

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO
PRÓ-REITORIA ACADÊMICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
DOUTORADO EM DIREITO**

**DECLÍNIO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS, NEOLIBERALISMO
E A CRISE DA DEMOCRACIA NO BRASIL**

EVERTON GONÇALVES MORAES

RECIFE

2025

EVERTON GONÇALVES MORAES

**DECLÍNIO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS, NEOLIBERALISMO
E A CRISE DA DEMOCRACIA NO BRASIL**

Tese apresentado à Banca Examinadora do Doutorado em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de Concentração: Direito, Processo e Cidadania.

Linha de Pesquisa: Jurisdição, Cidadania e Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Ferreira Santos

RECIFE

2025

M827d

Moraes, Everton Gonçalves.

Declínio dos direitos fundamentais sociais,
neoliberalismo e a crise da democracia no Brasil /
Everton Gonçalves Moraes, 2025.

235 f. : il.

Orientador: Gustavo Ferreira Santos.

Tese (Doutorado) - Universidade Católica de
Pernambuco. Programa de Pós-graduação em Direito.
Doutorado em Direito, 2025.

1. Brasil. Constituição (1988). 2. Direitos sociais.
3. Democracia. 4. Neoliberalismo. I. Título.

CDU 342.7


Luciana Vidal - CRB-4/1338

EVERTON GONÇALVES MORAES


**DECLÍNIO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS, NEOLIBERALISMO
E A CRISE DA DEMOCRACIA NO BRASIL**

Tese apresentado à Banca Examinadora do Doutorado em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.


Recife, PE, 04 de novembro de 2025

Documento assinado digitalmente
 **GUSTAVO FERREIRA SANTOS**
Data: 03/12/2025 15:38:48-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>


Prof. Dr. Gustavo Ferreira Santos
Orientador – Presidente da Banca

Documento assinado digitalmente
 **JOAO PAULO FERNANDES DE SOUZA ALLAIN TEIXEIRA**
Data: 03/12/2025 14:19:56-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>


Prof. Dr. João Paulo Fernandes de Souza Allain Teixeira
Examinador interno

Documento assinado digitalmente
 **GLAUCO SALOMAO LEITE**
Data: 03/12/2025 15:22:08-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>


Prof. Dr. Glauco Salomão Leite
Examinador Interno

Documento assinado digitalmente
 **MARCELO LABANCA CORREA DE ARAUJO**
Data: 03/12/2025 15:33:00-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Marcelo Labanca Corrêa Araújo
Examinador Interno

Documento assinado digitalmente
 **MARIA LUCIA BARBOSA**
Data: 03/12/2025 11:57:20-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Maria Lucia Barbosa
Examinadora Externa (UFPE)

Documento assinado digitalmente
 **LITON LANES PILAU SOBRINHO**
Data: 03/12/2025 09:33:44-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho
Examinador Externo (UNIVALI)

Não existe democracia com a fome, nem desenvolvimento com a pobreza, nem sequer justiça na iniquidade.

Papa Francisco

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela oportunidade de concretizar um dos maiores sonhos da minha vida pessoal e profissional: a conclusão do Doutorado. Sem fé, nada sou. É a providência divina que tem guiado cada um dos meus passos, pois, como costume dizer, posso não saber o que pedir, mas Deus sempre sabe o que e por que conceder.

Ao mesmo tempo, expresso minha profunda gratidão ao meu orientador, Prof. Dr. Gustavo Ferreira Santos, que, mesmo diante de minhas ausências, acreditou no desenvolvimento deste trabalho e sempre foi preciso em suas ponderações e orientações. Ao senhor, Professor Gustavo, registro meu mais sincero e respeitoso agradecimento.

À minha esposa, Profa. Dra. Ana Paula da Cruz, companheira de vida, parceira nesta incrível aventura do viver e minha maior inspiração acadêmica, te agradeço pela paciência, pela compreensão e pelo apoio incondicional em todos os momentos. A ti dedico este trabalho e esta conquista, que são também teus. Obrigado por tudo e por tanto. Te amo!

À minha filha, Ana Clara, minha primogênita e uma das grandes razões do meu existir, agradeço por ser fonte diária de inspiração e motivação. É por você que luto todos os dias. E ao meu filho, Emanuel Saulo, meu caçula, agradeço por ser minha outra razão de viver, por me impulsionar a ser um ser humano e um pai melhor. Obrigado, meus filhos, por perguntarem sempre, com ternura: “Papai, já terminou a tese?”. Vocês são minha maior fonte de energia, minha razão de viver, de pensar e de lutar por um mundo mais justo e solidário.

