⁸¹.

Rodrigues¹⁸² trata da distinção entre os direitos fundamentais como direitos de defesa, que se baseiam em um ideário liberal, figurando como direitos de 1ª dimensão, como a vida, a liberdade, a igualdade formal e a propriedade; e, em outro campo, a esfera dos direitos a prestações. Neste último campo, assinala-se uma última figuração no qual se encontram direitos a prestações em viés amplo – estes

¹⁷⁸ TONNERA JUNIOR, João. A concretização racional dos direitos sociais pela jurisdição constitucional. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 52, p. 191-216, 2016.

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² RODRIGUES, Daniel dos Santos. A defesa judicial dos direitos sociais prestacionais a partir da teoria dos direitos humanos de Amartya Sen. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 8, n. 34, p. 107-139, 2008. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/687>. Acesso em: 20 set. 2022.

consistem em direitos a prestações jurídicas associadas ao exercício dos direitos de defesa.

Os direitos de defesa, por sua vez, apresentam-se como direitos à proteção e direitos à integração quanto à organização e ao procedimento; ademais, figuram os direitos a prestações em um viés estrito, no qual se encontram direitos a prestações materiais: a maioria associada aos direitos sociais ou de 2ª dimensão, como educação, saúde, dentre outros¹⁸³.

Tem-se, ainda, o debate acerca da natureza fundamental ou não fundamental dos direitos sociais. Tal debate pode não integrar considerações pragmáticas, mesmo na esfera do direito positivo nacional, considerando a possibilidade ou não de atuar em favor dos seus titulares, levando em conta elementos subjetivos de vantagem em face do ente estatal¹⁸⁴.

O Estado constitucional e a fundamentalidade dos direitos sociais se vinculam juridicamente pela fixação dos poderes constituídos à norma constitucional. Ocorre que a identificação do regime jurídico-constitucional dos direitos sociais implica enfrentamento da configuração e da matéria das normas que concebem tais direitos, sem desvincular os componentes que podem manter a sua validade e a sua eficácia¹⁸⁵.

Como pontua Carvalho¹⁸⁶, os direitos sociais são direitos essenciais, não somente pela categoria que representam como direitos na esfera dos documentos constitucionais, como também pelo viés fundamental que possuem em qualquer estrutura de direitos de um Estado Social de Direito.

Ressalta-se que os direitos fundamentais figuram como direitos relevantes à convivência pacífica, em prol da igualdade, da dignidade humana, de atender as reivindicações vitais ou similares que respondam aos interesses e às demandas dos direitos fundamentais¹⁸⁷.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ BELEM, Bruno Moraes Faria Monteiro. A reserva do financeiramente possível no conteúdo normativo dos direitos sociais e o constitucionalismo de cooperação. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 8, n. 34, p. 107-139, 2011. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/217>. Acesso em: 20 mar. 2022.

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. A incidência dos direitos sociais na esfera privada. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 107-144, 2017b. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/498>. Acesso em: 22 set. 2022.

¹⁸⁷ CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. A incidência dos direitos sociais na esfera privada. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 107-144, 2017b. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/498>. Acesso em: 22 set. 2022.

A Constituição Brasileira assinala quais são os direitos sociais assentados como direitos fundamentais, dispondo, inclusive, um viés aberto sobre tais direitos, possibilitando que, no decurso do tempo, outros direitos sejam reconhecidos, inclusive coadunando com os direitos humanos elencados em âmbito internacional. No contexto do Estado Social e Democrático de Direito, os direitos fundamentais estão dispostos em consonância com princípios como a dignidade da pessoa humana, a solidariedade e a justiça¹⁸⁸.

As Constituições democráticas, pontua Carvalho¹⁸⁹, trazem o paradigma do constitucionalismo social que apresenta um arcabouço de direitos sociais dotados de reconhecimento jurídico. Apenas em um panorama democrático é possível efetivar a igualdade material que possibilita a concretização dos direitos sociais. Ocorre que os direitos sociais possuem uma associação direta com a igualdade social, e esta se trata de um pressuposto do compromisso estatal em direção a uma ação positiva do Estado, de acordo com os princípios da redistribuição e da compensação.

A redistribuição e a compensação como princípios fomentam a realização da igualdade material e possibilitam a realização dos direitos sociais, em seu conteúdo, objeto e finalidade¹⁹⁰.

Ademais, entende-se que nessa associação entre igualdade material e efetivação dos direitos sociais, possível no cenário democrático, há possibilidade de supressão de eventuais desigualdades incidentes em vista da falta de distribuição igualitária das condições materiais que possibilitam o exercício de uma vida dotada de cidadania¹⁹¹.

Destaca-se a relação da concretização dos direitos sociais e a realização da cidadania no Brasil com o enfoque na realização da dignidade humana, a dignidade enquanto elemento que se associa aos indivíduos antes da vinculação a um território ou Estado. Pontua-se abaixo como a cidadania exige a efetivação dos direitos sociais e implica a atuação estatal a seguir o cumprimento do mínimo existencial e a vedação ao retrocesso social:

¹⁸⁸ PRATES, Laura Spyer. A universalidade dos direitos sociais e os aspectos relativos ao seu custeio. *Rev. brasileira de Direito municipal*, ano 13, n. 46, 2012.

¹⁸⁹ CARVALHO, 2017b, op. cit.

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ Ibid.

A presença marcante dos direitos sociais no plano constitucional brasileiro é antiga e marcada pela busca da isonomia substancial entre os cidadãos, com especial detalhamento normativo, iniciado pelo art. 6º da Carta Federal e complementado pelos títulos específicos de cada tema. No plano jurídico, devemos partir da premissa incontestável da aplicabilidade imediata dos direitos sociais (art.5º, §1º, CF), que configuram cláusula pétrea (art. 60, CF) garantidora de não supressão. Mas o fundamento maior está na obrigação estatal de atendimento dos direitos sociais pelo princípio da dignidade da pessoa humana, associado ao mínimo existencial em proteção à seguridade e vedação de retrocesso social. A dignidade da pessoa humana precisa ser interpretada na perspectiva individual (solitária da pessoa) e universal (contemplando todos sem discriminação) – no âmbito da liberdade e autonomia de cada um.¹⁹²

A Carta Magna de 1988, segundo Schier e Schier¹⁹³, está disposta como uma das que elenca o maior número de direitos fundamentais em todo o globo. O panorama mundial permite qualificar o documento nacional como um texto dirigente e compromissório, como já exposto anteriormente, e que apresenta um modelo de estruturação e garantias próprias dos Estado Sociais. Ocorre que, conforme se atribuem finalidades e ações ao ente estatal, considerando o quadro da economia capitalista, compreende-se que esses deveres devem ocorrer mediante a prestação de serviços públicos.

Não obstante, a amplitude de direitos fundamentais e demandas estatais se desdobram em questões sobre custos da realização de direitos e acerca da disposição da cláusula da reserva do possível. Esses dois elementos atuam sobre decisões e práticas de efetividade dos direitos sociais no País, que, por distintas motivações históricas, abarca em seu território ocorrências como a judicialização dos direitos sociais, e também problemáticas relacionadas aos limites institucionais na satisfação de direitos¹⁹⁴.

Peter Häberle, na conferência do Instituto para o Federalismo de Friburgo na Suíça, no ano de 1989, objetivando tratar dos direitos sociais na esfera da reforma constitucional, dispunha que, ainda que fosse preciso observar com atenção uma possível inflação quanto ao elencamento dos direitos sociais, dever-se-ia sempre ressaltar que tais direitos se encontram em uma dinâmica umbilical com o campo da

¹⁹² FAVRETO, Rogério. Limites da atuação judicial na efetivação dos direitos fundamentais sociais. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 15, n. 178, p. 70-87, dez. 2015. p. 70-71. Disponível em: <https://bdjur.tjdft.jus.br/xmlui/handle/tjdft/31843>. Acesso em: 22 set. 2022.

¹⁹³ SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 67-96, 2018.

¹⁹⁴ Ibid.

dignidade da pessoa humana e da democracia, integrando o Estado Constitucional de Direito¹⁹⁵.

A integração constitucional dos direitos sociais, trata Carvalho¹⁹⁶, ocorre de modo variável, seja mediante um preceito geral de referência ao Estado Social, como no caso alemão, ou ainda pela distinção detalhada de espécies na forma de uma declaração linear, como é a situação portuguesa. A Carta Magna de 1988 não segue nem o modelo alemão nem o português, mas adota um sistema próprio ao tratar de assuntos relevantes à dogmática nacional.

No seio do catálogo jusfundamental, elencados os direitos e as garantias fundamentais, encontram-se os direitos sociais à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados; fixando uma seleção de tipos e a presença de uma cláusula de reserva¹⁹⁷. Desse modo, pontua-se:

Nesta ordem de ideias, a compreensão aceita de direito fundamental na ordem jurídico-constitucional do Estado Constitucional é a de que os direitos fundamentais são posições subjetivas de vantagem, positivadas mediante normas jurídicas com fundamento constitucional, inseridas em um modelo combinado de regras e princípios ao objetivar diretamente a proteção e a promoção da dignidade da pessoa humana por meio de atribuir ao indivíduos – ou a outros sujeitos de direito que venham instrumentalizar essa proteção e promoção – os meios jurídicos necessários à sua garantia, oponíveis ao Estado – ou perante terceiros por intermédio do Estado – e, ainda, por meio da conformação de toda a ordem jurídica e da parametrização da atividade estatal pelos seus conteúdos jusfundamentais. (...). A abertura comparece no sistema de direitos fundamentais como elemento normativo específico, como princípio que ordena a sua atualização e adequação permanente.⁶³ Trata-se de verificar se há fundamento normativo para tal princípio implícito, se ele é inerente ao sistema jusfundamental do Estado Constitucional e qual o seu conteúdo normativo. Encontra-se uma ideia de abertura do sistema de direitos fundamentais, em sentido geral, na construção de José de Melo Alexandrino, para quem a abertura, nesta acepção, refere-se a todo o conjunto de fenômenos e realidades para além do que, à primeira vista, resulta das disposições de direitos fundamentais da Constituição pelos quais podem ser criados, revelados, alargados, ampliados outros direitos fundamentais ou dimensões de anteriores direitos fundamentais, bens ou posições jusfundamentais protegidas.¹⁹⁸

¹⁹⁵ SARLET, op. cit.

¹⁹⁶ CARVALHO, 2017b, op. cit.

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. O sistema de direitos fundamentais e sua abertura na ordem constitucional brasileira. **Rev. Investig. Const.**, Curitiba, vol. 9, n. 1, p. 137-172, jan./abr. 2022., p. 152.

Sarlet¹⁹⁹ ressalta que, conforme as disposições de Peter Häberle, a dignidade da pessoa humana figura como uma premissa antropológica do Estado Constitucional e estrutura a obrigação do Estado de atuar contra a redução dos indivíduos a uma condição de mero objeto nas esferas social, econômica e cultural.

A dignidade humana também fomenta o princípio democrático pluralista, requisitando o cumprimento dos direitos políticos participativos. Nesse viés, é exigível a realização de um mínimo de direitos sociais para viabilizar a efetiva integração do cidadão no cenário democrático e de deliberação política²⁰⁰.

Os direitos sociais são a base de construção de uma sociedade aberta. Existe um nexo entre dignidade, democracia e direitos sociais considerando que os direitos fundamentais são direitos sociais que passam a ser interpretados desde um viés comunitário. Ocorre que as manifestações dos direitos fundamentais, na disposição de suas funções e tipologias, devem ser aduzidas em consonância com os direitos sociais, de modo que se complementem e sejam reforçados mutuamente²⁰¹.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Em uma ótica sistêmica, o conceito de política pública abrange a realização de uma comunicação, disposta enquanto um elemento dado da comunidade social, não existindo, portanto, noções essencialistas acerca de uma política pública, a priori. A política pública é uma estrutura que abarca dinâmicas capazes de se autorreferenciarem e possuírem estabilidade com o decurso do tempo. A noção de política pública abrange a ideia de uma observação sob a configuração jurídica de uma comunidade, considerando que o Direito é seu modo de instrumentalização²⁰².

Tratar de políticas públicas implica considerar o campo do Direito e da sociedade, afinal, aquelas se realizam dentro desta, mesclando discursos de viés político e jurídico. A noção de política pública implica componentes variáveis de acordo com o que objetivam, atentando-se para o fato de que tais elementos mudam de acordo com o tempo e a sociedade. Desse modo, as políticas públicas se moldam

¹⁹⁹ SARLET, op. cit.

²⁰⁰ Ibid.

²⁰¹ Ibid.

²⁰² RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Carolina Muller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo Constitucional**, ano 16, n. 66, 2016. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/364>. Acesso em: 20 set. 2022.

conforme a necessidade social, ainda que devam manter uma coerência entre si e sua finalidade²⁰³.

A análise das políticas públicas se consolida como campo do conhecimento mediante as investigações de Harold D. Lasswell, nos anos de 1950. O campo de análise das políticas públicas se situa como um novo âmbito de investigação, ainda em constante formação, e que pontua discordâncias disciplinares e ideológicas em vista de problemas estruturais como a neutralidade dessa esfera que, ainda que detenha cunho científico demanda também análises ideológicas; ademais tem-se que a investigação das políticas públicas vigora dentro do terreno de atuação do poder público²⁰⁴.

Existem controvérsias nesse debate, as quais incluem a questão da autonomia da política pública como campo de conhecimento, considerando uma possível figuração como subárea de outras áreas, tal como a Ciência Política e Administração Pública. Entende-se que a esfera de análise das políticas públicas tem se consolidado como um campo de conhecimento independente, com delimitações e especificações próprias²⁰⁵.

De acordo com Motta e Oliveira²⁰⁶, as políticas públicas figuram como um assunto complexo, cuja associação pode ocorrer com os ramos da Ciência Política e Ciência da Administração Pública, além da Ciência Jurídica. Ademais, ressalta-se que as disposições tradicionais associam mais intimamente as políticas públicas com o campo de considerações jurídicas (uma base jurídico-positiva).

É possível apresentar uma abordagem interdisciplinar do assunto, cujo empenho de análise não é recente, e que se baseia em uma maior abertura para conectar a análise das políticas públicas com outros fenômenos complexos. Destaca-se que as políticas públicas demandam uma compreensão interdisciplinar que abarque a Ciência Política, Administração Pública e Direito, além de outras esferas da ciência. Pontua-se que a Ciência Política detém um enfoque principal nos

²⁰³ Ibid.

²⁰⁴ DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto. Dimensões da constitucionalização das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66662>. Acesso em: 27 set. 2022.

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ MOTTA, Fabricio; OLIVEIRA, Antonio Flávio de. Sustentabilidade econômica e políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo Constitucional**, ano 19, n. 78, 2019. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1249>. Acesso em: 12 mar. 2022.

componentes associados com o exercício do poder, tais como os seus fundamentos, a distribuição, o exercício e o controle do poder, trata Motta e Oliveira²⁰⁷.

Segundo Motta e Oliveira²⁰⁸, reconhece-se por parte do campo da ciência da Administração Pública, o empenho em verificar as possibilidades de estruturação dos bens públicos para responder às necessidades da produção eficiente de serviços públicos. Na esfera do Direito, o tema das políticas públicas centra a questão normativa de efetivação dessas estratégias. Entende-se que analisar as políticas públicas de forma isolada é perder conteúdo em uma dessas esferas, reduzindo o viés de complexidade e multidimensionalidade das políticas públicas.

As políticas públicas tendem a ser dispostas com conceituações abstratas, qualificadas como opção de um governo ou o resultado de uma prática estatal. O conceito concreto de políticas públicas precisa de uma diferenciação das decisões políticas, considerando as *politics*, enquanto um processo de negociação e decisão empreendido por entes integrados ao sistema político²⁰⁹.

Tem-se, ainda, as *policies* enquanto tomada de decisão em assuntos políticos, abrangendo também a sua execução. Vigora, ainda, o conceito de *public policies*, alocadas como grupo particular de *policies* que possuem vieses de racionalização na esfera das tomadas de decisões políticas – no momento do planejamento e do controle da execução, bem como quanto à sua durabilidade²¹⁰.

A política pública configura-se como um programa de ação com objetivos concretos, mecanismos de ação os quais abarcam estruturas e recursos financeiros direcionados a metas: são modos de atuação e formas de controle e avaliação dos desdobramentos e dos usos de dados recursos. Logo, os projetos de políticas públicas estão dispostos com vistas aos objetivos de racionalidade e fiscalização da prática dos governos, visando à concretização de metas de modo eficiente²¹¹.

As políticas públicas no cenário nacional, para Oliveira²¹², têm sido alvo de extensos debates os quais abrangem o campo doutrinário e jurisprudencial,

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ DIMOULIS; LUNARDI, op. cit.

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ Ibid.

²¹² OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio. Controle de legitimidade das políticas públicas: limites e possibilidades. **Revista de direito administrativo**, v. 247, p. 57-97, 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/41547/40861>. Acesso em: 23 set. 2022.

considerando a disposição de controle jurídico e jurisdicional em relação aos instrumentos utilizados e às finalidades constitucionais almejadas. Ademais, consideram-se as formas com o qual se dá ou não a participação direta do cidadão na estipulação dessas ações, em sua formação e implementação. Entende-se que no bojo dos Estados Democráticos, as decisões que circundam o campo das políticas públicas nascem da avaliação dos Poderes Legislativo e Executivo.

Nesse quadro, as instituições que podem exercer influência na criação e operacionalização das decisões públicas, desde um viés político, são partidos, sindicatos, agentes econômicos e organizações privadas. Nesse panorama, compreende-se que a integração dos cidadãos na tomada de decisão sobre políticas públicas acaba restrita. Tem-se um cenário no qual os representantes eleitos defendem políticas distintas aquelas expostas em promessas eleitorais e que não atendem as necessidades reais de uma população em um dado tempo²¹³.

A sedimentação da integração social nas múltiplas fases que formam o ciclo das políticas públicas, trata Peixoto²¹⁴, tem ocupado os interesses dos estudiosos e gestores. Compreende-se que a efetividade, a eficácia e a eficiência de uma política pública estão atreladas ao nível de controle e participação que é possível realizar sobre esta, um manejo que também se faz pela participação da população. Conceitualmente, políticas públicas consistem em mais do que iniciativas cujo centro de ação se encontra no Estado.

Coloca-se uma concepção que vai além de que políticas públicas sejam, essencialmente, mecanismos técnicos e burocráticos. No bojo do século XXI, essa concepção é substituída de forma gradual por concepções dotadas de um viés de complexidade e integralidade acerca dos processos públicos e sociais. O entendimento da política como uma ação pública conduz à noção de que, no panorama das iniciativas que objetivam propor a resolução dos problemas públicos, encontra-se uma miríade de componentes, atores e representantes os quais devem ser integrados pelos gestores²¹⁵.

A prática democrática dotada de efetividade quanto ao viés participativo-deliberativo da comunidade se associa intimamente aos processos de formulação das

²¹³ Ibid.

²¹⁴ PEIXOTO, Leandro Antônio Grass. Abordagens e perspectivas de participação social no monitoramento de políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**, v. 19, n. 2, p. 403-410, 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3211/321143695004.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

²¹⁵ Ibid.

políticas públicas. As políticas públicas consistem em mecanismos adequados para efetivar os direitos fundamentais, por sua disposição, é possível empreender ações e programas que consideram as peculiaridades socioeconômicas, culturais e geográficas do território nacional²¹⁶.

Entende-se que o País detém um cenário múltiplo e diverso que pede respostas institucionais que sejam igualmente plurais, nesse sentido, não é possível aplicar soluções-padrão para problemas locais. É necessário conceber modelos concretos de políticas públicas que nascem da reflexão atual sobre o Estado e sua atuação²¹⁷.

As políticas públicas, destacam Motta e Oliveira²¹⁸, são ações governamentais processualmente estruturadas e juridicamente reguladas, em múltiplas etapas, com a integração de distintos atores e entidades, mediante o uso de múltiplos métodos e estratégias. Quando se trata da ótica jurídica, importa ressaltar que o assunto recebe um novo e decisivo apontamento diante do advento e do desenvolvimento do Estado Social, considerando a relevância em vista da plena eficácia dos direitos fundamentais sociais.

Desde um viés jurídico-institucional, torna-se possível estender os desdobramentos das políticas públicas para que as mesmas sejam entendidas de modo integrado com o panorama político-institucional em que atuam, sem retirar a centralidade da função desempenhada pelo Direito. A efetivação dos direitos sociais é condição necessária para a abordagem de Direito e das políticas públicas, como explicam Motta e Oliveira²¹⁹.

As políticas públicas, portanto, funcionam como programas direcionados para a ação governamental, com o fim de realizar a coordenação de mecanismos que estão à disposição do ente estatal e de práticas privadas, objetivando as finalidades socialmente importantes e politicamente expressáveis. As políticas públicas devem ser observadas como processo ou arcabouço de processos²²⁰.

²¹⁶ CAMBI, Eduardo; VANSCONCELOS, João Paulo A. Desjudicialização de políticas públicas e o Novo Código de Processo Civil—Contributo do Ministério Público e da Advocacia Pública à solução extrajudicial de conflitos. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 16, n. 64, p. 225-251, 2016. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/245>. Acesso em: 21 set. 2022.

²¹⁷ Ibid.

²¹⁸ MOTTA; OLIVEIRA, op. cit.

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ CAMBI; VASCONCELOS, op. cit.

As políticas públicas contam com procedimentos direcionados pelo governo em vista das dinâmicas entre sujeitos ou entre órgãos e uma Administração que deve se pautar pela opção racional e coletiva de prioridades. Além disso, tem-se a identificação de preocupações públicas reconhecidas pela ciência jurídica e impulsionam a criação da política pública expressa em processos e programas de ação do governo²²¹.

As políticas públicas alcançam o desenho social, político e jurídico, e, nesse sentido, deve-se ressaltar que sua investigação não implica apenas considerações jurídicas. Políticas públicas detêm base jurídica, mas também vieses políticos²²².

Análises acerca da elaboração das políticas públicas apresentam uma literatura internacional com a presença de modelos teóricos estruturados e associados com os processos de criação de políticas. Esses modelos auxiliam no entendimento e na ampliação de conhecimentos sobre o processo de produção das políticas públicas, considerando suas alterações, a participação dos cidadãos, ideias, crenças e atuação política²²³.

De acordo com Alves Júnior e Sampaio²²⁴, a presença do Estado, mesmo sem considerar a abordagem doutrinária, estatista ou multicêntrica, é importante para dispor o conceito e a opção das propostas políticas dispostas. O governo detém o poder de decisão do que pode ou não ser realizado, considerando as condutas comissivas e omissivas diante da efetivação das políticas públicas. A presença do Estado é fundamental nas dinâmicas de criação de políticas públicas e o mais relevante para a concepção de políticas relacionadas com o desenvolvimento.

A Carta Magna abriga múltiplos direitos e garantias, com um texto analítico que dispõe uma gama de propostas atinentes a criação, definição e efetivação de políticas públicas. Observa-se uma reserva relativa ao percentual do orçamento destinado à aplicação sobre demandas sociais, como articula o artigo 212, da CF/88, no qual se estabelece que a União fará aplicações anuais com relação aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme Alves Júnior e Sampaio²²⁵.

²²¹ Ibid.

²²² RECK; BITENCOURT, op. cit.

²²³ Ibid.

²²⁴ ALVES JÚNIOR, Luís Carlos Martins Alves; SAMPAIO, Alexandre Santos. Parâmetros de atuação do Poder Judiciário nas políticas públicas. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 18, n. 74, p. 217-245, 2018. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/912>. Acesso em: 27 set. 2022.

²²⁵ Ibid.

Considerando o viés das intervenções do ente estatal na esfera econômica, as políticas públicas são instrumentos relacionados com a execução das normas legais e constitucionais, reforçando o *law enforcement*. Entende-se que estão limitadas a práticas unicamente políticas, oriundas do governo, atos de gestão, com formas de planejamento para a efetivação dos serviços públicos ou do desempenho das ações estatais²²⁶.

Podem ser apresentadas como um arcabouço de processos juridicamente dispostos e direcionados ao desempenho de práticas normativamente relacionadas com a Administração Pública. Nesse viés objetivo, a expressão Administração Pública integra o exercício das distintas atividades que engloba a função administrativa estatal e o modo como tal administração está fixada no ordenamento social²²⁷.

Observa-se que não existe uma uniformidade quanto ao número e à classificação das práticas empreendidas pela Administração. As ações da Administração Pública podem envolver o campo do serviço público, as ações prestacionais colocadas direta ou indiretamente pela Administração para atender as necessidades coletivas, pontuam Motta e Oliveira²²⁸.

Pontua-se que os conceitos de plano, programa, ação e política pública não são monolíticos, isolados e pessoais por parte do gestor: respondem a escolha politicamente substanciada e discutida e da qual participa a população, e que pode estar suscetível a intervenção judicial, ainda que excepcional. Responder às solicitações de criação de políticas públicas inclui dispor finalidades e metas coletivas, as quais não se resumem às noções associadas com o individualismo²²⁹.

