

# **Direitos Sociais no Brasil: balanço de uma jornada com destino incerto<sup>1</sup>**

## **Social Rights in Brazil: balance of a journey with uncertain destination**

Lilian Márcia Balmant Emerique<sup>2</sup>

### **Resumo**

O artigo traz um balanço sucinto e panorâmico sobre a eficácia dos direitos sociais, utilizando como metodologia analítico-descritiva a reflexão sobre os principais processos transcorridos desde 1988 com a promulgação da Constituição brasileira conduzidos pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em termos de avanços, desafios e impasses na matéria. Entretanto, sem ter a pretensão de esgotar o assunto uma vez que nosso propósito ao final consiste em trazer algumas proposições para alterações no quadro descrito capazes de fomentar a eficácia dos direitos sociais. O estudo desenvolve uma análise crítica e proativa sobre a eficácia dos direitos sociais com vistas a atualizar o debate, fazer uma breve análise e buscar meios para o aprimoramento da democracia pelo exercício mais pleno da cidadania, especialmente voltada para o desenvolvimento sustentável do Estado brasileiro, solapado por problemas ocasionados pela marginalização e exclusão social. O objetivo das apreciações científicas no campo do Direito consiste em cooperar para o aperfeiçoamento das instituições jurídicas e das políticas públicas sobre a eficácia dos direitos sociais.

**Palavras-chave:** Balanço. Constituição brasileira. Direitos Sociais. Eficácia.

---

<sup>1</sup> Recebido em: 24/01/2020 | Aprovado em: 28/02/2020.

<sup>2</sup> Pós-doutorado em Direito na Universidade de Valência (Espanha). Pós-doutorado em Direito na Universidade de Lisboa. Doutorado em Direito PUC-SP. Mestrado em Direito PUC-Rio e Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade Nova de Lisboa. Professora Associada da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Apoio à investigação: a) FAPERJ Edital de Apoio à Pesquisa em Humanidades Processo n.º E-26/210.112/2016 e CNPq; b) CNPq Edital Universal n.º 26/2018 Processo n.º 408728/2018-3; c) CAPES PRINT UFRJ – Processo n.º 8888.364723/2019-00.

### **Abstract**

The article provides a succinct and panoramic assessment (evaluation) on the effectiveness of social rights, using as an analytical-descriptive methodology the reflection on the main processes that have taken place since 1988 with the promulgation of the Brazilian Constitution conducted by the Executive, Legislative and Judiciary in terms of advances, challenges and impasses in the matter. However, without intending to exhaust the subject since our purpose at the end is to bring some proposals for changes in the described framework capable of promoting the effectiveness of social rights. The study develops a critical and proactive analysis of the effectiveness of social rights in order to update the debate, make a brief analysis and seek ways to improve democracy through the fullest exercise of citizenship, especially aimed at the sustainable development of the Brazilian State, undermined by problems caused by marginalization and social exclusion. The purpose of scientific assessments is to cooperate to improve legal institutions and public policies on the effectiveness of social rights.

**Keywords:** Brazilian Constitution. Efficiency. Evaluation. Social Rights.

### **Introdução**

Os direitos econômicos, sociais e culturais são tratados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988<sup>3</sup> (CRFB/88) no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo II - Dos Direitos Sociais (art. 6º ao 11º), e os seus conteúdos são desenvolvidos no Título VIII dedicado à ordem social. A doutrina jurídico-constitucional tem explorado os desdobramentos dessas normas na estruturação do Estado Democrático de Direito, porém percebe-se que o debate sobre a relevância e o papel de ditos direitos na construção da cidadania e da democracia brasileira ainda padece de mais desenvolvimento.

Os ‘direitos econômicos, sociais e culturais’ chamados sob o acrônimo DESC fazem parte do grupo de direitos fundamentais expressos na constituição brasileira. Em função disto, demandam ser acobertados pelas prerrogativas inerentes à condição ou ao *status* decorrente de sua natureza de ordem fundamental. Contudo, não são poucas às vezes, em que tais direitos são tratados com descaso e/ou todo tipo de entraves são postos para comprometer

---

<sup>3</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

sua eficácia e aplicabilidade, mesmo sendo direitos constitucionais incluídos no catálogo dos direitos fundamentais.

Os DESC começam a ser constitucionalizados a partir do início do século passado, em face da agenda trazida pelo socialismo ao levantar a questão de que as liberdades tão caras ao liberalismo, que não foi capaz de impedir o avanço das desigualdades sociais, sobretudo aquelas de cunho econômico. Para conter os prejuízos advindos de uma sociedade marcada pelo desnível socioeconômico acentuado, as constituições inseriram em seus textos vários dispositivos com vistas a atender as demandas sociais na promoção de uma sociedade mais igualitária, em que a justiça social fosse um objetivo a ser perseguido.

A conceituação dos DESC é complicada devido ao grande leque de categorias e a diversidade de conteúdos neles expressos. Na doutrina encontram-se alguns esforços para conceituá-los. Para José Afonso da Silva<sup>4</sup>, direitos sociais:

[...] são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.

Os seus escritos ainda fazem menção à ligação desses direitos ao direito de igualdade, além de servirem como pressupostos do gozo dos direitos individuais, pois criam condições materiais mais propiciadoras da igualdade real e compatíveis com o exercício efetivo da liberdade. Por derradeiro, coloca que estes direitos disciplinam situações subjetivas pessoais ou grupais de caráter concreto<sup>5</sup>.

No campo constitucional surgem determinados questionamentos sobre o alcance dos dispositivos normativos na concretização dos direitos sociais; a relevância do seu arrolamento como direitos fundamentais e a sua influência sobre a credibilidade constitucional; a possibilidade de emanar direito subjetivo destas normas; o controle jurisdicional de políticas públicas consubstanciadoras

---

<sup>4</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 21. ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 289.

<sup>5</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. p.290.

dos direitos sociais e tantas outras discussões cultivadas no meio jurídico a alimentar controvérsias e posicionamentos diversificados na sua apreciação. Todos os questionamentos são de especial importância quando transpostos para regiões mais carentes de políticas públicas concretizadoras dos DESC.

A discussão em torno dos direitos sociais tem como pano de fundo o papel do Direito diante da escassez de recurso e traz à tona a indagação: se a escassez de bens ou a necessidade sem satisfação, as carências de muitas pessoas podem ser resolvidas com a intervenção do Direito na forma de direitos fundamentais ou não? Esta indagação não comporta uma resposta única e o debate perdura ainda ao sabor das visões sobre o papel Estado e do Direito na sociedade.

Todavia, o pressuposto elementar da abordagem aqui desenvolvida consiste na afirmação dos direitos sociais como autênticos direitos fundamentais totalmente amparados pelo regime jurídico próprio dos direitos fundamentais expresso na Constituição brasileira de 1988<sup>6</sup>, como por exemplo: aplicabilidade imediata (art. 5º § 1º CRFB<sup>7</sup>); inserção de novos direitos mediante disposição contida na cláusula de abertura ou da não tipicidade constitucional (art. 5º § 2º CRFB<sup>8</sup>); proposições provenientes de tratados internacionais pactuados pelo Brasil com equivalência as emendas constitucionais, caso submetidos ao procedimento previsto no art. 5º § 3º da CRFB/88<sup>9</sup>.