À minha mãe, Gilda Moraes, agradeço por ter segurado minha mão quando criança, ajudando-me nas lições de casa e nas lições da vida, mesmo quando isso adentrava pela madrugada. Guardo com carinho essa lembrança. Ao meu pai, que sempre incentivou a mim e a meu irmão nos estudos, mesmo nos dias mais difíceis, levando-nos de volta à escola na pequena Bom Jesus – PB, expresso meu eterno reconhecimento. Obrigado, pai e mãe. Sou o que sou porque vocês sonharam e dedicaram suas vidas a isso, mesmo diante de tantas provações. É por vocês e graças a vocês que hoje estou aqui. Amo vocês!

Ao meu irmão, Prof. Leandro Moraes, que em breve também defenderá sua tese, agradeço pela inspiração e pelo exemplo de determinação e coragem. Juntos, demonstramos que os filhos de um humilde comerciante e de uma dedicada dona de casa, que enfrentaram inúmeros desafios para sustentar a família, puderam alcançar o título de doutores. Obrigado, meu irmão. Amo você.

Aos meus sogros, Prof. Francisco Pereira e Dona Fátima Cruz, agradeço pela bênção de tê-los em minha vida. Seus conselhos, apoio incondicional e amor, me fazem sentir a presença de verdadeiros pais. Sou profundamente grato a Deus por tê-los ao meu lado. Vocês são exemplos de honradez e amor ao próximo, e uma constante fonte de inspiração para mim. Amo vocês!

Aos meus avós maternos, Vô Deca e Vó Socorro, meus heróis e exemplos de vida, agradeço por tudo o que me ensinaram, o amor ao próximo e o valor da boa educação, transmitidos com sabedoria e afeto, mesmo diante de tantos desafios. Obrigado por me fazerem existir e por tudo o que representam em minha vida. Amo vocês infinitamente!

Aos meus avós paternos, Vô Quinco e Vó Luzanira, que hoje intercedem por nós no céu, deixo meu tributo de amor e gratidão. Vô Quinco, o senhor foi sinônimo de honradez e dedicação à família, um dos maiores incentivadores dos estudos entre seus netos. Vó Luzanira, com sua simplicidade e retidão, despertou em nós o amor pela leitura e pela escrita. Que letra linda a senhora tinha! O exemplo e a dedicação de vocês continuam a nos inspirar. Abençoem-nos aí do céu.

Ao meu primo/irmão Raul Holanda, companheiro de todas as horas e parceiro na labuta diária pela docência e pela advocacia. Obrigado por tudo e por tanto, primo.

Às minhas tias de coração, Rosinha, Nevinha e Pocina (in memoriam), agradeço por toda a dedicação e apoio. Vocês moram no meu coração.

À Faculdade Católica da Paraíba (antiga FAFIC), minha casa-mãe, onde iniciei minha trajetória acadêmica e onde hoje exerço minha paixão pela docência, expresso minha eterna gratidão. Quase duas décadas se passaram desde o primeiro dia de aula, como aluno e agora como professor, e continuo nutrindo o mesmo amor e o mesmo desejo de transformar o mundo por meio do

conhecimento. A todos que contribuíram com essa caminhada institucional, o meu muito obrigado.

Em nome das “estrangeiras”, Júlia e Willaine, como carinhosamente nos autodenominamos, por sermos os únicos da turma do doutorado que não residiam em Recife, agradeço a todos os colegas doutorandos com quem tive a honra de compartilhar os espaços e os aprendizados deste notável programa de doutorado da UNICAP.

Aos professores e professoras do PPGD/UNICAP, agradeço pelo privilégio de ter recebido de Vossas Senhorias uma verdadeira partilha do saber jurídico. Foram momentos memoráveis e profundamente enriquecedores. A todos e todas, meu respeito e minha mais sincera gratidão. Obrigado UNICAP.

Por fim, não poderia deixar de agradecer àqueles que considero um dos pontos centrais desta conquista: meus alunos e alunas. Vocês me impulsionam a querer ser melhor a cada dia, humano e profissionalmente. Esta vitória é também de vocês. Muito obrigado!

