

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE DIREITO

LUIZ DEMÉTRIO TAVARES ACCIOLY

DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA E A EFICÁCIA DOS DIREITOS SOCIAIS:
Uma análise das desigualdades econômicas no Brasil pós-redemocratização

Recife
2016

LUIZ DEMÉTRIO TAVARES ACCIOLY

DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA E A EFICÁCIA DOS DIREITOS SOCIAIS:
Uma análise das desigualdades econômicas no Brasil pós-redemocratização

Monografia apresentada à Faculdade Damas da
Instrução Cristã como requisito parcial à obtenção
título de Bacharel em Direito.
Orientador (a): Renata Celeste

Recife
2016

Accioly, Luiz Demétrio Tavares

Democracia contemporânea e a eficácia dos direitos sociais: uma análise das desigualdades econômicas no Brasil pós-redemocratização. / Luiz Demétrio Tavares Accioly. – Recife: O Autor, 2016.

72 f.; il.

Orientador(a): Prof. Dr^a. Renata Celeste Sá e Silva.

**Monografia (graduação) – Faculdade Damas da Instrução Cristã.
Trabalho de conclusão de curso, 2016.**

Inclui bibliografia.

**1. Direitos. 2. Direitos fundamentais sociais. 3. Desigualdades
socioeconômicas. 4. Políticas públicas 5. Direitos sociais. I. Título.**

**34 CDU (2.ed.)
340 CDD (22.ed.)**

**Faculdade Damas
TCC 2017-513**

À Deus, pela proteção; especialmente a meu pai, *in memoriam*, José Demétrio Accioly, por estar sempre comigo, a minha mãe, Maria Lucília, por me dedicar tanto amor e orações, a minha esposa, Zara, pelo carinho e apoio, ao meu lado em todos os momentos, aos meus queridos filhos Luiz Henrique e Giulia, simplesmente por existirem, a minha orientadora, Renata Celeste, pelos desafios a mim lançados, minha eterna gratidão.

RESUMO

O objeto de estudo desta pesquisa refere-se à ineficiência estatal na efetivação dos direitos fundamentais sociais e o seu impacto na questão das desigualdades socioeconômicas no Brasil pós-redemocratização. O problema de pesquisa levantado é relevante, pois, na ordem mundial atual dominada pelo capitalismo globalizado, o fato acentuação das desigualdades socioeconômicas não constitui somente um privilégio do Brasil, é um acontecimento crescente havendo poucas exceções entre as nações. O principal objetivo desta pesquisa é analisar o impacto dos direitos sociais nas desigualdades socioeconômicas do Brasil, quando implementados na forma de uma política redistributiva. Contextualizar o Brasil nos aspectos políticos, sociais e econômicos no período (85-16), realizar uma profunda análise dos direitos sociais, da origem à Constituição Federal de 1988 e averiguar a implementação de tais direitos por meio de uma política redistributiva foram essenciais para se constatar da necessidade de avanços em relação à democracia substancial na forma de uma maior universalidade dos direitos sociais, da realocação de ativos valiosos historicamente concentrados e de promoção de uma reestruturação político-econômica.

Palavras-Chave: Direitos Fundamentais Sociais, Desigualdades socioeconômicas, Democracia.

ABSTRACT

The study object of this research refers to the state inefficiency in the realization of fundamental social rights and its impact on the issue of socioeconomic inequalities in Brazil after re-democratization. The research problem raised is relevant because, in the current world order dominated by globalized capitalism, the accentuation of socioeconomic inequalities is not only a privilege of Brazil, it is a growing event with few exceptions among nations. The main objective of this research is to analyze the impact of social rights on the socioeconomic inequalities of Brazil, when implemented in the form of a redistributive policy. To contextualize Brazil in political, social and economic aspects during the period (85-16), to carry out a deep analysis of social rights, from the origin to the Federal Constitution of 1988 and to verify the implementation of these rights through a redistributive policy were essential to note the need for advances in relation to substantial democracy in the form of a greater universality of social rights, the reallocation of historically concentrated valuable assets and the promotion of a political-economic restructuring.

Keywords: Fundamental Social Rights, Socioeconomic inequalities, Democracy.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Inflação, Brasil, período 85-89.....	15
TABELA 2 - Produto Interno Bruto – Crescimento percentual por trimestre, Brasil.....	21
TABELA 3 - Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, Brasil (1980 – 2013).....	22
TABELA 4 - Participação, base de incidência, na arrecadação total, Brasil, 2013.....	61

LISTA DE SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AgR/RS – Agravo Regimental em Recurso Extraordinário / Rio Grande do Sul
AgR/SP - Agravo Regimental em Recurso Extraordinário / São Paulo
ARE/AP – Recurso Extraordinário com Agravo / Amapá
CF/88 – Constituição Federal de 1988
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPCA – Índice de Preço ao Consumidor Amplo
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPI – Imposto de Produto Industrializado
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IRPF – Imposto de Renda Pessoa Física
ISS – Imposto sobre serviços
OCDE – Organização de Cooperação de Desenvolvimento Econômico
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Programa de Integração Social
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano
PRN – Partido da Reconstrução Nacional
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
SS/RN – Suspensão de Segurança / Rio Grande do Norte
STA/AL – Suspensão de Tutela Antecipada / Alagoas
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TJ/RN – Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte
URV – Unidade Real de Valor

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
2 BRASIL PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO: ASPECTOS POLÍTICOS, SOCIAIS E ECONÔMICOS	13
2.1 Processo Histórico-Político Pós-Redemocratização.....	13
2.2 Desafios do Brasil: democracia do século XXI.....	21
3 DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS EM PERSPECTIVA	27
3.1 Evolução histórica do Estado.....	28
3.2 Direitos sociais: da origem à Constituição Federal de 1988.....	31
3.3 Direitos sociais x orçamento público: onde se encontra o limite?	40
3.4 Direitos sociais: justiciabilidade e casos concretos.....	45
3.5 Direitos sociais: concretização x desigualdade.....	49
4 POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS IMPACTOS	54
4.1 Papel das políticas públicas na efetivação dos direitos sociais.....	54
4.2 Política Redistributiva no Brasil: análise de um rumo.....	59
CONCLUSÃO	66
REFERÊNCIAS	70

INTRODUÇÃO

Após o golpe de 1964 que resultou na queda do Presidente João Goulart, o Brasil foi governado por uma ditadura militar caracterizada pelo uso da violência e repressão política. O primeiro passo para a transição democrática ocorreu em 1983 quando foi apresentada uma emenda à Constituição propondo eleições diretas. A partir daí, dava-se início ao movimento chamado “Diretas já”, era o ápice do processo de redemocratização do país. No ano de 1985, o regime militar caiu e de forma indireta, ou seja, através de um colégio eleitoral foi eleito o primeiro presidente civil do Brasil pós-ditadura militar.

Outros fatos marcantes da década de 80, período de profundas mudanças no plano nacional, foram a promulgação da Constituição Federal em 1988, além da primeira eleição direta para Presidente da República no ano de 1989.

Com o advento da nova carta de 88 e consequente instituição do Estado Democrático de Direito brasileiro, garantias e direitos fundamentais foram conquistados e positivados em nossa Constituição, dentre eles os direitos sociais.

Junto às conquistas dos direitos fundamentais sociais, protegidos constitucionalmente, veio a necessidade de um incremento orçamentário para que o Estado brasileiro pudesse assistir aos seus cidadãos. Porém, não é o que se observa no plano concreto.

Não tão raro, ocorrem embates nas cortes superiores (Supremo Tribunal Federal – STF e Superior Tribunal de Justiça – STJ), acerca dos direitos sociais e a exigibilidade de sua concretização. Surge o choque de princípios, confrontos e desafios interessantes do ponto de vista da justiciabilidade dos direitos sociais: proibição do retrocesso social x segurança jurídica, mínimo existencial x reserva do possível, separação dos poderes x reserva do possível, entre outros.

Após passar por essas transformações no plano político e conviver num ambiente democrático nas últimas três décadas, sob a luz de uma das Constituições mais avançadas do mundo, aliado à conquistas e avanços no plano social, como também coexistir com um favorável ambiente econômico, o país não conseguiu vencer, ou ao menos diminuir, as desigualdades socioeconômicas.

O presente objeto de estudo é relevante, pois, no sistema capitalista globalizado no qual vivemos, o fato acentuação das desigualdades socioeconômicas

não constitui somente um privilégio do Brasil, é um acontecimento crescente em escala mundial, com poucas exceções entre as nações.

O Relatório Mundial sobre o Desenvolvimento Humano de 1999, das Nações Unidas citado por Comparato (2010, p. 541) em sua obra “A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos”, aponta que, em 1960, a quinta parte mais rica da população mundial dispunha de uma renda média 30 vezes superior à dos 20% mais pobres, em 1997, essa proporção havia mais que dobrado: 74 a 1, e, no início do século XXI, ela passou a ser de 80 para 1.

Vale salientar que o Brasil, em diversos estudos e relatórios recentes, figura entre os países mais desiguais do mundo, sendo assim, é relevante se realizar uma análise que mesmo convivendo num ambiente democrático e de crescimento econômico o nosso país não conseguiu diminuir as desigualdades socioeconômicas.

Entende-se, no caso brasileiro, que a sociedade e o Estado em conjunto têm um papel significativo numa estruturação e aperfeiçoamento do conteúdo democrático, principalmente por tratar-se de uma democracia jovem, incompleta, relativa, simbólica, que precisa ser modelada e que ainda está em processo de construção.

Surge então o problema de pesquisa: a ineficiência do Estado na concretização dos direitos fundamentais sociais afeta a questão das desigualdades socioeconômicas persistentes no Brasil pós-redemocratização?

Para o questionamento levantado, tem-se por premissa que a concretização dos direitos fundamentais sociais por parte do Estado implantada por meio de uma política redistributiva tende a contribuir com a diminuição das desigualdades socioeconômicas persistentes no Brasil pós-redemocratização.

O principal objetivo desta pesquisa é analisar o impacto da efetivação dos direitos fundamentais sociais pelo Estado, implantada por meio de uma política redistributiva, sobre as desigualdades socioeconômicas no Brasil pós-redemocratização.

Para alcançar tal objetivo, tem-se por objetivos específicos: contextualizar o Brasil pós-redemocratização, perpassando pelos aspectos políticos, sociais e econômicos e perspectivas da democracia; analisar os direitos fundamentais sociais em vários aspectos tais como da sua origem à Constituição Federal de 1988, a sua relação com os orçamentos, casos concretos no STF e os seus impactos na desigualdade socioeconômica; e, por fim, averiguar os impactos de uma política

redistributiva promovida pelo Estado e sua contribuição na diminuição das desigualdades socioeconômicas no Brasil pós-redemocratização.

Utiliza-se neste trabalho de pesquisa a metodologia descritiva, qualitativa, tendo como ponto de partida a interpretação do que foi observado sobre o tema e, como método, o hipotético-dedutivo, utilizando-se de hipóteses submetidas a testes, à crítica intersubjetiva, como também de confrontação com os fatos para verificação de quais são as hipóteses que persistem como válidas. Para tanto, utiliza-se pesquisa bibliográfica, por meio de material já publicado, como livros, artigos científicos, periódicos, monografias, dissertações, teses, jurisprudência, legislações nacionais e específicas sobre o tema, bem como a internet.

No primeiro capítulo faz-se uma contextualização do processo de redemocratização após o regime militar (1964-1985), analisando fatos históricos sob os aspectos político, social e econômico, nestas 3 (três) últimas décadas no Brasil, perpassando por matérias como instituição do Estado Democrático de Direito, conquistas de direitos fundamentais, principais transformações sociais, performance da economia, índices socioeconômicos, e perspectivas da democracia para o século XXI.

No segundo capítulo analisa-se os direitos fundamentais sociais, sob algumas perspectivas, tais como: da sua origem à Constituição Federal de 1988, a sua relação com o orçamento público e o choque de princípios reserva do possível x mínimo existencial, proibição do retrocesso x segurança jurídica, separação dos poderes x inércia estatal, a questão da eficácia, aplicabilidade e concretização, apreciação judicial no Superior Tribunal Federal - STF (casos concretos) e impacto da efetivação dos direitos sociais nas desigualdades socioeconômicas.

Por fim, no último capítulo, averigua-se o impacto de uma política redistributiva promovida pelo Estado e sua contribuição sobre diminuição das desigualdades socioeconômicas persistentes no Brasil.

2. BRASIL PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO: ASPECTOS POLÍTICOS, SOCIAIS E ECONÔMICOS

O Brasil de herança rural, patriarcal e escravista chega à década de 80 do século XX se deparando com relevantes desafios: luta pela democracia, transição de regime político, crise econômica acentuada, elaboração de uma nova Carta Constitucional, entre outros.

A redemocratização foi um processo lento e gradual de transição política da ditadura militar ao regime democrático, iniciado em 1974 com o general Ernesto Geisel até a posse do primeiro presidente civil pós-regime militar, José Sarney, que assumira o cargo em virtude do falecimento de Tancredo Neves, eleito de forma indireta, pelo colégio eleitoral em janeiro de 1985 (FICO, 2015).

Sendo assim, para esta pesquisa, período pós-redemocratização no Brasil é aquele compreendido entre 1985 até os dias atuais. O termo redemocratização é criticado por alguns analistas, pois, supervaloriza o período entre 1945 e 1964, época conturbada e de fragilidade institucional do ponto de vista político, porém, neste período tinha-se partidos políticos atuantes e eleição direta, por meio do voto popular, para Presidente da República (FICO, 2015).

Apesar de toda a agitação política do período 45 – 64, entende-se que o Brasil atravessou um período democrático, pois, além do direito ao voto diante de alternativas reais de escolha, atendia-se ao que Bobbio (1985, p.20) apontava como condição indispensável para a definição mínima de democracia: a garantia dos direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. – os direitos básicos do estado liberal e que foi construída a doutrina do estado de direito.

Neste primeiro capítulo aborda-se o processo histórico político, a apresentação de alguns dados econômicos e sociais, além de uma breve análise da construção da democracia brasileira, no período pós-redemocratização e perspectivas para a democracia do século XXI.

2.1 PROCESSO HISTÓRICO-POLÍTICO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

Alguns fatos relevantes, do ponto de vista social e político, marcaram o processo da redemocratização. Um deles foi a campanha “Diretas Já! ”. Houve uma

grande mobilização por parte da sociedade em prol da aprovação da emenda à Constituição que previa as eleições diretas para Presidente da República, proposta pelo então deputado Dante de Oliveira.

Tal campanha ficou conhecida como o maior movimento de massas até então visto no país, com a participação de várias lideranças políticas, artistas, ídolos populares de diversos seguimentos, além da participação popular nos vários comícios realizados nas principais capitais do Brasil.

Apesar da derrota em plenário por apenas 22 votos de diferença a emenda Dante de Oliveira, como ficou conhecida, e toda a campanha das “Diretas Já” foram um marco rumo à democracia do país. Era um caminho sem volta, apesar da decepção pela não aprovação do voto direto, a sociedade, de mãos dadas, voltara a cantar o hino nacional nos comícios da campanha e a ter orgulho da bandeira do país, símbolos até então ligados ao regime militar (MARANGONI, 2012).

Se a resistência democrática não foi capaz de acelerar a abertura política, a dinâmica social daquela época foi muito importante para a configuração da democracia como a temos hoje em nosso país (FICO, 2015, p. 102).

Outro fato relevante ocorrido na década de 80 foi o ressurgimento dos movimentos sociais. Movimentos que se caracterizavam pela luta em favor da liberdade e da democracia, como também a inserção das políticas sociais na agenda política do país. Graças aos ideais e lutas destes movimentos obtivemos diversas conquistas no campo social ao longo desse período pós-redemocratização (MARANGONI, 2012).

Se do ponto de vista social e político tivemos avanços com a abertura democrática, do ponto de vista econômico não se pode dizer o mesmo. A década de 80 foi apontada por alguns analistas econômicos, como a “década perdida”. (FICO, 2015, p. 109)

O governo do primeiro presidente civil do Brasil pós-redemocratização, José Sarney, foi marcado por um ambiente econômico conturbado com péssimos resultados em diversos indicadores econômicos, com destaque para a hiperinflação, com números inacreditáveis para os padrões econômicos atuais, conforme tabela a seguir que mostra a inflação do período, com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:

TABELA 1: Inflação, Brasil, período 1985-1989

Ano	Inflação – IPCA (%)
1985	242,23
1986	79,66
1987	363,41
1988	980,21
1989	1972,91

Fonte: IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home>>.