O propósito deste estudo é fazer um balanço sucinto e panorâmico sobre a eficácia dos direitos sociais na Constituição brasileira<sup>10</sup>, utilizando como metodologia analítico-descritiva a reflexão sobre os principais processos transcorridos desde 1988 conduzidos pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Entretanto, sem ter a pretensão de esgotar o assunto e/ou promover o aprofundamento teórico e operacional das questões relacionadas ao debate em torno da eficácia dos direitos sociais, uma vez que o propósito deste artigo, ao final, consiste em trazer algumas proposições para alterações no quadro descrito capazes de fomentar a eficácia dos direitos sociais.

---

<sup>6</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

<sup>7</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

<sup>8</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

<sup>9</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

<sup>10</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

O estudo tem por objetivo desenvolver uma análise crítica e proativa sobre a eficácia dos direitos sociais com vistas ao aprimoramento da democracia pelo exercício mais pleno da cidadania, especialmente voltada para o desenvolvimento do Estado brasileiro, solapado por vários problemas ocasionados pela marginalização e exclusão social e carente de apreciações científicas no campo do Direito com aptidão para cooperar para o aperfeiçoamento das instituições jurídicas.

### **1. Direitos sociais e os desafios internacionais: globalização e avanço do neoliberalismo**

Em algumas áreas, o Direito apresenta maior dificuldade de oferecer respostas adequadas para a sociedade e, em certa medida, contribuir para uma crítica ou busca de mecanismos de desconstrução de discursos marcados por um formalismo enraizado e/ou uma ótica parcial da realidade, desconectada de uma dimensão integradora e plural de saberes sociais. O Direito tem enfrentado obstáculos para dirimir os problemas provenientes das transformações econômicas internacionais. Dessa forma, a evolução desordenada e desarticulada das matérias normativas, atividades e comportamentos regulados por textos de lei, culminam na ruptura da organização, da unidade lógico-formal, da racionalidade sistêmica do ordenamento jurídico e da perda da capacidade de predeterminação das decisões concretas por vias do direito positivo.

Na década de 1990, quando o processo de globalização deixava suas marcas ainda de pouco tempo na América Latina, José Eduardo Faria<sup>11</sup> já alertava que o direito positivo, ao preocupar-se demasiadamente com a sua integridade lógica e com a racionalidade formal, tornava-se incapaz de acompanhar a dinâmica dos fatos numa era em que as transformações já ocorriam em frações de segundo e seria desprezado socialmente. A saída proposta por Faria<sup>12</sup>, na altura consistia, no fortalecimento dos direitos sociais.

A renovação e o fortalecimento da iniciativa do Estado em relação aos direitos sociais a fim de minimizar ou dispersar os riscos gerados pela

---

<sup>11</sup> FARIA, José Eduardo. **O direito na era globalizada**. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 116-117.

<sup>12</sup> FARIA, José Eduardo. **O direito na era globalizada**. p. 268-269.

marginalidade econômica e pela exclusão social é uma diretriz a ser seguida, entretanto, implica mudanças na estrutura, no procedimento e no conteúdo normativo. A justificativa para o fortalecimento dos direitos sociais incide numa forma de tentar estancar os problemas decorrentes da existência de vários conflitos coletivos inéditos, como consequência da exclusão social gerada pela transnacionalização econômica, logo, a saída consiste em desenvolver mecanismos jurídico-institucionais para tentar amortecer ou desarmar essas situações socialmente problemáticas<sup>13</sup>.

Uma vez positivados, os direitos sociais exigem, inversão no raciocínio jurídico, pois, estes têm propósitos redistributivos, compensatórios, niveladores e integracionistas. Ao se ressaltar a importância da redistribuição compulsória dos recursos comuns da sociedade, como fator de redução das desigualdades, tem-se a substituição dos interesses particulares e dos interesses gerais, defendidos pelo ideário liberal, pelo reconhecimento do interesse coletivo na concretização da justiça.

As ambiguidades em torno do processo de globalização também são demarcadas nas primeiras décadas dos estudos no Brasil, principalmente em relação a sua interpretação no próprio contexto interno de percepção das suas influências no Direito, especialmente quando o ponto analisado transita na esfera dos direitos humanos. Como bem salientou Pedro Dallari<sup>14</sup> e, na época, sinalizou as tendências futuras do Direito:

[...] não necessariamente a padronização normativa se apresenta como um avanço na perspectiva de promoção dos direitos fundamentais dos seres humanos. Ao fomentar a disseminação de “standards” no plano dos direitos humanos e, também, no direito ambiental, a globalização tende a ser um fenômeno positivo. Já ao patrocinar regras que absolutizam o mercado como gestor da atividade econômica, a globalização tem implicado a desestruturação ou a inviabilização da estruturação de sistemas jurídicos de amparo social. Os próximos anos serão palco, portanto, da convivência de duas tendências simultaneamente antagônicas e complementares: a uniformização do direito no plano global e a diferenciação do direito em função das particularidades do Estado ou de ente dotado de poder que

---

<sup>13</sup> FARIA, José Eduardo. **O direito na era globalizada**. p. 272.

<sup>14</sup> DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. Direito e globalização. In: DOWBOR, Ladislau; IANI, Octavio; RESENDE, Paulo-Edgar Almeida (Orgs.). **Desafios da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 252-255.

o substitua. Mais relevante do que advogar a excelência de uma ou outra tendência, é verificar em que medida as regras de conduta resultantes de cada um serão capazes de criar melhores condições para preservação e dignificação da vida humana na Terra.

Se este era o perfil das perplexidades que na época surgiam no campo do Direito, ainda era recente vislumbrar os caminhos provocados pelo avanço da globalização combinado com o neoliberalismo e suas afetações diretas aos direitos sociais frente às crises econômicas e agravamento das desigualdades sociais e exclusão, poucas vezes sucedidas por curtos períodos de maior estabilidade com políticas mais redistributivas e inclusivas, ainda que em menor escala do que o necessário, para dirimir os graves problemas sociais latino-americanos.

O quadro agrava-se quando confrontado com o aprofundamento do neoliberalismo, culminando no que Dardot e Laval<sup>15</sup> entendem como *razão neoliberal*, com as seguintes características: a) O mercado não é um dado natural da sociedade, antes requer intervenção ativa do Estado e instauração de um sistema de direito específico; b) O mercado não é baseado na troca, mas na concorrência, definida como relação de desigualdade entre diferentes unidades de produção ou “empresas”. A missão do Estado consiste em instaurar ordem quadro pelo princípio da concorrência, zelar e supervisionar pelo seu respeito por todos os agentes econômicos; c) O Estado não é só vigilante e guardião desse quadro, ele também se submete à norma da concorrência. O que resulta na primazia do direito privado e no esvaziamento do direito público (desativação de sua validade operatória); d) A empresa é promovida a modelo de subjetivação, na qual o sujeito da nova razão neoliberal é o *indivíduo-empresa* que deve se gerir e um capital que deve se fazer frutificar.