RESUMO

A presente tese investiga o processo de desmonte dos direitos sociais no Brasil contemporâneo e suas repercussões sobre a integridade do Estado Democrático e Social de Direito. Parte-se da premissa de que a efetividade dos direitos sociais representa condição essencial para a concretização da cidadania substantiva e para a sustentação de uma democracia que não se limite à dimensão formal, mas se realize na vida concreta da população. A pesquisa analisa, sob perspectiva teórico-crítica e empírica, o percurso histórico que conduziu à regressão normativa e institucional iniciada a partir de 2016 até 2022, quando políticas de austeridade fiscal e reformas estruturais de orientação neoliberal passaram a reconfigurar o papel do Estado e a submeter a Constituição de 1988 a um processo de desconstitucionalização progressiva. Examinam-se, nesse contexto, com especial destaque, os impactos da Emenda Constitucional nº 95/2016, da Lei nº 13.467/2017 e da Emenda Constitucional nº 103/2019, interpretadas como as principais expressões normativas de um projeto político de reconfiguração do pacto social de 1988. A análise revela que tais medidas, sob o argumento de estabilização fiscal, resultaram na compressão dos investimentos sociais, na precarização das relações de trabalho e na ampliação das desigualdades, afetando diretamente o acesso a direitos fundamentais sociais. O estudo também demonstra que a racionalidade econômica subjacente a essas reformas produziu uma inversão hierárquica entre o econômico e o social, transformando o orçamento público em instrumento de contenção e não de efetivação de direitos. O trabalho inclui ainda, a análise de algumas decisões do Supremo Tribunal Federal, nas quais se observa uma postura oscilante entre a proteção formal dos direitos sociais e a condescendência com políticas que restringem seu alcance material. Essa ambiguidade revela a disputa de racionalidades jurídicas no interior da própria Corte e expõe a fragilidade da jurisdição constitucional diante de pressões econômicas e políticas. A presente pesquisa, apoiada em dados do IBGE, IPEA, CEPAL e nos relatórios do projeto *Varieties of Democracy* (V-Dem), demonstra correlação entre a redução dos investimentos sociais e a deterioração dos índices de qualidade democrática no

período que envolve seu recorte temporal, evidenciando que o enfraquecimento dos direitos sociais corrobora, em termos concretos, ao enfraquecimento da democracia. Assim, se confirma a tese de que o desmonte das políticas sociais, somado à retração da proteção jurídica dos direitos fundamentais, configura uma forma contemporânea de erosão democrática, em que o Estado mantém suas aparências institucionais enquanto esvazia os mecanismos materiais de inclusão e igualdade. Assim, o fortalecimento dos direitos sociais é reafirmado como condição indispensável para a reconstrução do pacto constitucional e para a retomada de uma democracia substantiva, fundada na dignidade, na justiça social e na efetiva proteção dos mais vulnerabilizados.

Palavras-chave: Constituição Federal de 1988; Direitos sociais; Democracia; Neoliberalismo; Austeridade fiscal.

ABSTRACT

The present thesis investigates the process of dismantling social rights in contemporary Brazil and its repercussions on the integrity of the Democratic and Social Rule of Law. It starts from the premise that the effectiveness of social rights represents an essential condition for the realization of substantive citizenship and for sustaining a democracy that is not limited to its formal dimension, but is instead materialized in the concrete lives of the population. The research analyzes, from a theoretical-critical and empirical perspective, the historical trajectory that led to the normative and institutional regression that began in 2016 and extended until 2022, when fiscal austerity policies and neoliberal-oriented structural reforms began to reconfigure the role of the State and subject the 1988 Constitution to a process of progressive deconstitutionalization. Within this context, particular attention is given to the impacts of Constitutional Amendment No. 95/2016, Law No. 13,467/2017, and Constitutional Amendment No. 103/2019, interpreted as the main normative expressions of a political project aimed at reconfiguring the 1988 social pact. The analysis reveals that such measures, under the argument of fiscal stabilization, resulted in the compression of social investments, the precarization of labor relations, and the widening of inequalities, directly affecting access to fundamental social rights. The study also demonstrates that the economic rationality underlying these reforms produced a hierarchical inversion between the economic and the social, transforming the public budget into an instrument of containment rather than of the realization of rights. The work further includes an analysis of certain decisions of the Federal Supreme Court, in which one observes an oscillating stance between the formal protection of social rights and leniency toward policies that restrict their material scope. This ambiguity reveals the clash of legal rationalities within the Court itself and exposes the fragility of constitutional jurisdiction in the face of economic and political pressures. Supported by data from IBGE, IPEA, CEPAL, and reports from the Varieties of Democracy (V-Dem) project, this research demonstrates a correlation between the reduction of social investments and the deterioration of democratic quality indicators within the examined period, showing that the weakening of social rights concretely contributes to the weakening of democracy.