Desse modo, na fixação das políticas públicas, é necessário dispor soluções plurais, coadunadas com a esfera da decisão política e com espaço para convergências das ações políticas. É preciso que exista um planejamento dentro de um ambiente processual-deliberativo com que as decisões são construídas para a concretização das medidas necessárias à solução de problemas coletivos²³⁰.

No escopo da ideologia neoliberal, o Estado detém o dever de diminuir a sua presença e não realizar muitos gastos públicos ou com programas sociais. Nesse viés,

²²⁶ CAMBI; VASCONCELOS, op. cit.

²²⁷ MOTTA; OLIVEIRA, op. cit.

²²⁸ Ibid.

²²⁹ CAMBI; VASCONCELOS, op. cit.

²³⁰ Ibid.

desenha-se um mínimo essencial baseado no Estado Mínimo. Nesse paradigma, tem-se a administração gerencial no qual o Estado não exerce papel de protagonismo, e, ao contrário, transfere o dever de realizar políticas públicas para a responsabilidade de particulares mediante concessões e permissões para as empresas²³¹.

O processo de criação e estruturação de uma política pública é de negociação, de mudanças e de concessões. Esses encadeamentos podem ocorrer de forma lenta e recorrente, mediante trocas de favores, votos e suporte político. Os modos de ação em torno das políticas públicas dependem dos agentes políticos integrados a esse processo e às possibilidades, oportunidades, sedimentadas no cenário institucional. Observa-se que a noção de política pública deve responder a uma ação conjunta, considerando a elaboração de prioridades dos gestores e a disposição do interesse público²³².

Quanto à avaliação das políticas públicas, segundo Dimoulis e Lunardi²³³, é empreendida pela administração pública e por entes dotados de independência com fundamento em sistemas e métodos atinentes às Ciências Sociais e Jurídicas. No campo da ciência jurídica, a investigação das políticas públicas no âmbito da administração é nova, com iniciativas que propõem a elaboração de métodos atinentes à avaliação jurídica sobre políticas públicas que efetivem direitos humanos.

No escopo avaliativo, se encontra o objetivo de verificar os modos com o qual o sistema jurídico garanta a eficácia dos direitos fundamentais. A avaliação implica atribuição de valor em direção a um processo ou resultado, com o estabelecimento de parâmetros que permitam fixar um cenário referencial ou um padrão comparativo. Entende-se que a verificação da eficácia das políticas públicas deve ocorrer com fundamento em múltiplos parâmetros e metodologias, de viés quantitativo ou qualitativo²³⁴.

De acordo com Valle²³⁵, a atuação em prol da criação teórica do teor normativo de políticas públicas considera os objetivos da sociedade e até o controle jurisdicional dessas políticas. Este envolve as objeções relacionadas com o déficit democrático direcionado às dinâmicas do Judiciário, inclusive, as decisões que levam

²³¹ NELSON, op. cit.

²³² RECK; BITENCOURT, op. cit.

²³³ DIMOULIS; LUNARDI, op. cit.

²³⁴ DIMOULIS; LUNARDI, op. cit.

²³⁵ VALLE, Vanice Lírio do. Dever constitucional de enunciação de políticas públicas e autovinculação: caminhos possíveis de controle jurisdicional. **Fórum Administrativo**, ano 7, n. 82, 2007.

a uma reconfiguração dos modos de atuação dos poderes em vista do princípio representativo. Existem, também, as objeções que evidenciam as faltas funcionais do Poder Judiciário em relação ao controle ou ao redirecionamento das políticas públicas.

Dimoulis e Lunardi²³⁶ pontuam que a investigação da efetividade das políticas públicas possui preocupação no País, considerando também a atuação do Poder Judiciário nos debates que circundam a judicialização dos direitos sociais. Parte-se do pressuposto de que os pré-requisitos essenciais atinentes a uma legislação de boa qualidade está na concretude de suas premissas, o exercício das autoridades do Executivo, vinculando metas e prazos, estabelecendo recursos, dispondo mecanismos e modos de fiscalização e avaliação das políticas públicas.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS EM PROL DOS DIREITOS SOCIAIS CONSTITUCIONAIS

A fixação constitucional acerca dos direitos sociais demanda sua autoaplicabilidade e indisponibilidade, considerando a obrigação jurídica de efetivação dos poderes públicos. Por sua vez, estes possuem dependência econômica e financeira com relação aos recursos disponíveis para a implementação de políticas públicas²³⁷.

Logo, direitos sociais dependem da implementação de políticas públicas, funcionando como instrumentos de concretização das normas programáticas do ordenamento jurídico. Nesse cenário, ressalta-se o dever estatal de concretizar os direitos sociais por meio da efetivação das prestações positivas direcionadas à igualdade material e social²³⁸.

De acordo com Silva e Santinho²³⁹, a democracia requer a criação do consenso da maioria, procurando atender aos interesses da população. Todavia, nesse cenário, deve-se ressaltar a existência de algumas dificuldades atinentes à concretização das políticas públicas. Entre essas dificuldades, está a tensão entre a reserva do possível e a garantia do mínimo existencial.

²³⁶ DIMOULIS; LUNARDI, op. cit.

²³⁷ SILVA; ZACARIAS; GUIMARÃES, op. cit.

²³⁸ Ibid.

²³⁹ SILVA, Marcelo Rodrigues da; SANTINHO, Guilherme Sampieri. Políticas públicas e efetivação dos direitos sociais. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 13, n. 144, p. 50-56, fev. 2013. Disponível em: https://www.academia.edu/download/32864649/Politicass_publicas_e_efetivacao_dos_direitos_sociais.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

Os conflitos atinentes ao princípio da separação de poderes e a função contra majoritária; e aquele que implica a discricionariedade do administrador e a eficiência de suas práticas. Depois de empreendida a escolha política acerca de uma prioridade constitucional, o administrador deve dispor de um método de concretização da política, viabilizando a verba orçamentária²⁴⁰.

A disposição orçamentária é importante para a realização das políticas públicas de direitos sociais, funcionando como um instrumento de estipulação dos limites relativos a gastos. Compreende-se que as práticas do administrador apresentam limites, pois o que é necessário para a população não possui correspondência imediata com o montante presente nos recursos públicos²⁴¹.

Nesse panorama, vigora o conceito de reserva do possível, disposto enquanto cláusula restritiva quanto ao direito *prima facie*, ainda que não signifique uma constante mobilização de ineficácia ou não aplicabilidade imediata quanto aos direitos sociais. Com a noção de reserva do possível, vê-se a necessidade de aplicação da ponderação entre princípios²⁴².

A cláusula da reserva do possível solicita a ponderação entre direitos fundamentais, no qual se considere a esfera da competência orçamentária do legislador; o campo da reserva financeira do possível; e o embate entre direitos fundamentais sociais de terceiros e as demandas de tratamento universal e isonômico²⁴³.

A Constituição de 1988 expõe a concretização de um arcabouço essencial, um conjunto mínimo de prerrogativas atinentes aos direitos imprescindíveis à própria existência da pessoa. O texto garante aos indivíduos os direitos a: saúde, alimentação, habitação, trabalho, previdência, lazer, proteção à maternidade, entre outros²⁴⁴.

Para que direitos sociais se materializem, as políticas públicas devem ser realizadas de forma imperativa – ainda que existam tensões entre a esfera das possibilidades financeiras, materiais e de recursos humanos por parte da Administração Pública e, em outro lado, a garantia de realização do mínimo

²⁴⁰ Ibid.

²⁴¹ Ibid.

²⁴² FAVRETO, op. cit., p. 70-71.

²⁴³ Ibid.

²⁴⁴ SILVA; SANTINHO, op. cit.

existencial. Deve-se considerar a máxima de que os recursos são finitos, todavia as necessidades são infinitas²⁴⁵.

Gloeckner²⁴⁶ ressalta que a reserva do possível tem a sua menção inicial em uma decisão do Tribunal Constitucional da Alemanha e, depois, passa a ser integrada ao ordenamento brasileiro enquanto uma ferramenta judicial e doutrinária para limitar de forma fática, jurídica e razoável certas decisões. O limite fático está posto na possibilidade do Estado em dispor recursos financeiros, desse modo, o Estado deve deter recursos para realizar a prestação de um direito.

Na esfera da limitação jurídica, encontra-se a capacidade de o ente estatal de, ainda detendo os meios financeiros, poder apresentar e dispor de tais recursos, figurando a possibilidade jurídica de utilizá-los para determinados fins. Isso significa que o gasto com o direito prestacional deverá estar previsto no orçamento público anual. Ocorre que, ainda que a Administração Pública tenha a possibilidade financeira de efetivar um direito, no caso de o gasto não deter previsão expressa na Lei Orçamentária, o poder público não poderá utilizar esse valor, destaca Gloeckner²⁴⁷.

Destaca-se, conforme pontua Peixoto²⁴⁸, a abordagem disposta pelas Ciências Sociais, ao agregar os contributos da teoria da complexidade dentro da Sociologia da Ação Pública. Essa abordagem é disposta pelos franceses Pierre Lascaumes e Patrick Le Galés, pontuando a noção de que políticas públicas de direitos sociais vigoram dentro de um processo integrando distintos atores e elementos, bem como os componentes que sustentam o Estado e todo o arcabouço de sua burocracia.

Essa teoria, ressalta Peixoto²⁴⁹, deixa de lado o voluntarismo político e a concepção de unicidade do ente estatal, se trata de um viés que pontua as dinâmicas entre múltiplos atores e organizações como composto central nas investigações das políticas públicas. Nesse cenário, deve-se compreender que a política pública é uma iniciativa coordenada direcionada à efetivação de objetivos comuns ligados com o enfrentamento do problema público – como os direitos sociais.

²⁴⁵ Ibid.

²⁴⁶ GLOECKNER, Joseane Ledebum. A reserva do possível como limite à efetividade do direito fundamental à saúde. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 13, n. 51, p. 233-250, 2013. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/150>. Acesso em: 22 set. 2022.

²⁴⁷ Ibid.

²⁴⁸ PEIXOTO, op. cit.

²⁴⁹ Ibid.

Como trata Mânica²⁵⁰, a Corte alemã investiga um litígio apresentado por alunos que não tinham sido aceitos em instituições de medicina nas cidades de Hamburgo e Munique, dada a fixação de políticas de limitação do índice de vagas em carreiras do ensino superior em vigor na Alemanha de 1960. A pretensão judicial se baseou no artigo 12, da Lei Fundamental Alemã, em que se assegurava que todos os alemães possuíam direito a eleger de forma livre sua profissão, local de trabalho e centro de formação.

A decisão do Tribunal Constitucional pontuou que o direito de entrega de uma prestação positiva – no caso concreto, a expansão de vagas na universidade – dependia da reserva do possível.

A teoria da reserva do possível não implica apenas identificação de recursos materiais suficientes que concretizem um direito social²⁵¹. Ela está associada também ao sentido de razoabilidade quanto à pretensão deduzida e a efetivação. No Brasil, a teoria da reserva do financeiramente possível aponta um limite absoluto na efetivação de direitos fundamentais sociais, considerando a suficiência de recursos públicos e a previsão orçamentária para a efetivação de um dado direito social, assinala Mânica²⁵².

O princípio da reserva do possível também envolve a integração do princípio da proporcionalidade. Considera-se que aquele precisa de que o interesse público primário possa demonstrar, efetivamente, a posição em que estão outros interesses, dentro de uma hierarquia. Assim, o Poder Público não pode apresentar o princípio da reserva do possível com a finalidade de validar uma irresponsabilidade do ente estatal²⁵³.

O Poder Público não pode apresentar o princípio da reserva do possível para impedir o correto planejamento das políticas públicas, ou ainda existindo um planejamento, abster-se de sua execução. O correto andamento da Administração Pública exige que o Estado cumpra com os seus deveres jurídicos e mantenha um comportamento responsável quanto às suas obrigações. Desse modo, a

²⁵⁰ MÂNICA, Fernando Borges. Teoria da reserva do possível: direitos fundamentais a prestações e a intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas. **R. bras. de Dir. Público - RBDP**, Belo Horizonte, ano 5, n. 18, p. 169-186, jul./set. 2007. Disponível em: <http://portaldeperiodicos.unibrazil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/2580>. Acesso em: 10 mar. 2022.

²⁵¹ Ibid.

²⁵² Ibid.

²⁵³ SILVEIRA, Raquel Dias da. Profissionalização do serviço público pelo sistema do mérito e princípio da reserva do possível. **R. bras. de Est. da Função públ. – RBEFP**, Belo Horizonte, ano 4, n. 12, p. 163-172, set./dez. 2015.

Administração Pública, para ser eficiente, logo, eficaz, deve possuir uma boa previsão orçamentária²⁵⁴.

A falha da prática pública no âmbito da efetivação dos direitos sociais pela implementação das políticas públicas, se encontra também, como trata Peixoto²⁵⁵, nas falhas dentro do sistema *top down*, de modo que o Poder Público desconsidera as relações sociais que incidem no contexto social e institucional. Essas falhas são dispostas como inefetividade, ineficiência e ineficácia devido à desconsideração da complexidade das políticas.

Desconsiderar as políticas públicas como um processo dotado de dinamismo e complexidade significa romper com a tradição de investigações centradas no ente estatal e em sua burocracia, permitindo analisar componentes importantes da democracia como a participação de personagens sociais²⁵⁶.

Entende-se que toda norma constitucional possui eficácia e possui limitações quanto à sua eficácia, principalmente, em vista da sua ponderação com valores ou direitos de um arcabouço, todavia, de outros titulares. O direito social não se distingue em sua eficácia dos direitos individuais, possui eficácia semelhante e limitações ponderativas²⁵⁷.

Todavia, nas limitações ponderativas dos direitos sociais, identificam-se componentes atinentes à aplicação dos direitos sociais os quais não vigoram na esfera de aplicação dos direitos individuais. A efetivação dos direitos sociais necessita de tempo, recursos, uma extensa atuação legislativa, administrativa, judicial e material, considerando o escopo dos direitos fundamentais sociais²⁵⁸.

No Estado Social, os direitos sociais recebem destaque junto com os direitos fundamentais de segunda dimensão, como os direitos econômicos e culturais. Os direitos sociais são prestações gerais positivas cuja responsabilidade se encontra na atuação do Estado e no bem comum dos cidadãos. A totalidade dos comandos constitucionais, dispostos ou não de forma programática, pede materialização pelo poder público²⁵⁹.

²⁵⁴ Ibid.

²⁵⁵ PEIXOTO, op. cit.

²⁵⁶ Ibid.

²⁵⁷ ARAGÃO, op. cit.

²⁵⁸ Ibid.

²⁵⁹ SILVA; SANTINHO, op. cit.

Persistem as carências e o desequilíbrio dos recursos, mas, na ponderação entre gastos e recursos, o poder público precisa responder aos comandos constitucionais com atenção ao núcleo mínimo de direitos fundamentais de segunda dimensão²⁶⁰.

A distinção entre direitos sociais e políticas públicas resulta na noção de que estas são ações direcionadas às opções do Legislador e do Poder Executivo, e não se encontram submetidas ao poder de eleição do Judiciário. Já os direitos sociais possuem fundamento constitucional e uma demarcação que envolve o controle de políticas públicas e o campo de sua efetivação²⁶¹.

Assinala-se que políticas públicas se encontram diretamente relacionadas com a esfera orçamentária; já a efetivação dos direitos sociais não possui uma restrição abstrata, visto que não está constitucionalmente condicionada aos recursos integrados em pastas orçamentárias. O ideal de políticas públicas integra uma noção de promoção, uma atuação com vistas a concretizar um objetivo, satisfazer determinados indivíduos e grupos; pressupõe-se a existência de políticas públicas as quais, por sua vez, requisitam escolhas e alocações²⁶².

A gestão social das políticas públicas, pontua Peixoto²⁶³, demanda a dialogicidade quanto aos processos que integram a ação pública. Ainda que rompam com a instrumentalidade das políticas, a gestão social é uma estrutura que viabiliza de forma simultânea tanto a emancipação quanto a participação. Ressalta-se que a gestão social se distingue da gestão estratégica e permite estabelecer contrapontos entre a razão instrumental e a razão comunicativa.

No escopo da gestão estratégica, observa-se que os sistemas de políticas públicas atuam conforme os princípios da razão técnica ou instrumental, de modo que o modelo político-institucional responde a essa lógica fomentada pela instrumentalidade, que, muitas vezes, nega as dimensões subjetivas do processo, como a dimensão ideológica²⁶⁴.

²⁶⁰ Ibid.

²⁶¹ BITENCOURT, Caroline Muller. A reserva do possível no contexto da realidade constitucional brasileira e sua aplicabilidade em relação às políticas públicas e aos direitos sociais. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 213-244, 2014. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/110>. Acesso em: 20 mar. 2022.

²⁶² Ibid.

²⁶³ PEIXOTO, op. cit.

²⁶⁴ Ibid.

A participação social na gestão das políticas públicas dos direitos sociais pode ser exemplificada como no contexto abaixo, no caso do direito social à moradia e da mobilização social em torno da efetividade desse direito:

Utilizando a teoria crítica urbana, entendemos que a imposição da ideologia da casa própria criou condições objetivas que estabeleceram as formas subjetivas de lutas dos trabalhadores, dos movimentos populares urbanos, com a ilusão de que a casa própria resolveria os problemas da sobrevivência. Trata-se de uma ilusão porque não se calca na realidade, mas em suposições (MÉSZÁROS, 2004). Os movimentos populares passaram então a concentrar suas reivindicações em critérios e formas de obter financiamento para a aquisição da casa própria, reivindicações decorrentes das condições objetivas impostas pelas mudanças radicais do final da década de 60 do século XX. Há que se acrescentar que os movimentos sociais urbanos também buscam o direito à moradia como um direito humano. Organizam-se contra os despejos forçados para que haja garantia de permanência nas áreas ocupadas, procuram formas de regularização fundiária de interesse social, o que implica, não apenas a busca da casa própria, mas a tentativa de se obter o direito à vida, centrada no mundo do viver. O Direito a Moradia, na Agenda Habitat II (AGENDA HABITAT II, 1996), considera que todos têm direito de alugar, comprar ou construir uma moradia. Enfatiza a ação do Estado para garantir esse direito àqueles que não têm acesso ao mercado e para impedir também que moradores irregulares sejam despejados sem amparo.²⁶⁵

A posição do Judiciário na efetivação dos direitos sociais sem ferir os princípios da ordem democrática pode ser ressaltado no caso Raposa Serra do Sol:

o protagonismo quanto à construção de políticas públicas e de direitos sociais tem estado claramente nas mãos do Executivo — e isto já acontecia antes mesmo da Constituição de 1988. A função do Supremo Tribunal Federal tem sido mais a de examinar casualmente as críticas feitas por quem se considera prejudicado pelas políticas inventadas pela Administração a partir de normas constitucionais e legais. Nesses casos, o STF tem exercido não um papel constitutivo, mas sim confirmatório. O protagonismo em matéria de políticas públicas não é da cúpula do Judiciário. O caso Raposa Serra do Sol, que tratou sobre a demarcação de terras indígenas, é um típico exemplo. A demarcação da região foi determinada pelo Executivo federal e os fazendeiros, considerando-se prejudicados, foram ao STF e impugnaram a medida. O julgamento foi politicamente quente, com muitos discursos judiciais, mas de resultado prático mesmo o que se tem é que o Tribunal não anulou a demarcação.²⁶⁶

No contexto nacional, conforme Silva e Santinho²⁶⁷, a Carta Magna de 1988 aporta um conjunto de noções jurídicas abertas que precisam ser aplicadas de acordo

²⁶⁵ RODRIGUES, Arlete Moyses. Políticas públicas - FGTS e planos diretores: conteúdos e significados. **Revista Cidades**, v. 9, n. 16, 2012. p. 17. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/view/2371>. Acesso em: 20 set. 2022.

²⁶⁶ SUNDFELD, Carlos Ari; DOMINGOS, Liandro. Supremocracia ou administrocracia no novo direito público brasileiro? **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 14, n. 159, p. 18-23, maio 2014. p. 20.

²⁶⁷ SILVA; SANTINHO, op. cit.

com a norma jurídica. Na concretização do direito, a tarefa do poder público se encontra em materializar os direitos sociais mediante políticas públicas. É necessária uma prática administrativa dotada de liberdade, de autonomia e de discricionariedade em prol de materializar os comandos normativos.

Os processos de implementação das políticas públicas de direitos sociais, ressalta Moreira²⁶⁸, integram as práticas do Estado em todos os contextos econômicos, até em cenários de crise, sendo necessários para o fortalecimento da ordem democrática. Para implementação da democracia, deve-se respeitar a ótica dos direitos humanos, em qualquer contexto.

Pensando nisso, assinala-se a efetivação das políticas públicas de direitos sociais no contexto da pandemia de COVID-19 (de que se tratará mais detidamente no capítulo terceiro):

Evidencia-se que, embora de campos ideológicos distintos, remetem aos direitos sociais fundamentais, bem como à necessidade de sua efetivação, ou concretude, no meio social, pela via de políticas públicas eficazes. É somente por meio delas que os fins sociais do Estado poderão realizar-se, quer seu enfoque parta do pressuposto de atender às exigências econômicas, pelo retorno ao trabalho, e, logo, pela flexibilização do isolamento social, quer partam do pressuposto máximo da proteção da vida, para, depois, não se perderem de vista os enfoques econômicos ínsitos aos processos de reconstrução pós-pandemia. De qualquer forma, os discursos procuram, cada um à sua maneira, estabelecer a relação entre direitos sociais fundamentais e políticas públicas, e, no caso em comento, mais particularmente entre vida e economia. Não poderia ser diferente, haja vista que essas instâncias se encontram perfeitamente instituídas no texto do artigo 6º da Constituição Federal brasileira de 1988, ao definir, claramente, pela redação deste artigo, que são direitos sociais à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados.²⁶⁹

O conceito de política pública não pode ocorrer de modo fragmentado e isolado das finalidades do Estado e da comunidade social, visto que são essas duas searas que permitem construir o arcabouço de políticas públicas, dando vida a essas ações, as quais nascem do exercício estatal alinhados com a participação cidadã²⁷⁰.

Ademais, as políticas públicas devem ser lidas ante as proposições que balizam o comportamento das instituições e dos processos políticos que se associam

²⁶⁸ MOREIRA, op. cit.

²⁶⁹ STURZA, Janaína Machado; RODEMBUSCH, Claudine Freire; KESKE, Henrique Alexander. O direito à saúde e os paradoxos na efetivação dos direitos sociais fundamentais. *Opinião Jurídica*, v. 19, n. 40, p. 421-439, 2020. p. 429. Disponível em: <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/3424>. Acesso em: 20 set. 2022.

²⁷⁰ RECK; BITENCOURT, op. cit.

diretamente aos interesses sociais. Desse modo, tem-se a discussão acerca do dever estatal e do dever da sociedade civil diante da prestação de direitos sociais e de formulação e efetivação das políticas públicas sociais²⁷¹.

Entende-se que as políticas públicas de direitos sociais devem pautar-se pela efetivação da cidadania e pela diminuição das desigualdades. Nesse sentido, importa fortalecer as noções de que:

A Constituição Federal de 1988 materializa a processo de redemocratização vivido no país, pois resultou de um amplo processo de discussão e de mobilização política. Dentre seus conteúdos mais expressivos, merecem destaque: o forte componente de garantia de direitos de cidadania e de correspondente responsabilização do Estado; de afirmação do compromisso com a democracia direta, por meio da institucionalização de canais de participação da população no controle da gestão pública; e, ainda, de construção de um novo pacto federativo, com ênfase na descentralização e no fortalecimento dos municípios. No artigo 3º da Constituição, são definidos os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre eles o de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Este, portanto, deve ser um dos compromissos de cada esfera de governo.²⁷²

Ademais, ressalta-se que a política pública se trata de um dos mecanismos úteis aos cidadãos para que atuem sobre si. A caracterização da política pública depende da organização de ações no decurso do tempo, de modo que dispor políticas públicas implica a fixação de objetivos, a presença de órgãos, atos de planejamento e execução com regularidade²⁷³.

De acordo com Alves Júnior e Sampaio²⁷⁴, os direitos sociais estão assegurados constitucionalmente e, desse modo, podem ser objeto de exigências ao ente estatal por parte da comunidade social, considerando o caminho administrativo ou judicial, conforme a política pública em vigor e dentro dos recursos.

Deve-se considerar que o Brasil tem múltiplas dificuldades sociais, com a presença extensiva de desigualdades, pobreza e déficits em diversos setores que a Carta Magna visa a abarcar, tal como a saúde, a educação, a segurança, a seguridade social, entre outros setores ²⁷⁵. Ao que se pontua:

²⁷¹ Ibid.