Sabe-se que a grave crise econômica já vinha se arrastando desde o final do regime militar, porém, o país passou por um colapso econômico-inflacionário neste período 85-90. Foram vários planos econômicos (Plano Cruzado, Plano Cruzado II, Plano Bresser, Plano Verão), ambiente de hiperinflação, o salário dos empregados corroídos, empresários desnorteados, reajuste de preços diários, população procurando consumir e estocar, desabastecimento de produtos essenciais, decretação de moratória da dívida externa, baixas reservas internacionais do país, enfim, por todo o desastre ocorrido na economia do país neste período, Sarney se tornara um dos presidentes mais impopulares da história do Brasil (FICO, 2012).

Nesse contexto chega-se a primeira eleição direta para Presidente da República pós-regime militar no ano de 1989. Foram 22 candidaturas, entre surpresas e políticos já conhecidos como Ulisses Guimarães, Paulo Maluf, Mário Covas, Aureliano Chaves, Leonel Brizola, Luís Inácio Lula da Silva, Roberto Freire.

O ex-governador de Alagoas, o jovem de 40 anos, Fernando Collor de Melo, candidato pelo inexpressivo Partido da Reconstrução Nacional (PRN), que ficou conhecido na campanha de 89 como o “caçador de marajás”, foi a surpresa da eleição.

Fernando Collor teve a maior votação no primeiro turno das eleições ficando com 20% dos votos válidos e disputou o segundo turno com Lula que ficou com 16%, a frente de Brizola por uma pequena margem de votos. Os eleitores brasileiros, cansados dos velhos políticos, escolheram o jovem Collor em detrimento à ameaça, segundo parte da mídia e do empresariado, de vitória do representante do Partido dos Trabalhadores, Luís Inácio Lula da Silva.

Logo que assumira a Presidência da República, o Presidente Collor e sua equipe econômica, comandada pela Ministra Zélia Cardoso de Melo, anunciou um

plano econômico com o intuito de sanar a crise da economia brasileira, porém, de tantas medidas tomadas uma impactou de forma intensa a vida de toda a população, o confisco da poupança. Tal medida visava reter parte do dinheiro depositado pela população na poupança com promessa de devolução após 18 meses e em 12 prestações.

O principal objetivo do plano era o de diminuir o consumo da população e conseqüentemente diminuir os índices inflacionários, como também, o de capitalizar os cofres públicos. O plano, apesar de aprovado pelo Congresso Nacional, foi acompanhado de uma extrema impopularidade por parte da sociedade já desgastada por tudo que acontecera no governo passado.

Aponta-se como um dos poucos pontos positivos do governo do Presidente Collor, indo de encontro a tradição nacionalista e protetiva dos governos anteriores para com a indústria interna, a abertura do país ao comércio exterior, em especial aos setores automobilístico e de informática. Se no curto prazo essa abertura significara perdas de postos de empregos, a médio e longo prazo significou um desenvolvimento da indústria nacional.

Acredita-se que alguns pontos foram fundamentais para acelerar o final do governo Collor: além do fracasso do plano econômico e de um aumento da impopularidade do Presidente veio à tona denúncias de corrupção no seu governo apresentadas pelo seu irmão Pedro Collor. O grande esquema de corrupção, conforme Pedro Collor, era liderado pelo tesoureiro de campanha de Fernando Collor, Paulo César Farias.

A população brasileira voltou às ruas, começavam os protestos contra a corrupção e o governo do Presidente Collor, com destaques para os estudantes que pintavam seus rostos com as cores nacionais, ficando conhecidos como “os caras pintadas”.

Um pedido de impeachment do presidente foi apresentado ao Congresso Nacional pela Ordem dos Advogados do Brasil e em setembro de 1992 a Câmara dos Deputados autorizou a abertura do processo com uma larga vantagem de votos. Era iminente a saída do presidente Collor e em 29 de dezembro de 1992, dia do julgamento final no Senado Federal, o fato foi consumado. Acabara de forma não convencional o mandato do primeiro presidente eleito pelo voto popular do Brasil pós-redemocratização.

O vice-presidente Itamar Franco foi o sucessor de Fernando Collor e tinha tudo para fazer um mandato discreto até a próxima eleição em 1994. Porém, a nomeação de seu terceiro ministro da Fazenda, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, o FHC, mudaria a história da economia brasileira, como também da eleição presidencial de 94.

De início, o ministro FHC, anunciou algumas medidas como cortes de despesas, privatização de estatais e uma maior abertura ao comércio exterior. Porém, algo inovador estava por vir, era a Unidade Real de Valor, ou URV, como ficou conhecida. A URV era um índice abstrato que tinha uma cotação na moeda da época, o cruzeiro real, e tudo que tinha seu valor em cruzeiros reais também eram exibidos em URV, como por exemplo os produtos de supermercados, os salários, os automóveis.

Em 1º de julho de 1994 a URV se transformaria em moeda. Nascia ali o Real, moeda do Brasil até os dias de hoje. O Plano Real do ministro FHC foi um sucesso. A inflação caiu e ficou sob controle sendo o IPCA, no período de 7 meses, entre julho e dezembro de 1994, de 18,57%, conforme dados do IBGE.

Torna-se o FHC um candidato imbatível que venceria Lula no 1º turno, candidato já derrotado em 89 por Fernando Collor. Lula, apesar de iniciar a campanha na frente em todas as pesquisas de opinião, não conseguiria vencer principalmente por criticar enfaticamente o Plano Real.

Inaugurava-se no Brasil um período de estabilidade econômica. O país que conviveu no período 85-94 marcado pelo descontrole inflacionário, planos econômicos mirabolantes e uma desorganização econômica frustrante, passara a ter uma inflação aceitável e a população aos poucos foi se acostumando a viver nesse novo ambiente.

Para manter o sucesso do Plano Real o governo FHC intensificou o processo de privatizações de empresas públicas que já se iniciara na década de 80 e que se transformara em recomendação dos países desenvolvidos aos subdesenvolvidos a partir do encontro chamado Consenso de Washington, em 1989, como requisito para futuras cooperações econômicas, diga-se empréstimos, por parte das instituições financeiras internacionais. A cartilha neoliberal de Washington não tinha objetivo de impor suas medidas e diretrizes, mas funcionava como instrumento de pressão aos países latino americanos junto aos organismos econômicos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Comparato (2010, p. 78) alerta para o abalo sofrido pelos direitos sociais em razão da hegemonia da política neoliberal e o consequente retrocesso ao capitalismo vigorante em meados do século XIX.

O objetivo da ideologia neoliberal do “Consenso de Washington” era no sentido de orientar a ação estatal para o fortalecimento da iniciativa privada em diversos setores que se daria com a promoção de privatizações e consequente restrição às políticas públicas de proteção social, ou seja, era um incentivo ao Estado mínimo (COMPARATO, 2010, p. 385)

O destaque das privatizações no Brasil ficou por conta dos setores de telecomunicações, mineração, siderurgia e energia. A ideia do governo FHC era diminuir os gastos públicos, visando o controle inflacionário, além de fazer caixa, para com isso cumprir promessas de melhorias e investimentos no plano social.

Houve uma oposição ferrenha ao processo de privatização implantado por FHC. Líderes como Lula, do PT e Brizola do PDT se destacaram nas críticas denunciando que havia corrupção no processo e que além de se desfazer do patrimônio do povo brasileiro a preços que não eram vantajosos, o processo também traria uma onda de demissões dos empregados dessas estatais.

Outro fato relevante do primeiro mandato de FHC foi a aprovação da emenda à Constituição da reeleição para os cargos de Presidente, Governador e Prefeito, no ano de 1997. O próprio presidente Fernando Henrique foi beneficiado pelo instituto da reeleição, com isso surgiram críticas e denúncias por parte da oposição, de compra de deputados para a aprovação da emenda.

A estabilidade econômica e o controle inflacionário fizeram com que o presidente Fernando Henrique Cardoso vencesse mais uma vez o candidato Luís Inácio Lula da Silva que pela terceira vez tentara se eleger presidente da República. Vale salientar que na eleição de 98 apesar da reeleição de Fernando Henrique, os partidos de oposição, principalmente o Partido dos Trabalhadores, ganharam a eleição para governador na maioria dos Estados.

O segundo mandato do governo FHC (99-02) foi marcado por uma forte crise mundial (México, Rússia, Cingapura, Coreia do Sul, Hong Kong e Taiwan), o que causou uma fuga de capitais e investimentos do Brasil. Os efeitos da globalização atingiam em cheio os países periféricos que não acompanharam uma qualificação de sua mão-de-obra exigida pelo novo modelo econômico mundial. Resultado: fechamento de empresas, altas taxas de juros, além de altos índices de desemprego.

A popularidade de FHC já não era a mesma do início do mandato. Nas eleições de 2002, o ex-ministro da saúde, José Serra, foi o candidato da situação e concorrera com o candidato da oposição e do PT, Luís Inácio Lula da Silva, que pela quarta vez consecutiva tentara se eleger presidente.

Um gesto do Partido dos Trabalhadores foi decisivo e contribuiu para a vitória de Lula sobre o candidato do PSDB. O documento conhecido como “Carta ao povo brasileiro” que divulgou posições moderadas do PT para com a economia, compromisso com a estabilidade econômica e respeito aos contratos, em caso de vitória. Abrir mão das posições radicais abriu caminho para a vitória de Lula, além de agradar ao mercado e a parte da sociedade que temia um governo de esquerda.

A vitória de Lula foi na verdade uma vitória da democracia. O menino que fugiu com a família do interior de Pernambuco para São Paulo em busca de uma vida melhor, que trabalhou de engraxate, vendedor ambulante, torneiro mecânico, líder sindical, chegar à Presidência da República é a prova que qualquer um do povo pode alcançar o mais alto cargo executivo nacional, Presidente da República. A passagem da faixa presidencial do sociólogo, Fernando Henrique Cardoso ao ex-líder sindical, Luís Inácio Lula da Silva, foi um fato histórico e de um grande simbolismo para a democracia brasileira.

O destaque do início do governo Lula ficou por conta dos programas sociais tais como Fome Zero, Bolsa Família, Luz para todos e Brasil alfabetizado. No plano econômico o governo Lula conseguiu algumas conquistas logo em seu início como o superávit da balança comercial, já que o câmbio estava favorável, trazendo um aumento no lucro das empresas exportadoras, houve também aumento na geração de emprego, investimentos públicos e renda da população.

A popularidade do Presidente Lula aumentava a medida que os programas sociais mostravam resultados, como a expressiva diminuição do índice de pobreza no país. Os partidos de oposição acusavam o governo Lula de prática de assistencialismo afirmando que os programas sociais tinham um viés eleitoreiro e que os gastos com esses programas só faziam aumentar.

O escândalo das mesadas pagas aos deputados para votar com o governo, conhecido como “Mensalão”, mancharia o primeiro mandato do Presidente Lula. As denúncias de corrupção derrubaram importantes ministros, alguns ícones do Partido dos Trabalhadores. Vários parlamentares da base do governo foram investigados atingindo a popularidade do Presidente Lula, porém, a descoberta do pré-sal, a

autossuficiência na produção de petróleo, os resultados da balança comercial, dívida com o Fundo Monetário Internacional - FMI paga e o crescimento econômico do país o ajudara a ser reeleito na eleição de 2006 contra Geraldo Alckmim, ex-governador de São Paulo, do PSDB.

O segundo mandato (2007-2010) do Presidente Lula foi marcado pela manutenção dos programas sociais e o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC, programa voltado para investimentos em infraestrutura visando geração de empregos e consequente distribuição de renda.

O grande trunfo do período Lula (2003-2010) foram os avanços sociais. O número de pessoas extremamente pobres no Brasil caiu quase pela metade no período 2003 – 2009, segundo dados do IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada). Em 2003 eram 23.862.280 de pessoas que viviam na extrema pobreza, caindo para 13.597.606 no ano de 2009.

Relatório do Desenvolvimento Humano 2014 publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2014, p. 06) afirma que o programa brasileiro Bolsa Família, que custou 0,3 por cento do PIB em 2008-2009 e teve um peso de 20-25 por cento na redução da desigualdade.

Após 8 anos no Poder, o Partido dos Trabalhadores e, principalmente o Presidente Lula, conseguira eleger a ex-ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, no ano de 2010, em eleição contra o candidato do PSDB, José Serra.

Dilma Rousseff, a primeira presidente mulher da história do Brasil, representava a continuidade do governo Lula, tanto em relação aos avanços sociais obtidos pelo antecessor, como também em relação à segunda fase do PAC.

Apesar da desoneração de impostos de diversos setores da economia, conseguindo manter o Produto Interno Bruto positivo, além da taxa de desemprego em níveis aceitáveis, o primeiro mandato da presidente Dilma foi marcado, do ponto de vista negativo, pelo escândalo de corrupção na maior empresa estatal do Brasil, a Petrobras, conhecido como “Petrolão”.

Protestos de grande magnitude contra a realização da Copa do Mundo, das Olimpíadas e corrupção, também marcaram o mandato da presidente. Foram diversas manifestações nas capitais e em várias cidades do país.

Dilma chegou para tentar a reeleição no ano de 2014 com uma popularidade em queda e enfrentou o PSDbista, Aécio Neves, no segundo turno, ganhando por uma pequena margem de votos. A oposição denunciou o uso da

máquina estatal, gastos públicos além da capacidade e a “maquiagem” nos números do orçamento. Maquiagem é uma expressão utilizada no meio contábil e significa encobrir, não deixar transparente, números de balanços financeiros e orçamentários.

O início do segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff ficou marcado pelo acirramento político entre oposição e situação. No campo econômico os resultados já não eram satisfatórios. O PIB se apresenta negativo desde o segundo trimestre de 2014 até o quarto trimestre de 2015, o último da série calculada pelo IBGE, como mostra a tabela abaixo:

Tabela 2: Produto Interno Bruto – Crescimento percentual por trimestre, Brasil.

Ano / Trimestre	PIB (%)
2013 / T1	2,8
2013 / T2	4,1
2013 / T3	2,8
2013 / T4	2,4
2014 / T1	3,2
2014 / T2	- 0,8
2014 / T3	- 1,1
2014 / T4	- 0,7
2015 / T1	- 2,0
2015 / T2	- 3,0
2015 / T3	- 4,5
2015 / T4	- 5,9

Fonte: IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home>>.

Após sérias denúncias da prática de crime de responsabilidade, não cumprimento de Lei orçamentária e de improbidade administrativa, foi aberto um processo de impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff. A situação política da Presidente Dilma ficou insustentável desde a saída do PMDB do seu governo, partido do então vice-presidente, Michel Temer.

O desfecho desse imbróglio político foi o impedimento da Presidente aprovado em julgamento no Senado Federal, presidido pelo Presidente do STF, no último dia 31/08/2016.

2.2 DESAFIOS DO BRASIL: DEMOCRACIA DO SÉCULO XXI

Chega o Brasil rumo ao primeiro quartel do século XXI enfrentando grave crise política e econômica o que afeta por consequência a questão social.

A passagem por um novo impedimento presidencial, desta vez mais traumática em razão do radicalismo e da divisão política do país, com acusações de golpe à democracia de um lado e a defesa da aplicação da Constituição do outro, tornam maiores os desafios a serem enfrentados pelo país nos próximos anos.

Quanto à economia, talvez esteja o Brasil enfrentando a sua mais grave crise econômica, confirmada pela continuidade do crescimento negativo do PIB no ano de 2016, além do aumento da taxa de desemprego.

Dados socioeconômicos recentes reforçam a tese de que mesmo obtendo avanços sociais neste período pós-redemocratização o Brasil não conseguiu superar a questão da desigualdade econômica.

No Relatório do Desenvolvimento Humano 2014 apresentado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, o Brasil (2002 – 2013), se configura a frente apenas de 11 nações de um total de 187 pesquisadas, quando o assunto é desigualdade de rendimentos (PNUD, 2014, p. 175).