Thus, the thesis confirms that the dismantling of social policies, combined with the retrenchment of legal protection for fundamental rights, constitutes a contemporary form of democratic erosion, in which the State maintains its institutional appearances while emptying the material mechanisms of inclusion and equality. Therefore, the strengthening of social rights is reaffirmed as an indispensable condition for the reconstruction of the constitutional pact and for the reestablishment of a substantive democracy founded on dignity, social justice, and the effective protection of the most vulnerable.

Keywords: 1988 Federal Constitution; Social rights; Democracy; Neoliberalism; Fiscal austerity.

LISTA DE SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

ART – Artigo

ASIBAMA – Associação dos Servidores do IBAMA

BPC - Benefício de Prestação Continuada

Cecon - Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF – Constituição Federal

CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNM - Confederação Nacional de Municípios

DRU - Desvinculação de Receitas da União

EC – Emenda Constitucional

FCP ou FCEP - Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

GSF – Gasto Social Federal

IMDS – Instituto de Mobilidade e Desenvolvimento Social

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MADE - Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades

MCMV – Minha Casa Minha Vida

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PBF – Programa Bolsa Família

PBF – Programa Bolsa Família

PCVA - Programa Casa Verde e Amarela

PEC – Proposta de Emenda

PIB – Produto Interno Bruto

PIL – Programa de Investimentos em Logística

PPA – Plano Plurianual

Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

RE – Recurso Extraordinário

RGPS - Regime Geral de Previdência Social

RGPS - Regime Geral de Previdência Social

SNC - Sistema Nacional de Cultura

STF – Supremo Tribunal Federal

Unicamp - Universidade Estadual de Campinas

V-Dem - Varieties of Democracy

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Diferença de renda por gênero e cor/raça no Brasil (2012–2019)	53
Gráfico 2 - Número de empregos acessíveis a pé em até 30 minutos pelas populações de alta e baixa renda nas vinte maiores cidades do Brasil (2019)	54
Gráfico 3 – Dívida externa total da América Latina (1980–1990)	63
Gráfico 4 - Relação entre gasto social federal e alterações na linha de pobreza no Brasil entre os anos de 1995 e 2002	93
Gráfico 5 - Relação entre gastos sociais e alterações na linha da pobreza no Brasil entre os anos de 2003 e 2010	108
Gráfico 6 - Famílias beneficiárias pelo Programa Bolsa Família (2004–2010)	111
Gráfico 7 - Desigualdade de renda no Brasil (1995-2010)	113
Gráfico 8 - Variação anual do Produto Interno Bruto (PIB) e dos Gastos Sociais Federais (GSF). Comparativo entre os governos Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010)	114
Gráfico 9 - Variação anual do PIB e evolução dos gastos sociais federais durante o governo Dilma Rousseff (2011–2016)	125
Gráfico 10 - Variação do Produto Interno Bruto (PIB) e dos índices de inflação no contexto da recessão econômica brasileira (2014–2016)	127
Gráfico 11 - Desigualdade de renda no Brasil (2002–2016)	130
Gráfico 12 - Desigualdade de renda no Brasil (2014–2018)	142
Gráfico 13 - Evolução da pobreza e da extrema pobreza no Brasil (2001–2023)	143
Gráfico 14 – Taxa de desocupação no Brasil de 2012 a 2025	149
Gráfico 15 – Painel consolidado do estrangulamento institucional da política cultural Federal 2015 a 2022	193
Gráfico 16 – Orçamento total do Ministério da Educação (MEC) – em bilhões de reais	197
Gráfico 17 – Evolução dos índices de democracia no Brasil (2017-2025)	202

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Emendas Constitucionais promulgadas durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) e seus possíveis impactos sobre os direitos sociais.....	84
Tabela 2 - Emendas Constitucionais promulgadas nos dois mandatos de Lula da Silva (2003–2010) e possíveis impactos sociais.	98
Tabela 3 - Emendas Constitucionais promulgadas durante o governo Dilma (2011–2015) e seus possíveis impactos sociais	117

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Jornal da Tarde, 11/4/1988.....	77
Figura 2 - Jornal da Tarde, 11/4/1988.....	78
Figura 3 – Evolução da autocratização no Brasil (2010 a 2020).....	203