²⁷² HULLEN, Angélica Cristina Nagel. Cidadania e direitos sociais no Brasil: um longo percurso para o acesso aos direitos fundamentais. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, p. 213-227, 2018. p. 222. Disponível em: http://scielo.iics.una.py/scielo.php?pid=S2304-78872018001100213&script=sci_arttext. Acesso em: 23 set. 2022.

²⁷³ RECK; BITENCOURT, op. cit.

²⁷⁴ ALVES JÚNIOR; SAMPAIO, op. cit.

²⁷⁵ Ibid.

O Brasil vivenciou uma inédita e sistemática queda da desigualdade no período recente, mas continua a ocupar a posição de um dos países mais desiguais do mundo. [...] A mensuração de desigualdade mais conhecida é a da concentração de renda apurada pelo Coeficiente de Gini. Ela aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos e vem cumprindo um papel inegável, ao expor uma das faces mais estruturantes do fenômeno, a desigualdade de renda. Entretanto, apresenta limitações por olhar um único aspecto do problema: a renda monetária. Os dados do Coeficiente de Gini, todavia, são claros ao evidenciar uma queda na desigualdade de renda no período de 2002 a 2015, em patamares e com uma qualidade como não havia ocorrido na história brasileira. Durante o período, a riqueza acumulada no País aumentou e, ainda que a renda de todos os quintis tenha se ampliado significativamente, a renda dos mais pobres (primeiro e segundo quintis) aumentou mais do que a do resto da população. O processo reverteu uma tendência à concentração de renda que vivia o Brasil desde a ditadura militar e que ficou estagnada no início do período democrático. Entre 1980 e 2001, o Coeficiente de Gini ficou congelado no elevado patamar de 0,59, caindo, em 2015, ao seu nível mais baixo, 0,49. O aumento real do salário-mínimo, a crescente formalização do mercado de trabalho, a incorporação dos mais pobres ao orçamento federal, por meio de políticas de inclusão social e distribuição efetiva de renda, e a promoção de uma política social integrada explicam, em boa medida, essa transformação.²⁷⁶

Desse modo, ressaltam Alves Júnior e Sampaio²⁷⁷, entende-se que a concretização dos direitos sociais precisa de tempo e de uma efetiva disposição de políticas públicas, visando às particularidades do cenário econômico-social.

O homem tem certas necessidades que lhe são inerentes e cuja satisfação é um dos principais propósitos da comunidade política, e essas necessidades são a base dos direitos sociais, direitos de liberdade e direitos políticos, já que todas essas normas têm o propósito próprio de satisfazer as necessidades básicas e de levar uma existência digna. Os direitos sociais devem, portanto, ser considerados como fins em si mesmos²⁷⁸.

Para explorar os direitos sociais desde sua concepção no Brasil, é necessário voltar ao Brasil antigo, que era apenas um capítulo da história de Portugal, onde os escravizados não eram tratados como pessoas, mas como coisas, não podiam ter direitos, muito menos trabalho livre, que era regulado pelas leis portuguesas, principalmente pelas conhecidas Portarias do Reino. Os sindicatos não existiam, pois

²⁷⁶ CAMPELLO, Tereza *et al.* Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás. **Saúde em Debate**, v. 42, p. 54-66, 2018. p. 54.

²⁷⁷ ALVES JÚNIOR; SAMPAIO, op. cit.

²⁷⁸ SALAZAR, Sebastián Pizarro. Fundamentación y estructura de los derechos sociales. **Rev. derecho (Valdivia)**, Valdivia, v. 26, n. 1, p. 69-93, jul. 2013.

o trabalho era organizado em guildas de artes e ofícios, um sistema que foi abolido pela Constituição Imperial de 1824²⁷⁹.

É preciso ressaltar que todo o contexto colonial é demarcado pelo apagamento do outro, de tal modo que se demanda a evolução da proteção da pessoa pela consolidação dos direitos sociais fundamentais:

o projeto de construção da modernidade foi uma violência operada de forma direta nos corpos e indireta na epistemologia, ou seja, não aconteceu somente por meio de exploração física. Explica Frantz Fanon (1968) que o domínio colonial – total e simplificador – rapidamente fez desarticular a existência dos povos subjugados e das suas experiências. A negação das realidades alheias, os novos sistemas jurídicos introduzidos pelo sistema dominante, a marginalização e a escravidão sistemática foram fundamentais para a possibilidade de negação cultural dos outros sujeitos. Ressalta-se que o interesse do colonizador não era aniquilar a existência dos oprimidos, mas conduzi-los a confessar a inferioridade das suas culturas para que fosse possível o processo de dominação, uma vez que a partir desta perspectiva o colonizado estaria colocado, também, em um processo de servidão mental. Após a etapa da conquista e da dominação física dos corpos, iniciou-se o processo de colonização das sociedades nas quais habitavam, o que se conhece por América Latina, conformando uma ordem mundial que culminou em um poder global organizado e hegemônico. Este processo significou o controle das diversas fontes dos recursos mundiais sob as mãos das elites europeias e classes dominantes dentro da organização do poder na forma dos Estados-nações. Apesar de cada caso ter sido marcado por diferentes características, é possível afirmar que os dominados (da África e da América) foram as principais vítimas dos europeus no processo da invasão e da exploração social, política, econômica e cultural (vítimas das duas primeiras hecatombes (DUSSEL, 1993) de violação dos direitos humanos), a estas vítimas Maldonado-Torres classifica como os “condenados da modernidade”.²⁸⁰

O período da evolução da lei social brasileira entre a descoberta do Brasil em 1500 e as últimas medidas tomadas para a emancipação dos escravizados, que começou em 1871 com a lei do ventre livre, segundo a qual os filhos de um escravo eram emancipados desde o nascimento, marcam um período histórico e normativo do país. Este movimento continuou com a supressão do tráfico de pessoas, a emancipação dos escravizados sexagenários e concluiu com a Lei de 1888, que concedeu liberdade a todos os cativos²⁸¹.

Ao mesmo tempo, começou a introdução de imigrantes no Brasil e, como resultado, foram promulgadas as primeiras leis sobre o trabalho livre, especialmente

²⁷⁹ CESARINO, Antônio Ferreira Júnior. *evolucion del derecho social brasileño*, UNAM, p 1-17, 2016

²⁸⁰ LOCH, Andriw de Souza; FAGUNDES, Lucas Machado. Crítica das dimensões modernas: a historicidade dos direitos humanos desde o giro descolonial nuestroamericano. **Rev. Direito e Práx.** 10 (4) Oct-Dec 2019, p. 07.

²⁸¹ CLAVERO, Bartolomé. *Esclavitud y codificación en Brasil, 1888-2017. Por una historia descolonizada del derecho latinoamericano*. **Rev. hist. derecho**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, n. 55, p. 1-12, jun. 2018.

o trabalho agrícola. Este fato, que é característico do Brasil e que se chama de primeira aplicação do direito social brasileiro, apresenta uma diferença notável com o direito social europeu, motivado pela diversidade das condições econômicas no Brasil e na Europa²⁸².

O direito social é o sistema de princípios e regras jurídicas obrigatórias que, em vista do bem comum, ajudam a satisfazer as necessidades vitais dos indivíduos que dependem do produto de seu trabalho²⁸³.

Nesse sentido, ressalta-se:

Torna-se indispensável a presença de um agente, o Estado, que faça aparentar que, de forma neutra, realiza a promoção da igualdade e liberdade, não individualmente considerada, mas de forma generalizada. Portanto, a universalização da aparência de liberdade e igualdade, como condição indispensável à lógica de produção e circulação do capital, não se realiza sem a presença do Estado. O Estado é, pois, na sua mais acabada estruturação, forma típica do capitalismo. Logo, Estado ou direito evoluíram no tempo e possuem características incipientes nos modos de produção anterior. No entanto, a mais bem-acabada manifestação de ambos somente pode-se dar no capitalismo. Merecem, pois, ser considerados como forma típica do capitalismo, nesse sentido. Em outro momento da humanidade, outras figuras que não se confundem com a atual de Estado ou direito apareceram. No entanto, para a universalização da figura do sujeito de direito e de seus correlatos discursos de igualdade e liberdade, forma estatal e jurídica coincidem e são indispensáveis ao advento e andamento do capitalismo. Em se tratando de formas históricas, não existiram antes (mesmo que existissem suas protoformas) e não existirão eternamente, compondo outro modo de produção. Logo, são apenas formas transitórias, como o devem ser à luz do materialismo histórico-dialético. Não se trata de formas transcendentais, eternas – que sempre teriam existido e que, inexoravelmente, sempre existirão.

No escopo de atuação do Estado, os direitos sociais incluem o direito ao trabalho, a condições justas de trabalho, à segurança e saúde, à remuneração justa, à organização e negociação coletiva, à proteção de crianças e mulheres, à formação profissional, à proteção da saúde, à segurança social, à assistência social e aos serviços sociais⁶.

O Estado intervém em conjunto para proporcionar proteção. É evidente que nestes casos existe uma combinação de autoproteção e hetero-proteção, que chamamos de lei de bem-estar. Tudo isso representa a lei social rígida, assim como também existe o conceito de lei social genérica, que se exemplifica pela adaptação da forma jurídica à realidade social. Isso inclui a lei econômica, que não trata das

²⁸² CESARINO, Antônio Ferreira Júnior. *evolucion del derecho social brasileño*, UNAM, p 1-17, 2016

²⁸³ CESARINO, Antônio Ferreira Júnior. *evolucion del derecho social brasileño*, UNAM, p 1-17, 2016

relações entre o economicamente autossuficiente e o economicamente forte, a quem se pode chamar de auto-suficiente⁶.

Os direitos sociais fundamentais devem ser integrados à existência de todos os indivíduos. Os direitos fundamentais incluem não apenas direitos subjetivos de defesa dos indivíduos contra o Estado, e garantias institucionais, mas também deveres positivos por parte do Estado. Da obrigação de submissão de todos os poderes públicos à Constituição decorre não apenas a obrigação negativa do Estado de não prejudicar a esfera individual ou institucional protegida por direitos, mas também a obrigação positiva de contribuir para a eficácia de tais direitos, e os valores que eles representam, mesmo quando não há reivindicação subjetiva por parte do cidadão .

Nesse sentido, pontua-se:

Com a mudança de interesses, condições sociais, econômicas, políticas e outras, o elenco dos direitos se modificou e vem se modificando. Direitos antes declarados de fundamento absoluto, hoje não mais são mencionados nesses termos nas novas declarações normativas. E direitos contemporâneos, como os sociais, na modernidade clássica sequer poderiam ser concebidos. Não se trata, portanto, de uma prova da ausência de fundamentação absoluta dos direitos humanos, que são historicamente relativos? Bobbio conclui que, além de um fundamento absoluto ser inexistente, muitas vezes, a sua busca serve de pretexto para a defesa de posições conservadoras, como foi o caso da secular oposição à introdução dos direitos sociais, no rol dos direitos fundamentais, em nome do fundamento absoluto dos direitos de liberdade (1992, p. 22). Ao indagar-se a respeito de quais direitos podem ser considerados fundamentais, Ferrajoli (2007, p. 73-74) pressupôs três respostas distintas. A primeira é oferecida pela teoria do direito, em um plano teórico-jurídico, que consiste em considerar os direitos fundamentais todos aqueles adstritos a todos os humanos, universalmente, como pessoas humanas ou como cidadãos. São, portanto, indisponíveis e inalienáveis. Esse autor aponta também que, quando se quer garantir um direito como fundamental, deve-se sustentar sua indisponibilidade e formulá-lo de maneira genérica, conferindo-o a todos igualmente, portanto, universalmente.²⁸⁴

Os direitos sociais fundamentais encontram sua justificação não como um contra princípio aos direitos de liberdade, mas com base no princípio de garantir a vida digna. Para que a liberdade legal possa ser transformada em liberdade real, seus titulares exigem uma participação básica em bens sociais materiais, e mesmo esta participação em bens materiais é uma parte da liberdade, pois é uma condição prévia

²⁸⁴ CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; GRUBBA, Leilane Serratine. O embasamento dos direitos humanos e sua relação com os direitos fundamentais a partir do diálogo garantista com a teoria da reinvenção dos direitos humanos. **Revista Direito GV**, SÃO PAULO 8(2) | P. 703-724 | JUL-DEZ 2012, p. 15.

necessária para sua realização. Isso significa que a liberdade não pode ser concretizada sem que se realize também a vida digna.

As igualdades e desigualdades factuais são apenas o ponto de partida para a construção de igualdades e desigualdades normativas, cuja justificativa não pode se basear apenas na mera fatualidade, mas deve ser construída através de um exercício argumentativo.

Os direitos sociais são configurados como direitos de igualdade entendidos no sentido de igualdade material ou substancial. É neste ponto que a argumentação racional toma força para determinar quando se justifica um tratamento desigual²⁸⁵. Ademais, a liberdade é assegurada por meio de benefícios estatais, o que torna possível afirmar que não há contradição entre a liberdade burguesa liberal e os direitos sociais, mas que estes últimos são uma consequência lógico-material de uma situação social modificada²⁸⁶.

Os direitos sociais reconhecidos constitucionalmente são fruto das negociações políticas, de modo que sua concessão ou não concessão não pode ser deixada a uma simples maioria parlamentar - envolve pensar também a integração da própria comunidade social na sua realização. É possível dispensar as tradicionais distinções entre direitos individuais e direitos sociais para oferecer uma classificação de direitos fundamentais baseada em sua estrutura e não nas adversidades de sua aparência histórica.

Estes direitos sociais tomam a forma de prerrogativa e benefícios no sentido estrito, ou seja, direitos do indivíduo em relação ao Estado, direitos a algo que, se o indivíduo tivesse recursos financeiros suficientes e houvesse uma oferta no mercado, também poderiam ser obtidos de indivíduos privados²⁸⁷.

A existência de direitos sociais baseados na liberdade fatural limita esses direitos, sendo considerada simplesmente como uma condição necessária para o desenvolvimento do indivíduo através da liberdade, sustentando que a liberdade é alcançada através da igualdade, portanto, com o estabelecimento de níveis

²⁸⁵ PACHECO, Miguel Ángel Rodríguez. Exigibilidad de los derechos sociales: algunas aportaciones desde la teoría del derecho. **Derecho**, Lima , n. 79, p. 267-286, jul. 2017 .

²⁸⁶ SALAZAR, Sebastián Pizarro. Fundamentación y estructura de los derechos sociales. **Rev. derecho (Valdivia)**, Valdivia , v. 26, n. 1, p. 69-93, jul. 2013 .

²⁸⁷ PEREZ, Gabriel Perez. La problemática de los derechos sociales en la carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. **Cuest. Const.**, Ciudad de México , n. 18, p. 169-199, jun. 2008 .

adequados de igualdade material, como consequência lógica, o exercício efetivo e real da liberdade é alcançado²⁸⁸.

A igualdade, em seu aspecto material ou substancial, é o princípio fundamental subjacente aos direitos sociais, acima da liberdade fatural e de outros conceitos teóricos como necessidade e urgência, ambos fortalecidos pelo princípio da dignidade humana.

O princípio da igualdade material baseia-se no fato de que dentro das sociedades modernas existem grupos de pessoas que são mais afetadas do que as demais, tendo necessidades importantes em saúde, educação, moradia etc., que alteram fortemente seu desenvolvimento individual²⁸⁹. Nesse viés, ressalta-se:

Assim, igualdade e equidade substantivas, com suas sutis diferenças de entendimento, são princípios fundamentais para a entificação de sociedades que se querem justas. Contemporaneamente, sem descurar do princípio da liberdade substantiva, igualdade e equidade constituem valores essenciais para a construção de políticas públicas voltadas para a promoção da justiça social e da solidariedade. Isto porque, quando grupos e indivíduos têm seus destinos entregues ao livre jogo do mercado, a tendência é o crescimento das diferenças sociais, do egoísmo possessivo e das mazelas características da sociedade capitalista. Pergunta-se: como se pode renegar a equidade como princípio de políticas sociais se o seu contrário se chama iniquidade? Como relegar a igualdade à história se o seu antônimo (real oposição) é a contínua e persistente desigualdade? Portanto, para um exercício inicial de compreensão do que seriam igualdade e equidade, acoplem-se os prefixos de negação (“des” e “in”) a essas duas palavras e, com isso, é possível imaginar os cenários de uma sociedade sem tais pilares fundamentais para a construção da justiça social.²⁹⁰

O constitucionalismo social decidiu elevar e proteger essas diferenças normativas dentro do sistema legal com status constitucional através de direitos sociais, permitindo que as pessoas que, por razões factuais, pertencem aos grupos mais necessitados tenham as oportunidades necessárias para se desenvolverem plenamente na comunidade²⁹¹.

O neoconstitucionalismo é um conceito que contém dentro dele várias concepções deste fenômeno constitucional, que constituem propostas próximas que

²⁸⁸ SALAZAR, Sebastián Pizarro. Fundamentación y estructura de los derechos sociales. **Rev. derecho (Valdivia)**, Valdivia, v. 26, n. 1, p. 69-93, jul. 2013.

²⁸⁹ SALAZAR, Sebastián Pizarro. Fundamentación y estructura de los derechos sociales. **Rev. derecho (Valdivia)**, Valdivia, v. 26, n. 1, p. 69-93, jul. 2013.

²⁹⁰ AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. Igualdade e equidade: qual é a medida da justiça social? **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 18, n. 1, p. 129-150, mar. 2013, p. 131-132.

²⁹¹ SALAZAR, Sebastián Pizarro. Fundamentación y estructura de los derechos sociales. **Rev. derecho (Valdivia)**, Valdivia, v. 26, n. 1, p. 69-93, jul. 2013.

podem ser consideradas como pertencentes à mesma abordagem teórica. Para exemplificar as premissas básicas do novo paradigma, é necessário compilar e resumir suas características²⁹².

São elas: a existência de uma Constituição normativa e principalista; a ponderação como forma de aplicar normas e princípios constitucionais; a onipresença da Constituição em todas as áreas do direito; a onipotência judicial ao invés da autonomia do legislador comum; e a coexistência na Constituição de valores plurais, a maioria deles contraditórios entre si, ao invés da homogeneidade ideológica²⁹³.

Esta mudança de paradigma constitucional afeta os direitos fundamentais de maneira especial, pois agora eles se tornam princípios informativos do sistema, garantias em si mesmos, bem como normas jurídico-constitucionais. O valor constitucional dos direitos sociais e sua matriz, o estado social sob o Estado de direito, foi reconsiderado. A configuração do Estado social no constitucionalismo de meados do século XX levou a que a Constituição fosse dotada de um conteúdo material com o objetivo de garantir condições existenciais mínimas que possibilitem o exercício da liberdade individual.

Este modelo de Estado incorpora os direitos sociais em sua estrutura, embora nem sempre de forma nominal, e suas garantias em busca de seu efetivo cumprimento. O Estado assume o papel de promotor desses direitos, onde os princípios de liberdade e igualdade não são meras aspirações políticas, mas fórmulas para a realização efetiva, facilitando também a participação dos cidadãos nas esferas política, econômica, social e cultural.

Desta maneira, o estado de direito social e constitucional se identifica com os objetivos de seu conteúdo social, de tal forma que condiciona sua própria ação. Consequentemente, o neoconstitucionalismo como teoria jurídica deve ser construído levando em conta o caráter social do constitucionalismo contemporâneo. É com base neste novo paradigma jurídico que vamos contra-argumentar as posições positivistas no debate sobre a justiciabilidade dos direitos sociais²⁹⁴.

²⁹² ESPINO, Diana Rocío Tapia. Derechos sociales y justiciabilidad en la teoría constitucional de inicios del siglo XXI. Cuest. Const., Ciudad de México, n. 36, p. 79-108, jun. 2017

²⁹³ ESPINO, Diana Rocío Tapia. Derechos sociales y justiciabilidad en la teoría constitucional de inicios del siglo XXI. Cuest. Const., Ciudad de México, n. 36, p. 79-108, jun. 2017

²⁹⁴ ESPINO, Diana Rocío Tapia. Derechos sociales y justiciabilidad en la teoría constitucional de inicios del siglo XXI. Cuest. Const., Ciudad de México, n. 36, p. 79-108, jun. 2017

A efetivação das finalidades apresentadas pela República Federativa do Brasil (artigo 3º, da CF/88) deve ser empreendida paulatinamente, aduzindo as prioridades do Estado e os deveres de desenvolvimento social e eliminação da pobreza.

3 EFETIVAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS: EQUILÍBRIO SOCIAL EM CONTEXTOS DE CRISE ECONÔMICA

3.1 CRISES ECONÔMICAS MUNDIAIS E SUA REPERCUSSÃO NO BRASIL

A crise política vivenciada em muitos países tem sido interpretada como moral, abarcando as instituições ocidentais, embora não tenda a ser lida como uma crise do capitalismo²⁹⁵. Importa destacar que, para a psicologia, “crise” significa um esgotamento oriundo do estresse, representada na forma de uma ruptura de algo que ocorria de forma contínua, ademais, desde as contribuições desse campo, a crise é interpretada como algo que exige uma resposta ativa em prol de mudanças²⁹⁶.

É importante aduzir que a concentração do poder econômico levou também a uma grande concentração de poder político. O capitalismo possui um viés antidemocrático, no qual a política é desqualificada e as instâncias representativas – como as Assembleias Legislativas – sofrem com a interferência de lobbies para que as tomadas de decisões institucionais que alcançam a vida de inúmeras pessoas sigam os interesses do capital²⁹⁷.

Nesse sentido, ressalta-se a relação entre capitalismo, crise e democracia:

É preciso entender, no entanto, que as tensões entre capitalismo e democracia, e mesmo entre democracia e cidadania, são constitutivas dessa relação, nem sempre sendo contradições antagônicas, pois, em conjunturas específicas, diante das lutas sociais e do acúmulo de forças em certas fases do processo de acumulação, pôde-se construir uma nova correlação de forças e viabilizar propostas contra-hegemônicas, como o próprio Estado Social. A etapa atual deve ser compreendida como parte do acirramento dessas contradições, não como uma situação implacavelmente estagnada. [...]. Essa relação, ainda que seja determinada pela dinâmica da acumulação capitalista, não pode ser limitada a ela, caindo assim no fetiche da razão econômica, pois as características do desenvolvimento da democracia e da cidadania têm uma dinâmica própria, que interage com a economia, influenciando-a. O resgate do político é parte de um contramovimento de

²⁹⁵ MASCARO, Alysson Leandro. Política e crise do capitalismo atual: aportes teóricos. **Revista Direito e Práxis**, v. 9, p. 46-69, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/VyhSzRbVW4HWrwSntYTqCDj/?format=html>. Acesso em: 10 mar. 2022.

²⁹⁶ GONZÁLEZ DE RIVERA Y REVUELTA, José Luis. Psicoterapia de la crisis. **Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatria**, n. 79, p. 35-53, 2001. Disponível em: https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0211-57352001000300004. Acesso em: 20 set. 2022.

²⁹⁷ PAULO NETTO, José. Desigualdade, pobreza e serviço social. **Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea**, n. 19, p. 135-170, 2007. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/download/190/213>. Acesso em: 23 set. 2022.

preservação da possibilidade de coesão social e depende da ação política e da institucionalidade existentes em cada sociedade.²⁹⁸

Entende-se que a crise está integrada nas etapas da economia e tem repercussões em todos os países que vivem o modo de produção capitalista. Muitos economistas se empenham na tentativa de explicar a crise e seus desdobramentos – vide as contribuições clássicas de Marx ao dispor que a crise econômica é algo próprio do sistema capitalista²⁹⁹.

O campo da política, do direito e das instituições no escopo do capitalismo, deve ser interpretado na consideração de seu viés concreto, das dinâmicas sociais que estão centradas no lucro e na mercadoria. O empenho de analisar as questões teóricas e críticas da sociabilidade deve ser feito de forma estrutural, na consideração da superestrutura econômica e ideológica que, como aduz Marx, conforma o mundo capitalista³⁰⁰.

De acordo com Fakir *et al.*³⁰¹, o panorama crítico do capitalismo envolve ocorrências de distorção institucional em que a desigualdade se propaga também devido a atos de corrupção. O debate acerca das desigualdades no capitalismo seria fundamental para o entendimento de suas crises e implica a consideração advinda da seara da economia e da política, pensando as planificações das economias desenvolvidas, mas também das nações em desenvolvimento e em consideração as causas estruturais que formam as demandas econômicas no mundo.

Destaca-se:

Qualquer pessoa que reflita sobre a igualdade possivelmente irá se ver frente a um notável paradoxo. Em primeiro lugar, deparar-se-á com um inexorável crescimento da pobreza e da desigualdade, tanto em escala global como nacional. O filósofo Alemão Thomas Pogge reuniu em seu livro, *Pobreza Mundial e Direitos Humanos*, evidência estatística para o ano de 1998 que provoca náuseas: de um total de 5,820 bilhões de seres humanos, 1,214 bilhão possuíam renda de menos de um dólar norte-americano por dia e 2,8 bilhões viviam com menos de dois dólares por dia, sendo esta a linha de pobreza estabelecida pelo Banco Mundial. A essas cifras soma-se que 18 milhões de pessoas morrem prematuramente a cada ano devido a causas vinculadas à pobreza, ou seja, um terço de todas as mortes de seres humanos. Pogge calcula ainda que 250 milhões de pessoas morreram por

²⁹⁸ FLEURY, Sonia. Capitalismo, democracia, cidadania-contradições e insurgências. **Saúde em Debate**, v. 42, p. 108-124, 2018. p. 109.