O nosso país se apresenta a frente de países como Zâmbia, Haiti, Guatemala, Honduras, Comores, Bolívia, entre outros, com o Coeficiente de Gini de 54,7, índice definido como a medida da variação da distribuição de rendimento entre indivíduos ou famílias no mesmo país face a uma distribuição perfeitamente igual. Um valor de zero representa a igualdade absoluta, um valor de 100 a desigualdade absoluta (PNUD, 2014, p. 177).

Quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, que é um indicador composto que mede as realizações em 3 (três) dimensões básicas do desenvolvimento humano, uma vida longa e saudável, o conhecimento e um padrão de vida digno, pode-se observar o avanço obtido pelo Brasil na tabela abaixo:

Tabela 3: Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, Brasil (1980 – 2013).

Ano	IDH
1980	0,545
1990	0,612
2000	0,682
2005	0,705
2008	0,731
2010	0,739
2011	0,740
2012	0,742
2013	0,744

Fonte: PNUD, 2014, p.171

Como o IDH é um índice que leva em consideração dados colhidos da educação (acesso ao conhecimento), saúde (longevidade / expectativa de vida) e padrão de vida (PIB per capita) dos indivíduos pode-se interpretar que os investimentos do Brasil na área social surtiram resultados, pois, houve um avanço de um IDH de 0,545 em 1980 para um IDH de 0,744 em 2013, porém, este crescimento se mostra frágil quando se observa a posição que ocupamos no ranking de 187 países do PNUD 2014: apenas a 79ª posição.

Segundo a Organização das Nações Unidas – ONU (2014) o Brasil se apresenta entre as 10 (dez) maiores economias do mundo, tendo um PIB per capita de \$USD 11.067, o que mostra que somos um país rico, com uma renda altamente concentrada, obtivemos avanços sociais nas últimas décadas, porém não dignos da posição econômica a qual nos encontramos.

No plano internacional aparece a Globalização como causa dos principais desafios da democracia do século XXI. Temas como a sociedade civil mundial, velocidade das transferências de capitais pelo mundo, globalização da democracia, local e global entrelaçados, democratização da ordem internacional estarão na agenda mundial no exercício do repensar a democracia (VIEIRA, 2001).

A globalização implica uma nova configuração espacial da economia mundial, como resultado geral de velhos e novos elementos de internacionalização e integração. Mas se expressa não somente em termos de maiores laços e interações internacionais, como também na difusão de padrões transnacionais de organização econômica e social, consumo, vida ou pensamento, que resultam do jogo das pressões competitivas do mercado, das experiências políticas ou administrativas, da amplitude das comunicações ou da similitude de situações e problemas impostos pelas novas condições internacionais de produção e intercâmbio (VIEIRA, 1997, p. 74).

Algumas consequências nocivas do ponto de vista econômico já são notórias para os países pobres e em desenvolvimento, entre eles o Brasil, pois, tais países constituem grandes mercados de consumo e tem uma concentração de sua produção em produtos primários, exportam matérias-primas e importam tecnologia, por exemplo.

A abertura econômica e a integração dos mercados globais trouxeram para os países periféricos consequências sociais graves, tais como aumento do desemprego, queda salarial, conflitos sociais, degradação de serviços públicos, deterioração da qualidade de vida e destruição ambiental.

Já alertava Celso Furtado em suas reflexões sobre a crise contemporânea e a expansão do capitalismo global: “A transnacionalização das empresas, no quadro da globalização de segmentos crescentes das estruturas econômicas, acarreta a atrofia das funções estatais, o que exige reciclagem profunda das estruturas tradicionais de poder” (FURTADO, 2002, p. 54).

Sai de cena o Estado-nação e os agentes mais dinâmicos do cenário global passam a ser os conglomerados e empresas transnacionais que dominam a maior parte da produção, do comércio, da tecnologia e das finanças internacionais (VIEIRA, 1997).

Quem comanda a economia global é cada vez mais o mercado financeiro: em última análise, são as grandes corporações, e não os governos, que decidem sobre câmbio, taxa de juros, rendimento de poupança, dos investimentos, preço de commodities etc (VIEIRA, 1997, p. 81).

Apesar de todas as consequências nocivas supracitadas, observa-se o lado positivo da globalização quando a revolução tecnológica desterritorializa o indivíduo proporcionando condições mais favoráveis para a defesa dos direitos humanos e da democracia (VIEIRA, 1997),

Vale salientar que é de fundamental importância, neste processo de “repensar a democracia” do século XXI, a participação da sociedade com fins de nortear as ações administrativas estatais. Neste sentido aponta o filósofo alemão: “A opinião pública, transformada em poder comunicativo segundo processos democráticos, não pode dominar por si mesma o uso do poder administrativo, mas pode de certa forma direcioná-lo” (HABERMAS, 1997, p. 23).

O artigo 14 da Constituição Federal de 1988 dispõe acerca da soberania popular que será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, mediante: plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Comparato (2013) critica o inciso XV, do artigo 49, da Constituição Federal de 88, o qual dispõe que é de competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar e convocar plebiscito. Ora, o povo é o mandante que elege os congressistas que são mandatários, representantes deste e dos Estados. Como o mandante depende de autorização do mandatário, no caso de referendos e plebiscitos, para exercer a soberania popular?

Quanto à iniciativa popular, apenas 4 (quatro) projetos foram convertidos em lei desde a promulgação da Carta Magna de 88, sendo o último em 2010, a Lei da Ficha Limpa.

Acredita-se que, talvez, pela própria rigidez dos requisitos estabelecidos no parágrafo 2º, do art. 61, da CF/88, que diz que a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuídos pelo menos por cinco Estados, com não menos de 3 décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Importante salientar que já existe um movimento no sentido de flexibilizar tais requisitos, com proposta para se aceitar a assinatura eletrônica, o que de fato contribuiria bastante.

Como bem alerta Vieira (1992 *apud* SKINNER, 2001, p. 72), para termos nossas liberdades pessoais maximizadas, não devemos colocar a nossa confiança em príncipes, devemos ao contrário assumir nós mesmos a arena política.

Entende-se que as desigualdades socioeconômicas acentuadas apresentadas no Brasil, como demonstrado pelos dados apresentados nesta pesquisa, afetam a participação política das camadas mais carentes da população. Os direitos políticos formais são exercidos, porém, há uma apatia política quanto aos direitos políticos efetivos.

Pode-se apontar que a democracia é o único regime político compatível com o pleno respeito aos direitos humanos, sendo a única solução legítima para a organização do Estado, pois, é assim que consta na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 (COMPARATO, 2010), e sendo a opção assumida pelo Brasil no pacto social de 1988.

Com a Constituição Federal de 1988 e no decorrer dessas quase 3 (três) décadas observa-se que o país conquistou a sua democracia formal, ou seja, soberania popular exercida pelo sufrágio universal, onde são escolhidos através do voto direto e secreto os nossos representantes, porém, com os índices socioeconômicos e o nível de desigualdade apresentados, conclui-se que ainda não se alcançou a democracia substancial, tendo a efetivação dos direitos sociais um papel fundamental para que isto ocorra (BOBBIO, 2004).

Percebe-se, com a afirmação de que a realização completa da democracia é um projeto inalcançável e que a revolução democrática é um processo sem fim

(VIEIRA, 1997), o quão sinuoso será o caminho do Brasil na busca do aperfeiçoamento do seu projeto democrático.

É neste cenário, local e externo, que o Brasil vai caminhar em busca da superação de suas crises política, econômica e social rumo à Democracia do Século XXI.

3. DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

É importante antes de entrar no tema concretização de direitos, sejam eles individuais ou coletivos, tecer algumas considerações acerca da evolução do homem em relação à vida em sociedade. Obra da inteligência e vontade do homem, o Estado teve sua origem ora explicada pela evolução de pequenos grupos como as famílias e as tribos com a finalidade primeiramente de sobrevivência, tanto sustento quanto defesa, ora da derivação de um contrato firmado pela suposta vontade geral com finalidade de promoção do bem da coletividade ou bem comum.

Segundo Nogueira (1999, p. 03 *apud* AZAMBUJA, 2010, p. 146), em sua obra Teoria Geral do Estado, o Estado é um dos meios pelos quais o homem realiza o seu aperfeiçoamento físico, moral e intelectual, e isso é o que justifica a existência do Estado.

Para Kant, em sua concepção jurídica, o Estado é a união de uma multidão de homens sob as leis do direito. Para o filósofo prussiano Direito é o conjunto de condições mediante as quais a vontade de cada um pode coexistir com a vontade dos demais, segundo uma lei geral de liberdade (BONAVIDES, 2007, p. 110).

Bonavides (2007, p. 112) ao interpretar Kant, leciona: “O Estado é, portanto, construção *a posteriori*, que serve a uma necessidade da convivência humana. É dado ético, e não empírico.”

Torna-se interessante expor a trilha percorrida pelo homem em busca desse aperfeiçoamento enquanto ser social e político, da origem à concepção moderna de Estado, do surgimento do Estado jurídico, do Estado Liberal ao Estado Social, e as perspectivas para o Estado do século XXI em busca da concretização dos direitos fundamentais.

Sendo assim, este capítulo da pesquisa aborda a evolução histórica do Estado, da origem à concepção moderna, do Estado Liberal ao Estado Social, os direitos fundamentais sociais, sua origem e seus princípios basilares, norteadores e os que o circundam e, por fim, dilemas atuais ligados à justiciabilidade e a concretização dos direitos sociais no Brasil.

3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO

A transição do homem nômade para o homem sedentário marcou o surgimento da vida urbana, das chamadas cidades – Estado, sociedade política de maior expressão da época que tinham como ideal a autossuficiência.

Até chegar ao emprego moderno pelos povos ocidentais do termo Estado - *Etat*, *Staat*, *State*, *Stato* - a qual coube ao pai da ciência política, o florentino Maquiavel, na sua obra “O Príncipe” (BONAVIDES, 2000, p. 73), desde a antiguidade, com a “*Polis*” grega e a “*Civitas*” ou “*Res publica*” romana, apesar de diversa concepção, já se tinha a ideia e noção do que hoje denomina-se “Estado”.

Aristóteles, com o estudo do “Estado real”, deu noção ao que era a organização política da “*Polis*” (Atenas e Esparta), os princípios que as regiam, além de uma classificação das formas de governo da época. Já Platão apresentou em sua obra-prima “A República”, o seu “Estado ideal”. Cícero fez uma análise jurídica e moral do Estado romano, o que era (real), e o que deveria ser (ideal).

Outras concepções como “*Imperium*” e “*Regnum*”, no Império Romano, que tinha a ideia de Estado-organização de domínio e poder, como também o “*Laender*”, sentido de país, território, contribuíram para a ideia moderna de “Estado”.

Como já dito anteriormente, o termo “Estado” na forma moderna foi apresentado por Maquiavel, porém acerca do debate da origem da coisa e da origem do nome, foi pontuado de forma brilhante:

Não se explicaria esta contínua reflexão sobre a história antiga e as instituições dos antigos se a um certo momento do desenvolvimento histórico tivesse ocorrido uma fratura grande o suficiente para dar origem a um tipo de organização social e política incomparável com as do passado, tão incomparável que apenas ele mereceria o nome de Estado (BOBBIO, 1986, p. 71).

Nesta concepção o Estado moderno, fruto da inovação humana, é um aperfeiçoamento dos ditos Estados antigos, como a *Polis* de Aristóteles e Platão, a *Civitas* e *Res publica* de Cícero, o *Imperium* e *Regnum* da ambição de Estado universal do Império Romano, os reinos e feudos, formas estatais medievais.

As características fundamentais do Estado moderno são apontadas por Correa e Darciso (1995 apud STRECK; MORAIS, 2003, p. 24), quais sejam: o território e o povo, como elementos materiais; o governo, o poder, a autoridade ou o soberano, como elementos formais.

Um quarto elemento, a finalidade, é acrescentado por alguns autores, como Azambuja (2001, p. 06) em sua noção preliminar de Estado: "... é a organização político-jurídica de uma sociedade para realizar o bem público, com governo próprio e território determinado".

Resume Azambuja (2001, p. 127) que o bem público nada mais é que dois bens sociais fundamentais, a segurança e o progresso dos indivíduos.

A primeira versão do Estado moderno surgiu com um fim do feudalismo e início do capitalismo. A sociedade política medieval tinha fracassado e os diversos poderes dispersos dos feudos dão lugar ao poder soberano e unificado da Monarquia absolutista. Fica na história a célebre frase de Luiz XIV: "*L'État c'est moi*" – O Estado sou eu".

O Estado absolutista é apropriado pela monarquia, com poder de origem divina, autoridade ilimitada e alicerçado na ideia de soberania, esta foi a primeira versão do Estado moderno. Platão parece já prever a queda deste modelo de Estado ao distinguir o bom governo do mau governo (BOBBIO, 2004, p. 96): "onde a lei é súdita dos governantes e privada de autoridade, vejo pronta a ruína da cidade [Estado]...".

A segunda versão do Estado moderno e o primeiro Estado de direito surgiu com a grande Revolução espiritual e racionalista, a Revolução Francesa de 1789, e a conseqüente queda do absolutismo monarca. Surge o Estado Liberal de princípios filosóficos formados pela classe que passaria de dominada à dominante, a burguesa. É a transição do teocentrismo para o antropocentrismo, do homem súdito para o homem cidadão.

O contratualismo moderno (Hobbes, Locke, Rousseau e Montesquieu) floresce no intercurso dos séculos XVI a XVIII e exerce grande influência sobre os revolucionários. Se reivindicava uma Constituição onde os homens entregariam suas liberdades naturais ao Estado e receberiam em troca as suas liberdades civis; como aponta Streck e Morais (2003, p. 31): EN – C – EC, onde: EN corresponde ao estado de natureza; C significa contrato e EC estado civil.

Os ideais da Revolução de 1789, Liberdade, Igualdade e Fraternidade foram doutrinariamente generalizados pela burguesia como ideais comuns de todo o corpo social. Porém, na prática, ao ter em mãos o controle político do Estado, os burgueses somente os sustentam de maneira formal ficando claro, como aponta Bonavides (2007, p. 43), que era a doutrina de uma classe e não a doutrina das classes.

As constituições liberais, de teor revolucionário e desconfiança contra o poder, davam ênfase ao indivíduo, aos direitos civis, políticos, de liberdade e de propriedade, mostravam indiferença às relações sociais gerando um fosso entre a sociedade e o estado, um verdadeiro divórcio:

Na doutrina do Liberalismo, o Estado foi sempre o fantasma que atemorizou o indivíduo. O poder de que não pode prescindir o ordenamento estatal, aparece, de início, na moderna teoria constitucional como o maior inimigo da liberdade (BONAVIDES, 2007, p. 40).

O Liberalismo se apresentou como uma teoria antiestado, seria o Estado mínimo, tendo o mesmo um papel negativo, no sentido de proteção à liberdade do indivíduo. Cabia ao Estado a manutenção da ordem e segurança, além de proteger as liberdades civis, pessoais e econômicas no modelo capitalista da época (STRECK; MORAIS, 2003, p. 56).

Apesar da igualdade ser um dos princípios dos revolucionários, o distanciamento do Estado em relação aos indivíduos em nome da liberdade gera, uma desigualdade social profunda entre os burgueses e o proletariado:

[...] a visível e nua contradição entre a liberdade do liberalismo e a escravidão social dos trabalhadores [...] Estes morriam de fome e de opressão, ao passo que os mais respeitáveis tribunais do Ocidente assentavam as bases de toda sua jurisprudência constitucional na inocência e no lirismo daqueles formosos postulados de que "todos os homens são iguais perante a lei [...]" (BONAVIDES, 2007, p. 61).

O movimento dos operários, consequência da Revolução Industrial, de reivindicações igualitárias, já nas décadas finais do Século XIX, chamam a atenção para uma Justiça Social. Era o início de uma mudança de rumo de um Estado ausente que já não supria as demandas da maior parcela da população. Era uma tentativa de reconciliação entre o Estado e a Sociedade.