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS	12
LISTA DE GRÁFICOS.....	14
LISTA DE TABELAS	15
LISTA DE FIGURAS	16
SUMÁRIO.....	17
1. INTRODUÇÃO	19
2. DIREITOS HUMANOS: TRAJETÓRIAS HISTÓRICAS E CONQUISTAS SOCIAIS.....	25
2.1. Evolução histórica dos direitos humanos no Estado Constitucional	27
2.2. Conquistas e evolução dos Direitos Fundamentais Sociais	34
2.3. Consolidação dos direitos sociais e o Estado de bem-estar social	36
2.4. Da constitucionalização dos direitos sociais.....	39
3. A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS E SUA RELAÇÃO COM A DEMOCRACIA	48
3.1. Neoliberalismo e desregulação estatal dos direitos sociais.....	58
4. A CONCEPÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO E SOCIAL DE DIREITO	67
4.1. Do Estado de Direito.....	67
4.2. Do Estado Democrático	68
4.3. Do Estado Social	70
4.4. O Estado Democrático e Social de Direito na Constituição Federal de 1988	72
5. DEMOCRACIA, DIREITOS SOCIAIS E ESTADO DE CRISE – REFORMAS NEOLIBERAIS E O DECLÍNIO DO PACTO DEMOCRÁTICO DE 1988	76
5.1. Primeira fase: da constitucionalização dos direitos sociais à desestatização e desconstitucionalização das estruturas estatais.....	81
5.2. Segunda fase: da estabilidade econômica à ampliação da proteção e inclusão social.....	97
5.2.1. O impeachment de Dilma Rousseff e o esvaziamento democrático	131
5.3. Terceira fase - Inclinando à direita: governo Michel Temer (2016 –2019) e o fim do ciclo orientado à ampliação dos direitos sociais	135
5.3.1. Emenda Constitucional 95/2016: a institucionalização da austeridade seletiva e regressão dos direitos sociais	140
5.3.2. Reforma Trabalhista e Terceirização ampla e irrestrita: do discurso de modernização ao avanço da precarização e desmonte do pacto social de 1988	146
5.3.3. Vida longa ao trabalho: Reforma Previdenciária (EC n. 103/19) e a consolidação da desconstitucionalização dos direitos sociais.....	152
6. DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS EM DISPUTA: O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO GARANTIDOR DA CONSTITUIÇÃO SOCIAL DE 1988	157
6.1. O papel do Supremo Tribunal Federal como garantidor dos direitos fundamentais sociais.....	158

6.2.	Julgados que enfraquecem os direitos sociais e a democracia.....	162
6.3.	Julgados de efeito ambíguo: entre o reconhecimento formal e a limitação prática	169
6.4.	Julgados que fortalecem os direitos sociais e a democracia	176
7.	(DES)GOVERNO BOLSONARO E A RADICALIZAÇÃO DA DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO: DO DESMONTE SOCIAL A EROSÃO DEMOCRÁTICA	187
7.1.	Autoritarismo neoliberal: o desmonte social como método de poder ..	189
7.2.	Crise provocada: do declínio dos direitos fundamentais sociais a derrocada democrática.....	198
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	209
	REFERÊNCIAS.....	214

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 instituiu um modelo de Estado Democrático e Social de Direito, fundado na universalização dos direitos fundamentais, na dignidade da pessoa humana e na justiça social. Nesse arranjo normativo, os direitos sociais são elevados à condição de núcleo essencial do pacto constitucional, o que confere ao Estado o dever de implementar políticas públicas voltadas à proteção e promoção da cidadania social. A efetivação desses direitos, mais do que uma diretriz programática, constitui uma condição de possibilidade para a construção de uma democracia substantiva no Brasil.

Contudo, nas últimas décadas, e com especial intensidade a partir de 2016, o país vivenciou um processo acelerado de regressão normativa, política e institucional, marcado por reformas que fragilizaram o financiamento e a garantia dos direitos sociais. Em nome da austeridade fiscal, medidas como a Emenda Constitucional nº 95/2016, a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017) e a Lei da Terceirização (Lei nº 13.429/2017) operaram uma profunda reconfiguração do papel do Estado e das políticas públicas sociais. A adoção dessas medidas, associadas a um discurso de modernização e eficiência, revela-se como uma estratégia de desconstitucionalização dos direitos sociais e de reconfiguração neoliberal do pacto constitucional.