²⁹⁹ LYRA, Diego Mendes; COSTA, Rodolfo Ferreira Ribeiro da. A crise econômica atual e o mundo do trabalho. **Economia e Desenvolvimento**, Recife (PE), v. 8, n. 2, 2009.

³⁰⁰ MASCARO, op. cit.

³⁰¹ FAKIR, Adnan MS *et al.* The comparative effect of corruption and Piketty's second fundamental law of capitalism on inequality. **Economic Analysis and Policy**, v. 55, p. 90-105, 2017.

inanição ou enfermidades que podiam ser prevenidas nos 14 anos posteriores ao fim da Guerra Fria. Assinala o filósofo alemão: 'Se fossem listadas ao estilo do Vietnam War Memorial, os nomes destas pessoas ocupariam uma parede de 350 milhas de comprimento' (Pogge, 2002: 97-98). A pobreza em massa persiste em um contexto de crescimento mundial da desigualdade.³⁰²

As múltiplas interpretações do cenário de crise capitalista implicam conflitos de interesses e em dificuldades de investigação e ação. O setor liberal tem predomínio na produção ideológica que perpassa a esfera econômica e os meios de comunicação de massa. Nesse cenário, persiste a necessidade de defender as estruturas políticas democráticas e construir formas de resistência às práticas de desmontes neoliberais³⁰³.

Entende-se, como aduz Barau³⁰⁴, que o capitalismo se produz, se efetiva e realiza o acúmulo do capital mediante movimentos contraditórios que envolvem o próprio sistema de produção, as dinâmicas sociais e históricas. O capital tem a sua forma essencial na mercadoria, e dela derivam outras como forma-valor, forma-dinheiro e forma sujeito de direito. O capitalismo influencia no escopo da subjetividade jurídica, das relações jurídicas, do qual se espera uma interpretação crítica do direito que entenda essas relações de contradição do capital e de defesa dos direitos sociais.

Considerando esses apontamentos é importante destacar que o capitalismo segue um padrão de novas buscas por mercadorias, que se estende a período de expansão e logo de recessão e novas crises de mercado, como demonstra a imagem abaixo. O conceito de crises cíclicas do capitalismo, destacado na figura 1, será explorado em toda essa investigação.

³⁰² CALLINICOS, Alex. Igualdade e Capitalismo. *In*: BORON, Atilio A.; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina (orgs.). **A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2007. p. 279-280.

³⁰³ MASCARO, op. cit.

³⁰⁴ BARAU, Victor Vicente. **Contradição em movimento** - A forma-valor a forma-dinheiro e a forma jurídica nas crises do capitalismo. 2022. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

Figura 1 - Crises cíclicas do capitalismo



Fonte: Elaboração própria.

A crise do capitalismo é interpretada por aqueles que não reconhecem esse cenário lesivo como uma crise capitalista, e ainda pelos que observam a crise capitalista como algo controlável³⁰⁵. Observam-se inúmeras contradições as quais circundam a acumulação capitalista e que se baseiam na produção e na apropriação das riquezas. As contradições que permeiam o capitalismo dimensionam as crises em diversos modos, expondo o capital como algo especulativo e parasitário³⁰⁶.

O capitalismo, em muitos momentos, se expressa de forma especulativa e fictícia. Nesse viés, se pauta sobre apostas acerca do futuro que muitas vezes entram em conflito com dinâmicas sociais do presente. A crise consiste em algo estrutural, e

³⁰⁵ MASCARO, op. cit.

³⁰⁶ NAKATANI, Paulo; GOMES, Helder. A natureza e contradições da crise capitalista. **Economía y Desarrollo**, v. 154, n. 1, p. 4-22, 2015. Disponível em: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842015000200001. Acesso em: 12 mar. 2022.

as saídas às crises, muitas vezes, podem implicar prejuízos às classes trabalhadoras do mundo³⁰⁷.

Historicamente, a crise teria sido suprimida mediante as práticas da política econômica de viés keynesiano, que diminuiram o andamento cíclico da economia global entre as décadas de 1950 e 1970. A crise voltou a se expressar com intensidade nos anos de 1970 e nas próximas décadas³⁰⁸.

No pós-guerra, o capitalismo vivenciou uma importante etapa caracterizada pelos altos índices de crescimento em países capitalistas. Nesse cenário, o ente estatal passa a atuar com novas responsabilidades que conjugam políticas fiscais e monetárias direcionadas a preservar a demanda efetiva que coaduna com os movimentos de acumulação de capital³⁰⁹.

Na edificação histórica do Brasil, a burguesia estruturou o poder político estatal para responder às suas demandas. A classe burguesa nacional reforçou as suas relações de dependência e dominação³¹⁰. Acerca das dinâmicas da burguesia no Brasil e a sua relação com o campo dos direitos sociais, é preciso considerar as alterações que se deram nos últimos anos no País no qual se destacam as práticas de privatização e o desmonte dos direitos:

Esse elemento do modelo neoliberal recupera – parcialmente e em uma situação histórica nova – aquela que era uma característica do modelo capitalista vigente no período anterior a 1930: o mercado de trabalho desregulamentado e a ausência de direitos sociais. Se o desmonte dos direitos trabalhistas e sociais garante a unidade política da burguesia em torno do programa neoliberal [...]. A privatização, nessa nova fase do capitalismo brasileiro, atende diretamente aos interesses dos grandes grupos econômicos privados, ou seja, do conjunto do grande capital – nacional ou estrangeiro, industrial ou financeiro. Já a média burguesia permaneceu, devido às regras estabelecidas pelo Estado brasileiro para o processo de privatização, excluída do grande negócio que foram os leilões de empresas estatais. Menos de 100 grandes grupos econômicos privados apoderaram-se da quase totalidade das empresas estatais que foram a leilão, contando com favorecimentos de todo tipo – subestimação do valor das empresas, possibilidade de utilização das chamadas ‘moedas podres’, financiamento subsidiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes), informações privilegiadas, preferência e ajuda das autoridades governamentais etc.³¹¹

³⁰⁷ Ibid.

³⁰⁸ LYRA; COSTA, op. cit.

³⁰⁹ Ibid.

³¹⁰ SILVA, Leticia Batista; CASTRO, Marina Monteiro de Castro e; SOUZA, Rodriane de Oliveira.

Crises econômica e sanitária: notas de continuidade. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 21, n. 41, p. 34-52, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/53867>. Acesso em: 20 set. 2022.

³¹¹ BOITO JUNIOR, Armando. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 28, p. 57-73, jun. 2007. p. 61. Disponível em:

As dinâmicas de poder expostas nos processos internacionais do capitalismo reverberam também nas dinâmicas nacionais do Brasil, principalmente com relação aos conflitos de classe às medidas econômicas e políticas motivadas por essas disparidades³¹². Na atualidade, as abordagens do pensamento econômico apontam que as economias capitalistas vivenciam períodos de prosperidade econômica e da vivência de crises³¹³.

A origem da crise se encontra na mercadoria, esse é o germe do sistema econômico capitalista. A análise do processo de produção de mercadorias implica a investigação do desenvolvimento da crise³¹⁴. Acerca da mercadoria, pontua-se que consiste no componente mais elementar da economia capitalista:

A livre circulação de mercadorias exige uma sociedade atomizada em que esses átomos, enquanto possuidores de mercadorias, possam confrontar-se entre si de forma livre e igualitária. Esses átomos livres e iguais são os sujeitos de direito da sociedade burguesa. Dessa forma podemos dizer que a forma-sujeito de direito é a categoria fundamental do campo jurídico, ou melhor, da instância jurídica do modo de produção capitalista, assim como a mercadoria é a categoria fundamental do campo econômico. A universalização da troca de mercadorias enquanto relação econômica fundamental conduziu à universalização da forma-sujeito de direito. No entanto, a generalização da troca de mercadorias não aconteceu de forma aleatória, ou por ser a forma mais racional de interação econômica entre indivíduos, mas aconteceu porque assim demanda a produção capitalista – o que nos permite concluir que a universalização do sujeito de direito está determinada pela esfera da circulação que, por sua vez, está determinada pela esfera da produção.³¹⁵

A acumulação de capital real se manifesta, de forma efetiva, mediante a expansão das ações produtivas, comerciais e de serviços não produtivos, como bancos e aluguéis. O andamento dos países desenvolvidos no decurso dos anos 1980 se deu mediante investimentos produtivos novos e da expansão do comércio internacional, demandando elevadas somas de dinheiro e de capital monetário para a expansão do capital³¹⁶.

Nesse quadro, observam-se elevadas quantias de dinheiro ociosas – com valor acumulado oriundo do capitalismo industrial, comercial ou de outros detentores

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/YbjVShycwhW9mzrh5KzwJtK/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2022.

³¹² SILVA; CASTRO; SOUZA, op. cit.

³¹³ LYRA; COSTA, op. cit.

³¹⁴ Ibid.

³¹⁵ PEREIRA, Ana Carolina do Carmo. Sobre a relação entre mercadoria e sujeito de Direito em Marx. **Congresso CLACSO**, 2018.

³¹⁶ NAKATANI; GOMES, op. cit.

de riqueza – agrupadas na forma do sistema de crédito, as quais respondem às necessidades de reprodução do capital³¹⁷.

A expansão do capital nas diversas moedas resultou na elevação de modos de recursos disponíveis, dispensando o acúmulo do capital produtivo. O que parece constituir a ausência de dinheiro no mercado, denominado de insuficiência de liquidez, na verdade consiste em um excesso de capital no campo do capital industrial, desdobrando-se em uma crise de superacumulação³¹⁸.

Ressalta-se, como exposto abaixo, que a teoria neoliberal realiza a defesa do mercado:

Os defensores do mercado neoliberal alegam que o mercado provê a neutralidade exigida pelo pluralismo das sociedades modernas. Alguns, como a escola 'Austriaca', rejeitam a possibilidade de uma comunicação racional sobre ética, e argumenta que o pluralismo exige mecanismos imorais e irracionais. De acordo com essa visão, a política deve se restringir a definir a estrutura para o mercado, em vez de estabelecer qualquer noção particular do que é bom. A economia neoclássica permite mais espaço do que o neoliberalismo teórico para a intervenção do Estado, a fim de garantir que as preferências sejam cumpridas. Mas, de acordo com os neoclassicistas, nenhum julgamento das preferências das pessoas deve interferir com a eficiência – uma noção de política liderado pelo mercado que os deixa mais próximos da defesa de neutralidade do neoliberalismo.³¹⁹

Nesse sentido, na figura 2, encontram-se as diversas fases históricas do capitalismo.



Fonte: Adaptado de Bresser-Pereira (2011)

³¹⁷ Ibid.

³¹⁸ Ibid.

³¹⁹ HESMONDHALGH, David. Capitalismo e a mídia: economia moral, bem-estar e capacidade. *Extraprensa*, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 378 – 401, jan./jun. 2021. p. 388.

O capitalismo do conhecimento é ressaltado também por Nelson³²⁰, ao considerar as teorias pós-industriais e a percepção do aumento do emprego do conhecimento e da tecnologia da informação. Nesse panorama, o capitalismo utiliza do conhecimento e da informação para acentuar os quadros de disparidade na sociedade. Esses dois elementos se tornam ferramentas cruciais para o aumento do lucro e da vantagem política visto a demanda do capital para alcançar tecnologia que seja eficaz, pautada na inovação e na redução de riscos, todavia sem considerar os efeitos sociais desse cenário.

Em vista disso, é importante realizar um importante adendo acerca do marco temporal do capitalismo e de suas implicações:

Um aspecto que se encontra no cerne da dinâmica do capitalismo, todavia, recebeu apenas escassa atenção: a 'ordem temporal' do capitalismo. Entendo a ordem temporal como a orientação cognitiva prevalecente dos atores em relação aos horizontes de tempo de suas atividades econômicas (Bourdieu, 1979). Neste artigo, abordo a ordem temporal do capitalismo e sustento que a emergência desse sistema se fez acompanhar pela ascensão de uma ordem temporal profundamente diferente – e que essa ordem temporal é, em realidade, constitutiva da dinâmica do capitalismo. Em outras palavras, defendo que, em contraste com sistemas econômicos tradicionais, o capitalismo institucionaliza uma organização da atividade econômica na qual os atores são forçados a se orientar na direção de um futuro aberto e imprevisível. Tal futuro representa duas coisas: promessas de possibilidades ilimitadas para os atores, bem como uma ameaça permanente aos seus status econômicos. No nível micro, essa ordem temporal manifesta-se em futuros imaginados que podem ou não se concretizar. No nível macro, as ações induzidas pela orientação temporal dos atores produzem tanto crescimento como crises esporádicas – e, com isso, a incessante dinâmica do capitalismo.³²¹

No capitalismo, a mercadoria e o dinheiro possuem atribuições qualitativamente diversas das que possuíam no escopo da sociedade mercantil. Mercadoria e dinheiro passam a figurar como modos de expressão do capital, servem como forma de circulação do capital. Assim, mercadoria e dinheiro expressam mais um paradoxo presente nas dinâmicas entre produção e circulação que também se manifesta em crise³²².

³²⁰ NELSON, Joel I. Inequality in America: The case for post-industrial capitalism. **Research in Social Stratification and Mobility**, v. 18, p. 39-62, 2001. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0276562401800226>. Acesso em: 23 set. 2022.

³²¹ BECKER, Jens. Reimaginando a dinâmica capitalista. Expectativas ficcionais e o caráter aberto dos futuros econômicos. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, v. 29, n. 1, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/Cm5WcQgvxV8TL7TD5xCxSFv/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 20 mar. 2022.

³²² LYRA; COSTA, op. cit.

É necessário considerar o debate sobre as noções da crise capitalista na atualidade. Existe o reconhecimento de que o sistema capitalista aprofunda o seu viés de produção de crises. Em sua inclinação processual, a crise econômica contemporânea se integra às crises antecedentes. Tem-se uma fusão de condicionantes da crise que, cada vez mais, desafiam a noção de ciclos de crises econômicas e de sua permanência, reverberando as suas dimensões na seara política, econômica, social, cultural e ambiental³²³.

A crise inicial do petróleo se deu no ano de 1970 com a descoberta de que o aquele não consistia em um elemento renovável. Entre 1973 e 1974, o valor do petróleo subiu em 400%, implicando elevadas consequências no panorama econômico global. Essa expansão coaduna com o final do milagre econômico que transcorreu na ditadura militar nacional. A expansão do preço interrompeu a produção e impactou o desenvolvimento econômico nacional³²⁴.

Destaca-se que a crise atua como uma ferramenta que afeta o capital social. A crise é impulsionada em um contexto no qual identifica-se capital em excesso para ocorrer a remuneração de certa taxa média de lucros³²⁵. Todavia, o ciclo de crescimento está atrelado ao capital que pede por novos produtos e espaços para se multiplicar, e não pode persistir em um mundo finito³²⁶.

Além disso, é preciso salientar que os limites que devem ser impostos à expansão do capital são necessários até mesmo para a sobrevivência da espécie na biosfera. Ressalta-se que as manifestações das crises capitalistas também refletem as disparidades presentes nas dinâmicas sociais. Os indivíduos, grupos sociais e países não vivenciam os efeitos das crises de forma igual, assim como os malefícios da crise reverberam de forma diversas em muitos espaços que integram a economia mundial³²⁷.

³²³ LIMA, Marcos Costa; SPELLMANN, Samuel. Desigualdade global, crise multidimensional e as falácias do desenvolvimento. **Caderno CRH**, v. 35, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/SfBwVLJqbRtFBbVqbkS6gQd/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 set. 2022.

³²⁴ CERQUEIRA, Jhennifer; SILVA, Fernanda Silva. **Impactos da crise do petróleo na economia brasileira**. 2018. Disponível em: <https://multivix.edu.br/wp-content/uploads/2018/08/impactos-dacrise-do-petroleo-na-economia-brasileira.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.

³²⁵ LYRA; COSTA, op. cit.

³²⁶ LIMA; SPELLMANN, op. cit.

³²⁷ Ibid.

Identifica-se uma expansão do ciclo econômico que começa em 2001 e termina em 2007, com benefícios que se restringiram aos empreendimentos multinacionais e que são megaespeculadores. No ano de 2005, os ativos financeiros que envolvem depósitos bancários, títulos da dívida pública e privada e ações chegaram ao número de US\$140 trilhões, maior do que o PIB mundial, conforme apontado pelo relatório do *McKinsey Global Institute*. Simultaneamente, a desigualdade de renda se multiplicou de forma expressiva demonstrando o custo social das práticas econômicas³²⁸.

No Brasil, destaca-se nos últimos anos uma elevada recessão vivenciada no País entre o segundo trimestre do ano de 2014 e o último do ano de 2016. Nesse cenário, o País vivenciou uma incapacidade para voltar ao crescimento. Após a queda de 6,7% no biênio 2014-15, ocorreu um aumento do PIB em 3,8%, acumulando a sua expressão no período de 2017 a 2019. No ano de 2019, o PIB esteve em 3,1%, diminuindo no ano de 2014. Em 2019, o PIB esteve em 7,0% menor do que no ano de 2014, com expressivos retrocessos³²⁹.

O capitalismo está permeado por variados choques que não possibilitam a sua recuperação cíclica e que aumentam o cenário de incerteza. Na atualidade, esses choques se expressam pela concretização de uma agenda política de quebra de direitos(a exemplo da Reforma da Previdência, em 2017); com ocorrências políticas, como a greve dos caminhoneiros, em 2018, e ocorrências lesivas ao meio ambiente, em um cenário de exploração do capital, como o ocorrido em Brumadinho³³⁰.

Esses acontecimentos impactaram no desenvolvimento dos países e consolidaram um cenário de incertezas³³¹. Ocorre que o neoliberalismo considera que o mercado se trata da primeira e última finalidade da história. Nesse viés, aquele figura como a instituição central das práticas econômicas e sociais no qual as pessoas dinamizarem as suas preferências³³².

³²⁸ LYRA; COSTA, op. cit.

³²⁹ PINHEIRO, Armando Castelar. Perspectivas econômicas para o Brasil pós-covid-19. *In*: STIFTUNG, Konrad Adenauer. **Perspectivas e desafios da economia brasileira no pós-pandemia**. Rio de Janeiro, 2020.

³³⁰ Ibid.

³³¹ Ibid.

³³² PAULANI, Leda María. Neoliberalismo e individualismo. **Economia e Sociedade**, v. 8, n. 2, p. 115-127, 1999. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643138>. Acesso em: 23 set. 2022.

A economia brasileira apresenta um panorama negativo desde o ano de 2015 com a fixação de um PIB que diminui em torno de 0,90% nos anos de 2015 e 2019. Nesse período várias reformas foram organizadas como solução a crise, tal como a limitação do teto de gastos públicos, reforma trabalhista, reforma da previdência, todavia apenas aumentando a vulnerabilidade social e econômica da população. O Brasil vivencia uma elevada taxa de desemprego, abrangendo cerca de 12 milhões de pessoas sem ocupação e os piores índices de investimento³³³.

A crise econômica que começa no ano de 2014 reverbera de forma significativa na esfera do mercado de trabalho, expande as ocorrências de desemprego e informalidade. Estima-se que cerca de 3 milhões de empregos formais foram perdidos entre os anos de 2013 a 2016³³⁴.

No panorama dos últimos três anos, tem lugar uma nova crise econômica oriunda dos efeitos da pandemia COVID-19, que alcança mais de 150 países no globo, com a ocorrência de mortes e prejuízos a economia³³⁵.

A crise sanitária possui um viés global multiplicando os seus efeitos negativos não apenas em curta duração como se estendendo por muitos anos na estrutura dos países³³⁶. A pandemia da Covid-19 impactou no desenho do PIB nacional que variou de 6,5%, em 2020, para 3,5%, em 2021, e 2,5%, em 2022-24. O PIB brasileiro apresenta quedas que a longo prazo permaneceram, retirando a perspectiva de crescimento do País³³⁷.

O neoliberalismo impacta na aceleração do ciclo econômico e diminui, no decurso das crises, a possibilidade de retomada da vida econômica e digna³³⁸. O Estado tem se preocupado com responder aos mercados financeiros, todavia sem se atentar as desigualdades globais³³⁹. É preciso refletir acerca das economias nacionais considerando a incerteza do capitalismo³⁴⁰, e ainda, com atenção a setores como o de transportes; de turismo; de cultura; de educação; de lazer e entretenimento; do

³³³ MATTEI, Lauro. A crise econômica decorrente do COVID-19 e as ações da equipe econômica do governo atual. **NECAT - Núcleo de Estudos de Economia Catarinense**, 2020.

³³⁴ Ibid.

³³⁵ Ibid.

³³⁶ Ibid.

³³⁷ PINHEIRO, op. cit.

³³⁸ LIMA; SPELLMANN, op. cit.

³³⁹ Ibid.

³⁴⁰ MATTEI, op. cit.

trabalho e as consequências do capitalismo nessas searas, ainda mais em cenário de crise sanitária³⁴¹.

Reconhece-se que a neoliberalização das políticas está pautada pelos processos de evolução do capitalismo, processos que divergem de acordo com cada território³⁴². É importante destacar que o processo de evolução do capitalismo está pautado por um princípio fundamental que é a rentabilização de todos os aspectos da vida³⁴³.

Cada vez mais buscam-se formas de mercantilizar novos elementos e financeirizar a vida cotidiana e os sujeitos³⁴⁴. Como trata Abboud³⁴⁵, no capitalismo, até mesmo se explora a mão de obra encarcerada não com a visão do cárcere como instrumento de reabilitação do sujeito para a sociedade, mas como variável de lucro. Esse processo se estende de tal forma que cria uma economia do comportamento humano que justifica, inclusive, a desigualdade social e, em última instância, compromete a democracia³⁴⁶.

É preciso reconhecer que o modo de produção se associa com a edificação de uma sociedade em certo espaço geográfico. Assim, o desenvolvimento da comunidade social é materializado nas dinâmicas econômico-sociais³⁴⁷. Além disso, a expansão do capitalismo agrega a estruturação de formações políticas a partir das existentes anteriormente³⁴⁸.

Assim como a burguesia se estabelece em cima do *Ancient Regime* europeu e se estende pelo globo. O sistema mundial se encontra em constante mudanças e, na atualidade, se estrutura mediante os processos de acúmulo do capital, com articulações que abrangem campos variados e que reconfiguram o panorama internacional e modificam os interesses institucionais³⁴⁹.

³⁴¹ Ibid.

³⁴² HAVEL, Małgorzata Barbara. Neoliberalization of urban policy-making and planning in post-socialist Poland—A distinctive path from the perspective of varieties of capitalism. **Cities**, v. 127, p. 103766, 2022. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275122002050>. Acesso em: 23 set. 2022.

³⁴³ AGENJO-CALDERÓN, Astrid. The economization of life in 21st-century neoliberal capitalism: A systematic review from a feminist political economy perspective. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 58, p. 185-192, 2021.

³⁴⁴ Ibid.

³⁴⁵ ABBOUD, Gabriel Coimbra Rodrigues. **Valor aprisionado: crise, trabalho e cárcere desde o capitalismo brasileiro**. São Paulo: Dialética, 2022.

³⁴⁶ AGENJO-CALDERÓN, op. cit.

³⁴⁷ LIMA; SPELLMANN, op. cit.

³⁴⁸ Ibid.

³⁴⁹ Ibid.

No cenário nacional, o Ministério da Economia no Brasil é um dos principais órgãos responsáveis por gerenciar os elementos de crise econômica. Principalmente na pandemia, as decisões do ministério são importantes para determinar as respostas ao cenário de emergência sanitária e de demandas para a efetivação da justiça econômica e social³⁵⁰.

Observa-se, especialmente, que, durante a pandemia, a integração de políticas sociais de auxílio emergencial impactam na vulnerabilidade ocasionada pela concentração de renda, expondo uma diminuição desses números de acordo com a evolução do Índice de Gini no rendimento domiciliar de 2020.

Evolução do Índice de Gini do rendimento domiciliar per capita

Indicador que mede desigualdade econômica teve, em 2020, a maior queda já registrada pelo IBGE.