O Estado Social teve grande influência da teoria marxista e do movimento socialista que priorizou os direitos de segunda geração e denunciou a falácia dos direitos formais do liberalismo (VIEIRA, 1997, p. 33).

Cada Revolução por qual passou a humanidade teve um relevante papel histórico-político e consequências que mudaram o rumo do Estado moderno. A Revolução Russa de 1917 teve um relevante papel para o surgimento do Estado Social no Ocidente sendo esta consequência daquela: “Não fora a Revolução Socialista do Século XX, o mundo estaria ainda atado à cruel liberdade individualista do capitalismo selvagem do Século XIX [...]” (BONAVIDES, 2007, p. 211).

Do Estado “situação” ao Estado “organização político-jurídica da sociedade”, do Estado Liberal ao Estado Social, a trajetória da humanidade em busca do Estado ideal que promova, como diz a celebre frase de Bentham: “A maior felicidade para o maior número” (Holanda, 2015, p. 220).

Interessante a resposta de Azambuja (2007, p. 134) ao seu próprio questionamento: “Por que o Estado erra tanto? Porque, afinal de contas, o seu poder não é exercido por deuses, mas por homens. ”

É fato que o homem erra e, possivelmente, continuará errando, porém, mais importante em se ater aos erros cometidos é interpretar e seguir os caminhos apontados por cada revolução. As conquistas de hoje são reflexos das lutas de ontem.

Bonavides (2007, p. 29) aponta que sob nossas vistas está ocorrendo a Revolução do Estado Social, na intenção de efetivar o Estado Social dos direitos fundamentais, um Estado voltado a concretização constitucional da liberdade e da igualdade.

Os direitos fundamentais sociais, tema do próximo subcapítulo da pesquisa, tem um papel fundamental na efetivação deste Estado Social do século XXI.

3.2 DIREITOS SOCIAIS: DA ORIGEM À COSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

De início, vale expor que há um debate na doutrina acerca das terminologias “gerações” e “dimensões” dos direitos fundamentais. Num primeiro momento o termo “gerações” foi utilizado para indicar uma nova gama de direitos fundamentais conquistados, porém, tal termo dá ideia de alternância, como se os direitos de 2ª geração substituíssem os direitos de 1ª geração.

Assim sendo, o termo “dimensão”, que dá ideia de cumulatividade e complementariedade, já é o mais utilizado pela moderna doutrina e foi o utilizado em toda a pesquisa.

Posto isso, aponta-se que os direitos sociais estão cristalizados na doutrina em seu aspecto histórico entre os direitos considerados de 2ª (segunda) dimensão, alcançados pós-conquistas liberais e que nasceram abraçados ao princípio da igualdade do qual não se podem separar.

Como afirma Bonavides (2004), separar os direitos sociais do princípio da igualdade equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula, pois foi em razão da desigualdade acentuada gerada pelo Estado liberal que brotaram tais direitos.

Entende-se que os Direitos Sociais são o principal instrumento de concretização do princípio da igualdade (material):

[...] os Direitos Sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciada em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais (SILVA, 2014, p. 288).

Verifica-se no conceito de José Afonso da Silva que a finalidade dos Direitos Sociais é realizar a igualização de situações sociais desiguais, sendo assim, nota-se a ligação íntima dos Direitos Sociais com o direito à igualdade, não a igualdade formal do liberalismo que gerou a pauperização das massas proletárias, mas a igualdade material, antiliberal, com vistas a corrigir uma desigualdade gerada pelo individualismo do homem burguês (COMPARATO, 2010, p. 66).

O Estado Liberal, acostumado a um distanciamento das relações sociais e com o seu agir negativo, entra em crise, e passa por uma transformação fazendo surgir o Estado intervencionista Social, com base nos princípios da Justiça Social e da Solidariedade. Ocorre a transição, da doutrina individualista para a doutrina solidarista, que exige obrigações positivas do Estado.

A solidariedade prende-se a ideia de responsabilidade de todos pelas carências ou necessidades de qualquer indivíduo do grupo social, sendo com base neste princípio que passaram a ser reconhecidos como direitos humanos os chamados direitos sociais (COMPARATO, 2010, p. 77).

Pode-se apontar que houve pela primeira vez na história, em 1791, na Declaração de Direitos norte-americana, o reconhecimento de direitos de caráter social ligados à Assistência Pública, como também, na Constituição francesa de 1848 que reconheceu algumas exigências econômicas e sociais (COMPARATO, 2010).

Porém, foi no século XX, com a crise do Estado liberal burguês, de filosofia individualista e pensamento político fundamentado nos direitos de 1ª dimensão, inspirado, entre outras, na concepção de Locke, para quem o indivíduo precede o Estado (VIEIRA, 1997), que ocorreu a plena afirmação dos direitos fundamentais econômicos e sociais, com vistas a amparar a coletividade em seus anseios.

Tal afirmação dos direitos fundamentais sociais tem seus marcos históricos nas constituições do México, de 1917 e de Weimar, de 1919, com a promulgação dos direitos econômicos e sociais, direitos de 2ª dimensão, que foram acrescentados aos direitos civis e políticos, já alcançados outrora.

O movimento socialista teve enorme contribuição nesta quebra de paradigma e mudança de foco no indivíduo para o grupo social, deixando uma importante herança à humanidade:

O reconhecimento dos direitos humanos de caráter econômico e social foi o principal benefício que a humanidade recolheu do movimento socialista, iniciado na primeira metade do Século XIX. O titular desses direitos não é o ser humano em abstrato, com o qual o capitalismo sempre conviveu maravilhosamente. É o conjunto dos grupos sociais esmagados pela miséria, a doença, a fome e a marginalização. (COMPARATO, 2010, p. 66).

No caso do Brasil, a primeira Constituição a incorporar os direitos sociais e econômicos foi a de 1934, porém, como aponta Sarlet (2010), antes de 1988 os direitos sociais tinham mero conteúdo programático, diferentemente do ordenamento constitucional atual que os elevou a seara de direito fundamental, com capítulo próprio e, conseqüentemente, de aplicação imediata.

Atribui-se aos direitos sociais básicos, com o novo texto constitucional de 1988, uma substantividade nunca conhecida, além de uma magnitude sem precedentes, sendo tais direitos de uma relevância ímpar, inclusive formando a espinha dorsal do Estado Social Democrático de Direito brasileiro, como aponta Bonavides (2010, p. 374).

Porém, antes de abordar os artigos constitucionais relacionados aos direitos sociais é de essencial importância interpretar os princípios fundamentais nos artigos iniciais de nossa Carta Magna vigente, visto que:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a única que lhe dá sentido harmônico (MELLO, 2015, p. 32).

Está positivado no inciso I, do artigo 3º, da Constituição Federal de 1988, como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, construir uma sociedade livre, justa e solidária.

Observa-se ainda, nos incisos II, III e IV do mesmo artigo constitucional objetivos ligados aos Direitos Econômicos e Sociais básicos, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir das desigualdades sociais e regionais, e promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Silva (2014) destaca que é a primeira vez que uma Constituição assinala os objetivos do Estado brasileiro, inclusive no sentido axiológico de servir como base das prestações positivas que venham a tornar eficaz a democracia econômica, social e cultural, e, conseqüentemente a efetivação da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

Neste diapasão, importante salientar a relevância do princípio da dignidade da pessoa humana, como instrumento integrador e hermenêutico, não somente como valor guia dos direitos fundamentais, mas de toda a ordem constitucional, como afirma Sarlet (2012).

A nossa Constituição “cidadã” de 1988 consagrou expressamente a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do nosso Estado democrático (e social) de Direito, (art. 1º, inc. III, da CF), reconheceu categoricamente que é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o ser humano constitui a finalidade precípua, e não meio da atividade estatal (SARLET, 2012).

Sarlet (2012) ainda aponta que o princípio da dignidade da pessoa humana não apenas impõe um dever de abstenção (respeito), mas também condutas positivas

tendentes a efetivar e proteger a dignidade do indivíduo, mostrando a incumbência estatal, em especial do legislador, que se deve guiar na construção de um ordenamento jurídico pautado com as exigências do princípio.

Pode-se acrescentar à lição de Sarlet que não somente o legislador deve-se pautar pelo princípio norteador da dignidade da pessoa humana, como também o agente público executor (gestor) na implementação das políticas públicas e do agente judiciário na busca da efetivação de uma justiça social.

Toda a ação estatal, seja ela no âmbito do executivo, do legislativo ou do judiciário, em relação aos direitos sociais deve-se pautar em busca da não violação aos princípios elencados nos artigos iniciais da Constituição Federal, pois:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão dos seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra (MELLO, 2015, p. 34).

Neste viés, verifica-se que a condição de existência e legitimidade do Estado Democrático de Direito está relacionado a observância dos princípios fundamentais, em especial, a efetivação da dignidade da pessoa humana que por sua vez, depende, pelo menos em parte, da concretização dos direitos fundamentais sociais positivados em nosso ordenamento constitucional.

Classificação interessante dos direitos sociais é a apontada por Silva (2014) que os divide em: direitos sociais do homem como produtor e direitos sociais do homem como consumidor.

Na categoria dos direitos sociais do homem como produtor entrariam os direitos previstos nos arts. 7º a 11, na Constituição Federal: a liberdade de instituição sindical, o direito de greve, o direito de o trabalhador determinar as condições de seu trabalho, o direito de cooperar na gestão da empresa e o direito de obter um emprego (SILVA, 2014, p. 289).

Entre os direitos sociais do homem consumidor entrariam os indicados no art. 6º e os desenvolvidos no título da ordem social: os direitos à saúde, à segurança social, ao desenvolvimento intelectual, o igual acesso das crianças e adultos à instrução, à formação profissional e à cultura e garantia do desenvolvimento da família (SILVA, 2014, p. 289).

Na Carta Maior de 1988, situam-se os Direitos Sociais no Capítulo II, a partir do art. 6º da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

O artigo 7º da Constituição de 88 dispõe sobre vários direitos específicos garantidos aos trabalhadores urbanos e rurais dentre eles: seguro-desemprego, férias, décimo terceiro salário, salário mínimo, jornada de trabalho, fundo de garantia por tempo de serviço.

Neste artigo são relacionados direitos ligados às condições de trabalho, ao salário, repouso e inatividade do trabalhador, proteção aos seus dependentes, proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; entre outros.

A Constituição não é o lugar para se estabelecerem as condições das relações de trabalho, mas ela o faz, visando proteger o trabalhador, quanto a valores mínimos e certas condições de salário e, especialmente, para assegurar a isonomia material [...] (SILVA, 2014, p. 295)

Nos arts. 8º e 9º, da Carta Magna de 88, que dispõem sobre a liberdade de associação profissional ou sindical e direito de greve, observa-se que o comportamento estatal em relação aos direitos sociais não ocorre apenas na forma positiva, mas em alguns casos, na forma negativa, quando o próprio Estado deve se eximir de atuar e dar a liberdade aos seus administrados, funcionando tais direitos como direitos de defesa (SARLET, 2010, p. 146).

Os arts. 10 e 11 dispõem, respectivamente, acerca do direito de substituição processual dos sindicatos para ingressar em juízo na defesa e interesses coletivos e individuais da categoria e o direito de participação laboral e representação na empresa.

Vale ressaltar que, além dos direitos apresentados nos arts. 6º a 11, Capítulo II, da Constituição Federal – “Dos Direitos Sociais”, existe ainda uma ordem social com normas que enunciam programas, tarefas, diretrizes e fins a serem perseguidos pelo Estado e pela Sociedade e na classificação apresentada por Silva

(2014) constituem, em conjunto aos direitos apontados no art. 6º da Carta Política os direitos sociais do homem como consumidor.

Apesar da distância no texto constitucional não há uma separação radical, entre um e outro, visto que os direitos sociais são algo inato à ordem social.

[...] o constituinte não atendeu aos melhores critérios metodológicos, mas dá ao jurista a possibilidade de extrair, daqui e de lá, aquilo que constitui o conteúdo dos direitos relativos a cada um daqueles objetos sociais, deles tratando aqui, deixando para tratar, na ordem social, de seus mecanismos e aspectos organizacionais (SILVA, 2014, p. 287)

Trata-se de uma divisão realizada pelo legislador constituinte separando nos arts. 6º a 11, quais são os direitos sociais (objeto), e nos arts. 193 a 232, como tais direitos devem ser alcançados (mecanismos e aspectos organizacionais), em especial aqueles referentes ao art. 6º.

Observa-se que a Constituição Federal deu bastante destaque à Ordem Social, que tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social, inclusive aponta Silva (2014) que em conjunto com os direitos fundamentais forma ela o núcleo substancial do regime democrático instituído.

Questão inusitada diz respeito a alguns assuntos que foram acrescentados à Ordem Social no ordenamento constitucional mesmo sem ser de mesma natureza tais como, Ciência e Tecnologia, Meio ambiente e Índios, porém, preferiu o constituinte originário alargar bastante o sentido da expressão Ordem Social.

Ademais, frisa-se que na Constituição Federal de 1988 a Ordem Social é dividida em Seguridade Social, Educação - Cultura - Desporto, Ciência - Tecnologia - Informação, Comunicação Social, Meio Ambiente, Família - Adolescente - Jovem - Idoso, e por fim, Índios. Salienta-se a seguir alguns dos principais dispositivos constitucionais acerca da Ordem Social.

Como preceitua o art. 194, CF/88, a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Rege-se a seguridade social com base nos objetivos (princípios) dispostos nos incisos de I a VII, do parágrafo único do art. 194, da CF/88, *in verbis*:

Art. 194 [...]

Parágrafo único [...]

I – universalidade da cobertura e do atendimento;

- II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III – seletividade e distributividade na prestação do benefícios e serviços;
- IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V – equidade na forma de participação dos custeios;
- VI – diversidade da base de financiamento;
- VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados, e do Governo nos órgãos colegiados (BRASIL, 1988).

Por conseguinte, destaca-se também o art. 196 que dispõe sobre a saúde, a qual é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas de acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O sistema único de saúde, integrado de uma rede regionalizada e hierarquizada de ações e serviços de saúde, constitui o meio pelo qual o Poder Público cumpre seu dever na relação jurídica de saúde que tem no polo ativo qual quer pessoa e a comunidade, já que o direito à promoção e à proteção da saúde é também um direito coletivo (SILVA, 2014, p. 846).

Quanto a previdência social, observa-se que a organização é realizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, sempre na observância dos critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, sendo os seus benefícios elencados no artigo 201, da CF/88: I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada, II – proteção à maternidade, especialmente à gestante, III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, IV – salário família e auxílio-reclusão para os dependentes e segurados de baixa renda, V – pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observando sempre que nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

Já no caso da assistência social destaca-se, no art. 203, CF/88, o fato de não depender de contribuição à seguridade social, sendo a mesma prestada a quem dela necessitar tendo como objetivos: I – proteção à família, à infância, à adolescência e a velhice, II – o amparo às crianças e adolescentes carentes, III – a promoção da integração ao mercado de trabalho, IV – a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária, V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal a pessoa portadora de deficiência

e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua própria família, conforme dispuser a lei.

Verifica-se que a assistência social é financiada com recursos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes, e organizada com base nas seguintes diretrizes: descentralização político-administrativa e participação da população.

Em razão da extensa gama de direitos inseridos na ordem social pelo constituinte, acrescenta-se nesta pesquisa, por fim, pela sua relevância dentre os direitos sociais de qualquer Estado democrático de direito, e a sua elevação à categoria de serviço público essencial, o direito à educação, que encontra seus mecanismos e aspectos organizacionais entre os arts. 205 e 214, da CF/88, sendo o mesmo direito de todos e dever do Estado e da família, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Obrigatória, gratuita e universal, a educação só poderia ser ministrada pelo Estado. Impossível deixá-la confiada a particulares, pois estes somente podiam oferecê-la aos que tivessem posses (ou a 'protegidos') e daí operar antes para perpetuar as desigualdades sociais, que para removê-las. A escola pública, comum a todos, não seria, assim, o instrumento de benevolência de uma classe dominante, tomada de generosidade ou de medo, mas um direito do povo, sobretudo das classes trabalhadoras, para que, na ordem capitalista, o trabalho (não se trata, com efeito, de nenhuma doutrina socialista, mas do melhor capitalismo) não se conservasse servil, submetido e degradado, mas igual ao capital na consciência de suas reivindicações e dos seus direitos (TEIXEIRA, 1957, p. 80 *apud* SILVA, 2014, p. 854).