Esse cenário impõe um duplo desafio: compreender como a ordem jurídica tem respondido a essa reestruturação regressiva e, ao mesmo tempo, avaliar os efeitos materiais desse processo sobre a democracia brasileira. Neste sentido, a presente tese investiga o processo de erosão dos direitos sociais no Brasil e suas implicações para a democracia constitucional, focalizando o período compreendido entre 2016 e 2022.

A hipótese que orienta esta pesquisa é a de que o acesso efetivo aos direitos fundamentais sociais é condição imprescindível para a manutenção e o aprofundamento da democracia. A retração desses direitos, seja por via legislativa, orçamentária ou jurisprudencial, compromete os fundamentos do Estado Democrático e Social de Direito, alicerçado pela Constituição de 1988, minando sua legitimidade, sua capacidade distributiva e sua função emancipatória.

Diante disso, a presente investigação parte da seguinte problemática: as reformas neoliberais implementadas no Brasil, com ênfase a partir de 2016, associadas a decisões jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal e à deterioração dos indicadores sociais, têm contribuído para o processo de desconstitucionalização dos direitos sociais e para o enfraquecimento da democracia constitucional brasileira? A resposta a essa pergunta exige uma análise crítica que integre diferentes planos: normativo, institucional, político e empírico, permitindo compreender as racionalidades em disputa nas arenas social, política, econômica e constitucional brasileira contemporânea.

A relevância desta pesquisa está em sua proposta de articular teoria constitucional, análise empírica de indicadores sociais e estudo jurisprudencial, contrapondo-os a índices internacionais de aferição da democracia. Trata-se de investigar não apenas como os direitos sociais têm sido reinterpretados ou relativizados no plano normativo e judicial, mas também quais são os efeitos concretos desse movimento sobre as condições materiais de existência e sobre o regime democrático. A tese se insere, assim, no esforço de compreender o processo de erosão da cidadania social em contextos de retração democrática, propondo uma abordagem crítica da Constituição de 1988 como projeto histórico ainda inconcluso.

O objetivo geral deste trabalho é analisar criticamente o processo de desconstitucionalização dos direitos fundamentais sociais no Brasil contemporâneo, a partir das reformas neoliberais, de dados empíricos sobre desigualdade e pobreza, e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com vistas a demonstrar sua relação direta com o enfraquecimento do Estado Democrático de Direito.

Para isso, são definidos os seguintes objetivos específicos: (I) - investigar a evolução histórica e teórico-constitucional dos direitos sociais e sua centralidade no modelo de Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição de 1988; (II) - descrever a relação entre democracia e a efetivação dos direitos fundamentais sociais; (III) - identificar os principais marcos legislativos, econômicos e institucionais do processo de desmonte e desconstitucionalização do pacto social de 1988, desde o primeiro governo eleito na pós-redemocratização; (IV) - demonstrar dados estatísticos e documentos oficiais que revelam a deterioração dos indicadores sociais, e as principais

reformas constitucionais que corroboraram para isso; (V) analisar o papel do Supremo Tribunal Federal como garantidor da Constituição Federal de 1988 e conseqüentemente sua atuação junto a efetivação dos direitos fundamentais sociais; (VI) - descrever o papel das políticas de austeridade de viés neoliberal e correlacioná-las com o projeto autoritário de poder vivenciado nos últimos ano no Brasil e conseqüente declínio democrático.

Para dar conta da complexidade do objeto de pesquisa, a metodologia adotada combina análise teórico-jurídica, empírica e jurisprudencial, integrando diferentes planos investigativos. No plano teórico-normativo, o trabalho examina os fundamentos constitucionais dos direitos sociais e os modelos de Estado de Direito, com base na doutrina jurídica nacional e internacional. No plano empírico, são utilizados dados estatísticos e documentos oficiais produzidos por instituições como IBGE, IPEA e CEPAL, relativos à pobreza, desigualdade, desemprego, informalidade e investimentos públicos em políticas sociais, e os dados a aferição dos índices democráticos do projeto internacional *Varieties of Democracy* (V-Dem).

Esses dados são analisados com o objetivo de demonstrar o processo concreto de desconstitucionalização dos direitos sociais e suas implicações democráticas. Por fim, no plano jurisprudencial, realiza-se um levantamento crítico das decisões do Supremo Tribunal Federal sobre temas como terceirização, reforma trabalhista, emendas constitucionais de austeridade e políticas públicas de seguridade social. As decisões são classificadas em três blocos, de enfraquecimento, ambigüidade e reafirmação dos direitos, a fim de revelar os padrões interpretativos e as racionalidades jurídicas em disputa.