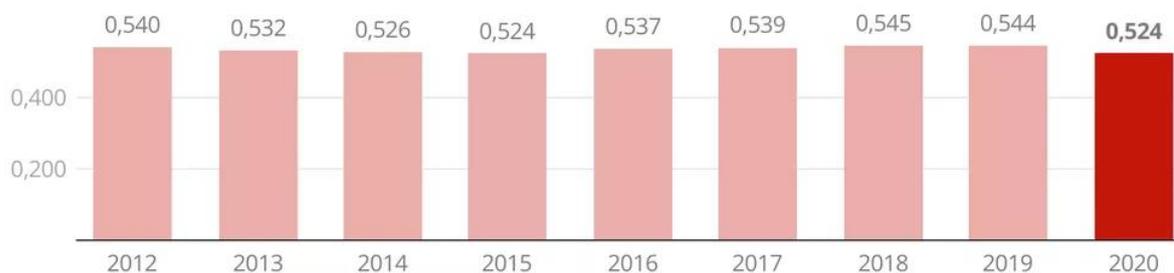


Gráfico: Economia/g1 • Fonte: IBGE

Figura 3 - Evolução do Índice de Gini no rendimento domiciliar

Fonte: IBGE apud G1, 2021.

Entre as decisões institucionais desse órgão no referido período, se identificaram práticas como o pagamento antecipado de junho para abril de metade da parcela do décimo terceiro para os aposentados e pensionistas do INSS; a suspensão da prova de vida referente ao INSS pelo período de emergência sanitária; diminuição do teto dos juros referente aos empréstimos consignados do INSS. Entre

³⁵⁰ MATTEI, op. cit.

as práticas institucionais no escopo da crise no Brasil observou-se que o enfoque esteve nas reformas, principalmente no campo administrativo e tributário³⁵¹.

No capitalismo impera um cenário de crises cíclicas majoradas por acontecimentos na esfera do meio ambiente, da saúde pública, entre outros. O centro do capitalismo está na mercadoria, logo, tudo se transforma em mercadoria, o trabalho humano, os recursos naturais, todavia, a capacidade de exploração do capital é finita de tal modo que a crise é um algo que sempre permeia esse sistema econômico. Diante disso, a próxima seção investiga de que forma os direitos sociais são atingidos no contexto das crises do capitalismo.

3.2 DIREITOS SOCIAIS E CRISES DO CAPITALISMO

O século XXI apresenta inúmeras crises econômicas sistêmicas. Nos primeiros anos do século, os países foram envolvidos com uma crise financeira entre os anos de 2008-2009 que esteve pautada principalmente por questões de ordem financeira. Todavia, ainda que o epicentro da crise estivesse no campo financeiro, os seus efeitos se estenderam por todas as searas da economia e da sociedade, impactando o campo dos direitos sociais e o acesso dos sujeitos a vida digna³⁵².

O capitalismo expande a desigualdade visto que se pauta pelas dinâmicas de disparidade entre classes. No Brasil, especialmente, observa-se um elevado índice de desigualdade econômica e social, de tal modo que o País já foi denominado de “monumento de injustiça social”. Na América Latina, é difícil destacar um país que seja um tão forte candidato a ser o campeão na desigualdade econômica. Já no final do século XX, estimava-se que os 20% mais pobres da população realizavam a divisão entre si de 2,5% da renda total da população nacional³⁵³.

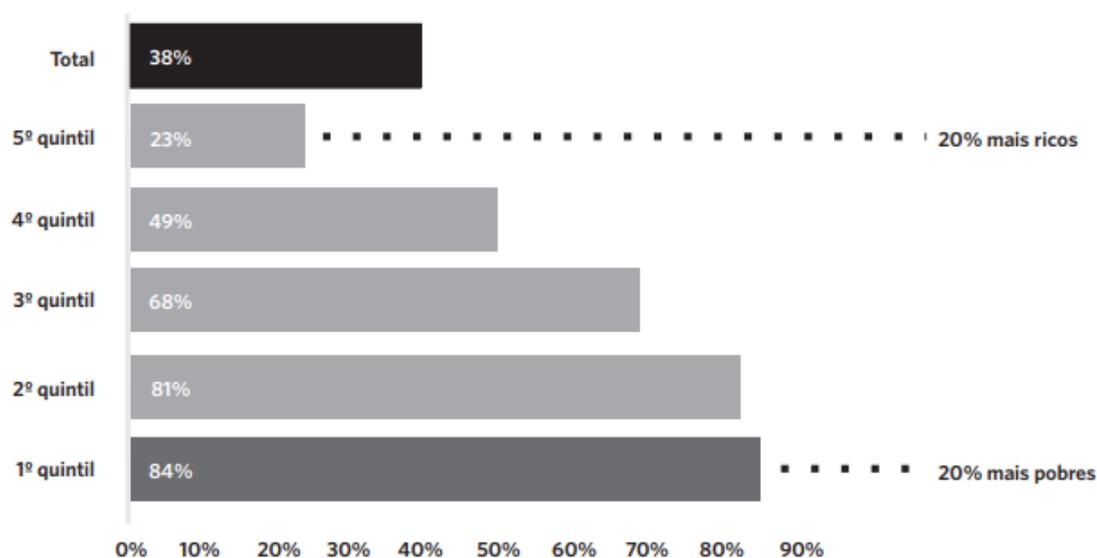
Especialmente com relação ao Brasil, observa-se um período de expansão da renda que foi acompanhada pela concretização de direitos sociais, principalmente com programas do governo como o Bolsa Família que alcançaram grupos populacionais em situação de vulnerabilidade.

³⁵¹ Ibid.

³⁵² Ibid.

³⁵³ PAULO NETTO, op. cit.

Figura 4 - Variação percentual do rendimento médio domiciliar per capita real entre 2002 e 2015, por quintis de renda



Fonte: BGE/PNAD apud CAMPELLO *et al.*, 2018.

Nesse sentido, os 20% mais ricos detinham cerca de dois terços da renda do País. O quadro da propriedade fundiária seria um dos fundamentos da desigualdade brasileira em vista da estimativa de que 75 propriedades rurais possuíam 7,3% das terras totais do Brasil, um equivalente a 24 milhões de hectares, já 75% das propriedades rurais tinham somente 11% das terras agricultáveis³⁵⁴.

Em contraste com o que apregoavam os defensores do capital, o pleno desenvolvimento da burguesia não resultou na efetivação do princípio da igualdade³⁵⁵. O desenvolvimento de novas formas de geração do capital impactou também na geração de mais desigualdades, de retrocessos na seara dos direitos sociais, como a moradia, o direito à renda digna, o trabalho sadio, entre outros.

Isso porque os processos do capital implicam transformar todos os elementos possíveis em mercadoria, inclusive os direitos sociais. Observa-se o aumento de disparidades entre os países centrais e aqueles que se encontram à margem. Nesse contexto, se expandem as assimetrias sociais, de tal modo que se estima que 80% da população que se encontra no Hemisfério Sul possui 20% da riqueza do globo,

³⁵⁴ PAULO NETTO, *op. cit.*

³⁵⁵ BRAZ, Marcelo. Capitalismo, crise e lutas de classes contemporâneas: questões e polêmicas. **Serviço Social & Sociedade**, n. 111, p. 468-492, 2012.

enquanto menos de 20% da população que se encontra no Hemisfério Norte, detém 80% da riqueza³⁵⁶.

No cenário nacional, aponta-se que, em média, 1 dólar recebido pela população mais pobre implica o recebimento de 65,8 dólares pelos mais ricos. Demonstra-se, ainda, que, das cinco mil famílias, em um panorama de 180 milhões de habitantes, se apropriam de uma riqueza igual a 2/5 do índice total de renda da sociedade em um ano. Essas famílias que concentram renda econômica detêm 3% da renda nacional total, o que representa em média 40% do PIB do Brasil. Em termos fáticos, esses números significam que apenas uma parcela da sociedade tem acesso à dignidade econômica³⁵⁷.

Importa ressaltar, acerca da distribuição de renda no contexto do capitalismo:

Quanto à distribuição da renda, Pieterse mostra que, quando o primeiro grande salto na desigualdade humana apareceu, durante a Revolução Industrial, as diferenças não eram ainda tão grandes. Atualmente, o 1% dos mais ricos tem um volume de renda igual aos 57% mais pobres. O crescimento do fosso de renda entre os 20% do mundo vivendo em países ricos e os 20% vivendo nos mais pobres, segundo estimativas da PNUD, é fortemente crescente. É também curioso notar que se pesquisa mais sobre pobreza que sobre desigualdade. Por quê? Basicamente porque o ponto de vista liberal clássico acha que desigualdade de renda pode ser aceitável se há 'igualdade de oportunidades'. E por que se pesquisa renda e não riqueza? Lembremos que renda é fluxo, e riqueza é estoque; a riqueza se acumula, ao passo que só a renda poupada o faz. Dado que os mais pobres poupam muito menos e não estão passíveis dos efeitos acumuladores das rendas auferidas pelas operações financeiras sofisticadas à disposição dos que têm estoque de riqueza, é de se supor que a concentração de riqueza tenha sido ainda maior no capitalismo global que a de renda. Nessa matéria, entretanto, a escuridão é total nas estatísticas internacionais. Apenas os grandes bancos privados internacionais têm algumas dessas informações nas suas carteiras *private*, mas as conservam em adequado sigilo.³⁵⁸

A expansão do monopólio do capital enfraquece a efetivação dos direitos sociais. As práticas capitalistas são caracterizadas por elevadas contradições visto que o capitalista detém o dever fundamental de aumentar a produção, sendo este um dever que embasa toda a noção de progresso e desenvolvimento do capitalismo, e

³⁵⁶ Ibid.

³⁵⁷ PAULO NETTO, op. cit.

³⁵⁸ DUPAS, Gilberto. Pobreza, Desigualdade e Trabalho no Capitalismo Global. **Nueva Sociedad**, n. 215, 2008. p. 214. Disponível em: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3522_2.pdf. Acesso em: 22 set. 2022.

com a realização dessa premissa realizar também práticas de exclusão e concentração de renda³⁵⁹.

Os países de renda elevada abrigam em torno de 16% da população mundial e concentram um índice de 55% da produção global. Já os países que possuem baixa e média renda, integram 84% da população do globo e detêm 45% da produção mundial³⁶⁰. Para exemplificar isso, especifica-se que a renda per capita dos Estados Unidos apresenta um valor 4,2 vezes maior em comparação com a renda média mundial e 21 vezes mais do que a renda média observada na África Subsaariana³⁶¹.

Além das questões atinentes à renda – que integra o direito social ao trabalho digno –, quando se fala do direito à alimentação, ressalta-se que no bojo do capitalismo 1/6 da humanidade passa fome, sendo 852 milhões que são afetados pela fome crônica. Conforme expressam os dados do Fundo para Agricultura e Alimentação - ONU, a produção de alimentos na sociedade contemporânea tornaria possível responder à carência de alimentação de 11 bilhões de pessoas, o que caracterizaria o dobro da população mundial³⁶², todavia em um mundo onde tudo é transformado em mercadoria, o lucro é almejado muito mais do que o acesso à alimentação digna por parte da população.

A atual crise do capitalismo expande a desigualdade, principalmente, na esfera do direito social ao trabalho. Observa-se a expansão das dificuldades de comunicação entre os sindicatos e os empregadores³⁶³, bem como a expansão do trabalho informal, análogo à escravidão, precário, além de novas formas de realização do trabalho como o trabalho suberizado, em que a tecnologia média as dinâmicas entre patrão e empregado dificultando a efetivação de reconhecimento do vínculo empregatício e, conseqüentemente, abalando a esfera de direitos.

Observa-se que a reestruturação do capitalismo vem acompanhada de processos de corte de custos, redução de pagamentos³⁶⁴, principalmente para a população que já tem a sua renda digna diminuída pela própria formulação estrutural do capital – questão salientada nos dados acima acerca das disparidades de renda.

³⁵⁹ LIMA; SPELLMANN, op. cit.

³⁶⁰ BRAZ, op. cit.

³⁶¹ Ibid.

³⁶² Ibid.

³⁶³ LYRA; COSTA, op. cit.

³⁶⁴ Ibid.

Nesse cenário, muitas conquistas de direitos também sofrem com redução de custos e cortes, de tal modo que se fortalece o entendimento de que o acesso a direitos básicos como a saúde, a educação, a segurança pública, estariam associados com o poder aquisitivo dos cidadãos. Logo, aquele que não pudesse pagar para acessar esses “bens” não poderia usufruir do acesso a escolas, universidades, hospitais, tratamentos médicos, medicamentos e paz.

As consequências da crise de 2008 para os direitos sociais envolveu a perda de empregos, salários e inúmeros outros direitos – enfraquecidos ou simplesmente retirados³⁶⁵. Esse cenário se repete a cada nova crise cíclica do capitalismo. No mundo, a reação e mobilização da população é exposta mediante protestos, mobilização social e greves. Especialmente, a classe trabalhadora, globalmente, se vê diante de uma posição defensiva em vista dos ataques do capital³⁶⁶.

Especialmente no Brasil, observa-se que o poder público nacional, no decurso do tempo, não manteve a preocupação com proteger o direito ao emprego, à renda com dignidade, ao direito à educação. Ademais, não se observa a promoção do poder de compra com a remuneração angariada pelos trabalhadores, de tal modo que o que é produzido pela mão de obra de um operário dificilmente é consumido por ele³⁶⁷.

Entende-se que a desigualdade possui expressões sociais diversas advindas de formas distintas de produção de valores, no qual se destacam as manifestações de exploração, hierarquia, exclusão e segmentação na definição da desigualdade³⁶⁸.

Considera-se que o Estado de Bem-Estar Social se transformou em um alvo daqueles que representam o novo consenso hegemônico. Esses transformaram a interpretação social e institucional do Estado Social em algo relativo ao atraso, em um símbolo do que seria a disposição antiga e atrasada de como estruturar a vida social; logo, a forma inovadora e correta de manejo do Estado estaria em sua disposição neoliberal³⁶⁹.

³⁶⁵ BRAZ, op. cit.

³⁶⁶ Ibid.

³⁶⁷ MATTEI, Taíse Fátima; DA CUNHA, Marina Silva. A crise econômica brasileira e seus efeitos sobre o emprego formal: uma decomposição shift-share estocástica. **Orbis Latina**, v. 10, n. 1, p. 116-138, 2020. Disponível em: <https://revistas.unila.edu.br/orbis/article/view/1781>. Acesso em: 22 mar. 2022.

³⁶⁸ LIMA; SPELLMANN, op. cit.

³⁶⁹ BEDIN, Gilmar Antonio; NIELSSON, Joice Graciele. A crise da década de 1970: observações sobre as ideias neoliberais e suas consequências. In: COSTA, L. C.; NOGUEIRA, V. M. R.; SILVA, V. R. (orgs). **A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI** [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013. p. 27-41.

Nesse panorama, o que importa não é a defesa do Estado de Bem-Estar Social, as políticas públicas de direitos sociais não têm lugar no cenário do capitalismo. O que importa, nesse cenário, é o zelo pela competitividade das empresas, a proteção das formas de angariar lucro³⁷⁰.

O importante é a defesa do princípio de eficiência econômica e do predomínio do mercado, desde a noção de que o mercado seria autossuficiente e racional. Observa-se o abandono as mais relevantes conquistas sociais estipuladas no bojo do Estado de bem-estar social e que são transformadas em mercadorias e passam a estar sob controle da mão invisível do mercado³⁷¹.

Os processos de acumulação de capital se consolidam como instrumentos socioeconômicos e político-culturais³⁷². De tal modo que se efetivam políticas de austeridade e de privatização dos serviços públicos, o princípio de proibição do retrocesso social é minorado em face da requisição por novas mercadorias, e nesse sentido aumentam as desigualdades ao fragilizar os direitos sociais³⁷³.

Então, observa-se que ao tempo em que a sociedade é palco de desigualdades e da fragilização de direitos em vista das dinâmicas do capital, também é palco da articulação de mobilizações e da defesa da dignidade. Nesse sentido, é possível apontar os direitos sociais, concretizados mediante políticas públicas como instrumento de equilíbrio e superação do modelo capitalista. Esse argumento é explorado na próxima seção.

3.3 DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: FATOR DE EQUILÍBRIO E SUPERAÇÃO DO MODELO CAPITALISTA, INDIVIDUALISTA E NEOLIBERAL

Tem-se o entendimento majoritário de que a superação da desigualdade, principalmente a de viés econômico, ocorrerá ante a mediação do ente estatal, em vista do aparato de elementos político-burocráticos que conformam a sua estrutura

³⁷⁰ Ibid.

³⁷¹ Ibid.

³⁷² LIMA; SPELLMANN, op. cit.

³⁷³ SERAPIONI, Mauro. Crise econômica e desigualdades nos sistemas de saúde dos países do Sul da Europa. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 33, n. 9, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/ZMJRnHSt3jMmxS3YWRBbhNw/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 20 set. 2022.

administrativa e jurídica, principalmente, em vista da efetivação de políticas públicas de direitos sociais³⁷⁴.

Na estipulação dada pela acepção constitucional, um Estado é a organização juridicamente soberana do povo em um determinado território. O Estado é o ente que exerce poder e soberania dentro de certo limite de espaço, de acordo com a lei, e que em suas práticas é limitado pelas disposições da lei³⁷⁵.

Esta designação implica que o Estado atua sob o princípio da auto delimitação, na elaboração de leis obrigatórias para toda a comunidade e para o próprio ente. Tem-se, assim, um sistema de normas estruturais em uma sociedade política pelo qual se funda a base da organização social³⁷⁶.

A Constituição Federal apresenta por escrito, as normas que embasam a existência do Estado, o exercício do poder político e a participação institucional da comunidade na burocracia estatal. Ademais, a Carta Magna pontua o poder político do Estado de Direito, e define as estipulações de satisfação das necessidades coletivas³⁷⁷.

Os Estados realizam atividades determinadas para concretizar o bem público, na manutenção da ordem interna e no serviço ao bem-estar e desenvolvimento da comunidade. Entre as funções do Estado, identifica-se a função legislativa, que inclui a formulação de normas que regem a vida da sociedade; a função judiciária, que trata da interpretação e aplicação das leis em casos específicos, e as funções do Executivo, relacionadas com a satisfação das necessidades materiais do povo³⁷⁸.

Com relação ao desempenho das diversas funções do Estado, a Constituição da República define a distribuição de poderes, aponta o reconhecimento de que as funções legislativas serão exercidas prioritariamente pelo poder legislativo; as funções

³⁷⁴ CUNHA, Elcemir Paço. O limite da politicidade para a superação da desigualdade econômica. **Libertas**, v. 11, n. 2, 2011. Disponível em: <http://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/18126>. Acesso em: 27 set. 2022.

³⁷⁵ FANUCK, Lia Celi. O Estado, os serviços públicos e a administração de pessoal. *Cadernos de Saúde Pública* [online]. 1986, v. 2, n. 4.

³⁷⁶ FANUCK, Lia Celi. O Estado, os serviços públicos e a administração de pessoal. *Cadernos de Saúde Pública* [online]. 1986, v. 2, n. 4.

³⁷⁷ FANUCK, Lia Celi. O Estado, os serviços públicos e a administração de pessoal. *Cadernos de Saúde Pública* [online]. 1986, v. 2, n. 4.

³⁷⁸ PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Os princípios mais relevantes do Direito Administrativo. *Revista da EMERJ*, v. 11, nº 42, 2008.

judiciárias serão exercidas prioritariamente pelo poder judiciário e as funções executivas pelo poder o executivo³⁷⁹.

O Estado intervém para promover a igualdade de condições económicas e sociais, ademais efetiva o exercício de um conjunto de direitos e garantias da coletividade, adequando as práticas institucionais às suas funções sociais. O poder do Estado é unitário, ainda que tenha várias competências que derivam do mesmo poder. As três divisões do poder estatal correspondem ao exercício das funções estatais, constituindo uma forma única de expressar a vontade do Estado de Direito³⁸⁰.

Cada poder pode desempenhar funções que em princípio pertencem a outro poder, o que significa que cada um desempenha atividades relacionadas com as outras funções do Estado, de forma atípica. O padrão adotado para o compartilhamento das funções do ente estatal é o da supremacia do interesse público, por meio do qual a coalizão atende aos interesses nacionais ³⁸¹.

As atividades administrativas são consideradas como a gestão de interesses específicos da comunidade e são influenciadas pelo princípio da supremacia do interesse público e pelo princípio da indisponibilidade do interesse público. A administração pública rege-se pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência³⁸².

O poder executivo se manifesta pela capacidade geral de prática dos atos destinados ao desempenho das funções executivas. Já a administração pública pode ser entendida como as atividades realizadas pelas instituições que constituem o poder administrativo para atingir os objetivos nacionais, que se transformam na satisfação dos interesses sociais e no cumprimento das obrigações básicas do Estado. Logo, a finalidade da administração é preservar o interesse público³⁸³.

A administração pública é norteada por uma série de princípios, dentre eles o princípio da finalidade, segundo o qual somente a finalidade principal, representada

³⁷⁹ PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Os princípios mais relevantes do Direito Administrativo. Revista da EMERJ, v. 11, nº 42, 2008.

³⁸⁰ FANUCK, Lia Celi. O Estado, os serviços públicos e a administração de pessoal. Cadernos de Saúde Pública [online]. 1986, v. 2, n. 4.

³⁸¹ PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Os princípios mais relevantes do Direito Administrativo. Revista da EMERJ, v. 11, nº 42, 2008.

³⁸² PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Os princípios mais relevantes do Direito Administrativo. Revista da EMERJ, v. 11, nº 42, 2008.

³⁸³ FANUCK, Lia Celi. O Estado, os serviços públicos e a administração de pessoal. Cadernos de Saúde Pública [online]. 1986, v. 2, n. 4.

pelo interesse público, pode ser legalmente aplicada em qualquer ato que expresse sua vontade³⁸⁴.

O artigo 37 da CF/88 estabelece os princípios fundamentais da administração pública, que se aplicam aos três poderes e à administração pública direta e indireta. Os princípios fundamentais da administração pública são: a legalidade, segundo a qual os administradores só podem fazer o que está prescrito em lei; a impessoalidade, que exige que a atuação dos administradores públicos seja voltada para o serviço impessoal e geral, e esclarece que o ato institucional não é imputável ao agente público, mas ao ente estatal a que está vinculado³⁸⁵.

Já o Princípio da Moralidade, estipula que toda a atividade administrativa exige a observância simultânea da lei, da moral e da equidade, enfim, o cumprimento de deveres administrativos. Também o Princípio da Publicidade aponta a obrigatoriedade da divulgação e disponibilização de informação sobre todos os atos praticados pela administração pública. Já o Princípio da Eficiência implica na obediência de padrões técnicos para garantir os melhores resultados possíveis e rejeitar qualquer forma de ação ineficiente do poder público³⁸⁶.

No domínio da administração pública, cada parte do poder atribuído corresponde a uma parte igual ou maior da responsabilidade. Desse modo, o exercício do poder eficaz e honesto é concebido para fornecer serviços necessários e úteis à comunidade. É através da prestação de serviços públicos, os bens essenciais à vida da comunidade permitem que a administração pública atinja a sua finalidade³⁸⁷.

Os serviços prestados pelo Estado à comunidade por meio dos poderes do Estado são essenciais para o atendimento das necessidades da população, e por isso também são essenciais para a sociedade e o Estado. Esses serviços primordiais a população são considerados privativos do poder público³⁸⁸. Assim, apesar dos

³⁸⁴ FANUCK, Lia Celi. O Estado, os serviços públicos e a administração de pessoal. Cadernos de Saúde Pública [online]. 1986, v. 2, n. 4.

³⁸⁵ PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Os princípios mais relevantes do Direito Administrativo. Revista da EMERJ, v. 11, nº 42, 2008.

³⁸⁶ PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Os princípios mais relevantes do Direito Administrativo. Revista da EMERJ, v. 11, nº 42, 2008.

³⁸⁷ FANUCK, Lia Celi. O Estado, os serviços públicos e a administração de pessoal. Cadernos de Saúde Pública [online]. 1986, v. 2, n. 4.

³⁸⁸ FANUCK, Lia Celi. O Estado, os serviços públicos e a administração de pessoal. Cadernos de Saúde Pública [online]. 1986, v. 2, n. 4.

repetidos discursos gerenciais, as organizações públicas operaram em um ambiente de direcionamento principiológico e legal³⁸⁹.

Ademais, as práticas do Estado são repletas de restrições de viés orçamentária, mas também da ausência de condições adequadas de desenvolvimento do trabalho, de recursos materiais e humanos inadequados, de uma elevada burocracia estrutural que, muitas vezes, promove valorizações privadas em detrimento do público³⁹⁰.

Na prática, observa-se uma verdadeira campanha caracterizada por atitudes de desprezo, discriminação, difamação e humilhação do setor público. Muitas vezes, prevalece a percepção de ineficiências, desperdício, corrupção, falta de controle e coordenação no escopo do serviço público³⁹¹.

Importa ressaltar que os processos de trabalho no serviço público caracterizam-se por atividades típicas do setor terciário ou de serviços. Vários esforços teóricos e metodológicos têm sido feitos para entender as peculiaridades e peculiaridades desse setor³⁹².