Se há uma hierarquia entre os direitos sociais, certamente o direito à educação, em conjunto com o direito à saúde, formam o que se pode chamar de núcleo essencial dos direitos sociais. O direito à saúde em razão de ser indissociável do direito à vida e o direito à educação em razão do que representa a sua concretização em relação ao poder transformador.

Um dos temas mais relevantes da atualidade em relação aos direitos fundamentais diz respeito ao paradigma concretização dos direitos sociais *versus* orçamento público, abordagem do próximo sub-capítulo.

3.3 DIREITOS SOCIAIS X ORÇAMENTO PÚBLICO: ONDE SE ENCONTRA O LIMITE?

Em tempos de crise econômica e falta de recursos financeiros para se custear as despesas e investimentos estatais, principalmente no âmbito social, sempre vem à tona ajustes, correções e medidas em relação ao orçamento público.

Com o Brasil não ocorre de forma diferente. Enfrentado talvez sua mais grave crise econômica, como já exposto, o executivo federal apresentou um projeto ao Congresso Nacional com vistas a instituir o “Novo Regime Fiscal” - NRF, a conhecida Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 241/16.

O Senado Federal através de sua Consultoria Legislativa de Orçamento, Fiscalização e Controles publicou artigo acerca da PEC nº 241/16 destacando que o objetivo nuclear do NRF é o controle do ritmo de aumento de despesas, não se tratando, portanto, de uma proposta de “cortes” de despesas, mas do estabelecimento de uma regra geral que defina limites para o aumento de despesas em termos globais (COURI; BIJOS, 2016).

Porém, destaca-se a intenção do NRF de se flexibilizar regras de vinculação de despesas públicas nas áreas de saúde e educação, as quais têm dotação orçamentária específica prevista constitucionalmente, sob o argumento de melhor eficácia da PEC no plano concreto.

Diz a Carta Magna de 1988 em seu art. 198, parágrafo 2º, inciso I, *in verbis*:

Art. 198 [...]

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I – no caso da União, a receita corrente líquida do exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15%. (BRASIL, 1988)

Dispõe também, sobre percentuais mínimos de aplicação orçamentária, desta vez na área de educação o caput do art. 212, da CF/88, *in verbis*:

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

Sabe-se que, historicamente, tais conquistas do percentual mínimo constitucional de aplicação em saúde e educação, positivadas na Constituição Federal de 1988, foram alcançadas através de muito esforço da sociedade como um todo e, que a previsão de flexibilização da PEC nº 241 em relação a tais percentuais deve ser analisada com cautela com vistas a observância, ou não, do princípio da proibição do retrocesso social, pois, tal medida pode ocasionar o retorno a uma situação de omissão estatal anterior.

[...] acabou sendo recepcionada a noção de que, especialmente na esfera dos direitos sociais, precisamente no que diz respeito à sua tutela contra medidas que tenham por escopo a redução e/ou supressão de posições jurídicas já implantadas, a ordem constitucional brasileira, pelo menos com setores da doutrina e alguma jurisprudência, agasalhou o que se tem designado de princípio da proibição de retrocesso, [...] (SARLET, 2015, p. 70).

Observa-se que o princípio da proibição do retrocesso social é de fundamental importância para a garantia da concretização dos direitos fundamentais sociais, no intuito de atingir os objetivos de erradicar a pobreza, diminuir as desigualdades e promover a existência digna, pois, protege o dever de progressividade dos direitos sociais, além de impor ao legislador a observância de não suprimir ou, simplesmente, reduzir de forma arbitrária as conquistas alcançadas.

Vale frisar que a aplicação do princípio da proibição do retrocesso social não pode atuar de forma isolada, ou seja, tal proteção não assume um caráter absoluto, já que na prática muitos outros institutos devem ser observados, como por exemplo: proporcionalidade, segurança jurídica, dignidade da pessoa humana, proteção da confiança, mínimo existencial.

A questão central apontada por Sarlet (2015) acerca da proibição do retrocesso diz respeito ao ponto limite ao qual pode o legislador infraconstitucional (assim como os demais órgãos estatais) retroceder quanto à concretização de direitos fundamentais sociais, assim como também quanto aos objetivos constitucionais do art. 3º da Carta Magna no aspecto das normas impositivas de programas, fins e tarefas na esfera social, ainda que não sejam de efeitos retroativos e que não estejam em causa uma alteração do texto constitucional.

Neste sentido e no âmbito da Constituição Federal de 1988, Piovesan (2015) conclui que os direitos sociais são alçados a status de cláusula pétrea constitucional, garantia de suprema rigidez, em virtude da universalidade,

indivisibilidade e irredutibilidade, neste sentido, qualquer lei ordinária ou emenda constitucional que tente abolir ou suprimir os direitos sociais padecerão de vício de inconstitucionalidade.

Já Sarlet (2015) se utiliza de alguns parâmetros para aferir o alcance do princípio da proibição do retrocesso em matéria de direitos sociais, aceitando apenas como legítima a constituição de uma eventual restrição quando a mesma for avaliada cuidadosamente pelo órgão legislador, com uma análise contundente da razoabilidade e da proporcionalidade, além de observância da preservação do núcleo do direito fundamental afetado.

Entende-se por núcleo do direito fundamental aquilo que efetivamente se encontra protegido e para observar a sua relevância são utilizados ainda dois outros princípios, o da dignidade da pessoa humana e o do mínimo existencial.

Canotilho (2015) leciona que a dignidade da pessoa humana postula sempre um agasalho prestacional assegurador de uma existência minimamente condigna. Já o mínimo existencial, que está contido na dignidade da pessoa humana, é observado quando conjunto de prestações materiais asseguram ao administrado uma vida com dignidade e padrões qualitativos mínimos.

Interessante a posição de Ana Paula de Barcellos (2002 *apud* TORRES, 2013) acerca da composição do mínimo existencial, aponta a autora que tal princípio é composto por 4 (quatro) elementos, 3 (três) materiais e 1 (um) instrumental, a educação fundamental, a saúde básica, a assistência aos desamparados e o acesso à Justiça.

Observa-se também a questão apontada por AMARAL (2001 *apud* TORRES, 2013) acerca da excepcionalidade da ação estatal, “quanto mais essencial for a prestação, mais excepcional deverá ser a razão para que ela seja atendida”.

Deve-se apreciar cada caso em concreto e no contexto de cada direito social a ser tutelado, pois a ideia de mínimo existencial e dignidade da pessoa humana pode conter uma variação a depender de local e tempo. A violação de um ou de outro princípio, em cada caso analisado, significará sempre uma desproporção e consequentemente uma inconstitucionalidade.

É o que Sarlet e Figueiredo (2013) aponta como o limite dos limites da proibição do retrocesso social, uma barreira situada entre a dignidade da pessoa humana, o mínimo existencial e o núcleo essencial de cada direito social a ser analisado.

Acrescenta-se a isso a discussão acerca das justificativas calcadas na falta de recursos para suprir tais direitos fundamentais com base no princípio da “reserva do possível”.

É certo que não há direitos acima dos orçamentos, porém, vale frisar que desde a Emenda Constitucional nº 19/98 foi acrescentado no texto da Carta Magna entre os princípios da administração pública, o princípio da eficiência. Tal princípio, desde 1998, instituiu um novo norte a gestão pública, realizar ações no sentido de fazer mais com menos, e gerir orçamentos públicos não deve fugir à regra.

Entende-se que a alegação do princípio da reserva do possível de forma genérica e sem uma justificativa plausível, com vistas a não concretizar os direitos fundamentais sociais, antes de se observar outras maneiras alternativas menos gravosas, tais como realocação de recursos, fixação de prioridades, melhor planejamento orçamentário e uma gestão mais eficiente, é sem dúvidas uma forma de burlar não só o ordenamento constitucional, como também os próprios fundamentos do Estado Democrático de Direito.

[...] a reserva do possível (antes de atuar como barreira intransponível à efetivação dos direitos fundamentais, importa acrescentar!) deve vigor como um mandado de otimização dos direitos fundamentais, impondo ao Estado o dever fundamental de, tanto quanto possível, promover as condições ótimas de efetivação da prestação estatal em causa, preservando, além disso, os níveis de realização já atingidos, o que, por sua vez, aponta para a necessidade do reconhecimento de uma proibição do retrocesso, ainda mais naquilo que se está a preservar o mínimo existencial (NOVAIS, 2004, p. 295 *apud* SARLET; FIGUEIREDO, 2013, p. 36)

A PEC nº 241/2016 ora aprovada na Câmara dos Deputados em dois turnos e encaminhada ao Senado Federal traz algumas alterações preocupantes do ponto de vista da constitucionalidade, pelo menos em relação às aplicações mínimas em saúde e educação.

Observa-se em seu texto, que altera o art. 101 e segs. do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que a instituição do NRF será por 20 (vinte) exercícios financeiros, para todos os Poderes da União e os órgãos federais com autonomia administrativa e financeira integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Ademais, na alteração do art. 102, ADCT, a PEC 241/2016 limita a despesa primária para os próximos anos, a partir de 2017 à despesa realizada no exercício imediatamente anterior corrigida pela variação do Índice Nacional de Preços ao

Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, para o período de janeiro a dezembro do exercício imediatamente anterior.

Ocorre que o art. 104, ADCT, alterado pela mesma PEC dispõe que, a partir do exercício de 2017, as aplicações mínimas de recursos previstos no âmbito da União referente à saúde, que é de no mínimo 15 % (quinze por cento) da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, conforme art. 198, I, § 2º e 3º, da CF/88, e à educação cujo percentual mínimo é de 18 % (dezoito por cento), no âmbito da União e de 25 % (vinte e cinco por cento) no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, da receita resultantes de impostos, compreendida a proveniente de transferências, conforme caput do art. 212, da CF/88, corresponderão, em cada exercício financeiro, às aplicações mínimas referentes ao exercício anterior corrigidas na forma estabelecida pelo art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ou seja, à despesa realizada no exercício imediatamente anterior corrigida pela variação do IPCA, publicado pelo IBGE.

Nesse contexto, entende-se que a PEC 241/2016 congela as aplicações mínimas constitucionais em saúde e educação pelos próximos 20 (vinte) anos e lhes impõem um teto real, não podendo ultrapassar tais valores o que fora aplicado em ano anterior corrigido pelo IPCA. Desta forma, transforma-se o que antes era piso, em teto, uma verdadeira estagnação em valores reais.

Atenta-se para que numa possível retomada de crescimento econômico e consequente expansão na arrecadação, com baixa inflação (IPCA) e Produto Interno Bruto – PIB crescente, a aplicação em saúde e educação, direitos fundamentais sociais, restará prejudicada em razão da correção prevista no art. 102 – ADCT proposta pela PEC 241/2016.

Conclui-se que, com base no princípio da proibição do retrocesso social, em razão da característica da progressividade dos direitos fundamentais sociais, por serem direitos amparados pela aplicação imediata prevista no art. 5º, § 1º da CF/88 e contra os quais não é oponível a cláusula de reserva do possível, acredita-se estar a PEC 241/2016 ferindo o ordenamento constitucional e caso venha a ser aprovada e promulgada, corre-se o risco de um aumento na judicialização da saúde e educação nos próximos 20 (vinte) anos.

[...] as promessas da modernidade entre nós sequer foram minimamente cumpridas e de que o Estado Democrático (e Social) de Direito brasileiro, na

condição de Estado de Justiça material, não passa de um simulacro, transforma a discussão em torno da proibição do retrocesso na esfera dos direitos sociais em tarefa permanente (STRECK, p. 106 *apud* SARLET, 2015, p. 81)

Além disso, vale ressaltar que o Brasil é signatário do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (BRASIL, 1992), na forma do §2º, do art. 5º, da CF/88: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos Tratados Internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”, sendo compromissário do desenvolvimento progressivo dos direitos sociais, econômicos e culturais, em rota de plena e íntegra convergência com o fundamento da dignidade da pessoa humana.

Há algumas lições básicas para se gerir orçamentos, seja no âmbito de uma família, de uma empresa privada ou de um ente estatal: I - não se deve gastar mais do que se ganha (arrecada), II – quando o que se ganha (arrecada) não supri os gastos, deve haver ou aumento de receitas, ou corte de despesas, III – como em momentos de crise há dificuldades para se aumentar receitas, corta-se despesas, IV – ao cortar as despesas, deve-se observar em primeiro plano os gastos com supérfluos (não fundamentais).

Afinal, direito à saúde e à educação são fundamentais em nosso ordenamento constitucional?

3.4 DIREITOS SOCIAIS: JUSTICIALBILIDADE, SEPARAÇÃO DOS PODERES E CASOS CONCRETOS

O paradigma efetivação dos direitos sociais x orçamento público ganha relevância no debate acerca da tutela jurisdicional de tais direitos, quando por meio de ação judicial, pede-se que o Poder Judiciário obrigue o ente público a efetivar um direito social previsto constitucionalmente.

Tal fenômeno (justiciabilidade ou judicialização) ocorre em razão de que a efetivação dos direitos sociais depende, em regra, da realização de políticas públicas, ou seja, dispêndio de recursos por parte do Estado, o que faz com que a proteção de um direito social se dê pela ação estatal, e a violação pela omissão do poder público.

Levar os direitos econômicos, sociais e culturais a sério implica, ao mesmo tempo, um compromisso com a integração social, a solidariedade e a igualdade, incluindo a questão da distribuição de renda. Os direitos sociais, econômicos e culturais incluem como preocupação central a proteção aos grupos vulneráveis (...) As necessidades fundamentais não devem ficar condicionadas à caridade de programas e políticas estatais, mas devem ser definidas como direitos (ASBJORN; ROSAS, 1995, p. 17-18 *apud* PIOVESAN, 2015, p. 65).

Numa realidade voltada à escassez de recursos, custos de direitos e cláusula da reserva do possível e uma crescente demanda pela concretização de direitos sociais, até que ponto pode o Poder Judiciário invadir a seara das políticas públicas e vincular a administração pública no sentido de concretizar os direitos sociais previstos na Carta Constitucional?

Analisa-se algumas decisões do Supremo Tribunal Federal em relação aos direitos à saúde e à educação pela importância dentre os direitos fundamentais sociais que lhes foram dadas na elaboração da Carta Política de 1988, inclusive com instituição de aplicação mínima de recursos garantida constitucionalmente.

Piovesan (2015, p. 58) chama a atenção para algumas decisões que, com fundamento em uma ótica liberal clássica e na cláusula da separação dos poderes, afastam a justiciabilidade do direito à saúde. Por exemplo, a decisão proferida no RE 259.508 AgR/RS, de 08/08/2000, acerca de programa de distribuição gratuita de medicamentos a pessoas carentes portadores do vírus de HIV, em conformidade com acordo do Estado do Rio Grande do Sul e o Município de Porto Alegre. A Suprema Corte entendeu que não lhe cabia controlar critérios de conveniência e oportunidade da Administração para atender demanda da população na área de saúde, sob a justificativa de que seria ofensa ao princípio da separação de poderes. Agravo Regimental não provido.

Será que ocorre o que Streck (2004) aponta como invasão de subsistemas? Será que o Judiciário está judicializando a política? Será que o Judiciário está criando políticas públicas?

Observa-se que tal entendimento com base no princípio da separação dos poderes já se encontra superado, pelo menos nas últimas decisões da Suprema Corte, visto que, o judiciário não interfere na esfera dos outros poderes, nem cria política pública, apenas cumpre o seu dever de guardião da Carta Política e determina o cumprimento de ações governamentais relativas aos direitos fundamentais sociais previstas no texto constitucional, em virtude de uma omissão estatal.

Salienta-se que outros princípios, além o da separação dos poderes, têm sido observados na jurisprudência recente do STF, tais como o da reserva do possível, mínimo existencial, dignidade da pessoa humana, entre outros.