A tese se justifica por sua originalidade e ineditismo do estudo que residem na proposta de articular três dimensões: jurídica, empírica e institucional, para compreender o fenômeno da erosão democrática no Brasil, a partir do declínio dos direitos fundamentais sociais, uma correlação inédita até aqui. Destaque-se que a pesquisa não se limita a descrever reformas normativas, mas demonstra, através da análise de dados oficiais, como essas reformas se integram a uma racionalidade política e econômica que redefine o papel do Estado e altera o próprio sentido da Constituição.

Assim, ao propor uma leitura que identifica os direitos sociais como eixo estruturante da democracia, a tese contribui para o avanço teórico da área e

dialoga com as principais linhas de pesquisa do programa, especialmente aquela a qual está inserida, qual seja, Jurisdição, Cidadania e Direitos Humanos.

A estrutura da tese distribui-se em seis capítulos, interligados por uma lógica progressiva entre teoria, contexto histórico, análise e crítica.

O texto inicia com a construção teórica dos “Direitos Humanos: trajetórias históricas e conquistas sociais”. Neste tópico se apresenta o percurso histórico de formação e consolidação dos direitos sociais no âmbito do Estado constitucional moderno. Examina-se a gênese desses direitos a partir das lutas sociais e transformações políticas que marcaram o século XX, destacando-se a passagem do Estado Liberal ao Estado Social e a incorporação, progressiva, das garantias prestacionais como expressão da dignidade humana. O capítulo analisa, ainda, a consolidação dos direitos sociais como direitos fundamentais, sua articulação com o ideário do Estado de bem-estar social e o processo de constitucionalização que culminou na sua positivação como cláusulas estruturantes do pacto democrático de 1988. Busca-se, assim, compreender a historicidade dos direitos sociais como conquista civilizatória e como instrumento de efetivação da igualdade substancial nas democracias contemporâneas.

Em seguida, a discussão parte para analisar “A efetivação dos direitos fundamentais sociais e sua relação com a democracia”. Neste ponto, se discute o vínculo estrutural entre a efetividade dos direitos sociais e a consolidação de uma democracia substantiva. Analisa-se como a ascensão do neoliberalismo, a partir das últimas décadas do século XX, promoveu uma desregulação progressiva da atuação estatal, reduzindo a capacidade do Estado de garantir a materialidade dos direitos fundamentais. O capítulo examina os mecanismos usados pelo neoliberalismo, como a financeirização, privatização e flexibilização normativa que deslocaram o foco da política pública do campo social para o econômico, instaurando uma tensão permanente entre o constitucionalismo social e a racionalidade de mercado. Ao investigar essa dinâmica, busca-se evidenciar que a fragilização dos direitos sociais implica o esvaziamento da própria democracia, convertendo o cidadão em sujeito de deveres fiscais e consumidor de serviços, e não em titular de direitos garantidos constitucionalmente.

No ponto seguinte, tem-se “A concepção do Estado Democrático e Social de Direito”. Aqui se aprofunda a reflexão teórica acerca das diferentes formas de organização política e jurídica do Estado, distinguindo conceitualmente o Estado de Direito, o Estado Democrático, o Estado Social e a formulação do Estado Democrático e Social de Direito consagrada na Constituição Federal de 1988. Examina-se como a experiência brasileira incorporou elementos desses modelos em um projeto constitucional voltado à integração entre legalidade, justiça social e participação democrática. O capítulo demonstra que a Constituição de 1988 não apenas positivou direitos, mas estabeleceu um modelo de Estado comprometido com a transformação das condições sociais. Assim, analisa-se a centralidade da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e da solidariedade como fundamentos do pacto constitucional e das políticas públicas destinadas a realizar o ideal de cidadania plena.