O panorama apresentado é propício para provocar a erosão dos direitos sociais. Os câmbios acelerados nas últimas décadas colocam-nos diante de um cenário ao qual o direito, face às sucessivas crises econômicas não dá conta de

---

<sup>15</sup> DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 378-379.

oferecer respostas satisfatórias, encontra-se rendido aos problemas da austeridade<sup>16</sup>.

A austeridade promovida na política econômica contemporânea compõe a ascensão de um capitalismo radical de raiz neoliberal, que se amparou de capitais e de *modus operandi* de países considerados emergentes, para tentar agenciar o desmantelamento do Estado social na Europa e, após, nos demais países, igualando rendimentos, condições de trabalho e estilos de vida (com os menos privilegiados).

Certos dados participam do conjunto de medidas de austeridade: a desregulamentação com avanço da precariedade no trabalho qualificado e não qualificado, a redução de garantias e salários pagos a contratados e a novos contratados e as mudanças na previdência social (por exemplo, o aumento da idade para aposentadoria), as privatizações das funções básicas do Estado, o engrandecimento do setor privado e a demonização do setor público. A aplicação de medidas impopulares e a limitação de direitos trabalhistas carecem de um Estado forte e autoritário. Assim, a austeridade realça a tendência da desdemocratização do capitalismo radical por meio da deseconomização da democracia, propiciando a concentração de renda e o acréscimo do abismo entre os mais pobres e os mais ricos (dentro e entre países, regiões e cidadãos).

A austeridade prega o sacrifício como caminho para superação da crise, mas distribui desigualmente os seus efeitos, exigindo mais daqueles que menos possuem e que ainda se sentem culpados por representarem uma despesa pesada para o Estado, na medida em que auferem benefícios sociais ou previdenciários interpretados como os vilões entre os gastos públicos. Os descaminhos da austeridade propalados como a única saída para a crise refletem-se perversamente sobre a sociedade e, especialmente, para os mais vulneráveis, trazendo de volta o fantasma da pobreza, após o seu recuo efetivo nos anos anteriores com as políticas de melhoria de ingresso, que permitiram

---

<sup>16</sup> Sobre austeridade conferir: EMERIQUE, Lilian Balmant; DANTAS, Fernanda Lage. O avanço da austeridade e o retrocesso na erradicação da pobreza. In: SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da; EMERIQUE, Lilian Balmant; BARISON, Thiago. **Reformas institucionais de austeridade, democracia e relações de trabalho**. São Paulo: LTr, 2018, p. 32-42.



uma significativa redução dos índices de pobreza e de melhoria no IDH na América Latina e, particularmente, no Brasil.

Mais do que uma política, a austeridade representa uma ideologia econômica baseada na convicção de que um governo limitado e um mercado livre são preferíveis à intervenção estatal e levam a uma recuperação econômica num período de longo prazo.

O juízo em torno da austeridade não é novo e está arraigado na base do liberalismo econômico. Seu escopo é manter o Estado longe dos processos de mercado com a finalidade de que a concorrência econômica se restaure diante das crises, geralmente cíclicas no capitalismo. Portanto, aqueles que advogam a favor da austeridade a 'receitam como remédio' para que a economia volte a crescer mediante medidas de redução dos salários, retração dos serviços públicos e corte nas políticas sociais, o que provoca ainda mais marginalidade social, endividamento e empobrecimento das famílias.

A austeridade no contexto latino-americano subverte conquistas sociais recebidas como conquistas expressas nas Constituições quer sejam elas assinaladas como parte do constitucionalismo de transição (por exemplo: Constituição brasileira de 1988<sup>17</sup>) ou efetivamente compondo o conjunto do chamado Novo Constitucionalismo Latino-Americano (Venezuela 1999, Equador 2008, Bolívia 2009). Acompanha-se um processo de erosão dos direitos sociais com reformas originadas pelos parlamentos, em sua maioria articuladas à revelia dos principais destinatários das prestações sociais sujeitas à redução do seu contorno. As reformas são defendidas sob o signo da inevitabilidade das medidas, como recurso forçoso para retificar as deformidades do sistema e a impor-se como único meio para fugir ao colapso econômico total.

Evidente o impasse do constitucionalismo democrático frente ao renovado fôlego neoliberal na América-Latina pós-crise dos mercados norte-americanos e europeus e a crise instalada do capital global, cujos resultados podem ser observados no avanço do atraso dos direitos, especialmente dos direitos sociais e de inclusão e o retrocesso democrático, baseado nas amplas proposições do

---

<sup>17</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

constitucionalismo democrático, experimentado nas duas últimas décadas com maior vigor no contexto Latino-Americano.

A argumentação favorável à austeridade defende que a interferência regulatória do Estado sobre os mercados pelo Direito deve ficar restringida a garantia institucional da liberdade de escolha (liberdade contratual) e tudo mais não deve estar garantido, pois qualquer regulação jurídica seria prejudicial para autorregulação dos mercados. Como consequência ocorre à reconfiguração dos sujeitos de direitos, tendo por titulares os empreendedores, os conquistadores, apenas enquanto assim o forem, numa leitura pautada no Darwinismo social.

No Brasil, a retórica que afirma a austeridade como o meio exclusivo para restaurar a economia, melhorar as contas públicas e provocar o reparo da competitividade econômica pela redução salarial e dos gastos públicos (especialmente em direitos sociais), vem sendo afirmada desde 2014. Não obstante, a austeridade propugnada está amparada em argumentos controvertidos, sem acolhimento em estudos sérios reveladores dos impactos efetivos das medidas anunciadas. No plano internacional, muitas das propostas apresentaram efeitos contraproducentes, sem gerar crescimento ou equilíbrio fiscal.

O regime de austeridade retira da sociedade e do legislativo a possibilidade de estabelecer o tamanho do orçamento público e inflige uma política inflexível de redução do gasto público. Portanto, trata-se de uma política sem legitimidade, incapaz de contar com aprovação nas urnas. Nessa lógica ganham os que não querem financiar o serviço público por meio da tributação e o grande capital que percebe o Estado como um concorrente, na medida em que este retém fatias de serviços passíveis de privatização (ex: saúde, educação, previdência privada etc).

A eficácia dos direitos sociais sofre interferências internamente devido aos percalços exógenos encontrados no cenário internacional perpetrado pela globalização, expansão do neoliberalismo, das crises econômicas e da austeridade como meio para tentar combatê-las, ainda existem os problemas endógenos, aos quais nos circunscreveremos ao exame do papel dos Poderes do Estado na trajetória de promoção da eficácia dos direitos sociais.

## **2. Panorama da eficácia dos direitos sociais no Poder Executivo, Legislativo e Judiciário**

Os três Poderes deixaram suas marcas na concretização dos direitos sociais em dados momentos com medidas mais progressistas para alguns direitos e em outros, com um viés mais contido ou mesmo retroativo nos ganhos obtidos.