Outras decisões como a STA 91 AL, de 26/02/2007, que suspendeu tutela antecipada que determinou ao Estado de Alagoas o fornecimento de medicamentos necessários para o tratamento de pacientes renais crônicos em hemodiálise e pacientes transplantados, e a SS 3073 RN, de 09/02/2007, que suspendeu a execução da liminar concedida pela desembargadora relatora de Mandado de Segurança, em trâmite no TJ/RN , que determinou àquele ente federado o fornecimento dos medicamentos Mabithera (Rituximabe) + Chop ao impetrante, paciente portador de câncer, nos moldes da prescrição médica (WANG, 2013).

Ambas as decisões foram julgadas pela Ministra Ellen Gracie sendo as primeiras determinando a não obrigatoriedade do Estado em fornecer medicamento ou tratamento pedido, com fundamento na limitação de recursos e da necessidade de racionalização dos gastos para o atendimento de um maior número de pessoas.

Análise recente de Wang (2013) acerca das decisões do STF relativas ao direito à saúde aponta que as questões até 2007 raramente abordavam a reserva do possível, escassez de recursos e custo dos direitos, e quando apareciam eram tratadas de forma muito superficial, apesar da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 45, de 2004, julgada pelo Ministro Celso de Melo, já apontar para uma tendência de mudança de postura da Suprema Corte. A maioria das decisões seguiam o argumento de que a questão financeira era secundária em relação ao direito à saúde que é indissociável do direito à vida.

Porém, a partir de 2007, as decisões superam o paradigma da decisão que predominava anteriormente e passam a analisar o caso concreto e reflexões acerca das consequências econômicas, passando as mesmas a ter um maior espaço nos votos (WANG, 2013, p. 359)

A título exemplificativo, destaca-se a decisão do STF na ARE 745745 AgR/MG, de 02/02/2014, acerca da manutenção de rede de assistência à saúde da criança e adolescente no Município de Belo Horizonte/MG. A decisão confirmou a legitimidade do Ministério Público do Estado de MG para requerer em juízo implementação de políticas públicas por parte do Executivo para assegurar a concretização de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos, como é o caso do direito à saúde.

Afirmou que o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais sem que isso configure violação ao princípio da separação de poderes. Ademais, tratou de negar a invocação da “reserva do possível” com vistas a justificar a frustração de direitos previstos na CF/88 voltados à garantia da dignidade humana sob o fundamento de insuficiência orçamentária. Neste sentido foi negado o recurso extraordinário frisando que o acórdão recorrido está em harmonia com diretriz jurisprudencial da Suprema Corte.

Interessante expor a questão da limitação de recursos e o entendimento de que o direito à saúde não é absoluto, posta à tona na decisão da ADPF nº 45, de 2004, que trouxe algumas considerações e inovações importantes em face da jurisprudência já consolidada da Suprema Corte. Segue interessante trecho da decisão:

[...] a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a capacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da reserva do possível – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentabilidade [...] (BRASIL, 2004).

Em relação ao direito fundamental à educação pode-se citar decisão do STF, como a ARE 639337 AgR/SP, de 21/06/2011, a qual nega recurso ao município de São Paulo, obrigando a matricular crianças em unidades de ensino infantil próximas de sua residência ou do endereço de trabalho de seus responsáveis legais, sob pena de multa diária por criança não atendida, sob alguns argumentos tais como: inocorrência de transgressão ao postulado da separação de poderes, obrigação estatal de respeitar os direitos da criança, educação infantil, direito assegurado pelo próprio texto constitucional, art. 208, IV, dever jurídico cuja a execução se impõe ao poder público.

Em outra decisão do STF referente ao direito fundamental à educação, destaca-se ARE 761127 AP, de 24/06/2014, as duas Turmas do Supremo Tribunal Federal possuem entendimento de que é possível ao Judiciário, em situações excepcionais, determinar ao Poder Executivo a implementação de políticas públicas para garantir direitos constitucionalmente assegurados, a exemplo do direito ao acesso à educação básica, sem que isso implique ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento.

Observa-se mais uma vez decisão do STF no sentido de que a o Poder Judiciário ao obrigar o poder público a implementar política pública referente ao direito fundamental à educação, não fere o princípio da separação de poderes.

No que tange a polêmica da justiciabilidade dos direitos sociais, cumpre-se apontar que é de grande relevância analisar cada caso concreto, não fechando os olhos para a realidade financeira do Estado, nem para o ordenamento constitucional pátrio.

Como já apontado anteriormente, não restam dúvidas acerca do respeito à separação dos poderes nos casos analisados, pois, quando há uma inexecução governamental de deveres jurídico-constitucionais, cabe ao Judiciário obrigar o ente omissor a cumprir o que diz o ordenamento constitucional.

3.5 DIREITOS SOCIAIS: CONCRETIZAÇÃO X DESIGUALDADE

Streck (2004) aponta que o Estado Democrático de Direito se assenta em dois pilares: a democracia e os direitos fundamentais, complementa o autor: “Não há democracia sem o respeito e a realização dos direitos fundamentais sociais, e não há direitos fundamentais sociais – no sentido que lhe é dado pela tradição – sem democracia”.

Observa-se que a busca pela concretização dos direitos fundamentais sociais reflete significativamente na concretização do Estado Democrático de Direito, devendo sempre haver esforço estatal neste sentido sob pena de uma desconstrução da própria democracia.

Verifica-se que os Direitos Sociais são vinculados a uma progressividade na promoção do bem-estar social e caracterizados por outorgarem ao indivíduo e, principalmente à coletividade, direitos e prestações sociais estatais, impondo deveres

ao Estado perante a parcela menos favorecida da população. Como anteriormente exposto, são direitos ligados intimamente à igualdade em seu aspecto material.

Questão interessante levantada por Bonavides (2012), diz respeito à natureza e ao grau dos demais direitos fundamentais, em especial os provenientes da herança liberal – os chamados direitos da liberdade, em relação aos direitos sociais.

Apointa o constitucionalista que existem duas correntes, a primeira que afirma a superioridade dos direitos de liberdade sobre os direitos sociais, com base no primado do direito natural e reduzem-se os direitos sociais básicos a matéria de legislação ordinária ou quando muito a um direito trabalhista constitucionalizado.

A segunda corrente entende o contrário, a prevalência da igualdade e dos direitos sociais sobre os direitos de liberdade, sendo tratados com dignidade constitucional de princípios, a qual nos ordenamentos democráticos do Estado social compõe a medula axiológica da Constituição.

Entende-se que não se trata de uma questão de hierarquia, mas sim de complementariedade, como a própria discussão doutrinária aponta na polêmica do uso do termo “gerações” e “dimensões” para a denominação dos novos direitos fundamentais conquistados

Mas em verdade a maior das garantias constitucionais (e não apenas das garantias institucionais) seria indubitavelmente aquela que produzisse os pressupostos fáticos, indispensáveis ao pleno exercício da liberdade, e sem os quais esta se converteria numa ficção, conforme ficou sobejamente demonstrado depois que se ultrapassou a universalidade abstrata dos direitos humanos fundamentais da primeira geração (BONAVIDES, 2004, p. 567)

Interpreta-se na lição de Bonavides (2004) o sentido de que a concretização dos direitos de 2ª dimensão, entre eles os direitos sociais, complementam os direitos de liberdade, na verdade os materializam.

Neste mesmo sentido, aponta Sarlet (2012): “A concretização de tais direitos como educação, saúde, trabalho, proteção e assistência aos desamparados, contribuem para a transição das liberdades formais abstratas, propícias do Estado Liberal, para as liberdades materiais concretas”.

Em suma, observa-se que não se materializa a liberdade por decreto ou lei. Apesar de ser um dos fins do Estado Democrático brasileiro assegurar o direito à liberdade, é difícil, no mundo dos fatos, imaginar que pessoas nasçam livres em dignidade nas palafitas do Recife sem saneamento básico, nos casebres da cidade

de Deus no Rio de Janeiro sem posto médico ou nas casas de taipa do alto sertão nordestino sem direito à educação, por exemplo.

Nota-se que a aplicabilidade imediata dos direitos sociais fundamentais cria condições materiais mais propícias ao aferimento da igualdade real, que por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício da liberdade (BONAVIDES, 2012, p. 375).

Pelos dados pesquisados neste estudo, como por exemplo o avanço no IDH (tabela 3) e a persistência nas desigualdades de rendimento (coeficiente de Gini) do Brasil, surge um questionamento interessante: por qual motivo, mesmo obtendo avanços sociais neste período pós-redemocratização o Brasil continua sendo um país desigual socioeconomicamente?

É fato que o Estado Democrático de Direito inaugurado em 1988 não tem o condão de concretizar todos os direitos sociais positivados no Contrato Social vigente até hoje, da noite para o dia. Nem sequer nessas quase 3 (três) décadas (88-16) o teve.

Os direitos sociais, espinha dorsal do Estado Social de Direito Brasileiro (BONAVIDES, 2004), têm algumas características peculiares, além de promoverem a igualdade e a liberdade, são emancipatórios e os resultados de sua concreção são graduais, desde que respeitado o dever estatal de progressividade na sua implantação.

Observa-se que, talvez a gradação de sua implementação neste período (88-16) não tenha sido a ideal para se promover a diminuição nas desigualdades socioeconômicas, além de que, outros fatores contribuíram para tal.

Vale salientar que no Brasil, de origem patrimonialista e escravista, a propriedade de ativos valiosos tais como, capital físico, terra, educação, ativos financeiros, é historicamente, muito concentrada, contribuindo de forma acentuada nas desigualdades entre ricos e pobres, como afirma Kerstenetzky (2002).

Importante mencionar que mesmo nos países desenvolvidos como Inglaterra, Canadá, EUA, Holanda, França, Alemanha, Noruega, Suécia e Finlândia, por exemplo, as desigualdades de renda estão crescendo, e sem a intervenção do Estado de Bem-Estar, aquele voltado para a concretização dos direitos sociais, as mesmas teriam sido bem maiores (KERSTENETZKY, 2002, p. 658).

Pode-se admitir que com o Brasil não acontece de forma diversa, pois, sem os avanços sociais demonstrados pelo crescimento do IDH (80-13) as desigualdades

apontadas pelo coeficiente de gini poderiam ser ainda maiores, pois a concretização dos direitos sociais tem um papel fundamental na promoção de uma existência digna da parcela menos favorecida da população.

Como já exposto no capítulo 2 desta pesquisa, o IDH é um índice utilizado pela ONU e no seu cálculo leva-se em consideração dados colhidos da educação, saúde e padrão de vida, e o seu crescimento decorre do resultado de políticas públicas voltadas à efetivação dos direitos sociais ligados à educação, saúde, assistência social entre outros.

Pelo que aponta Kerstenetzky (2002), que as desigualdades parecem resistir ao progresso econômico, acredita-se que uma inversão de foco das metas, para o Desenvolvimento Humano (IDH), hoje voltadas mais para o crescimento econômico (PIB), seria relevante ao menos para diminuir o abismo ricos x pobres.

Isso não significa desprezar a importância de se estimular o crescimento econômico, até porque a geração de emprego e renda dependem de uma economia forte e robusta, mas, significa priorizar o desenvolvimento humano de forma que PIB crescente e IDH decrescente ou com baixo crescimento não são interessantes do ponto de vista das desigualdades.

A Organização das Nações Unidas – ONU, no estudo do PNUD 2014, aponta que as iniciativas de combate à pobreza e desenvolvimento humano no mundo mais bem-sucedidas seguiram uma abordagem multidimensional, conjugando: apoio ao rendimento, criação de emprego e alargamento da oferta de cuidados de saúde e educação.

Giffin (2007) alerta para o desmonte do Estado de Bem-Estar Social e avanço das políticas neoliberais.

Se um Estado de Bem-Estar social pode ser definido como modificando as forças do mercado em nome da equidade social, o regime neoliberal é seu oposto, e tem promovido aumento global das desigualdades sociais, junto com uma concentração de capital quase inimaginável (GIFFIN, 2007, p. 1494)

Neste diapasão, entende-se que fatores como o capitalismo globalizado contribuem também de forma contundente na questão das desigualdades, principalmente em países periféricos como os da América Latina, entre eles o Brasil.

Observa-se que, no caso do Brasil, com os avanços quantitativos obtidos, e a ampliação da oferta de saúde e educação, não significa que houve avanços

qualitativos: os serviços de saúde e educação colocados à disposição atendem os anseios dos seus beneficiários? Com a efetivação de tais direitos se promoveu a liberdade concreta dos indivíduos? Já se pode sentir o poder transformador e emancipatório pelos resultados obtidos? Parece ser negativa a resposta em razão da própria colocação do Brasil no índice de Gini apresentado no PNUD 2014.

Saliente-se também a recorrência permanente ao Judiciário na luta contra a proibição do retrocesso social e a inércia do Estado gestor público, dado que traz uma conseqüente conclusão que há uma necessidade de se avançar quanto ao grau de concretude dos direitos fundamentais sociais.

Caminhos que apontam para um mundo mais igualitário perpassam pela nova universalidade dos direitos fundamentais que, como afirma Bonavides (2004) necessitam de um grau mais alto de juridicidade, concretude, positividade e eficácia, não excluindo os direitos da liberdade, pelo contrário, os fortalecendo com as expectativas e pressupostos de melhor concretizá-los mediante a efetiva adoção dos direitos da igualdade e fraternidade.

4. O IMPACTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A ANÁLISE DE UMA POLÍTICA REDISTRIBUTIVA NO BRASIL

Sabe-se que as políticas públicas são os meios para se alcançar a efetivação dos direitos fundamentais sociais previstos na Constituição Federal. É através da execução de políticas públicas que o Estado ampara e protege os socialmente mais fracos e mais pobres, ou seja, aqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente.

É através desses programas de ação governamental que o Estado atua positivamente com vistas a efetivar o direito à educação, à saúde, ao trabalho, à previdência social entre outros direitos sociais, atingindo grupos sociais inteiros, e não apenas indivíduos.

A Constituição Federal de 1988 em sua Ordem Social aponta as diretrizes e os mecanismos que devem ser levados em consideração na implementação das políticas públicas para tornar eficaz os direitos sociais.

Sabe-se também, que existem alguns tipos de políticas públicas que ao longo da história foram implementadas e aperfeiçoadas, tais como as políticas distributivas, regulatórias e redistributivas.

Sendo assim, este capítulo da pesquisa aborda a questão da implantação das políticas públicas, seu papel e impacto na efetivação dos direitos sociais e na desigualdade socioeconômica, além da análise de uma política redistributiva no Brasil e seus impactos.

4.1 O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Como já exposto anteriormente, é sabido que os direitos fundamentais sociais para serem efetivados dependem em regra de uma ação estatal, como por exemplo a promoção da educação básica gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, e às vezes de uma omissão quando por exemplo o Estado se abstém dando liberdade à associação sindical.

Sabe-se também, que os direitos fundamentais sociais vinculam, através do texto constitucional, o Estado e seus poderes Executivo, Legislativo e Judiciário,

na busca de sua efetivação de modo que não há escolha, deve haver ação estatal neste sentido.

Cada poder tem o seu papel previsto na constitucional para efetivar tais direitos fundamentais, o executivo e o legislativo, na elaboração, execução e controle do orçamento e o judiciário na observância da lei e da Constituição, tendo que, mesmo que de modo excepcional, agir quando de uma omissão de outro poder.

A execução do orçamento que cabe ao poder executivo, sob fiscalização do poder legislativo é, em partes, implementada através de políticas públicas, que pode ser assim, de uma forma ampla, conceituada: “É a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 1996, p. 135, *apud* BARCELLOS, 2013, p. 102).

Acrescenta Barcellos (2013) que tal conceito abarca não apenas o agir estatal na prestação de serviços ou o desenvolvimento de atividades executivas diretamente pelo Estado, como também o agir na atuação normativa, reguladora e de fomento, nas mais diversas áreas.

Uma política pública não é um ato isolado nem, menos ainda, a abstenção de praticar determinados atos. Ela consiste numa atividade, conceito técnico elaborado pela mais recente teoria jurídica. Trata-se, com efeito, de uma série de atos, do mais variado tipo, unificados pela comunhão de escopo e organizados num programa de longo prazo (COMPARATO, 2011, p. 351).