Porém, mesmo na economia atual, as atividades de serviço são entendidas como trabalho improdutivo, de baixo lucro, cujo resultado é um produto intangível. Desse ponto de vista, essas atividades do Estado não conseguem gerar lucros suficientes para sua manutenção e expansão. É por isso que grande parte dessas atividades são financiadas por taxas e impostos arrecadados pelo Poder Público³⁹³.

O serviço público é organizado para prestar os serviços requeridos pela sociedade e que são considerados deveres do Estado. O serviço público, incluindo todos os diferentes tipos e sistemas de trabalho ou emprego de agentes públicos, é um meio e não um fim administrativo porque existe para fornecer serviços públicos. A legitimidade e a razão de ser do agente público são justamente para esse fim³⁹⁴.

³⁸⁹ RIBEIRO, Carla Vaz dos Santos; MANCEBO, Deise. O servidor público no mundo do trabalho do século XXI. *Psicologia: Ciência e Profissão* [online]. 2013, v. 33, n. 1.

³⁹⁰ RIBEIRO, Carla Vaz dos Santos; MANCEBO, Deise. O servidor público no mundo do trabalho do século XXI. *Psicologia: Ciência e Profissão* [online]. 2013, v. 33, n. 1.

³⁹¹ RIBEIRO, Carla Vaz dos Santos; MANCEBO, Deise. O servidor público no mundo do trabalho do século XXI. *Psicologia: Ciência e Profissão* [online]. 2013, v. 33, n. 1.

³⁹² FANUCK, Lia Celi. O Estado, os serviços públicos e a administração de pessoal. *Cadernos de Saúde Pública* [online]. 1986, v. 2, n. 4.

³⁹³ FANUCK, Lia Celi. O Estado, os serviços públicos e a administração de pessoal. *Cadernos de Saúde Pública* [online]. 1986, v. 2, n. 4.

³⁹⁴ FANUCK, Lia Celi. O Estado, os serviços públicos e a administração de pessoal. *Cadernos de Saúde Pública* [online]. 1986, v. 2, n. 4.

É neste contexto que se reconhecem os privilégios e garantias dos funcionários públicos. Ao separar as funções públicas da sua finalidade essencial, observam-se distorções na gestão do pessoal que muitas vezes se revelaram perniciosas, podendo conduzir à má realização do serviço público. Os corpos de serviço público, organizados por ocupação ou simplesmente compostos por pessoal funcional, representam as ferramentas que o serviço público utiliza para atingir seus objetivos³⁹⁵.

O termo servidor público refere-se de forma ampla às pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da administração indireta, cujo emprego e remuneração são pagos pelo Erário Público. São considerados servidores públicos os servidores estatutários, que adquirem cargos públicos por meio de concursos públicos e são regidos por estatutos que estabelecem direitos e deveres; empregados ou funcionários públicos, com cargos ofertados por concursos públicos³⁹⁶.

A maioria dos servidores presta serviços intelectuais que são caracterizados por processamento de informações, negociação, fiscalização, ensino, pesquisa, policiamento, etc, serviços não braçal que envolve atividades repetitivas; e, embora as rotinas sejam fragmentadas e estruturadas em rígidas cerimônias processuais, elas ainda se baseiam em normas jurídicas complexas³⁹⁷.

O processo de produção ocorre na base produtiva capitalista, onde o trabalho é considerado como prática produtiva, seja o seu resultado tangível ou intangível. Nessa perspectiva, o trabalho produtivo é definido independentemente do conteúdo material e tangível dos bens. O serviço público, por sua vez, não apresenta esse caráter de produtividade do capitalismo³⁹⁸.

Historicamente, os modelos tecnocráticos utilizados pelas empresas estatais seguem a primazia da racionalização e rigidez no uso das regras. Weber estabelece o tipo ideal de burocracia para facilitar a dinâmica social. Para Weber, as burocracias

³⁹⁵ FANUCK, Lia Celi. O Estado, os serviços públicos e a administração de pessoal. Cadernos de Saúde Pública [online]. 1986, v. 2, n. 4.

³⁹⁶ NUNES, Aline Vieira de Lima; LINS, Samuel Lincoln Bezerra. Servidores públicos federais: uma análise do prazer e sofrimento no trabalho. Rev. Psicol., Organ. Trab., Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 51-67, jun. 2009.

³⁹⁷ NUNES, Aline Vieira de Lima; LINS, Samuel Lincoln Bezerra. Servidores públicos federais: uma análise do prazer e sofrimento no trabalho. Rev. Psicol., Organ. Trab., Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 51-67, jun. 2009.

³⁹⁸ SOUZA, Sheila Ataíde Domingues de; MOULIN, Maria das Graças Barbosa. Serviço público: significados e sentidos de um trabalho em mutação. Cad. psicol. soc. trab., São Paulo, v. 17, n. 1, p. 49-65, jun. 2014.

representam os meios pelos quais se expressa a racionalização nas sociedades ocidentais. As burocracias existem em todas as instituições sociais em vista da eficiência das práticas organizacionais³⁹⁹.

Como desdobramento da burocracia weberiana, a dominação racional ou jurídica ocorre quando o ordenamento jurídico e as normas aplicáveis agem judicial ou administrativamente de acordo com determinados princípios válidos para todos os membros de um grupo social. As organizações são baseadas em normas e a racionalização tende a reduzir a importância relativa de outras influências - como a riqueza e os costumes - e substituí-las por leis ou regulamentos administrativos⁴⁰⁰.

Na análise de Weber, o tipo burocrático pressupõe um indivíduo que age em cooperação com outros, cujo trabalho é separado da família e da vida pessoal, que está sujeito a ordens e exige competência e conhecimento, além de expertise. Por outro lado, as organizações burocráticas são estritamente hierárquicas, com critérios objetivos de admissão e promoção, e o Estado de Direito atua como fator estruturante⁴⁰¹.

Os processos de produção no escopo do capitalismo asseguram uma relação mais direta entre trabalhadores e consumidores, através da qual, consoante a proximidade entre as duas partes, se estabelecem relações de compra e venda. Já as atividades do setor de serviços públicos são pautadas por princípios, demandas e interações que envolvem o Poder Público⁴⁰².

A partir da teoria de Weber, a burocracia deveria promover o funcionamento normal, eficiente e eficaz de uma organização. Tem-se um modelo tecnocrático nas organizações derivado do modelo weberiano, correspondendo essencialmente à

³⁹⁹ NUNES, Aline Vieira de Lima; LINS, Samuel Lincoln Bezerra. Servidores públicos federais: uma análise do prazer e sofrimento no trabalho. Rev. Psicol., Organ. Trab., Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 51-67, jun. 2009.

⁴⁰⁰ NUNES, Aline Vieira de Lima; LINS, Samuel Lincoln Bezerra. Servidores públicos federais: uma análise do prazer e sofrimento no trabalho. Rev. Psicol., Organ. Trab., Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 51-67, jun. 2009.

⁴⁰¹ NUNES, Aline Vieira de Lima; LINS, Samuel Lincoln Bezerra. Servidores públicos federais: uma análise do prazer e sofrimento no trabalho. Rev. Psicol., Organ. Trab., Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 51-67, jun. 2009.

⁴⁰² SOUZA, Sheila Ataíde Domingues de; MOULIN, Maria das Graças Barbosa. Serviço público: significados e sentidos de um trabalho em mutação. Cad. psicol. soc. trab., São Paulo, v. 17, n. 1, p. 49-65, jun. 2014.

existência de normas escritas, estruturas hierárquicas, divisão horizontal e vertical do trabalho e, finalmente, à despersonalização do recrutamento de pessoal⁴⁰³.

Atualmente, os indivíduos que trabalham nas empresas estatais vivem as consequências das transformações do mercado de trabalho formal. De fato, a estabilidade no emprego é um privilégio do setor público, mas foi abolida devido a mudanças em sua legislação. Tem-se uma política de desvalorização do sujeito através de condições de trabalho precárias⁴⁰⁴.

Destaca-se que no setor de serviços públicos, às questões tradicionalmente associadas à racionalização taylorista e ao trabalho repetitivo se somam às questões de natureza emocional relacionadas ao conteúdo do trabalho, ao ambiente físico e organizacional⁴⁰⁵.

Compreende-se que a persistência da pobreza e das desigualdades não se encontra na falta de esforços na definição e estruturação de políticas sociais, mas se trata de ocorrências típicas do capitalismo. A superação do modelo capitalista implica, na realidade, a instrumentalização das políticas para enfrentar o neoliberalismo, o individualismo, a pobreza⁴⁰⁶.

De acordo com Krieger e Meierrekas⁴⁰⁷, a desigualdade possui uma relação negativa com os elementos atinentes à liberdade econômica, tal como o comércio internacional, a regulação do mercado nacional, o Estado de Direito e os direitos de propriedade. Nesse sentido, aponta-se que a desigualdade é fomentada em contextos no qual a elite econômica de um território converte o seu poder econômico em poder político e utiliza desse instrumento para defender interesses particulares e logo proteger a renda das elites agindo, em realidade, na contramão da democracia.

⁴⁰³ NUNES, Aline Vieira de Lima; LINS, Samuel Lincoln Bezerra. Servidores públicos federais: uma análise do prazer e sofrimento no trabalho. Rev. Psicol., Organ. Trab., Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 51-67, jun. 2009.

⁴⁰⁴ NUNES, Aline Vieira de Lima; LINS, Samuel Lincoln Bezerra. Servidores públicos federais: uma análise do prazer e sofrimento no trabalho. Rev. Psicol., Organ. Trab., Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 51-67, jun. 2009.

⁴⁰⁵ SOUZA, Sheila Ataíde Domingues de; MOULIN, Maria das Graças Barbosa. Serviço público: significados e sentidos de um trabalho em mutação. Cad. psicol. soc. trab., São Paulo, v. 17, n. 1, p. 49-65, jun. 2014.

⁴⁰⁶ KRIEGER, Tim; MEIERREKAS, Daniel. Political capitalism: The interaction between income inequality, economic freedom and democracy. **European Journal of Political Economy**, v. 45, p. 115-132, 2016. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0176268016302282>. Acesso em: 23 set. 2022.

⁴⁰⁷ Ibid.

Ocorre que políticas sociais e práticas de proteção social devem ser pensadas junto à formulação da emancipação dos sujeitos na contramão do capitalismo. A questão social deve ser debatida considerando a demanda por superação de um modelo de organização social que produz riqueza apenas a uma parcela da população e convida a maioria a um cenário de desigualdades e precarização da vida digna ⁴⁰⁸.

Importa pontuar:

A expressão 'questão social' começa a ser empregada maciçamente a partir da separação positivista, no pensamento conservador, entre o econômico e o social, dissociando as questões tipicamente econômicas das 'questões sociais' (cf. Netto, 2001, p. 42). Assim, o 'social' pode ser visto como 'fato social', como algo natural, a-histórico, desarticulado dos fundamentos econômicos e políticos da sociedade, portanto, dos interesses e conflitos sociais.⁴⁰⁹

O cenário de aumento de conflitos e de expansão das políticas neoliberais traz a intensificação do debate acerca dos modos de superação desse modelo. Fortalecem-se perguntas acerca das possibilidades de empreender lutas e mobilizações sociais e institucionais de teor anticapitalista. Nesse escopo, empreendem-se estratégias e modos de pensamento direcionados a contrapor o capitalismo, principalmente pela sedimentação das políticas públicas sociais⁴¹⁰.

Entende-se que não é possível tratar de mudanças sociais sem considerar as alterações nos modos de distribuição de riqueza e nos processos de integração dos sujeitos na estrutura comunitária. A desigualdade como ponto marcante da sociedade nacional se trata de algo multidimensional, transversal e durável que somente pode ser contraposta mediante a efetivação dos direitos sociais⁴¹¹

Ressalta-se que a sociedade capitalista se estrutura em dissenso com a cooperação e em fomento à competição⁴¹². As pessoas buscam maximizar as suas

⁴⁰⁸ BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos. Questão social e direitos. **Serviço Social**, 2017.

⁴⁰⁹ MONTAÑO, Carlos. Pobreza, "questão social" e seu enfrentamento. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr./jun. 2012. p. 271.

⁴¹⁰ OLIVEIRA, Floriano José Godinho de; ALGEBAILLE, Eveline. A superação do capitalismo em questão: com que práticas, em qual direção? **Espaço e Economia**, v. 13, ano VII, n. 13, 2018. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoconomia/4580>. Acesso em: 23 set. 2022.

⁴¹¹ SCALON, Celi. Desigualdade, pobreza e políticas públicas: notas para um debate. **Contemporânea-Revista de Sociologia da UFSCar**, v. 1, n. 1, p. 49-49, 2011.

⁴¹² PALMIERI, Marilícia Witzler Antunes; BRANCO, Angela Uchoa. Cooperação, competição e individualismo em uma perspectiva sociocultural construtivista. **Psicologia: Reflexão e Crítica** [online]., v. 17, n. 2, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/prc/a/xYg3GJPX5f6K4dRLCffDJkz/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 23 set. 2022.

chances de adaptação a um ambiente, de tal modo que se mesclam a uma cultura ou quadro social⁴¹³.

Desse modo, muitas práticas de cooperação tendem a favorecer a comportamentos de viés pró-social, assentando os sujeitos como entes que se relacionam de forma positiva com as necessidades de bem-estar de outras pessoas. Em contraponto a isso, assume-se que panoramas contextos competitivos tendem a favorecer comportamentos de hostilidade e agressão⁴¹⁴.

É preciso definir o individualismo e o coletivismo enquanto elementos da cultura, se trata de formas diversas com o qual os sujeitos realizam o compartilhamento de práticas, ações, posturas sociais, crenças, regras, papéis e estipulam a sua própria personalidade⁴¹⁵.

Os sujeitos definidos como individualistas ou como coletivistas assumem distintos objetivos na esfera da vida em comunidade. Em culturas no qual se observa o predomínio de valores coletivos tem-se uma organização social mais preocupada com o bem-estar coletivo, já no escopo das culturas individualistas, prevalece o destaque ao interesse particular de cada um⁴¹⁶.

O individualismo como elemento de análise é definido por muitas transformações no bojo da história. A sua conceituação perpassa as contribuições do Cristianismo e alcançam, ainda, os acontecimentos atinentes à Revolução Industrial no decurso do século XVIII. Conforme a humanidade estabelece um objetivo atinente ao avanço tecnológico em conjunto com a defesa do liberalismo econômico, a noção de individualismo também se destaca contribuindo para o desenvolvimento de novas dinâmicas sociais e a defesa de interesses no cenário social de acordo com esses princípios e valores⁴¹⁷.

O sistema capitalista tem uma caracterização que se pauta pela competitividade e pelo controle das formas de pensar, perceber, sentir e se relacionar. Observa-se a massificação de gostos, ainda que isso transcorra no entendimento de que o individual é destacado na sociedade. Existe a defesa ainda de que o capitalismo

⁴¹³ Ibid.

⁴¹⁴ Ibid.

⁴¹⁵ GOUVEIA, Valdiney V. *et al.* Dimensões normativas do individualismo e coletivismo: é suficiente a dicotomia pessoal vs. social? **Psicologia: reflexão e crítica**, v. 16, p. 223-234, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/prc/a/TJbBNpHzwyP7nPfQmSzM3Mv/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 set. 2022.

⁴¹⁶ Ibid.

⁴¹⁷ PALMIERI; BRANCO, op. cit.

inaugura um novo modo de agrupamento social centrado no corporativismo, onde os sujeitos seriam alocados em uma mesma categoria e estariam imbuídos de interesses, gostos e finalidades iguais⁴¹⁸.

O individualismo está pautado pela busca do êxito, de tal modo que o indivíduo se sobressai em vista do coletivo⁴¹⁹. Entende-se que a sociedade contemporânea favorece o individualismo, concretiza regras e padrões sociais, ademais, impõe hierarquias que favorecem a individualização⁴²⁰.

Como ressaltam Facchini e Couvreur⁴²¹, na interpretação de Piketty, no capitalismo os ricos se tornam mais ricos e os pobres se tornam mais pobres. A concentração de renda e riquezas é o que norteia a figuração do modo de produção capitalista, marcando com isso os números da desigualdade. Essa disparidade de renda e riqueza tem efeitos nos preços de imóveis, na mobilidade social, na efetivação dos direitos sociais, e de forma desumana, cria também a naturalização de desigualdades.

Desse modo, as práticas individualistas promovem o sentido de ação social exclusiva para o bem-estar individual, sem reforçar a preocupação com o todo social, até mesmo em desconsideração dos efeitos sociais de uma ação ou decisão. É importante distinguir as práticas atinentes a individuação do denominado individualismo, visto que o primeiro se trata do reconhecimento do sujeito, de sua autonomia e liberdade, e o segundo implica questões egoístas, hostis e competitivas⁴²².

O coletivismo, em outra mota, favorece a cooperação e a integração do sujeito com o grupo social. Ocorre que os grupos podem diminuir em número e em extensão, como no caso da família, ou então da comunidade escolar, da comunidade nacional, da sociedade internacional, entre outras formas de coletividade humana. Em cada grupo, ocorre a valorização da pessoa em seu contexto⁴²³.

⁴¹⁸ Ibid.

⁴¹⁹ GOUVEIA *et al.*, op. cit.

⁴²⁰ PALMIERI; BRANCO, op. cit.

⁴²¹ FACCHINI, Francois; COUVREUR, Stéphane. Inequality: The original economic sin of capitalism? An Evaluation of Thomas Piketty's "Capital in the twenty-first century". **European Journal of Political Economy**, v. 39, p. 281-287, 2015. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0176268015000543>. Acesso em: 23 set. 2022.

⁴²² PALMIERI; BRANCO, op. cit.

⁴²³ GOUVEIA *et al.*, op. cit.

No grupo, se acentua a obrigação de auxiliar o próximo em um contexto de necessidade, ademais a solidariedade social nos grupos se acentua como um importante valor. No escopo das coletividades se encontra o dever de colaboração mútua, o exercício de empatia e a preocupação em diminuir a intensidade dos prejuízos ao outro⁴²⁴.

Em prol do coletivo, é preciso conhecer a multiplicidade da questão social no País, no qual se destaca de forma prejudicial a seara da desigualdade econômica, política, social e cultural que sofrem inúmeras pessoas. Ademais, é necessário aprofundar o reconhecimento das interferências do capitalismo na formação social e histórica nacional, e no seu desdobramento em desigualdades não apenas econômicas, como também de gênero, racial, entre outros. Acerca disso, ressalta-se:

é possível voltar a incorporar a dimensão mundial do capital nas análises sobre a escravidão brasileira, sem recair nos esquematismos vigentes até os anos setenta e tampouco sem abandonar as conquistas obtidas pela historiografia posterior, como, dentre outras, as análises sobre a diversidade espacial e temporal da escravidão no Brasil, o protagonismo escravo, o mercado interno. Para tanto, é necessário nos desvencilharmos das definições de capitalismo que predominaram nas ciências sociais brasileiras até a década de 1970 e que ainda se fazem presentes em trabalhos recentes da historiografia sobre a escravidão negra, definições essas baseadas em uma compreensão unívoca que equivale o capitalismo à forma do trabalho assalariado livre e a experiências nacionais singulares, e que tem na trajetória da Grã-Bretanha o modelo para compreensão do processo histórico de sua formação. Nesse sentido, uma conceituação alternativa pode ser buscada nos trabalhos de Fernand Braudel, Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi, que chamam atenção para a flexibilidade e alternância como elementos estruturais do capitalismo histórico.⁴⁶ Seu elemento definidor, assim, não seria o trabalho assalariado empregado na grande indústria mecanizada, mas, sim, o capital líquido e móvel, que se desloca de uma aplicação para outra conforme as oportunidades de ganho, em uma busca incessante da acumulação pela acumulação.⁴²⁵

É preciso conhecer de forma profunda a questão social brasileira e pensar as formas de articulação de alternativas ao capitalismo contemporâneo, na efetivação de

⁴²⁴ MENDONÇA, Suzana Ma *et al.* Deberes fundamentales de solidaridad. **Revista de Derecho (Universidad Católica Dámaso A. Larrañaga, Facultad de Derecho)**, n. 18, p. 91-116, 2018. Disponível em: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S2393-61932018000200091&script=sci_arttext. Acesso em: 22 mar. 2022.

⁴²⁵ MARQUESE, Rafael de Bivar. As desventuras de um conceito: capitalismo histórico e a historiografia sobre a escravidão brasileira. **Revista de história**, São Paulo, n. 169, p. 223-253, 2013. p. 247. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rh/a/pX5jyBmYLQMTV4MMwfCdt5x/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 10 mar. 2022.

manifestações e expressões concretas da realidade social, considerando o papel do Estado nesse panorama e principalmente da política social e dos direitos sociais⁴²⁶.

Destaca-se o dever de solidariedade dentro de uma sociedade que busque a superação do individualismo, e o esforço de consciência das pessoas acerca dos marcos da dignidade da pessoa humana. A solidariedade e a dignidade estão alinhadas na proteção social e no sentido de colaboração com os demais⁴²⁷. Desse modo, pontua-se:

A convergência objetiva das sociedades e de cada um de seus cidadãos e cidadãs na percepção das categorias da Dignidade, da Interculturalidade, dos Direitos Humanos e dos Fundamentais, quando relacionados e bem entendidos, podem formatar uma “Nova Tecnologia”, uma tecnologia disruptiva. Uma tecnologia sociopolítica, econômica e jurídica fundada nos Sistemas de Informação, mediante bem articuladas técnicas de comunicação que superem a natural entropia do sistema pela exclusão fundada na falta de “expertise” das partes. Sem embargo, uma tecnologia disruptiva se revela também, e às vezes com demasiada frequência, como muito bem sabemos, na voz “do outro” excluído por princípios morais anquilosados, a ferida infligida à integridade da dignidade humana, ou o reconhecimento não obtido, o interesse sistematicamente preterido, a diferença negada. Ela está aparelhada para romper as cadeias de uma universalidade falsa, isto é, da universalidade simplesmente suposta de princípios universalistas, seletivamente escolhido e aplicado de forma insensível ao contexto. Quem em nome do universalismo exclua o outro, “outro” que tem direito por seguir sendo um estranho, está traíndo suas próprias ideias. Só mediante uma radical liberação de todo individual e diferente, só mediante uma liberação radical das biografias individuais e das formas de vida particular, se pode acreditar um universalismo de igual respeito a todos e a cada um, e da solidariedade com todo aquele que tem um rosto humano.⁴²⁸

A crise capitalista atual não implica superação da ordem burguesa, de fato, o capitalismo sempre ocasionará mais capitalismo⁴²⁹. Todavia, é importante salientar que o desenvolvimento do processo de reprodução capitalista cria contradições e aciona crises⁴³⁰ que conduzem ao aumento das desigualdades e tornam urgente a efetividade dos direitos sociais.

É importante aduzir que a noção de pobreza não pode ser reduzida ao sentido de precariedade de renda, antes se trata de um elemento complexo e abrangente no qual os sujeitos são privados de suas capacidades essenciais e conduzidos a um

⁴²⁶ BEHRING; SANTOS, op. cit.

⁴²⁷ MENDONÇA, op. cit.

⁴²⁸ MOLINARO, Carlos Alberto. Dignidade, Direitos Humanos e fundamentais: uma nova tecnologia disruptiva. *Rev Bio y Der.* 2017; 39: 103-119, p. 117-118.

⁴²⁹ BRAZ, op. cit.

⁴³⁰ Ibid.

panorama de vulnerabilidade, exclusão, ausência de poder, impossibilidade de participação e voz, aprofundamento de práticas de medo e violência. Ademais, implica ainda exclusão de direitos fundamentais e na violação do bem-estar. A desigualdade leva a ferir elementos, como renda, raça, gênero, classe e cidadania, entre outras esferas da realidade social.⁴³¹

A superação do capitalismo se trata de algo relacionado com a origem das novas dinâmicas de produção não enfocadas na propriedade, mas os elementos subjetivos dessas dinâmicas e suas condições concretas de efetivação social são particularmente evidenciados⁴³².

O debate acerca da superação do capitalismo implica múltiplas reflexões e abrange campos independentes e divergentes⁴³³. No cenário da América Latina, identifica-se a vitalidade do pensamento crítico e um escopo de denúncias acerca do capitalismo e a demanda pela sua superação⁴³⁴.

Importa destacar o neoliberalismo no contexto latino-americano, com ênfase na posição da Argentina e do Brasil:

O que os resultados confirmam, em vez disso, é a postura de considerar a existência concreta de uma configuração própria do capitalismo na América Latina, como sugerido pelo debate das Variedades de Capitalismo. O desenvolvimento específico do capitalismo latino-americano no Brasil e na Argentina leva – em virtude de similaridades nas fases de integração e afastamento do mercado mundial, nas estratégias dos empresários locais, bem como no contexto volátil – a uma estrutura básica comum que, em sua funcionalidade, é consideravelmente distinta de outras regiões do mundo. As diferenças existentes entre os dois países, mesmo que em pequena escala, podem ser explicadas pelo distinto papel desempenhado pelo Estado. Esse fato chama a atenção para o enorme impacto da política econômica estatal na América Latina. Portanto, é possível concluir que a posição fraca na integração ao mercado mundial, justificada historicamente, pode ser contrabalanceada por um papel ativo do Estado no tratamento da estrutura econômica e na transformação do arranjo institucional. As diferentes forças econômicas dos dois países apontam para essa direção.⁴³⁵

⁴³¹ SCALON, Celi. Desigualdade, pobreza e políticas públicas: notas para um debate. **Contemporânea-Revista de Sociologia da UFSCar**, v. 1, n. 1, p. 49-49, 2011.