O rol dos direitos sociais expresso no artigo 6º da Constituição brasileira de 1988<sup>18</sup>, consolidado no Título II (dedicado aos direitos e garantias fundamentais) foi ampliado com a inclusão de mais três direitos: direito à moradia (Emenda Constitucional nº 26/2000)<sup>19</sup>, direito à alimentação (EC nº 65/2010)<sup>20</sup> e direito ao transporte (EC nº 90/2015)<sup>21</sup>. Os progressos promovidos por meio de atuações do Poder Reformador, muito embora positivos foram construídos com caráter mais retórico, mas também acabaram por contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas em fases mais progressistas, que comportaram certos avanços inclusivos no Brasil por um curto período.

Não obstante este acréscimo de direitos no catálogo, certas emendas constitucionais também alteraram o horizonte de determinados direitos de forma a reduzir o alcance das prestações estatais, como, por exemplo, os direitos previdenciários alterados com a emenda n.º 20/1998<sup>22</sup> e com a emenda n.º

---

<sup>18</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>19</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm)>. Acesso em 10 mar. 2020.

<sup>20</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 65, de 13 de julho de 2010**. Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

<sup>21</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015**. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

<sup>22</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

103/2019<sup>23</sup> e os direitos trabalhista que oscilaram entre emendas que promoveram igualdade de direitos trabalhistas para trabalhadores domésticos com demais trabalhadores urbanos e rurais (EC n.º 72/2013)<sup>24</sup> e reformas da legislação trabalhista que modificaram fortemente o perfil da proteção ao trabalhador.

Também ocorreram certos avanços normativos, especialmente em matéria de políticas identitárias<sup>25</sup> voltadas para minorias e grupos vulneráveis e em torno de ações afirmativas, que marcaram positivamente processos

---

<sup>23</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019.** Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

<sup>24</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 72, de 2 de abril de 2013.** Altera a redação do parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc72.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc72.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

<sup>25</sup> Mark Lilla é um dos protagonistas no polêmico debate sobre o papel das políticas identitárias de proteção às minorias e grupos vulneráveis defendidas pelos liberais progressistas (defensores do livre mercado e do bem-estar social) como responsável por solapar a coesão social e abrir o caminho para ascensão do populismo estadunidense. Em que pese a advertência em relação ao distanciamento ou mesmo a desconexão do discurso identitário das bases comuns e medianas dos cidadãos americanos, discordamos desta linha, uma vez que o pano de fundo da ascensão do populismo e do fascismo não é composto apenas pelo conservadorismo contrário ao elemento identitário, sendo este apenas um dos recursos do discurso populista ou mesmo fascista para dar à política a marca das emoções e sentimentos que respaldem a visão dos inimigos do Estado. Conferir em: LILLA, Mark. **O progressista de ontem e o do amanhã: desafios da democracia liberal no mundo pós-políticas identitárias.** São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

inclusivos, notadamente para mulheres<sup>26</sup>, negros<sup>27</sup>, crianças e adolescentes<sup>28</sup>, idosos<sup>29</sup>, pessoas com deficiência.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Lei Maria da Penha Lei nº 13.340/2006 (combate violência doméstica) (BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020). Lei n.º 9.504/1997 (garante a reserva de, no mínimo, 30% de mulheres candidatas durante as eleições) (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020) e a Lei n.º 12.034/2009 (especificou que os partidos devem ter, no mínimo 30% e no máximo 70%, candidatos de cada sexo) (BRASIL. **Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Altera as Leis n.ºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020). Lei n.º 13.104/2015 (tipifica no Código Penal brasileiro o feminicídio) (BRASIL. **Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015**. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020).

<sup>27</sup> Lei n.º 7.716/1989 (tipifica crime de racismo) (BRASIL. **Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989**. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7716compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7716compilado.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020), Lei n.º 12.288/2010 Estatuto da igualdade racial (BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis n.ºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020). Lei nº 12.711/2012 cotas em universidades públicas e privadas para pessoas autodeclaradas pretas, pardas e indígenas e por pessoas com deficiência no ingresso em cursos de graduação, constituindo um sistema de cotas misto que contempla questões sociais, econômicas e raciais (BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020). Foi posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 7.824/2012 que detalhou os critérios de seleção a serem aplicados para os cotistas (BRASIL. **Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020). Ambos instrumentos legais acabaram conhecidos como "Lei das Cotas". Lei nº 12.990/2014 (reserva, aos negros, 20% das vagas oferecidas em concursos públicos) (BRASIL. **Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014**. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020). Lei n.º 10.639/2003 institui o Dia da Consciência Negra em 20 de novembro (BRASIL. **Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras

Todavia, os ‘ventos’ mais favoráveis aos direitos sociais muitas vezes ‘sopraram’ contrários devido ao avanço do neoliberalismo e às crises econômicas contínuas, infligindo perdas principalmente em matéria trabalhista, previdenciária e de assistência social, justificadas como medidas de austeridades necessárias e únicas saídas para evitar um colapso futuro do sistema.

O Poder Legislativo mais refratário aos direitos sociais engendrou câmbios principalmente nos últimos anos e, particularmente, a Emenda Constitucional nº 95/2016<sup>31</sup> (estabeleceu o teto dos gastos) deu o tom da virada neoliberal e assinalou o começo do processo irreversível de derrocada do Estado

---

providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.639.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.639.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020).

<sup>28</sup> Lei nº 8.069/1990 - Estatuto da criança e do adolescente (BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020)

<sup>29</sup> Lei nº 10.741/2003 – Estatuto do idoso (BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.741.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020).

<sup>30</sup> Pessoas com deficiência: Lei nº 8.112/90 (BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020) (Art. 5º, §2º - reserva de 20% das vagas de concursos públicos para pessoas com deficiência), Decreto Legislativo nº 186 de 2008 (BRASIL. **Decreto legislativo nº 186, de 2008**. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Congresso/DLG/DLG-186-2008.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Congresso/DLG/DLG-186-2008.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020), Decreto nº 6.949 de 2009 (BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020). Decreto Legislativo nº 261 de 2015 (BRASIL. **Decreto legislativo nº 261, de 2015**. Aprova o texto do Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso, concluído no âmbito da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), celebrado em Marraqueche, em 28 de junho de 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/CONGRESSO/DLG/DLG-261-2015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/CONGRESSO/DLG/DLG-261-2015.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020), Decreto nº 9.522 de 2018 (BRASIL. **Decreto nº 9.522, de 8 de outubro de 2018**. Promulga o Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com Outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso, firmado em Marraqueche, em 27 de junho de 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9522.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9522.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020).

<sup>31</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

Social brasileiro, intensificada com a reforma trabalhista e a reforma previdenciária, além de contínuas investidas contra políticas públicas de assistência social amparadas em lei.

O Poder Executivo também deixou seu espólio em relação aos direitos sociais, num primeiro momento, mostrou-se pouco afeito às transformações constitucionais relativas aos direitos sociais. Houve inicialmente uma adesão à agenda neoliberal e as políticas de combate à fuga de capitais com o socorro às instituições financeiras e resgate aos bancos. Nesta etapa não existiu uma alteração em relação à condição das elites econômicas do país.