Bastante relevante a contribuição de Barcellos (2013) para o entendimento da relação direitos fundamentais, políticas públicas e o seu controle através da análise de alguns elementos:

[...] (i) a Constituição estabelece como um dos seus fins essenciais a garantia e a promoção dos direitos fundamentais; (ii) as políticas públicas constituem o meio pelo qual os fins constitucionais podem ser realizados de forma sistemática e abrangente; (iii) as políticas públicas envolvem gasto de dinheiro público; (iv) os recursos públicos são limitados e é preciso fazer escolhas; logo, em certa medida, (v) a Constituição vincula as escolhas em matéria de políticas públicas e o gasto dos recursos públicos (BARCELLOS, 2013, p. 106)

Entende-se que a Constituição, norma superior do Estado, que possui direitos considerados fundamentais (status diferenciado), pretende produzir efeitos no

mundo dos fatos (efetivação dos direitos sociais), porém, isto não ocorre de uma forma automática, precisa-se do agir estatal (políticas públicas) através dos poderes executivo, legislativo e judiciário, que estão submetidos à própria Lei Maior, em decorrência da noção do Estado de Direito.

Como leciona Ohlweiler (2013), vale enfatizar, principalmente em países periféricos como o Brasil, marcados pelas promessas não cumpridas da modernidade, que as políticas públicas a serem implementadas possuem uma relação de co-pertença hermenêutica com os fundamentos e objetivos constitucionais.

Não se pode ignorar que a Constituição Federal de 1988 conferiu um espaço mais amplo ao direito, e mesmo os escolhidos na política de forma democrática não possuem uma liberdade plena em relação ao “quanto”, ao “em que”, ao “como”, “com que” finalidade no campo das políticas públicas.

Surgem alguns dilemas: por que o Judiciário se intromete num tema tipicamente reservado à deliberação política majoritária, políticas públicas? Se os representantes do executivo e do legislativo já foram submetidos ao controle político-social (eleições) e são quem, em regra, executam as políticas públicas, por que essa intromissão do Judiciário? Este fato, de certo modo, traz prejuízos à democracia?

Apesar de serem decisões típicas da esfera de deliberação democrática e não do direito, as escolhas em matéria de políticas públicas estão vinculadas à Constituição Federal de 1988, não se podendo ignorar a deliberação concretizada na Carta Maior, pois, essa foi a opção formulada pelo Estado Democrático de Direito Brasileiro.

A Constituição Federal chega a tecer detalhes, no campo dos direitos sociais, nos casos do direito à saúde e do direito à educação, do “quanto” se gastar, como é o caso dos artigos 198, §2º e 212, CF/88.

Pelo exposto, entende-se que, quando provocado, deve o Judiciário atuar, mesmo de forma excepcional, no sentido de fazer valer o que está positivado na Constituição em relação aos direitos fundamentais sociais, por alguma inércia ou omissão na execução das políticas públicas.

Inclusive, admite-se que tal atuação do Judiciário fortalece a própria democracia, no sentido característico do princípio da harmonia entre os poderes se utilizando do mecanismo dos freios e contrapesos.

[...] os trabalhos do Legislativo e do Executivo, especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo, se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro (SILVA, 2015, p. 113).

Neste sentido, o Judiciário cumpre apenas a sua atribuição de fazer valer o texto constitucional, atuando também como impulsionador das políticas públicas.

Sabe-se que para agir no sentido de realizar os direitos sociais via serviços públicos e políticas assistenciais o Estado precisa de recursos que advém dos tributos e das contribuições sociais arrecadados para fazer frente as despesas e investimentos públicos. Sabe-se também que recursos são escassos, principalmente em períodos como o atual por qual passa o Brasil, de vulnerabilidade econômica. Importa também salientar que as necessidades humanas no campo social são de certa forma ilimitadas.

Salienta-se que a evolução da carga tributária federal do Brasil deu um salto de 26,1% do PIB em 1996 para 33,5% do PIB em 2014, segundo dados da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento (2015), o que de fato pode-se considerar uma carga alta em relação à qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado.

Entende-se que no cenário atual, ou ainda, no curto e médio prazo, difícil imaginar uma aceitação por parte da sociedade, já bastante sacrificada, um aumento da carga tributária no Brasil.

Sendo assim, o emprego eficiente dos recursos orçamentários para que se possa atingir o maior número de pessoas, utilizando-se melhores critérios é o caminho a ser seguido, sendo a eficiência uma imposição jurídica e econômica ao gasto público (TIMM, 2013).

A eficiência que foi inserida no texto constitucional como princípio administrativo pela Emenda Constitucional nº 19/98, no artigo 37, pode ser assim definida: “Eficiência significa a aptidão para obter o máximo ou melhor resultado ou rendimento, com a menor perda ou o menor dispêndio de esforços; associa-se à noção de rendimento, de produtividade; de adequação à função” (ZYLBERSZTAJN, 2005, p. 83 *apud* TIMM, 2013, p. 54).

Complementa TIMM (2013): “É a busca pelo ótimo, evitando-se o desperdício na utilização de recursos”.

Vale salientar que alguns aspectos podem prejudicar a promoção dos direitos fundamentais sociais através das políticas públicas como a corrupção, a ineficiência e o clientelismo, que geralmente ocorrem quando da ausência de um controle social (BARCELLOS, 2013, p. 110).

Posto isso, verifica-se como aponta Timm (2013, p. 55), que a corrupção é um complicador à efetivação dos direitos sociais via políticas públicas, embora esteja o Brasil em níveis de corrupção mediano comparado a outros países em desenvolvimento, porém, por si só, não é a sua equalização que resolverá o problema das injustiças sociais, afetando no máximo não mais que 10% no percentual de crescimento do PIB e da redistribuição da riqueza.

Discorda-se do autor quando do não destaque a celeuma chamada corrupção. Por mais que, por si só, o impacto da corrupção não seja tão relevante, há de se convir que sem este, sendo obviamente os recursos transferidos para as políticas públicas sociais, estar-se-ia num grau acima do que estamos hoje em relação a concretização dos direitos sociais. Enfatiza-se a importância da progressividade nas conquistas sociais, por menor que sejam, são impactantes na concretização das liberdades concretas.

Pode-se dizer que Políticas públicas acompanhadas de corrupção ferem o princípio administrativo-constitucional da eficiência, já que a corrupção é um desperdício em detrimento do ótimo resultado.

Outro obstáculo que dificulta a promoção dos direitos sociais é o clientelismo que ocorre quando se desvia a finalidade de determinada política pública direcionando-a para a troca de favores. Geralmente troca-se um direito por um voto. Apesar de se gozar das benesses de determinado direito fundamental social, o resultado alcançado pelo clientelismo não gera uma liberdade concreta para o beneficiário, já que o mesmo fica vinculado ao agente político, burlando o próprio sistema democrático baseado no voto livre.

Barcellos (2013) acerca dos efeitos da mitigação dos direitos fundamentais alerta:

[...] o gozo minimamente adequado dos direitos fundamentais, ou de pelo menos alguns deles, é indispensável para o funcionamento regular da democracia [...] o sistema de diálogo democrático não tem como funcionar

adequadamente se os indivíduos não dispõem de condições básicas de existência digna (2013, p. 108, 109).

Tais efeitos contribuem negativamente na participação do procedimento de deliberação democrática, tanto no processo político quanto no diálogo do espaço público, já que os indivíduos não têm condições de exercer sua liberdade (BARCELLOS, 2013, p. 108).

Conclui-se que ação estatal através das políticas públicas sociais eficientes e racionais, que evitem desperdícios e gastos com áreas não prioritárias, que tenham como base a tríade otimização de planejamento, eleição de prioridades que maximizem a utilização social e uma monitoração permanente dos resultados, tende a impactar a concretização dos direitos sociais, contribuindo de forma direta ao próprio funcionamento da democracia.

4.2 POLÍTICA REDISTRIBUTIVA NO BRASIL: ANÁLISE DE UM RUMO

A injustiça socioeconômica enraizada na estrutura político-econômica da sociedade em processos e práticas que sistematicamente prejudicam alguns grupos em detrimento de outros, é caracterizada pela exploração, marginalização econômica e privação a um padrão material adequado de vida (FRASER, 2001, p. 249-251).

Como já apontado anteriormente, o Brasil tem um histórico de concentração dos mais valiosos ativos, como capital, terra, educação, ativos financeiros, nas mãos de uma minoria. Os índices de desigualdade de renda, também anteriormente exposto (PNUD, 2014), permanecem em grau elevado e somente são comparados aos de países de economias frágeis da África e da América Latina.

Por mais que se tenha avançado com a implementação de algumas políticas públicas sociais que surtiram efeito nos resultados do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH nos últimos anos, o país continua numa posição (79^a) nada honrosa em relação aos outros países pesquisados pela ONU (PNUD, 2014).

Kerstenetzky (2002) aponta como uma possível solução para combater a concentração de renda a promoção de uma política redistributiva voltada para a educação pública, crédito subsidiado, saúde pública, reforma agrária, etc.

De outra forma Timm (2013), entende ser a melhor maneira de redistribuir renda o caminho da tributação, aponta o autor que se trata da forma mais eficiente,

pois, é conduzida pelo Executivo, cuja a atuação permite serem atingidas classes indeterminadas e gerais de pessoas.

[...] a justiça distributiva via direito privado tende a exigir sempre uma ação judicial (seja coletiva, seja privada). Um sistema de redistribuição de renda que faz necessário o recurso a um tribunal é uma forma ineficiente e dispendiosa de política pública e social, pois ela faz depender a implementação de um direito de um procedimento longo, necessariamente custoso para a sociedade e para o indivíduo litigante (TIMM, 2013, p.58).

Observa-se que o autor não compartilha com políticas redistributivas via direito privado, em razão da ineficiência e dispêndio dispensado, corroborando com a solução tributária.

As políticas públicas redistributivas se caracterizam pela distribuição de bens ou serviços a segmentos particularizados da população por intermédio de recursos oriundos de outros grupos específicos. Deve-se alertar que no caso do Brasil há de se reconhecer uma reparação histórica, sendo de fundamental importância quando da implementação de qualquer política redistributiva, a remediação contra o não-reconhecimento que promova reciprocidade e solidariedade.

Pelo exposto, acredita-se que para o alcance de resultados satisfatórios, num país com as características do Brasil e com vistas a uma diminuição da desigualdade socioeconômica, uma política redistributiva ampla, que contemple o reconhecimento, deve-se ter como base: (i) geração de oportunidades iguais para todos, (ii) remédios transformativos: pautados pelas seguintes dimensões: (ii.i) educação e saúde pública com metas progressivas, (ii.ii) reforma tributária com ênfase na progressividade, (ii.iii) programas de transferências de renda (reconhecimento) e (ii.iv) reforma agrária com monitoração permanente.

O alargamento da oferta de saúde e educação, com investimentos progressivos e que busque aproximar do ponto de vista qualitativo o público do privado é *conditio sine qua non* para se obter o sucesso numa política redistributiva, pois, os resultados causam impactos comprovados pelo PNUD 2014 no combate à pobreza e no desenvolvimento humano. Além disso, saúde básica e educação fundamental fazem parte dos bens mais valiosos do cidadão e compõem o que Barcellos (2013) aponta como mínimo existencial, são direitos emancipatórios e transformadores e tendem a igualizar situações desiguais, contribuindo assim com as liberdades concretas do indivíduo.

Posto isso, no caso do Brasil apesar dos avanços obtidos na oferta (quantitativo) de saúde e educação para as camadas mais carentes nas últimas décadas, chama-se a atenção para o dever de compromisso com a progressividade dos investimentos nestas áreas para que se tenham também ganhos qualitativos que tragam resultados concretos e transformadores.

Pode-se dizer também que hoje a sociedade brasileira é desigual na distribuição de deveres quando o assunto é carga tributária, o que pode ser verificado com os dados do relatório da Receita Federal “Carga Tributária no Brasil 2013 – Análise por tributos e base de incidência”, da tabela abaixo:

TABELA 4: Participação, base de incidência, na arrecadação total, Brasil, 2013.

Tipos de Base	Percentual total da arrecadação (%)
Tributos sobre renda	18,10%
Tributos sobre folha salários	24,98%
Tributos sobre propriedade	3,93%
Tributos sobre bens e serviços	51,98%
Tributos sobre transferências financeiras	1,67%
Outros tributos	0,04%

Fonte: Receita Federal. Disponível em: < <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2013.pdf> >

Observa-se pelo exposto na tabela acima que a participação do total arrecadado em tributos no Brasil no ano de 2013 em relação aos tributos sobre bens e serviços (consumo) ultrapassam os 50%, justamente os chamados tributos indiretos que recaem sobre as classes sociais mais populares. Enquanto isso, os tributos sobre propriedade, não ultrapassam 4% do percentual total da arrecadação.

Conclui-se que no Brasil, proporcionalmente, a parcela da população menos favorecida economicamente contribui mais na arrecadação de tributos em relação a outra parcela com níveis de renda e acúmulo de propriedades maiores.

Outro dado interessante do relatório da Receita Federal “Carga Tributária no Brasil 2013 – Análise por tributos e base de incidência”, diz respeito à comparação do Brasil com os países membros da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE quanto ao percentual da carga tributária em relação ao PIB. O Brasil encontra-se com uma carga tributária de 35,9% do PIB, pouco acima da média dos países membros, que é de 35,5%.

Observa-se também que os países que ocupam o topo da tabela “percentual carga tributária / PIB”, são países que estão à frente do Brasil no Índice de desenvolvimento Humano – IDH (PNUD, 2014), tais como: Dinamarca - 48%/PIB – IDH (10º), França – 45,3%/PIB – IDH (20º), Itália – 44,4%/PIB – IDH (26º), Suécia – 44,3% - IDH (12º), Finlândia 44,1%/PIB – IDH (24º).

Situação interessante diz respeito ao Chile, país da América do Sul, que possui uma baixa carga tributária com apenas 20,8% do PIB, porém, encontra-se bem à frente do Brasil (79º) no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (PNUD, 2014), na posição 41ª.

Vale expor outros comparativos realizados pelo relatório da Receita Federal “Carga Tributário no Brasil 2013 – Análise por tributos e base de incidência”, como por exemplo quando se compara os outros membros da OCDE com o Brasil em relação à tributação por base de incidência.

Com a base “renda, lucro e ganho de capital” o Brasil tributa menos que a média da OCDE, 6,4% do PIB, ficando na penúltima colocação a frente da Turquia, de um total de 25 (vinte e cinco) países-membro, estando no topo os países da Europa Nórdica, Dinamarca (29,6% do PIB), Noruega (20,3% do PIB), Islândia (17% do PIB), Suécia (15,5% do PIB) e Finlândia (15,2% do PIB).

Com a base “folha de salários, inclusive previdência” o Brasil se encontra com 9,2% do PIB, um percentual pouco abaixo da média da OCDE que é de 9,8% do PIB. De modo similar, com a base “propriedade”, o Brasil também se encontra com percentual pouco abaixo da média da OCDE, de 1,4% do PIB, contra 1,9% do PIB.

Porém, quando se trata da base “bens e serviços” o Brasil ocupa o topo da lista com 18,8% do PIB no comparativo com os outros países-membros da OCDE.

Pelo exposto observa-se o quanto se faz necessária uma reforma tributária qualitativa onde se promova uma justiça redistributiva com base na progressividade dos tributos, pois, diferentemente dos países da Europa Nórdica que com uma alta carga tributária em relação ao PIB priorizam a tributação na base “renda, lucro e ganho de capital” e apresentam alto IDH e baixa concentração de renda, o Brasil concentra a sua tributação na base “bens e serviços” o que penaliza a parcela mais vulnerável da sociedade, resultando por conseqüente mais desigualdade.

Verifica-se a inércia estatal quando há na própria CF/88 a previsão para se criar o imposto sobre grandes fortunas por meio de lei complementar desde a sua

promulgação e no transcorrer dessas quase 3 (três) décadas não houve ação política neste sentido.

Art. 153 Compete à União instituir imposto sobre:

[...]

VII – grandes fortunas, nos termos de lei complementar (BRASIL, 1988).

A via tributária apontada por Timm (2013) tende a ser realmente um caminho eficiente e de menor custo, porém, não pode ser o único caminho a ser seguido.