⁴³² OLIVEIRA; ALGEBAILLE, op. cit.

⁴³³ MASCARO, op. cit.

⁴³⁴ Ibid.

⁴³⁵ VALARINI, Elizângela; ELIAS, Friederike; POHLMANN, Markus. O espírito capitalista neoliberal na América Latina: o papel da orientação para o mercado financeiro nas grandes empresas argentinas e brasileiras. **Plural**, v. 22, n. 2, p. 37-80, 2015. p. 74. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/plural/article/view/112450>. Acesso em: 20 set. 2022.

Nesse caminho, estrutura-se a defesa da democracia, dos direitos humanos, do respeito às instituições⁴³⁶. As políticas públicas devem ser integradas justamente em cenários de vulnerabilidade, em prol da ampliação e da efetivação dos direitos de cidadania, em prol das lutas sociais e na defesa da dignidade⁴³⁷. Nesse sentido, também são instrumentos de superação do modelo capitalista individualista e neoliberal.

É necessária a defesa das novas bases e modos de integração democrática nas decisões políticas concernentes à vida coletiva⁴³⁸. É preciso sedimentar as resistências às práticas neoliberais e ao bojo de medidas econômicas ultraconservadoras e de ultradireita que modelam a estrutura e o funcionamento do Estado. Ademais, repercutem também na defesa dos direitos sociais, exigindo resistências e mobilizações contra a ordem hegemônica⁴³⁹.

Assim, acerca da economia em um mundo desigual, ressalta-se:

Em Conhecimento e interesses humanos, Jürgen Habermas (1971) descreveu três modalidades de conhecimento – positivista, hermenêutico e crítico – e seus interesses correspondentes. Eu também vejo três maneiras de encarar um mundo desigual: examinar sua estrutura e dinâmica, compreender nosso lugar nele e expor e confrontar seus efeitos destrutivos. A grande transformação, de Karl Polanyi, tem sido meu companheiro constante nessa jornada. A grande transformação nos leva através de dois séculos de história, ligando as microexperiências da mercantilização às políticas nacionais e economias globais. [...] Do ponto de vista da presente onda de mercantilização, no entanto, essa é uma avaliação falha, clamando por uma reconstrução. Para resumir: Reexaminar a história do ponto de vista do presente nos leva a substituir a onda singular de Polanyi de mercantilização por três ondas: a primeira no século XIX, a segunda no XX e a terceira, que ainda está em curso, estende-se ao século XXI. Ao examinar os contramovimentos de cada uma dessas três ondas, é importante distinguir os movimentos que se originam na sociedade civil daqueles que são impelidos pelo Estado. A fusão do Estado e da sociedade de Polanyi tem de ser substituída por uma relação mais complexa e variável entre Estado e sociedade civil. Hoje, qualquer contramovimento contra o fundamentalismo do mercado terá de assumir proporções globais, mesmo que seja formado a partir de questões nacionais e locais. Enquanto contramovimento, não é de maneira alguma inevitável. E, mesmo que eles ocorram, temos de reconhecer que eles podem assumir um caráter reacionário, bem como uma forma progressiva.⁴⁴⁰

⁴³⁶ MASCARO, op. cit.

⁴³⁷ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, 2002. v. 200.

⁴³⁸ OLIVEIRA; ALGEBAILLE, op. cit.

⁴³⁹ Ibid.

⁴⁴⁰ BURAWOY, Michael. Encarando um mundo desigual. **Plural: Revista de Ciências Sociais**, v. 22, n. 1, p. 142-181, 2015. p. 173-174. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/6497/649770039009/649770039009.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2022.

Na interpretação liberal, as disparidades sociais resultam de decisões individuais, e na contramão da teoria social-democrata, no qual os benefícios sociais assentaram mecanismos de proteção aos mais fracos. A supremacia do capital provoca violações à esfera das políticas públicas e enfraquecem o desenvolvimento de programas sociais⁴⁴¹.

No escopo das políticas públicas, podem-se assentar políticas de desenvolvimento direcionadas a população que no decurso da história esteve excluída ou vinculada a pobreza e a exclusão social. É preciso estruturar mecanismos de governo e do Estado em prol da concretização da educação, saúde, meio ambiente, trabalho, habitação, desenvolvimento econômico, saúde, tecnologia, crédito e financiamento, entre outros elementos atinentes à emancipação e a sustentabilidade em vista do planejamento, execução e avaliação de múltiplos campos⁴⁴².

Os direitos sociais, entre os quais se destacam a assistência social, saúde, educação, segurança alimentar e nutricional, moradia, previdência social e trabalho são defendidos na Constituição Federal de 1988, como cláusula pétrea e se assentam como instrumento de defesa da sociedade⁴⁴³.

Considerando o escopo das políticas públicas de direitos sociais, destacam-se alguns importantes no Brasil.

Figura 5 - Políticas Públicas de Direitos Sociais no Brasil



Fonte: Elaboração própria.

⁴⁴¹ TEIXEIRA, op. cit.

⁴⁴² PRAXEDES, Sandra Faé. Políticas públicas de economia solidária: novas práticas, novas metodologias. **Mercado de trabalho**, v. 39, 2009. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4069/1/bmt39_08_ES3Sandra.pdf. Acesso em: 26 set. 2022.

⁴⁴³ KAUCHAKJE, Samira. Solidariedade e expressão jurídica: valores políticos de vereadores sobre direitos sociais. **Opinião Pública**, v. 18, p. 309-336, 2012.

A associação entre os direitos sociais e as políticas públicas que estão relacionadas com a concretização da vida em comunidade é essencial para a construção do bem comum, visto que as políticas públicas realizam a valorização dos direitos sociais pelo Estado. Entende-se que os direitos fundamentais são estipulados mediante um programa que estrutura as políticas públicas do ente estatal na fortificação das instituições democráticas⁴⁴⁴.

Deve-se destacar que as políticas públicas consistem em modos de afirmação e efetivação dos direitos fundamentais, com ênfase nos direitos sociais, por parte do Estado para materializar diretrizes, programas e processos no escopo da democracia⁴⁴⁵.

A efetivação dos direitos sociais não implica apenas a atuação das instituições, mas envolve também o reconhecimento e a efetivação da cultura democrática. É preciso coadunar a atuação das instituições e uma cultura política de concretização de alterações institucionais e efetivação dos valores⁴⁴⁶.

Os direitos fundamentais abrangem as esferas dos direitos sociais, dada sua estipulação jurídico-constitucional; funcionam como limites e bases das políticas públicas atinentes ao desenvolvimento. Ressalta-se que as políticas públicas são um arcabouço de práticas que devem ser empreendidas pela Administração Pública na realização dos direitos fundamentais⁴⁴⁷.

A integração das políticas públicas e dos direitos fundamentais mediante a concretização dos direitos sociais foi estipulada por organismos internacionais na defesa dos princípios de cooperação, desenvolvimento e efetivação dos direitos humanos⁴⁴⁸. Nesse sentido:

Internacionalmente, a solidariedade vem se desenvolvendo a partir da criação de inúmeras organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas, que institucionalizam e impõem a cooperação (WOLFRUM, 1986). Essa dimensão do princípio da solidariedade fundamenta o ideal de cooperação internacional, para promover o desenvolvimento e também para

⁴⁴⁴ CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. *Rev. Investig. Const.*, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 773-794, set/dez. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/JsrYZ4CfJsDSRntd3L6BpHj/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 set. 2022.

⁴⁴⁵ VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto; ZILLI, Julio Cesar; BRUCH, Kelly Lissandra. **As políticas públicas como instrumento para o desenvolvimento das indicações geográficas**: o caso dos Vales da Uva Goethe em Urussanga - Santa Catarina. *Globalização em Tempos de Regionalização – Repercussões no Território Santa Cruz do Sul, RS, Brasil*, 9 a 11 de setembro de 2015.

⁴⁴⁶ KAUCHAKJE, op. cit.

⁴⁴⁷ CARVALHO, 2019, op. cit.

⁴⁴⁸ Ibid.

implementar os direitos sociais que os Estados, sozinhos, são incapazes de garantir em seus territórios por questões estruturais, ou porque a própria demanda envolve elementos de conexão com outros Estados. Assim, a cooperação internacional pode ser reconhecida como prática do princípio ético da solidariedade, para efetivação dos direitos humanos. Esse postulado permite afirmar um dever moral de cooperação internacional independentemente de tratados internacionais. (...). A opção pelos direitos humanos para buscar lastrear o dever de cooperação se deve ao fato de que em nossos dias eles se tornaram tão abrangentes que qualquer problema social pode ser abordado a partir da sua ótica. Dessa forma, a cooperação internacional também é um fenômeno para o qual o discurso dos direitos humanos pode ser invocado, sobretudo no espectro de países de modernidade tardia, em que a cooperação internacional muitas vezes funciona como uma garantia para a implementação de direitos humanos (TORRONTEGUY, 2010). Nesse sentido, pretende-se buscar na teoria dos direitos humanos uma compreensão do princípio da solidariedade que permita abranger o conteúdo material do discurso da cooperação internacional. Essa compreensão permite inferir que a cooperação exerce a função de meio para a efetivação de direitos.⁴⁴⁹

Os direitos sociais são efetivados como prestações positivas realizadas pelo Estado, de modo direto ou indireto para viabilizar melhores condições de vida a população e efetivar a igualdade. As políticas públicas permitem concretizar as condições de efetivação da igualdade real e da efetividade da liberdade⁴⁵⁰.

Nesse cenário, é crucial preocupar-se com a formação das pessoas no escopo constitucional para que os sujeitos, enquanto cidadão, estejam habilitados para reclamar os seus direitos desde o viés individual, coletivo e difuso⁴⁵¹.

As políticas públicas como instrumento de equilíbrio em contraponto ao neoliberalismo atuam em prol da consolidação da saúde, da educação, da habitação e do desenvolvimento urbano, da Assistência Social, da Previdência Social, entre outros campos. É possível construir um projeto de desenvolvimento local que seja integrado em prol da comunidade, que propicie a efetivação dos direitos sociais em um panorama no qual se efetive a universalidade, a equidade e a gestão democrática⁴⁵².

⁴⁴⁹ POZZATTI JUNIOR, Ademar. O dever de cooperação internacional na fundamentação dos direitos humanos. **Seqüência** (Florianópolis), n. 82, p. 146-175, ago. 2019, p. 164-165.

⁴⁵⁰ FONSECA, Cláudia de Oliveira. A concretização dos direitos sociais: o mínimo existencial e a reserva do possível em face do princípio da dignidade da pessoa humana. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, Vitória da Conquista-BA, n. 14 (especial), p. 39-58, 2013.

⁴⁵¹ SILVA, Christine Oliveira Peter da. Concretização dos direitos fundamentais sociais pelo Supremo Tribunal Federal: uma crítica a partir do estado constitucional possibilista. **Espaço Jurídico: Journal of Law**, v. 18, n. 1, p. 213-242, 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7277414>. Acesso em: 20 set. 2022.

⁴⁵² TEIXEIRA, op. cit.

Ressalta-se que os direitos sociais, assim como as práticas empreendidas pelos movimentos sociais transcorrem no bojo da sociedade em busca de equilíbrio na realização do direito, o objetivo é responder de algum modo ao escopo de conflitos que permeiam a organização política.

Ainda com relação ao equilíbrio, pode-se pensá-lo também em razão de um sistema funcional face aos demais. Sempre vale lembrar que a sociedade é sistema de comunicação e que, nas condições da modernidade, as comunicações estão ordenadas em sistemas especializados. No interior do sistema social, conseqüentemente, existem vários sistemas de comunicação diferenciados pela função que desempenham para a sociedade. No interior da sociedade, um sistema é ambiente para os demais, sempre dependendo do sistema tomado por referência. O direito é ambiente para a política. A política, por sua vez, é ambiente para o direito. O mesmo sistema, a depender da referência de observação, pode ser sistema ou ambiente. Movimentos sociais de integração criticam os efeitos negativos dessa organização social. Buscam reequilibrar as relações entre sistemas e respectivos ambientes questionando a diferenciação e forçando um processo de assimilação, absorção e catálise intersistêmica.⁴⁵³

A concretização dos direitos implica o reconhecimento da pessoa como sujeito social e das suas capacidades de resistência e conformismo em vista das múltiplas opressões e de explorações no bojo do capitalismo⁴⁵⁴. É necessário pensar a vida e os sujeitos no escopo de suas dinâmicas concretas, em vista das relações sociais que são historicamente determinadas⁴⁵⁵.

A análise da realidade brasileira torna necessária a investigação de demandas e possibilidades que pensem os sujeitos constitucionais do Brasil e, desse modo, concretizar a participação ativa na concretização das normas constitucionais e dos direitos fundamentais sociais⁴⁵⁶. Nesse sentido:

Poder-se-ia argumentar que na sociedade capitalista os bens já são produzidos para serem trocados, isto é, os valores de uso são criados com a finalidade antecipada de se transformarem em mercadorias. Nesse sentido, também os indivíduos são dados à luz como sujeitos de direito, ou seja, concebidos com a finalidade de serem pessoas. Assim, a própria lógica do sistema qualificaria a todos, indistintamente, como portadores de direito e deveres recíprocos, sendo desnecessário que representem, de fato, uma magnitude de valor. Se a mercadoria não puder ser vendida, quem se esborracha é seu possuidor, e não ela; se a força de trabalho não puder ser alienada, não é nada para o trabalhador, a não ser cruel necessidade natural. A forma universal do valor (dinheiro) qualifica imediatamente o corpo biológico humano que a detém como pessoa; a forma particular do valor (mercadoria) o qualifica mediatamente. Ela precisa dar o salto mortal. Se o

⁴⁵³ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do Direito e Movimentos Sociais Hermenêutica do Sistema Jurídico e da Sociedade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 115.

⁴⁵⁴ Ibid.

⁴⁵⁵ Ibid.

⁴⁵⁶ SILVA, op. cit.

possuidor da mercadoria não puder confirmar a necessidade social de seu valor de uso, isto é, se não puder transformá-la em dinheiro, então a potência da representação subjetiva do valor não passa a ato e sua estrutura biológica não se realiza como pessoa ou sujeito de direito.⁴⁵⁷

Deve-se considerar que a urgência e a prioridade de acesso aos direitos sociais podem se dar de forma conjunta com as alterações estruturais no bojo da sociedade, as quais precisam de mais tempo para se efetivar⁴⁵⁸.

As políticas públicas como mecanismo de superação do individualismo envolvem a integração da comunidade social na sua elaboração e avaliação. A gestão da política pública deve acontecer com a integração da comunidade e mecanismos efetivos de controle social⁴⁵⁹.

A garantia da participação dos sujeitos sociais e políticos na elaboração, no desenvolvimento, no monitoramento e na avaliação das políticas se trata também de uma garantia de democracia, de construção da coletividade o que, conseqüentemente, se opõe ao alastramento do individualismo⁴⁶⁰.

⁴⁵⁷ CASALINO, Vinicius. O capital como sujeito e o sujeito de direito. **Rev. Direito Práxis**, v. 10, n. 4, 2019, p. 2918.

⁴⁵⁸ CAMPELLO, op. cit.

⁴⁵⁹ PRAXEDES, op. cit.

⁴⁶⁰ PRAXEDES, op. cit.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação investigou o campo dos direitos sociais com relação ao seu histórico e efetivação com enfoque nas crises econômicas geradas pelo capitalismo tendo como problemática: Como os direitos sociais são utilizados a fim de resguardar o equilíbrio em meio a crises econômicas?

É fundamental responder que os direitos sociais, quando em crises econômicas, encontram um limitador importante: núcleo essencial dos direitos fundamentais e o mínimo existencial, os quais não podem ser atingidos pelas medidas anti-crise, uma vez que salvaguardam o núcleo duro da dignidade da pessoa humana, sendo o cerne do Estado Democrático de Direito.

Assim, as ações de combate às crises econômicas devem reconhecer esses limites frente aos direitos sociais, impondo restrições ponderadas em momentos severos, devendo ser permeadas por valores caros, ao ordenamento jurídico, sobretudo a dignidade humana, democracia participativa e efetivação das políticas públicas.

Para compreender a pertinente problematização e se concluir de tal forma, foi necessário explorar a própria concepção do Estado e as suas transformações desde a disposição do Estado Legalista até a disposição do Estado Democrático de Direito. Entendendo que o ente estatal possui um dever fundamental na efetivação da vida digna, bem como na integração do povo, território e governo em um ente jurídico-político e social unificado.

Ocorre que os direitos sociais restam protegidos pelo Estado em especial os direitos de cidadania em que se incluem os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais na efetivação da liberdade, da propriedade, da igualdade, da participação social e do acesso aos serviços públicos de qualidade no campo da educação, da saúde, da segurança, entre outros direitos sociais.

A concepção de que o Estado deve efetivar os direitos sociais em contraponto com a noção do neoliberalismo de que aquele deve proporcionar apenas os meios adequados para que o mercado se desenvolva, tem um marco desde o Iluminismo, como exposto, e ainda, na forma das primeiras declarações de Direito. Esse germe dos direitos humanos, fundamentais e sociais é o que permite pensar o atual Estado Democrático de Direito, no qual a pessoa humana tem o direito a acesso às políticas

públicas sociais; e os direitos sociais figuram como prerrogativa básica da pessoa e não como mercadoria.

Essa pesquisa demonstrou que o capitalismo se estrutura com base na mercadoria. Tudo é transformado em produto, até os direitos sociais. No neoliberalismo, a democracia que figura nas Cartas Constitucionais e que estruturam o aparelho burocrático-institucional do Estado não é maior do que o poder do mercado. Logo, entende-se que o capitalismo, ao propor a supremacia do mercado e da mercadoria, fragiliza a democracia.

A consolidação da noção de gerações de direitos exposta nesta pesquisa demonstrou que os direitos sociais resultam de inúmeras mobilizações e lutas sociais em prol de uma sociedade harmônica e justa. Os direitos sociais, como demonstrado, se associam com a democracia, com a justiça social e com a dignidade.

Nesse viés, os direitos sociais se relacionam com o percurso histórico e conceitual que fortalece também a defesa dos recursos naturais, a proteção do desenvolvimento e da autodeterminação, ademais outros direitos que resultam das dinâmicas da sociedade contemporânea – como a proteção de direitos no escopo do mundo virtual ou em vista da sociedade cada vez mais globalizada.

Assim, a efetivação dos direitos sociais, a fim de resguardar o equilíbrio em meio a crises econômicas, ocorre mediante a proteção do mínimo existencial e a proteção de valores como a dignidade humana, democracia participativa e políticas públicas, como demonstrado, são integradas à comunidade social, mediante aportes dos cidadãos e com mecanismos institucionais de deliberação, em prol da correção de desequilíbrios e desigualdades que resultam das condições materiais de vida.

Os direitos sociais efetivam a justiça social, como exposto, e relacionam-se com o campo político e jurídico da vida em comunidade estando relacionados com a defesa do trabalho, da propriedade, do aos meios dignos de subsistência, do direito de greve, entre outros direitos que se relacionam com as transformações do Estado Legislativo de Direito pelo Estado Democrático de Direito.

Demonstrou-se que a força normativa de valores e princípios do Estado Democrático de Direito está balizada pela positivação de direitos elementares à pessoa. Ademais, ressaltou-se que a promoção e a garantia do ser humano em todas as suas fases de vida torna-se dever essencial do ente estatal, e não uma mercadoria atrelada ao mercado. A proteção e a segurança social são próprias do cidadão visto

o nexu existente entre a proteção e paz social com a baliza do Estado para exercer o poder.

Verificou-se que as diferentes formas com o qual a realidade social pode tomar forma, principalmente em vista das mudanças no qual o capitalismo se encontra, o conjunto de direitos sociais fundamentais da pessoa não pode se alterar, os direitos sociais são cláusula pétrea disposta na Carta Magna de 1988, e deve ser protegido ademais os princípios de proibição do retrocesso social.

Assim, este trabalho consiste em uma importante ferramenta para a superação das mazelas provocadas pelo capitalismo. Como demonstrado, os direitos sociais se direcionam a contraposição das desigualdades, das disparidades, das mazelas que permeiam a distribuição de renda. A construção da emancipação dos sujeitos se dá pelo acesso aos direitos sociais com a proteção da dignidade humana, potencialização da democracia participativa a estruturação das políticas públicas.

Observou-se que os direitos sociais precisam de proteção que contraponham o discurso neoliberal na estruturação da sociedade. O aumento das desigualdades sociais, da precarização do trabalho, da pobreza é contraposto por políticas sociais que defendem a pessoa humana em vista dos poderes do mercado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOUD, Gabriel Coimbra Rodrigues. **Valor aprisionado**: crise, trabalho e cárcere desde o capitalismo brasileiro. São Paulo: Dialética, 2022.

ACNUDH. **Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 2009. Disponível em: <http://acnudh.org/load/2010/12/Carta-PIDESC-PORTUGUES-FINAL.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2022.

ALVES JÚNIOR, Luís Carlos Martins Alves; SAMPAIO, Alexandre Santos. Parâmetros de atuação do Poder Judiciário nas políticas públicas. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 18, n. 74, p. 217-245, 2018. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/912>. Acesso em: 27 set. 2022.

ALVES, Hayda. **Resenha**. MENICUCCI, Telma; GOMES, Sandra. Políticas sociais: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/8tj8mzRw3c87r7dgNd5Z5sy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 mar. 2022.

ATRIA, Fernando. ¿ Existen derechos sociales?. **Discusiones**, v. 4, p. 15-59, 2004. Disponível em: http://bibliotecadigital.uns.edu.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1515-73262004001100003. Acesso em: 10 mar. 2022.

AUGUSTO, Humberto Bayma. Instrumentos de democracia participativa e suas previsões na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional brasileira. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n. 1, 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6167806>. Acesso em: 20 set. 2022.

AVANCI, Thiago Felipe S. Uma nova tônica nos Direitos Fundamentais: acesso internacionalizado de um Direito Fundamental. **Opinión Jurídica**, v. 12, n. 24, p. 69-85, 2013. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-25302013000200005. Acesso em: 10 mar. 2022.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. Igualdade e equidade: qual é a medida da justiça social? **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 18, n. 1, p. 129-150, mar. 2013. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-25302013000200005. Acesso em: 10 mar. 2022.

BARAU, Victor Vicente. **Contradição em movimento - A forma-valor a forma-dinheiro e a forma jurídica nas crises do capitalismo**. 2022. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 8, p. 59-85, 2012. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/Tmw8X7GPj4Htghzm54XrHvC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BATISTA, Flavio Roberto. **Crítica da tecnologia dos direitos sociais**. São Paulo: Outras Expressões; Dobra Editorial, 2013.

BECKER, Jens. Reimaginando a dinâmica capitalista. Expectativas ficcionais e o caráter aberto dos futuros econômicos. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, v. 29, n. 1, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/Cm5WcQgvxV8TL7TD5xCxSFv/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BEDIN, Gilmar Antonio; NIELSSON, Joice Graciele. A crise da década de 1970: observações sobre as ideias neoliberais e suas consequências. *In*: COSTA, L. C.; NOGUEIRA, V. M. R.; SILVA, V. R. (orgs). **A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI** [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013. p. 27-41.

BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos. Questão social e direitos. **Serviço Social**, 2017.

BELEM, Bruno Moraes Faria Monteiro. A reserva do financeiramente possível no conteúdo normativo dos direitos sociais e o constitucionalismo de cooperação. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 8, n. 34, p. 107-139, 2011. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/217>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. **Lua Nova** (33) Ago 1994.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. **Lua Nova**, n. 61, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/4dBzLJzmbWgmSFnJM8QRJ6m/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BITENCOURT, Caroline Muller. A reserva do possível no contexto da realidade constitucional brasileira e sua aplicabilidade em relação às políticas públicas e aos direitos sociais. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 213-244, 2014. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/110>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BOITO JUNIOR, Armando. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 28, p. 57-73, jun. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/YbjVShycwhW9mzrh5KzwJtK/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BONAVIDES, Paulo. A evolução constitucional do Brasil. **Estudos avançados**, v. 14, p. 155-176, 2000. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ea/a/t6tndXHS5WVszCvwTdyNdFk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BUENO, José Augusto Dutra. Uma ótica integral dos direitos fundamentais processuais na Constituição Federal. *In*: OMMATI, José Emílio Medauar (org.). **Escritos de direitos fundamentais**. Belo Horizonte Conhecimento Editora, 2021. v. 5.