Num segundo momento, ocorreu um alinhamento mais benéfico aos direitos sociais com a implementação de várias políticas públicas inclusivas e o fortalecimento de ações afirmativas. Em linhas gerais podem ser mencionadas as melhorias na saúde (distribuição de medicamentos, programa de vacinas, campanhas educativas, médicos de família, assistência médica em regiões mais remotas do país, acesso às próteses, dentre outros), habitação (programas de aquisição de casa própria para camadas mais populares, aluguéis sociais para desalojados etc.), combate à fome (medidas para erradicar fome e pobreza extrema, criação do CONSEA, SISAN etc.), educação (especialmente políticas de expansão das universidades e de ingresso no nível superior).

Enfim, embora as políticas públicas distributivas tenham contribuído para reduzir a exclusão, diminuir a alarmante cifra da desigualdade social no Brasil e permitir o ingresso de um percentual expressivo da população na classe média, a inclusão se deu em termos de construção de uma cidadania consumerista, sem uma autêntica criação de sujeitos de direito. Por outro lado, as políticas públicas desenvolvidas nem sempre tiveram suporte estrutural assentado na base de direitos humanos, servindo como instrumento de moeda de troca eleitoral e assistencialismo estatal.

No processo de estruturação das políticas públicas de direitos sociais houve um acréscimo e melhoria nos canais de participação popular por meio de audiências públicas, orçamento participativo, conselhos e conferências. Estes instrumentos representaram um ganho efetivo, ainda que existam casos de

cooptação das representações pelo Estado ou oscilações na qualidade da participação durante o período.

Por fim, o Poder Judiciário desde 1988 cada vez mais se viu frente à necessidade de decidir sobre questões envolvendo os direitos sociais, apenas a título de ilustração: direito à saúde (realização de transplantes e tratamentos, distribuição de medicamentos etc.) e direito à educação (principalmente matrícula na rede pública e na privada subsidiariamente). Devido à ausência de critérios legais claros, geralmente perduravam dúvidas na decisão permitindo que alguns recebessem atenção de maior monta em direitos caracterizados como universais do que aqueles que apenas recorressem aos serviços públicos para receber atendimento. Então, ficou evidente a necessidade de enfrentar o questionamento sobre qual o papel do Poder Judiciário no controle de políticas públicas de direitos econômicos, sociais e culturais.

Ao longo dos anos foram levantadas inúmeras indagações com alto nível de complexidade e merecedoras de atenção especial do Estado para garantir a máxima eficácia dos direitos sociais: Como promover a sua eficácia? A quem atender (universalidade x seletividade)? Quando atender, no momento em que a subsistência estiver em risco ou para prevenir danos maiores? O que fazer ou priorizar? Como contrabalançar objetivos distintos de políticas públicas voltadas para concretização dos direitos sociais cuja execução simultânea se torna problemática? Ainda, supondo que um direito pudesse ser garantido plenamente, não iria isto muitas vezes de encontro à satisfação de outros? Não deveriam ser os direitos fundamentais mutuamente compatíveis e complementares?

Apesar do tempo transcorrido em debates acadêmicos e de operadores do Direito, todos os questionamentos apresentados ainda não encontraram uma ressonância devida no campo jurídico. Muitas vezes os órgãos julgadores sugeriram que estas demandas são exclusivas dos poderes Executivo e Legislativo, sem a possibilidade de interferência do Poder Judiciário, porque este seria destituído de competência frente a pleitos indevidamente considerados fora do espectro de justiciabilidade e qualquer medida poderia afrontar o princípio da separação de Poderes.



O exame jurisdicional das políticas públicas de direitos sociais não é uma matéria pacificada na doutrina e na jurisprudência e, inclusive, o problema tem contribuído para acentuar o coro das reclamações movidas pela sociedade e meios de comunicação sobre a atuação do Poder Judiciário, principalmente em relação à crise de legitimidade da sua atuação e na cobrança de respostas mais adequadas aos anseios e demandas sociais sob o seu exame.

Não bastasse a própria crítica à atuação do Poder Judiciário, ainda ocorre o problema relacionado à legitimidade do controle judicial das políticas públicas, especialmente nas matérias que envolvem a discricionariedade administrativa e os atos de governo. Um dos obstáculos para aceitação do controle é que a título de controlar a execução de uma política pública os juízes não só anulam os atos administrativos praticados, como também alteram o seu conteúdo, mediante uma atividade substitutiva, promovendo medidas de cunho prático com base em direitos previstos de modo genérico na Constituição. A intervenção judicial deixa de ter uma natureza invalidatória exclusiva, passando a assumir uma função substitutiva. De certa forma, os limites da intervenção judicial na formulação e execução das políticas públicas dependem da concepção que o próprio Judiciário adota sobre a extensão de sua própria jurisdição, baseada na interpretação da Constituição como um todo.

A solução não é simples, pois as consequências da adoção de um modelo ilimitado de jurisdição dos direitos sociais e de implementação das políticas econômicas pelo Judiciário produz resultados políticos, tais como: a) legitimidade, uma vez que legislador e administrador (Executivo) foram eleitos; b) Judiciário não possui aparato técnico para identificar prioridades na implementação de políticas sociais e econômicas; c) Judiciário deve rever atos dos outros poderes e não substituí-los; d) a substituição desgasta o Judiciário; e) decisões do Judiciário equivocadas estariam imunes a uma revisão pelos outros poderes; f) a invasão sobre demais Poderes resultaria na possibilidade de controle político do próprio Judiciário.

Muito embora todo tipo de ressalva possa ser feito quanto ao papel do Poder Judiciário na efetivação dos direitos sociais, é fato que este Poder alçou o debate mais aos limites da intervenção judicial e não apenas em relação ao

seu cabimento, uma vez que análises empíricas revelam o aumento expressivo das demandas relacionadas aos direitos sociais submetidas ao Judiciário, sendo certo que, com o passar dos anos, o entendimento caminhou na direção de legitimação e aceitação do controle delineado com certas características:

a) Ultrapassou o dogma tradicional da discricionariedade administrativa em matéria de políticas públicas de direitos sociais.

b) Avançou na compreensão sobre políticas públicas constitucionais vinculantes insuscetíveis de escusas de concretização condicionadas à reserva do possível em face da escassez de recursos.

c) Reconheceu a necessidade de proteção ao mínimo existencial.

d) Revigorou a compreensão sobre separação de poderes, adotando uma postura ativista.

e) Assimilou como pano de fundo teórico para sua atuação o neoconstitucionalismo.