Vale também salientar a importância dos programas de transferências de renda no impacto das desigualdades, inclusive com elogios no PNUD 2014 ao programa brasileiro Bolsa-Família, que com um custo relativamente baixo em relação ao PIB conseguiu tirar milhões de famílias da linha da extrema pobreza.

Importante alertar para os programas redistributivos afirmativos (Fraser, 2001), que visam solucionar injustiças econômicas, porém deixam intacta a estrutura (político-econômica) que gera desvantagens de classe, ocasionando injustiças de reconhecimento.

Acerca do debate das injustiças socioeconômicas e da questão da redistribuição e do reconhecimento, Fraser (2001) enfatiza a importância de remédios redistributivos transformativos que revejam distribuições injustas por meio da transformação das estruturas político-econômicas.

Remédios transformativos reduzem desigualdade social sem criar classes estigmatizadas de pessoas vulneráveis percebidas como beneficiárias de vantagens especiais. Tendem, assim, a promover reciprocidade e solidariedade nas relações de reconhecimento. Dessa forma, uma abordagem voltada para a revisão das injustiças redistributivas pode ajudar a solucionar injustiças de reconhecimento (FRASER, 2001, p. 270-271).

Neste sentido, importante apontar que programas de transferências de renda, por si só, tendem a contribuir para uma diminuição nas desigualdades, porém, se não acompanhado de remédios transformativos não legitimam (reconhecimento) os seus beneficiários perante a outra parcela da sociedade na participação do debate democrático, não somente no agir do voto, mas também na participação nas deliberações políticas no dia-a-dia da democracia.

Uma política redistributiva num país como o Brasil, de origens rurais e de concentração do ativo “terra” (grandes latifúndios) nas mãos de poucos, deve enfrentar também a questão agrária, com fins a contribuir com a diminuição das desigualdades.

A Lei nº 4504/64, Estatuto da terra, dispõe no §1º, do art. 1º, *in verbis*:

Art. 1º [...]

§1º Considera-se reforma agrária o conjunto de medidas que visem a promover a melhor divisão da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade (BRASIL, 1964).

De acordo com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, a reforma agrária proporciona desconcentração e democratização da estrutura fundiária, produção de alimentos básicos, geração de ocupação e renda, combate à fome e à miséria, interiorização de serviços públicos básicos, redução da migração campo-cidade, promoção da cidadania e da justiça social, diversificação do comércio e dos serviços no meio rural e democratização das estruturas de poder, ponto crucial para a obtenção de resultados nas políticas redistributivas transformativas do ponto de vista do reconhecimento (FRASER, 2001).

Números apresentados pelo INCRA mostram a amplitude do programa de reforma agrária no Brasil: 1.346.798 famílias assentadas desde o início do Programa Nacional de Reforma Agrária, 977.039 de famílias vivem atualmente em assentamentos e áreas reformadas, 9.340 assentamentos criados e 88.819.725 hectares de área reformada.

Observa-se que tais medidas apresentadas na política pública redistributiva proposta em questão nada mais pretende que colocar em prática o que Ralws (2000) denominava de justiça distributiva: igualdade de oportunidades para todos.

Pelo exposto, conclui-se que a forma como os direitos sociais são efetivados podem alterar os seus impactos nas desigualdades socioeconômicas. Por exemplo, a efetivação de direitos sociais por meio do clientelismo não é sustentável em relação aos impactos nas desigualdades. Num primeiro momento os beneficiários gozam da concreção de determinados direitos que até afetam na diminuição das desigualdades, porém esta forma distorcida de se efetivar direitos corrige os resultados indesejáveis sem alterar a estrutura que os gera afetando o diálogo democrático, pois não concretiza a liberdade do indivíduo.

A implantação de uma ampla política redistributiva no Brasil com base na geração de oportunidades iguais para todos, com a utilização de remédios transformativos, que contemple investimentos progressivos em saúde e educação pública, promova uma reforma tributária no injusto sistema de arrecadação atual pautada pela progressividade, como também concretize uma reforma agrária com monitoração permanente dos resultados, e fomente um programa de transferência de rendas com ênfase no reconhecimento, tende a corrigir as distorções históricas que gerou a concentração de ativos, conseqüentemente tendo impacto na diminuição das desigualdades de forma sustentável, pois, modificam a estrutura político-econômica retirando os beneficiários de uma marginalização econômica, promovendo reciprocidade e solidariedade nas relações *inter* classes, além de trazê-los para o debate nas deliberações do dia-a-dia democrático.

CONCLUSÃO

O fato de o Brasil coexistir num ambiente democrático desde 1985, ano da posse e exercício do primeiro Presidente da República civil pós ditadura militar, conquistar avanços sociais e conviver num clima favorável do ponto de vista econômico ao longo dessas pouco mais de 3 (três) décadas, e mesmo assim apresentar desigualdades socioeconômicas acentuadas foi um ponto relevante para o início da pesquisa.

O problema apresentado no presente estudo foi: a ineficiência do Estado na concretização dos direitos fundamentais sociais afeta a questão das desigualdades socioeconômicas persistentes no Brasil pós-redemocratização?

Durante o decorrer da pesquisa buscou-se analisar se o fato desigualdades socioeconômicas persistentes no Brasil pós-democrático era impactado quando da concretização dos direitos sociais por parte do Estado implementada na forma de uma política pública redistributiva.

Num primeiro momento buscou-se contextualizar o Brasil no período 85-16, perpassando pelos aspectos políticos, sociais e econômicos, inclusive explorando alguns dados socioeconômicos relevantes apresentados no PNUD 2014, além de se analisar o cenário e as perspectivas da democracia do século XXI.

Chegou-se à conclusão nesta primeira parte da pesquisa que o Brasil conquistou a sua democracia formal, ou seja, soberania popular exercida pelo sufrágio universal, onde são escolhidos através do voto direto e secreto os nossos representantes, porém, com os índices socioeconômicos apresentados no PNUD 2014 e a confirmação de ser o país um dos mais desiguais do mundo, observou-se que há um longo e sinuoso caminho a percorrer quando o assunto é democracia substancial.

Num segundo momento, foi-se realizado um profundo estudo acerca dos direitos fundamentais sociais, desde a sua origem até a Constituição Federal de 1988, a sua relação com os orçamentos e o choque de princípios proibição do retrocesso social x separação dos poderes, mínimo existencial x reserva do possível, entre outros, assim bem como casos concretos no STF, e por fim os seus impactos nas desigualdades socioeconômicas.

Verificou-se que, no Brasil, os avanços sociais em termos quantitativos não foram traduzidos em avanços qualitativos, constatado pelo resultado do índice de Gini

no PNUD 2014, permanecendo o país ainda entre um dos mais desiguais do mundo. Observou-se também uma lacuna entre o grau alcançado e o grau almejado em relação a concreção dos direitos fundamentais sociais quando se percebe a permanente judicialização na luta contra a proibição do retrocesso social. Confirmou-se por fim, nesta parte da pesquisa, a necessidade de uma nova universalidade dos direitos sociais que sejam implementados por um Estado capaz de juridicidade e concreção de preceitos e regras que garantam tais direitos.

Na terceira e última parte da pesquisa foi averiguado os impactos da implantação de uma política pública redistributiva promovida pelo Estado na diminuição das desigualdades socioeconômicas do Brasil.

Constatou-se que em razão da histórica concentração de ativos valiosos nas mãos de poucos, uma política redistributiva, pautada pelo objetivo de geração de oportunidades iguais para todos, acompanhada de remédios transformativos e implantada com base em 4 (quatro) dimensões, investimentos progressivos em saúde e educação com vistas a aproximar qualitativamente o público do privado, reforma tributária com vistas a corrigir as injustiças do sistema de arrecadação atual baseada na progressividade, programa de transferência de renda que enfatize o reconhecimento e por fim, reforma agrária com monitoração dos resultados, tende a reparar injustiças socioeconômicas e contribuir na diminuição das desigualdades no Brasil, pois modificam a estrutura político-econômica, além de combater formas de não reconhecimento.

Pelo exposto, pode-se afirmar que a premissa levantada no início da pesquisa de que a concretização dos direitos fundamentais sociais por parte do Estado implantada por meio de uma política redistributiva tende a contribuir com a diminuição das desigualdades socioeconômicas persistentes no Brasil pós-redemocratização foi confirmada, na medida em que a forma de efetivação de tais direitos fundamentais apresentada no estudo trabalha em várias frentes elegendo, assim como os países da Europa nórdica o fazem (PNUD, 2014), educação e saúde como prioridade, enfrentando a questão tributária com vistas a aplicação de uma igualdade material do ponto de vista arrecadatário fazendo com que os mais fracos e vulneráveis contribuam proporcionalmente menos, combatendo os grandes latifúndios e terras improdutivas na promoção de uma justiça social agrária e por fim, implementando um programa de transferência de rendas que tenha contrapartidas e

visse transformar o beneficiário em um cidadão digno que possa produzir, trabalhar e participar das deliberações democráticas.

Posto isso, verifica-se que a forma de efetivação dos direitos sociais apresentada que parte da premissa de desconcentração de ativos valiosos, repara injustiças socioeconômicas históricas, abraçada com o princípio da igualdade material, tende a gerar oportunidades iguais que refletem por consequente numa diminuição das desigualdades.

Importante saber interpretar alguns dados apresentados na pesquisa como por exemplo a verificação dos países que ocupam o topo nas questões relacionadas à desigualdade de renda e ao IDH. Os países da Europa nórdica, por exemplo, podem servir de modelo, pois, possuem em sua agenda política o combate às desigualdades (política de redistribuição de riquezas), baixos índices de corrupção, promovem um Estado de Bem-Estar universalista, elevada despesa pública em saúde e educação (PNUD, 2014), priorizam tributar a base “renda, lucro e ganho de capital” (OCDE).

É fato que a realidade histórica, política, social, econômica, cultural e geográfica do Brasil é bem diversa em relação às nações europeias nórdicas, porém, adaptando-se às realidades do nosso país, o modelo europeu nórdico pode sim servir de base para o início de uma mudança de rumo. Não se deve tratar a relação entre os índices apresentados no PNUD 2014, as políticas adotadas pelos países e o sistema tributário de cada nação como mera coincidência.

Destarte, qual seja o caminho escolhido pelo Brasil, este deve estar permeado pelo espírito democrático, pois, a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) aponta que a democracia é o único regime político compatível com o pleno respeito aos direitos humanos, consequentemente, com o pleno respeito aos direitos fundamentais. Democracia e direitos fundamentais sociais estão entrelaçados, não existe um sem o outro (Streck, 2013). Estados despóticos e ditaduras não tem o condão de efetivar os direitos sociais em sua essência, pois, tais direitos nasceram para promover não somente a igualdade, mas também, as liberdades concretas dos indivíduos, fato impossível de se verificar nos regimes apontados.

Como afirma Bonavides (2004), entre os séculos VXIII e XX a humanidade passou por duas grandes revoluções, a primeira foi a revolução da liberdade e da igualdade, a segunda foi a revolução da fraternidade e do Estado social. Percebe-se

que a segunda revolução apontada pelo autor ainda não se concretizou, contribuindo para tal fato o nível de desigualdade hoje vista no mundo.

Destaca-se a importância de o Brasil promover o Estado Social do século XXI, aquele voltado para a sociedade, com ênfase nos direitos fundamentais, chave para a democracia do futuro.

Por todo o exposto nesta pesquisa de uma forma multidisciplinar, contemplando áreas como o Direitos Humanos, Constitucional, Administrativo, Econômico, Tributário, Financeiro e Orçamentário, Ciência Política, Sociologia, Filosofia Política, História Contemporânea, Economia e Gestão Pública, trabalhando temas tão relevantes como Democracia, Direitos Sociais e Desigualdades econômicas, este trabalho pode contribuir na disseminação, entre os alunos da Faculdade Damas, de outros estudos voltados para a temática em questão.

Tal estudo apresenta não só um alerta à sociedade, como também uma reflexão: com qual Brasil iremos nos deparar no futuro? Um Brasil desigual como o de hoje, ou um Brasil que consiga retirar da vulnerabilidade milhões de seus cidadãos lhes dando dignidade para que se transformem em sujeitos ativos da construção do seu próprio destino? É certo que justiça socioeconômica deve estar contida na agenda política do país caso seja este o caminho escolhido: combate às desigualdades.

REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. - 41. ed. São Paulo: Globo, 2001.

BARBOSA, Ana P. C. **A Legitimação dos Princípios Constitucionais Fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **Estado, Governo, Sociedade**; para uma teoria geral da política. - 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES. Paulo. **Ciência Política**. - 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

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

_____. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. - 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 05 de Outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 10 nov. 2015.

_____. **Decreto-Lei nº 591**. 06 de julho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm> Acesso em 04 nov. 2016

_____. **Estatuto da Terra**: lei nº 4504, de 30 de novembro de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504compilada.htm>. Acesso em: 03 nov. 2016;

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF. Relator: Celso de Mello. Agravante: Partido da Social Democracia Brasileiro. Agravado: Presidente da República. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/343_204%20ADPF%202045.pdf>. Acesso em 18 set. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 745745/MG. Segunda Turma. Relator: Celso de Mello. Agravante: Estado de Minas Gerais. Agravado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7516923>>. Acesso em 18 set. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 639337/SP. Segunda Turma. Relator: Celso de Mello. Agravante: Município de São Paulo. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>>. Acesso em 12 out. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 761127/AP. Segunda Turma. Relator: Roberto Barroso. Agravante: Estado do Amapá. Agravado: Ministério Público do Estado do Amapá. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25069432/recurso-extraordinario-com-agravo-are-761127-ap-stf>>. Acesso em 12 out. 2016.

CANOTILHO, José J.G.; CORREIA, Marcus O. G.; CORREIA, Érica P. B. (Coord.). **Direitos Fundamentais Sociais**. - 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

COMPARATO, Fábio K. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Rumo à Justiça**. - 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

COURI, Daniel V.; BIJOS, Paulo R. S. **Breve análise sobre a PEC 241/2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal**. Orçamento em discussão. Brasília. N. 26, 2016. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/521801/OED0026.pdf?sequenc e=1>>. Acesso em: 06 nov. 2016.

FICO, Carlos. **História do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora Contexto, 2015.

FURTADO, Celso. **Em busca de um novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea**. – 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **Formação Econômica do Brasil**. – 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GIFFIN, Karen M. **Financeirização do Estado, erosão da democracia e empobrecimento da cidadania: tendências globais?** Ciência e Saúde coletiva. Rio de Janeiro. v. 12, n. 6, p. 1491-1503, nov. 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**, volume I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**, volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HOLANDA, Sérgio B. de. **Raízes do Brasil**. - 27 ed. São Paulo: Cia das Letras, 1987.

KERSTENETZKY, Célia L. **Por que se importar com a desigualdade**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 649-675, 2002.

MARANGONI, Gilberto. **Anos 1980, década perdida ou ganha?** Desafios do Desenvolvimento, São Paulo, ano 9, ed. 72, 15 jun. 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2759:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 28 mai. 2016.

MELO, Celso A. B. de. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais.** – 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

RAWLS, Jonh. **Uma Teoria de Justiça.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Sustentar o Progresso Humano:** reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência. Nova York: 2014. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2014_pt_web.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2016.

SANTANA, Iraílson C. (Org.) **Estudos Tributários:** Carga Tributária no Brasil 2013: análise por tributos e bases de incidência. Brasília: 2014. Disponível em: < <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2013.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

SARLET, Ingo W. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2012.

_____. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.** Porto Alegre: Livraria do advogado, 2010.

_____; TIMM, Luciano B. (org.) **Direitos Fundamentais orçamento e “reserva do possível”.** - 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

SILVA, José A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** – 38. ed. São Paulo: Malheiros Editoras, 2014.

SOUZA, Jessé. (org.) **Democracia hoje:** novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora Unb, 2001.

STRECK, Lênio; MORAIS, José L. B. de. **Ciência Política e Teoria do Estado.**

_____. **Jurisdição Constitucional e hermenêutica:** uma nova crítica do direito. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização** – 7 ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

_____. **Os Argonautas da Cidadania:** a sociedade civil na globalização – Rio de Janeiro: Record, 2001.