BURAWOY, Michael. Encarando um mundo desigual. **Plural: Revista de Ciências Sociais**, v. 22, n. 1, p. 142-181, 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/6497/649770039009/649770039009.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2022.

CABRAL, Thaís Teixeira da Silva. A constitucionalização dos direitos sociais no Brasil. **XVI ENPESS**, Vitória, 2018.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; GRUBBA, Leilane Serratine. O embasamento dos direitos humanos e sua relação com os direitos fundamentais a partir do diálogo garantista com a teoria da reinvenção dos direitos humanos. **Revista Direito GV**, v. 8, p. 703-724, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/VGBHtK6vtZ8jmBHb7wZbPJP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2022.

CALLINICOS, Alex. Igualdade e Capitalismo. *In*: BORON, Atilio A.; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina (orgs.). **A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2007. p. 279-280.

CAMBI, Eduardo; VANSCONCELOS, João Paulo A. Desjudicialização de políticas públicas e o Novo Código de Processo Civil—Contributo do Ministério Público e da Advocacia Pública à solução extrajudicial de conflitos. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 16, n. 64, p. 225-251, 2016. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/245>. Acesso em: 21 set. 2022.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do Direito e Movimentos Sociais Hermenêutica do Sistema Jurídico e da Sociedade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

CARVALHO et al, Eloá Carneiro. Judicialização da saúde: reserva do possível e mínimo existencial. **Cogitare Enfermagem**, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cenf/a/xfSyPQkwp9LN9gQLJvWnzKS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 set. 2022.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. Os direitos sociais como categoria constitucional. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, ano 17, n. 195, p. 66-79, 2017a. Disponível em: <https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/view/2898>. Acesso em: 22 set. 2022.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. A incidência dos direitos sociais na esfera privada. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 107-144, 2017b. Disponível em:

<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/498>. Acesso em: 22 set. 2022.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. **Rev. Investig. Const.**, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 773-794, set/dez. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/JsrYZ4CfJsDSRntd3L6BpHj/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 set. 2022.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. Uma dogmática emancipatória dos direitos sociais. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, ano 15, n. 171, p. 60-71, 2015.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. O sistema de direitos fundamentais e sua abertura na ordem constitucional brasileira. **Rev. Investig. Const.**, Curitiba, vol. 9, n. 1, p. 137-172, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/CJS9hPVpckgqVNxRwyx4NYy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 set. 2022.

CASALINO, Vinicius. O capital como sujeito e o sujeito de direito. **Rev. Direito Práxis**, v. 10, n. 4, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/cccmT4pbbZxmSFWhp7fxhdd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 set. 2022.

CERQUEIRA, Jhennifer; SILVA, Fernanda Silva. **Impactos da crise do petróleo na economia brasileira**. 2018. Disponível em: <https://multivix.edu.br/wp-content/uploads/2018/08/impactos-dacrise-do-petroleo-na-economia-brasileira.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.

CESARINO, Antônio Ferreira Júnior. *evolucion del derecho social brasileño*, **UNAM**, p 1-17, 2016.

CHAVES, Helena Lúcia Augusto; GEHLEN, Vitória Régia Fernandes. Estado, políticas sociais e direitos sociais: descompasso do tempo atual. **Serviço Social & Sociedade**, p. 290-307, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/xvX5NYGfjGWsdZbq4dkG4pQ/?lang=pt&format=htm>. Acesso em: 10 mar. 2022.

CLAVERO, Bartolomé. *Esclavitud y codificación en Brasil, 1888-2017. Por una historia descolonizada del derecho latinoamericano*. **Rev. hist. derecho**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, n. 55, p. 1-12, jun. 2018. Disponível em: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-17842018000100002&lng=es&nrm=iso. acessado em 9 dic. 2022.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Por uma crítica imanente sobre os limites das políticas públicas de direitos sociais e o Estado na produção do bem comum no modo de produção capitalista. **Saúde Soc.** São Paulo, v.24, supl.1, p.55-65, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/sausoc/2015.v24suppl1/55-65/pt>. Acesso em: 10 mar. 2022.

COSTA, Fernanda Doz. Pobreza e direitos humanos: da mera retórica às obrigações jurídicas-um estudo crítico sobre diferentes modelos conceituais. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 5, p. 88-119, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sur/a/F3LPJ7zdYqhZRYZwZSJdKSp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 mar. 2022.

CUNHA, Elcemir Paço. O limite da politicidade para a superação da desigualdade econômica. **Libertas**, v. 11, n. 2, 2011. Disponível em: <http://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/18126>. Acesso em: 27 set. 2022.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto. Dimensões da constitucionalização das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66662>. Acesso em: 27 set. 2022.

DUPAS, Gilberto. Pobreza, Desigualdade e Trabalho no Capitalismo Global. **Nueva Sociedad**, n. 215, 2008. Disponível em: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3522_2.pdf. Acesso em: 22 set. 2022.

ESCOBAR, Carlos Henrique. Direitos Humanos: com Marx. **Psicologia Clínica** [online]. 2008, v. 20, n. 2, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pc/a/hmQzMkJvvLwmXGMtKVfjxD/?lang=pt#>. Acesso em: 10 mar. 2022.

ESPINO, Diana Rocío Tapia. Derechos sociales y justiciabilidad en la teoría constitucional de inicios del siglo XXI. **Cuest. Const.**, Ciudad de México, n. 36, p. 79-108, jun. 2017.

FACCHINI, Francois; COUVREUR, Stéphane. Inequality: The original economic sin of capitalism? An Evaluation of Thomas Piketty's "Capital in the twenty-first century". **European Journal of Political Economy**, v. 39, p. 281-287, 2015. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0176268015000543>. Acesso em: 23 set. 2022.

FANUCK, Lia Celi. O Estado, os serviços públicos e a administração de pessoal. **Cadernos de Saúde Pública** [online]. 1986, v. 2, n. 4.

FAVRETO, Rogério. Limites da atuação judicial na efetivação dos direitos fundamentais sociais. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 15, n. 178, p. 70-87, dez. 2015. Disponível em: <https://bdjur.tjdft.jus.br/xmlui/handle/tjdft/31843>. Acesso em: 22 set. 2022.

FERRARESI, Camilo Stangherlim. Direitos fundamentais e suas gerações. **Revista JurisFIB**, v. 3, n. 3, 2012. Disponível em: <https://revistas.fibbauru.br/jurisfib/article/view/155>. Acesso em: 10 mar. 2022.

FERREIRA, Antonio Carlos Gomes. **Direito Constitucional: teoria geral e direitos fundamentais**. São Paulo: Clube dos Autores, 2020.

FERREIRA, Luciane Ouriques. Estado-nação, poder e modernidade: revisitando conceitos. In: FERREIRA, Luciane Ouriques (org.). **Medicinas indígenas e as políticas da tradição**: entre discursos oficiais e vozes indígenas. [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

FLEURY, Sonia. Capitalismo, democracia, cidadania-contradições e insurgências. **Saúde em Debate**, v. 42, p. 108-124, 2018.

FRIEDE, Reis. Percepção Científica do Direito. **História**, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 235-266, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/his/a/sGPsypqTRV9tpjRMxHQqKfB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2022.

GORCZEWSKI, Clovis. Direitos Humanos, Educação e Cidadania: conhecer, educar, praticas,-1ed- Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

GLOECKNER, Joseane Ledebum. A reserva do possível como limite à efetividade do direito fundamental à saúde. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 13, n. 51, p. 233-250, 2013. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/150>. Acesso em: 22 set. 2022.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 40, p. 201-234, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/dvHMHgG5NDdvZH6wy54fDDq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2022.

GONZÁLEZ DE RIVERA Y REVUELTA, José Luis. Psicoterapia de la crisis. **Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatria**, n. 79, p. 35-53, 2001. Disponível em: https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0211-57352001000300004. Acesso em: 20 set. 2022.

GOUVEIA, Valdiney V. et al. Dimensões normativas do individualismo e coletivismo: é suficiente a dicotomia pessoal vs. social?. **Psicologia: reflexão e crítica**, v. 16, p. 223-234, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/prc/a/TJbBNpHzwyP7nPfQmSzM3Mv/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 set. 2022.

GROFF, Paulo Vargas. Direitos fundamentais nas Constituições brasileiras. **Brasília**, a. 45, n. 178, abr./jun. 2008. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p105.pdf. Acesso em: 20 mar. 2022.

HAVEL, Małgorzata Barbara. Neoliberalization of urban policy-making and planning in post-socialist Poland—A distinctive path from the perspective of varieties of capitalism. **Cities**, v. 127, p. 103766, 2022. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275122002050>. Acesso em: 23 set. 2022.

HERRERA, Carlos Miguel. Estado, constituição e direitos sociais. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 102, p. 371-395, 2007. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67760/70368>. Acesso em: 20 mar. 2022.

HESMONDHALGH, David. Capitalismo e a mídia: economia moral, bem-estar e capacidade. **Extraprensa**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 378 – 401, jan./jun. 2021.

HIRSCH, Fábio Periandro de Almeida; ARCHANJO, Camila Celestino Conceição. **Direitos fundamentais do Brasil**: teoria geral e comentários ao artigo 5 da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Editora Dialética, 2020.

HULLEN, Angélica Cristina Nagel. Cidadania e direitos sociais no Brasil: um longo percurso para o acesso aos direitos fundamentais. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, p. 213-227, 2018. Disponível em: http://scielo.iics.una.py/scielo.php?pid=S2304-78872018001100213&script=sci_arttext. Acesso em: 23 set. 2022.

KRIEGER, Tim; MEIERRIEKS, Daniel. Political capitalism: The interaction between income inequality, economic freedom and democracy. **European Journal of Political Economy**, v. 45, p. 115-132, 2016. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0176268016302282>. Acesso em: 23 set. 2022.

LEITE, George Salomão. **Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2020.

LIMA, Marcos Costa; SPELLMANN, Samuel. Desigualdade global, crise multidimensional e as falácias do desenvolvimento. **Caderno CRH**, v. 35, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/SfBwVLJqbRtFBbVqbkS6gQd/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 set. 2022.

LIMA, Virginia Serpa Correia; DE QUEIROZ PINHEIRO, Clara Virgínia; CAVALCANTE, Sylvia. Assistência social pública brasileira: uma política da autonomia, um dispositivo biopolítico. **Revista Subjetividades**, v. 15, n. 3, p. 428-437, 2015. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-07692015000300011. Acesso em: 20 mar. 2022.

LINS, Liana Cirne. A justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais. **Revista de informação legislativa**, v. 46, n. 182, p. 51-74, 2009. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/46/182/ril_v46_n182_p51.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022.

LYRA, Diego Mendes; COSTA, Rodolfo Ferreira Ribeiro da. A crise econômica atual e o mundo do trabalho. **Economia e Desenvolvimento**, Recife (PE), v. 8, n 2, 2009.

LOCH, Andriw de Souza; FAGUNDES, Lucas Machado. Crítica das dimensões modernas: a historicidade dos direitos humanos desde o giro descolonial nuestroamericano. **Rev. Direito e Práx.** 10 (4) Oct-Dec 2019.

LOPES, Dawisson Belém; VALENTE, Mario Schettino. A construção social dos princípios conformadores e das normas programáticas de política externa brasileira na Constituição Federal de 1998. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 59, no 4, 2016, pp. 995 a 1054.

MAIA, Mário Sérgio Falcão. Direitos sociais: em busca de uma justiciabilidade possível. **Direito e Liberdade**, v. 11, n. 2, p. 149-166, 2009. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/16030954.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

MÂNICA, Fernando Borges. Teoria da reserva do possível: direitos fundamentais a prestações e a intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas. **R. bras. de Dir. Público - RBDP**, Belo Horizonte, ano 5, n. 18, p. 169-186, jul./set. 2007. Disponível em: <http://portaldeperiodicos.unibrazil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/2580>. Acesso em: 10 mar. 2022.

MARQUESE, Rafael de Bivar. As desventuras de um conceito: capitalismo histórico e a historiografia sobre a escravidão brasileira. **Revista de história**, São Paulo, n. 169, p. 223-253, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rh/a/pX5jyBmYLQMTV4MMwfCdt5x/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 10 mar. 2022.

MASCARO, Alysson Leandro. Política e crise do capitalismo atual: aportes teóricos. **Revista Direito e Práxis**, v. 9, p. 46-69, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/VyhSzRbVW4HWrwSntYTqCDj/?format=html>. Acesso em: 10 mar. 2022.

MATOS, Victor dos Santos Maia; CABRAL, Rafael Lamera Giesta. Os textos comemorativos da Constituição Federal de 1988: uma abordagem à luz das interpretações de Luís Roberto Barroso e Ives Gandra da Silva Martins ao longo dos seus trinta anos. **R. brasileira Estado Const.**, ano 13, n. 44, 2019.

MATTEI, Lauro. A crise econômica decorrente do COVID-19 e as ações da equipe econômica do governo atual. **NECAT - Núcleo de Estudos de Economia Catarinense**, 2020.

MATTEI, Taíse Fátima; DA CUNHA, Marina Silva. A crise econômica brasileira e seus efeitos sobre o emprego formal: uma decomposição shift-share estocástica. **Orbis Latina**, v. 10, n. 1, p. 116-138, 2020. Disponível em: <https://revistas.unila.edu.br/orbis/article/view/1781>. Acesso em: 22 mar. 2022.

MENDONÇA, Suzana Ma *et al.* Deberes fundamentales de solidaridad. **Revista de Derecho (Universidad Católica Dámaso A. Larrañaga, Facultad de Derecho)**, n. 18, p. 91-116, 2018. Disponível em: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S2393-61932018000200091&script=sci_arttext. Acesso em: 22 mar. 2022.

MIRANDA, Jorge. O regime dos direitos sociais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 47, n. 188, p. 23-36, 2010. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/ril_v47_n188.pdf#page=24. Acesso em: 12 mar. 2022.

MOLINARO, Carlos Alberto. Dignidade, Direitos Humanos e fundamentais: uma nova tecnologia disruptiva. **Rev Bio y Der.** 2017; 39: 103-119. Disponível em: <https://scielo.isciii.es/pdf/bioetica/n39/1886-5887-bioetica-39-00103.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2022.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/MXPc4rLkBSzfxQGv5DQgWsh/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 mar. 2022.

MORAES, Ricardo Quartim. A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. **Revista de informação legislativa**, v. 51, n. 204, p. 269-285, 2014. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/204/ril_v51_n204_p269.pdf. Acesso em: 12 mar. 2022.

MOREIRA, Nelson Camata. Dignidade humana na Constituição dirigente de 1988. **Revista brasileira de Direito Público**, ano 6, n. 21, 2008.

MOTTA, Fabricio; OLIVEIRA, Antonio Flávio de. Sustentabilidade econômica e políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo Constitucional**, ano 19, n. 78, 2019. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1249>. Acesso em: 12 mar. 2022.

NAKAMURA, André Luiz dos Santos. Análise crítica da ampliação do rol dos direitos sociais no Brasil: a Emenda Constitucional n. 90/2015 e a positivação do direito social ao transporte. **Revista Fórum Dir. Fina. e Econômico**, ano 7, n. 2, p. 41-56, 2018.

NAKATANI, Paulo; GOMES, Helder. A natureza e contradições da crise capitalista. **Economía y Desarrollo**, v. 154, n. 1, p. 4-22, 2015. Disponível em: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842015000200001. Acesso em: 12 mar. 2022.

NELSON, Joel I. Inequality in America: The case for post-industrial capitalism. **Research in Social Stratification and Mobility**, v. 18, p. 39-62, 2001. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0276562401800226>. Acesso em: 23 set. 2022.

NELSON, Rocco Antonio Rangel Rosso. Da atividade econômica do Estado segundo as prescrições da Constituição Federal de 1988. **Fórum Administrativo**, ano 18, n. 211, p. 67-77, 2018.

NUNES, Lauro Victor; SILVA, Thaís Roberto da. Entre le régime civilo-militaire et l'actualité: les demandes sociales historiques à rolezinhos. **Revista Psicologia Política**, v. 14, n. 30, p. 263-282, 2014. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1519-549X2014000200004&script=sci_abstract&tlng=fr. Acesso em: 22 set. 2022.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Uma ideia de Constituição. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 1, n. 1, p. 111-145, jan./abr. 2014., p. 129.

OLIVEIRA, Carlindo Rodrigues de; OLIVEIRA, Regina Coeli de. Direitos sociais na constituição cidadã: um balanço de 21 anos. **Serviço Social & Sociedade**, p. 5-29, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/t4FygcBr9cBR7Zj5NjN7brs/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 set. 2022.

OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio. Controle de legitimidade das políticas públicas: limites e possibilidades. **Revista de direito administrativo**, v. 247, p. 57-97, 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/41547/40861>. Acesso em: 23 set. 2022.

OLIVEIRA, Floriano José Godinho de; ALGEBAILLE, Eveline. A superação do capitalismo em questão: com que práticas, em qual direção? **Espaço e Economia**, v. 13, ano VII, n. 13, 2018. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/4580>. Acesso em: 23 set. 2022.

PACHECO, Miguel Ángel Rodriguez. Exigibilidad de los derechos sociales: algunas aportaciones desde la teoría del derecho. **Derecho**, Lima, n. 79, p. 267-286, jul. 2017.

PALMIERI, Marilícia Witzler Antunes; BRANCO, Angela Uchoa. Cooperação, competição e individualismo em uma perspectiva sócio-cultural construtivista. **Psicologia: Reflexão e Crítica** [online]., v. 17, n. 2, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/prc/a/xYg3GJPX5f6K4dRLCffDJkz/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 23 set. 2022.

PAULANI, Leda María. Neoliberalismo e individualismo. **Economia e Sociedade**, v. 8, n. 2, p. 115-127, 1999. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643138>. Acesso em: 23 set. 2022.

PAULO NETTO, José. Desigualdade, pobreza e serviço social. **Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea**, n. 19, p. 135-170, 2007. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/download/190/213>. Acesso em: 23 set. 2022.

PEIXOTO, Leandro Antônio Grass. Abordagens e perspectivas de participação social no monitoramento de políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**, v. 19, n. 2, p.

403-410, 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3211/321143695004.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

PEREZ, Gabriel Perez. La problemática de los derechos sociales en la carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. **Cuest. Const.**, Ciudad de México, n. 18, p. 169-199, jun. 2008.

PEREIRA, Ana Carolina do Carmo. Sobre a relação entre mercadoria e sujeito de Direito em Marx. **Congresso CLACSO**, 2018.

PINHEIRO, Armando Castelar. Perspectivas econômicas para o Brasil pós-covid-19. In: STIFTUNG, Konrad Adenauer. **Perspectivas e desafios da economia brasileira no pós-pandemia**. Rio de Janeiro, 2020.

PINHEIRO, Maria Cláudia Buchianei. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais. **Brasília**, a. 43, n. 169 jan./mar. 2006. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92449/Pinheiro%20Maria.pdf?sequence=2>. Acesso em: 20 mar. 2022.

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Os princípios mais relevantes do Direito Administrativo. **Revista da EMERJ**, v. 11, nº 42, 2008.

PIOVESAN, Flávia. Proteção dos direitos sociais: desafios do ius commune sul-americano. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v. 3, n. 2, p. 206-226, 2011. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5007546>. Acesso em: 20 mar. 2022.

POZZATTI JUNIOR, Ademar. O dever de cooperação internacional na fundamentação dos direitos humanos. **Seqüência** (Florianópolis), n. 82, p. 146-175, ago. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/dHSdbBywpFzvJhkBqFjvqMb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2022.

PRAXEDES, Sandra Faé. Políticas públicas de economia solidária: novas práticas, novas metodologias. **Mercado de trabalho**, v. 39, 2009. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4069/1/bmt39_08_ES3Sandra.pdf. Acesso em: 26 set. 2022.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Carolina Muller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo Constitucional**, ano 16, n. 66, 2016. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/364>. Acesso em: 20 set. 2022.

RIBEIRO, Carla Vaz dos Santos; MANCEBO, Deise. O servidor público no mundo do trabalho do século XXI. **Psicologia: Ciência e Profissão** [online]. 2013, v. 33, n. 1.

RODRIGUES, Arlete Moyses. Políticas públicas - FGTS e planos diretores: conteúdos e significados. **Revista Cidades**, v. 9, n. 16, 2012. Disponível em:

<https://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/view/2371>. Acesso em: 20 set. 2022.

RODRIGUES, Daniel dos Santos. A defesa judicial dos direitos sociais prestacionais a partir da teoria dos direitos humanos de Amartya Sen. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 8, n. 34, p. 107-139, 2008. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/687>. Acesso em: 20 set. 2022.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. A desintegração do status quo: direito e lutas sociais. **Novos estudos CEBRAP**, n. 96, p. 49-66, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/6wPyRBKftrn54gTHgF7RwrC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2022.

SALAZAR, Sebastián Pizarro. Fundamentación y estructura de los derechos sociales. **Rev. derecho** (Valdivia), Valdivia, v. 26, n. 1, p. 69-93, jul. 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Os direitos sociais como direitos fundamentais**: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. Porto Alegre-Belo Horizonte, 2008.

SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 67-96, 2018. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1047>. Acesso em: 20 set. 2022.

SERAPIONI, Mauro. Crise econômica e desigualdades nos sistemas de saúde dos países do Sul da Europa. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 33, n. 9, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/ZMJRnHSt3jMmxS3YWRBbhNw/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 20 set. 2022.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. Concretização dos direitos fundamentais sociais pelo Supremo Tribunal Federal: uma crítica a partir do estado constitucional possibilista. **Espaço Jurídico: Journal of Law**, v. 18, n. 1, p. 213-242, 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7277414>. Acesso em: 20 set. 2022.

SILVA, Juvêncio Borges; ZACARIAS, Fabiana; GUIMARÃES, Leonardo Aquino Moreira. A universalização dos direitos sociais e sua relevância para o exercício e concreção da cidadania. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 1, p. 308-333, 2018. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/146>. Acesso em: 20 set. 2022.

SILVA, Letícia Batista; CASTRO, Marina Monteiro de Castro e; SOUZA, Rodriane de Oliveira. Crises econômica e sanitária: notas de continuidade. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 21, n. 41, p. 34-52, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/53867>. Acesso em: 20 set. 2022.

SILVA, Marcelo Rodrigues da; SANTINHO, Guilherme Sampieri. Políticas públicas e efetivação dos direitos sociais. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 13, n. 144, p. 50-56, fev. 2013. Disponível em: https://www.academia.edu/download/32864649/Políticas_publicas_e_efetivacao_dos_direitos_sociais.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

SILVEIRA, Raquel Dias da. Profissionalização do serviço público pelo sistema do mérito e princípio da reserva do possível. **R. bras. de Est. da Função públ. – RBEFP**, Belo Horizonte, ano 4, n. 12, p. 163-172, set./dez. 2015.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/stP5FFXcWCd9ZpKnRd3HdNK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2022.

SOUZA, Venceslau Alves de. Direitos no Brasil: necessidade de um choque de cidadania. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 27, p. 211-214, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2022.

STURZA, Janaína Machado; RODEMBUSCH, Claudine Freire; KESKE, Henrique Alexander. O direito à saúde e os paradoxos na efetivação dos direitos sociais fundamentais. **Opinião Jurídica**, v. 19, n. 40, p. 421-439, 2020. Disponível em: <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/3424>. Acesso em: 20 set. 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari; DOMINGOS, Liandro. Supremocracia ou administrocracia no novo direito público brasileiro? **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 14, n. 159, p. 18-23, maio 2014.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. Cidadania, direitos sociais e Estado. **Revista de Administração Pública**, v. 20, n. 4, p. 115 a 140-115 a 140, 1986. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9979/8988>. Acesso em: 12 mar. 2022.

TONNERA JUNIOR, João. A concretização racional dos direitos sociais pela jurisdição constitucional. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 52, p. 191-216, 2016.

VALARINI, Elizângela; ELIAS, Friederike; POHLMANN, Markus. O espírito capitalista neoliberal na América Latina: o papel da orientação para o mercado financeiro nas grandes empresas argentinas e brasileiras. **Plural**, v. 22, n. 2, p. 37-80, 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/plural/article/view/112450>. Acesso em: 20 set. 2022.

VALLE, Vanice Lírio do. Dever constitucional de enunciação de políticas públicas e autovinculação: caminhos possíveis de controle jurisdicional. **Fórum Administrativo**, ano 7, n. 82, 2007.

VECCHI, Ipojucan Demétrius; GARCIA, Marcos Leite; SOBRINO, Liton Lanes Pilau. O princípio da dignidade humana e suas projeções no âmbito laboral. **Seqüência**, Florianópolis, n. 85, p. 249-286, ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/8LmxPHVJpVWcG8WLcKp459M/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 mar. 2022.

VIEIRA, Evaldo Amaro. **Políticas sociais e direitos sociais no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Cortez. 1995. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/comueduc/article/view/36299/39019>. Acesso em: 12 mar. 2022.