Aliás, em estudos empíricos passados, quando procedemos à análise nos acórdãos proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) em matéria de controle judicial de políticas públicas entre os anos de 2011 e 2014, já naquele tempo chamou a atenção o fato de que em nenhum dos julgados se encontrava qualquer referência teórica que superasse a vertente neoconstitucionalista ou que utilizasse outros fundamentos teóricos complementares nas decisões, prevalecendo uma dimensão mais ativista de atuação judicial e menos dialógica ou institucionalista quanto aos problemas originados no campo das políticas públicas e os poderes executivo e legislativo. Sem a pretensão de trazer uma resposta conclusiva sobre o motivo da preferência por tal arcabouço teórico sugere-se que esta opção pode ser consequência do alinhamento com os principais postulados neoconstitucionalistas auxiliado pela própria instrumentalidade operacional para efeito de decisão no uso de conceitos já naturalizados no meio jurídico e amplamente tratados na doutrina, o que traz uma comodidade satisfatória para o resultado da prestação jurisdicional, além

de potencialmente aproximar o judiciário do cidadão reduzindo seu déficit de legitimidade pela ausência do crivo da soberania popular<sup>32</sup>.

A melhoria nas últimas décadas conquistadas na eficácia dos direitos econômicos, sociais e culturais no Brasil via controle judicial de políticas públicas fundadas sob as premissas neoconstitucionalistas, apesar de ser positivo deve ser comemorado com algumas ressalvas, uma vez que o neoconstitucionalismo como escolha firmada no tempo com algum grau de continuidade pode ser um sinalizador de uma leitura que, aos poucos, se torna desatualizada face às renovações dos olhares da doutrina sobre este tema sempre tão tenso na relação entre os poderes e suas capacidades institucionais. A leitura positivista tradicional e a pós-positivista já não respondem com exclusividade sobre o tema do controle judicial de políticas públicas e o judiciário, nas suas cortes maiores, não pode se imiscuir de periodicamente revisar suas balizes orientadoras, especialmente em tempo de aceleradas mudanças experimentadas na sociedade, especialmente diante do avanço do neoliberalismo e toda a erosão que tem causado sobre os direitos sociais, ainda mais nefastas devido ao avanço do conservadorismo e dos extremismos políticos.

Assim, na ponta destes novos processos com matriz autoritária, os Tribunais sempre que suas decisões caracterizam um ativismo na promoção dos ameaçados direitos sociais são descritos na lógica neoliberal radical como máquinas de embaraço do progresso, reduto de conservadorismo definidos aos moldes dos empregados contra os desempregados; a previdência atual contra a previdência do futuro; os beneficiários das prestações sociais contra os contribuintes<sup>33</sup>. O Judiciário vai perdendo sua força contra majoritária e passa a assumir um caráter mais elitista, aliado das oligarquias e grupos mais conservadores e acaba por legitimar, com maior frequência, as investidas predatórias contra os direitos sociais e as medidas de austeridade.

---

<sup>32</sup> EMERIQUE, Lilian Balmant. Percepções empíricas sobre o controle judicial de políticas públicas. **Quaestio Juris**, Rio de Janeiro, v. 09, n. 02, p. 670-694. 2016.

<sup>33</sup> EMERIQUE, Lilian Balmant; DANTAS, Fernanda Lage. **O avanço da austeridade e o retrocesso na erradicação da pobreza.**

### 3. Perfilhar caminhos de reconstrução dos direitos sociais

O balanço conciso sobre a eficácia dos direitos sociais, passados mais de três décadas desde a promulgação da Constituição em 1988,<sup>34</sup> não teve a ambição de refletir a complexidade e os pormenores dos processos analisados e esta mesma dificuldade de enquadramento ocorrerá em relação à procura de caminhos para reconstrução dos direitos sociais. Aliás, este problema frente aos inúmeros reptos que o tempo coloca é transversal ao Direito de um modo geral, tal como sinalizava Cecília Caballero Lois<sup>35</sup>:

Quando estamos diante do esgotamento de um modelo? Como é possível perceber mudanças paradigmáticas e, assim, não sermos atropelados pelo tempo? E quando se trata de processos em curso, onde variáveis políticas, jurídicas, econômicas, etc. se alternam entre si, como compreender estes movimentos? Mesmo para os melhores ou mais maduros dos leitores não se trata de missão fácil e os sinais nem sempre são decifráveis. Pelo contrário, desvendar o presente sem perder o elo com o passado e apontar alternativas para o futuro é tarefa para poucos.

Assim, cautelosos quanto às dificuldades para mapear e traçar novos rumos vamos nos ater a sinalizar caminhos para resistir aos desgastes e buscar maneiras de conter e reverter a erosão dos direitos sociais.

Primeiramente, marcamos como um farol a guiar o caminho a ser seguido, a tarefa que mais exige esforços para superar os problemas apontados acima, a saber: a criação de sujeitos de direito. Um dos obstáculos que perpassou toda a trajetória analisada foi transpor o problema de criar ou manter, em dados momentos, a condição de sujeito de direitos num país caracterizado pela acentuada desigualdade social e exclusão, que somente retrocedeu momentos muito curtos do período avaliado. É preciso ultrapassar a subcidadania, a naturalização da desigualdade<sup>36</sup> e o descarte das pessoas privadas da sua dignidade, chamado por Casara<sup>37</sup> de “gestão dos indesejáveis.”

---

<sup>34</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

<sup>35</sup> LOIS, Cecília Caballero. Prefácio. In: BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto. **Constitucionalismo para além da Constituição: permeabilidade, diálogo e convergência.** São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2019. p. 9.

<sup>36</sup> SOUZA, Jesse. **A construção social da subcidadania: para uma Sociologia Política da Modernidade Periférica.** Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006.

<sup>37</sup> CASARA, Rubéns. **O Estado Pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis.** São Paulo: Civilização Brasileira, 2017.

A pobreza resultante deste quadro constitui em si mesma uma violação dos direitos humanos<sup>38</sup> e deve ser percebida como a forma de escravidão contemporânea a demandar um sério esforço de construção de autênticos sujeitos de direitos com cidadania plena e capacidade para decidir o seu destino muito além da cidadania de consumidores ou do descarte da não inclusão consumerista, ou seja, é preciso transcender a lógica perversa que tornam os pobres meros beneficiários de políticas públicas concedidas como “esmolas” do Estado, em sujeitos de direitos operantes na construção da democracia, a fim de superar o déficit democrático no debate sobre a pobreza<sup>39</sup>.

Não obstante, o investimento na criação de sujeitos de direitos também é de suma importância, assim como conter as elites políticas e econômicas predatórias que em muito contribuem para manutenção ou, até mesmo, o agravamento das desigualdades sociais, na medida em que se apropriam da máquina do Estado para ganhos privados<sup>40</sup>. As elites internas aliam-se às

---

<sup>38</sup> EMERIQUE, Lilian Balmant. **Neoconstitucionalismo e direitos sociais**: um contributo na luta contra a pobreza. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2009.

<sup>39</sup> A pobreza não se trata apenas de problema de ingresso econômico ou privações, há um consenso em torno da sua multidimensionalidade, já referida fartamente nos estudos e no debate das últimas décadas sobre pobreza. Neste período, muito se falou sobre pobreza. Entretanto, apesar do reconhecimento da sua multidimensionalidade, se priorizou o enfrentamento do tema pelo aspecto *ético*: o problema da liberdade e o desenvolvimento (Amartya sen) (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2010) e questão das capacidades (Martha Nussbaum) (NUSSBAUM, Martha. **Crear capacidades**: propuestas para el desarrollo humano. Barcelona, Paidós, 2012); as obrigações e solidariedade no cenário internacional (Thomas Pogge) (POGGE, Thomas. World poverty and Human Rights. **Journal Ethics & International Affairs**, v.19, p. 1-7. Mar. 2015); discussões sobre redistribuição e reconhecimento (Axel Honneth e Nancy Fraser) (HONNETH, Axel; FRASER, Nancy. **Redistribución o reconocimiento**: un debate político-filosofico. Madrid: Morata, 2006); o fim da pobreza (Alfred Sachs) (SACHS, Alfred. **O fim da pobreza**. Lisboa: Casa de Letras, 2006); aporofobia, isto é, medo ou rechaço ao pobre (Adela Cortina) (CORTINA, Adela. **Aporofobia**. El rechazo al pobre. Barcelona: Paidós, 2017). Igualmente, vários documentos internacionais foram construídos. Estes estabeleceram os Objetivos do Milênio (ODM – 2015); Metas para o Desenvolvimento Sustentável (2030), unindo esforços para buscar redução pela metade e, visando à erradicação da pobreza (2030). Também são conhecidos os documentos elaborados tratando dos princípios para combate à pobreza, os diversos relatórios internacionais, regionais, nacionais, gerais e focais. Enfim, destes trabalhos derivaram boas práticas que, de fato, contribuíram para: mapear e monitorar o estado da arte sobre pobreza; exigir cumprimento de obrigações assumidas; permitir ou facilitar o ingresso ou a ascensão de grupos em situação de pobreza extrema ou moderada via política internacional humanitária; políticas públicas desenvolvidas por Estados; aprimorar o marco regulatório nacional e internacional; ações de poderes de Estado etc. Em que pese este louvável esforço e os seus inegáveis e indispensáveis resultados, que efetivamente trouxeram ganhos inquestionáveis para pessoas em situação de pobreza extrema e moderada, contudo, muito pouco se evoluiu no sentido de projetar as pessoas em situação de pobreza no cenário de democracia participativa.

<sup>40</sup> SOUZA, Jesse. **A elite do atraso**: da escravidão à lava jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

externas e são facilmente cooptáveis aos interesses de grandes grupos econômicos internacionais e, deste modo, bloqueiam progressos democráticos constitucionais permitindo apenas mudanças pontuais e/ou de baixo impacto na resolução dos problemas anteriormente apontados<sup>41</sup>.

Se construir sujeitos de direitos e domar as elites predatórias é o pano de fundo de qualquer projeto que vise promover a eficácia dos direitos sociais, não se pode esquecer os possíveis remédios jurídicos para as crises que ultrapassem os pacotes de austeridade apregoados como únicas medidas cabíveis para debelar os problemas provocados pelo avanço do neoliberalismo. Neste ponto, seguem-se as indicações das linhas de orientação de uma política de direito anticrise de António Manuel Hespanha<sup>42</sup>:

1. Se a crise é filha da desregulação, o direito deve regular. 2. Se a crise gerou a desconfiança e a sua superação exige a confiança, o direito deve promover e generalizar a confiança. 3. Se a crise de confiança é gerada pela opacidade, o direito deve garantir a transparência. 4. Se a falta de confiança é gerada pela incerteza, o direito deve garantir a certeza. 5. Se a crise de confiança é gerada pela imprevisibilidade, o direito deve favorecer a previsão. 6. Se a crise é gerada pela falta de iniciativa (de “empreendedorismo”), o direito deve criar quadros claros para quem empreende e arrisca. 7. Se a falta de confiança é gerada pela arbitrariedade, o direito deve garantir a racionalidade. 8. Se a crise de confiança é gerada pelo casuísmo, o direito deve garantir a igualdade. 9. Se a crise de confiança é gerada pela precariedade, o direito deve garantir a estabilidade. Em tudo isto, parece que existe uma linha comum de orientação: a crise não se supera pela dissolução do direito, antes se supera pelo reforço do direito e do “modelo jurídico”. Reforçando algumas das características que promovem a sua consensualidade e fiabilidade, de modo a que ele seja mais estabilizador das expectativas da generalidade dos agentes sociais.

Os problemas relacionados à eficácia dos direitos sociais também demandam um tratamento mais específico de acordo com a ação dos Poderes de Estado, envolvendo medidas provenientes do Executivo, Legislativo e Judiciário. Na sequência, se realiza uma breve sinalização de caminhos a serem

---

<sup>41</sup>ALBERTUS, Michael; MENALDO, Victor. **Authoritarianism and the Elite Origins of Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

<sup>42</sup>HESPANHA. António Manuel. A revolução neoliberal e a subversão do “modelo jurídico”. Crise, Direito e argumentação jurídica. **Revista do Ministério Público**, n. 130, p. 9-80. Abr./jun. 2012.

percorridos nos três poderes para resguardar e avançar progressivamente na realização dos direitos sociais.

O Poder Executivo pode melhor contribuir para o avanço dos direitos sociais: a) com a construção, execução e avaliação participativa de políticas públicas, ou seja, tornar democráticos os processos envolvendo as etapas de estruturação das políticas públicas; b) melhorar os modelos, os instrumentos e as práticas de controle social das políticas públicas de direitos sociais; c) fortalecer os sujeitos de direitos perante as investidas predatórias das elites econômicas contra os direitos sociais; d) romper com visões dogmáticas da administração pela criação de políticas públicas de direitos sociais multifocais, transversais, interministeriais e plurais; e) produzir políticas públicas sob a base dos direitos humanos; f) readequar o foco de ação da administração pública para as práticas coletivas positivas estimuladas pelo Estado em prejuízo do tradicional uso do poder de polícia para punir infratores; g) investir na economia solidária, nas ações locais, na pluralidade e inclusão.

O Poder Legislativo pode cooperar para a progressiva expansão da eficácia dos direitos sociais com: a) aprimoramento do marco normativo de ações afirmativas e o cruzamento de políticas públicas com estas medidas; b) priorizar no processo legislativo as normas vocacionadas a produzir maiores impactos para promoção da eficácia dos direitos sociais; c) ampliar marcos regulatórios participativos em matéria de direitos sociais; d) fomentar normativamente as boas práticas na sociedade pela previsão de sanções premiais em detrimento do uso punitivo do poder de polícia; e) produzir legislação que sirva de bloqueio às elites predatórias: economia solidária, novas formas de produção autóctone, legislação de amparo e empoderamento popular dos pobres; f) criar ações e instrumentos processuais próprios para garantia dos direitos sociais.

Por último, o Poder Judiciário igualmente pode ajudar na promoção da eficácia dos direitos sociais com algumas medidas, como por exemplo: a) mobilizar o debate e acompanhar propostas para criação de institutos processuais novos e próprios para garantias dos direitos sociais; b) instituir jurisdição e procedimentos especializados em matérias de direitos sociais e aprimorar a formação social dos magistrados para melhorar a percepção da

realidade brasileira; c) ultrapassar o viés teórico do neoconstitucionalismo e recorrer a outros marcos teóricos que visam a emancipação dos sujeitos de direito (por exemplo: constitucionalismo democrático); d) reconhecer e modificar o problema do deficit democrático nas decisões proferidas, especialmente pela ampliação dos diálogos com os afetados por mudanças restritivas dos direitos sociais; e) numa dimensão mais ampla em termos de reforma do Judiciário, promover à alteração do desenho constitucional para composição dos quadros da magistratura combatendo o perfil tendencialmente elitista de ingresso, ascensão e permanência na carreira, especialmente nos tribunais superiores.

O quadro de proposta apresentadas pode contar com maior ou menor adesão em determinadas questões, admitimos que certos pontos sejam controversos quanto à funcionalidade e instrumentalização dos meios para as modificações propostas. Entretanto, não há como negar a relevância e a urgência de mudanças que efetivamente sirvam para melhor cumprimento dos propósitos constitucionalmente previstos para concretização dos direitos sociais. O caminho é extensão, mas não se pode abrir mão da progressividade na efetivação destes direitos tão necessários para construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

### **Considerações finais**

O combate travado para arrojarse no agenciamento da eficácia dos direitos sociais é de grandes proporções no atual contexto desfavorável e acirrado pelo avanço neoliberal, que tem causado contramarchas nas conquistas alcançadas a duras penas em vários Estados, tal como no caso brasileiro. Estes ventos contrários já não conseguem ser facilmente contidos com pequenas reformas, muito embora tenhamos apresentado aqui certos encaminhamentos com alguma possibilidade, em conjunto com medidas mais profundas, de servirem como mecanismos de resistência ao processo de erosão do Estado social. Somente com passos mais firmes para adiante será possível desviar dos cenários da pós-democracia e do autoritarismo, ou inclusive o colapso. A transformação deve ser tão relevante quanto àquela que, na Europa, comportou



a afirmação, em poucas décadas, do movimento operário, do sufrágio universal, dos partidos de massas e do Estado social.

Ela inclusive deve ser mais ampla, já que para bom resultado não pode limitar-se ao âmbito nacional. Faz-se necessário democratizar a democracia em escalas mais extensas para fazer contraponto ao neoliberalismo e ao capitalismo financeiro globalizado, para responder aos desafios ecológicos, para tratar a questão da justiça social em uma escala transnacional. É preciso reconhecer o enorme tamanho da tarefa sem cair na tentação dos delírios utópicos.

As dinâmicas democráticas sempre foram híbridas, mestiças, plurais e, neste ponto, há necessidade de se ingressar num verdadeiro ciclo democrático, que não se encarnará em uma grande marcha eleitoral, nem na ascensão pela força ao poder do Estado, nem em um líder único ou um partido que consiga fazer a sinopse de todas as lutas. A resposta deverá ser produto de várias mãos e passará por múltiplos caminhos, constitucionais e sociais, tais como: reformas institucionais e a desobediência civil aos descalabros promovidos pelas elites predatórias nacionais e internacionais; a experimentação de outras formas de vida e de organização social no presente; a defesa de novos bens comuns não submetidos à lógica tradicional do capitalismo. Tal projeto demanda a configuração de coalizões ágeis e abertas, que propiciem a convergência de atores, ou melhor, sujeitos de direitos, com distintas formas de estruturação e a defesa de finalidades em certa medida heterogêneas, aptas a moverem-se na lógica da governança em rede. Ou seja, é preciso encarar o imenso desafio de refundação do Estado sob novos alicerces.

## Referências

ALBERTUS, Michael; MENALDO, Victor. **Authoritarianism and the Elite Origins of Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto legislativo nº 186, de 2008**. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Congresso/DLG/DLG-186-2008.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Congresso/DLG/DLG-186-2008.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto legislativo nº 261, de 2015**. Aprova o texto do Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso, concluído no âmbito da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), celebrado em Marraqueche, em 28 de junho de 2013.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/CONGRESSO/DLG/DLG-261-2015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/CONGRESSO/DLG/DLG-261-2015.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.522, de 8 de outubro de 2018**. Promulga o Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com Outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso, firmado em Marraqueche, em 27 de junho de 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9522.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9522.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**.

Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.** Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.** Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm)>. Acesso em 10 mar. 2020.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 65, de 13 de julho de 2010.** Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 72, de 2 de abril de 2013.** Altera a redação do parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc72.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc72.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015.** Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

**BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009.** Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014.** Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015.** Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989.** Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7716compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7716compilado.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações

públicas federais. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.639.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.639.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em:  
<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.741.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

CASARA, Rubéns. **O Estado Pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2017.

CORTINA, Adela. **Aporofobia**. El rechazo al pobre. Barcelona: Paidós, 2017.

DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. Direito e globalização. In: DOWBOR, Ladislau; IANI, Octavio; RESENDE, Paulo-Edgar Almeida (Orgs.). **Desafios da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 252-255.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

EMERIQUE, Lilian Balmant. **Neoconstitucionalismo e direitos sociais: um contributo na luta contra a pobreza**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2009.

EMERIQUE, Lilian Balmant. Percepções empíricas sobre o controle judicial de políticas públicas. **Quaestio Juris**, Rio de Janeiro, v. 09, n. 02, p. 670-694. 2016.

EMERIQUE, Lilian Balmant; DANTAS, Fernanda Lage. O avanço da austeridade e o retrocesso na erradicação da pobreza. In: SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da; EMERIQUE, Lilian Balmant; BARISON, Thiago. **Reformas institucionais de austeridade, democracia e relações de trabalho**. São Paulo: LTr, 2018, p. 32-42.

FARIA, José Eduardo. **O direito na era globalizada**. São Paulo: Malheiros, 1999.

HESPANHA, António Manuel. A revolução neoliberal e a subversão do “modelo jurídico”. Crise, Direito e argumentação jurídica. **Revista do Ministério Público**, n. 130, p. 9-80. Abr./jun. 2012.

HONNETH, Axel; FRASER, Nancy. **Redistribución o reconocimiento**: un debate político-filosofico. Madrid: Morata, 2006.

LILLA, Mark. **O progressista de ontem e o do amanhã**: desafios da democracia liberal no mundo pós-políticas identitárias. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

LOIS, Cecília Caballero. Prefácio. In: BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto. **Constitucionalismo para além da Constituição**: permeabilidade, diálogo e convergência. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2019.

NUSSBAUM, Martha. **Crear capacidades**: propuestas para el desarrollo humano. Barcelona, Paidós, 2012.

POGGE, Thomas. World poverty and Human Rights. **Journal Ethics & International Affairs**, v.19, p. 1-7. Mar. 2015.

SACHS, Alfred. **O fim da pobreza**. Lisboa: Casa de Letras, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 21. ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOUZA, Jesse. **A construção social da subcidadania**: para uma Sociologia Política da Modernidade Periférica. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006.

SOUZA, Jesse. **A elite do atraso**: da escravidão à lava jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.