Noutro ponto, intitulado de “Democracia, direitos sociais e estado de crise: reformas neoliberais e o declínio do pacto democrático de 1988”, se desenvolve uma análise histórica e crítica das transformações estruturais do Estado brasileiro em três fases distintas. A primeira fase, intitulada “da constitucionalização dos direitos sociais à desestatização e desconstitucionalização das estruturas estatais”, examina o processo de enfraquecimento progressivo do aparato público a partir dos anos 1990, quando políticas de privatização e de flexibilização regulatória começaram a reduzir o alcance do Estado Social. A segunda fase, denominada da “estabilidade econômica à ampliação da proteção e inclusão social”, aborda o período de expansão das políticas públicas e de redução da desigualdade, até o início da derrocada, destacando a crise política que culminou no impeachment da presidenta Dilma Rousseff e o consequente esvaziamento do espaço democrático. Por fim, a terceira fase, “inclinando à direita: governo Michel Temer (2016–2019) e o fim do ciclo orientado à ampliação dos direitos sociais”, analisa a adoção das medidas mais severas de austeridade e regressão normativa, notadamente o Teto de Gastos (EC n. 95/2016, a Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017 e a Reforma da Previdência (EC n. 103/2019), que marcaram a ruptura com o pacto social da Constituição de 1988 e instituíram um novo paradigma de governança centrado na limitação fiscal e na retração dos direitos.

O capítulo seguinte, intitulado “Direitos fundamentais sociais em disputa: o papel do Supremo Tribunal Federal como garantidor da Constituição Social de 1988” examina criticamente o desempenho do STF no contexto de enfraquecimento das políticas sociais e das reformas neoliberais. O texto estrutura-se em três eixos de análise: decisões que enfraquecem os direitos sociais, nas quais a Corte adere à racionalidade fiscal e relativiza a força normativa da Constituição; decisões ambíguas, em que há coexistência de fundamentos protetivos e restritivos, revelando tensões entre diferentes racionalidades jurídicas; e decisões que fortalecem os direitos sociais, nas quais o Tribunal reafirma o caráter vinculante das garantias constitucionais e a obrigação estatal de assegurar sua efetividade. A partir desse recorte, busca-se compreender o papel do STF como ator político-institucional e como instância de disputa pela permanência ou erosão do projeto constitucional de 1988.

Por fim, o tópico intitulado de “(Des)governo Bolsonaro e a radicalização da desconstitucionalização: do desmonte social à erosão democrática” encerra a tese com a análise do período de 2019 a 2022, marcado pela intensificação do autoritarismo e pela transformação do neoliberalismo em método de poder. O capítulo demonstra como o governo Bolsonaro aprofundou o desmonte das políticas sociais e a desestruturação das instituições de participação democrática, promovendo uma crise fabricada que associou o declínio dos direitos fundamentais sociais à degradação do ambiente democrático. Assim, por meio da leitura de dados empíricos e relatórios internacionais do V-Dem, demonstra-se que o autoritarismo neoliberal se consolidou como um regime de exceção econômica, em que a retração do Estado e a vulnerabilização das maiorias converteram-se em estratégia de governabilidade. O capítulo conclui com reflexões críticas sobre a necessidade de reconstrução do pacto social de 1988 e da reafirmação dos direitos sociais como fundamento imprescindível da democracia constitucional brasileira.

2. DIREITOS HUMANOS: TRAJETÓRIAS HISTÓRICAS E CONQUISTAS SOCIAIS

As grandes crises sociais produzem rupturas nas estruturas políticas estabelecidas e frequentemente impulsionam mudanças e inovações jurídicas a partir de novas concepções de direitos e cidadania. A relação entre crises sociais profundas e a conquista de direitos humanos pode ser percebida, por exemplo, nas Revoluções Liberais do século XVIII, que resultaram na quebra de estruturas tradicionais e na formulação de novos direitos (Hunt, 2009, p. 13-33).

É permissivo afirmar que, de maneira geral, as adversidades históricas desempenham um papel crucial na concepção dos direitos humanos. Em momentos de crise e grandes dificuldades, a sociedade muitas vezes se depara com cenários de grandes injustiças e desigualdades, o que pode levar a um despertar de consciência sobre a necessidade de mudanças. As crises podem intensificar uma consciência coletiva, abrindo espaço para o desenvolvimento de uma empatia por condições mais dignas e igualitárias, em especial entre aqueles que se encontram em maior vulnerabilidade social (Hunt, 2009, p. 58-69).

Essa conscientização pode levar a mobilizações sociais coletivas e individuais na busca pela promoção de mudanças políticas, jurídicas, culturais e econômicas, com o intuito de conquistar direitos e até mesmo de promover reformas estruturais no Estado. Afinal, são nos momentos de grandes atribulações sociais que se podem expor as falhas e deficiências do sistema existente, instigando a necessária revisão de valores e princípios que fundamentam a sociedade.

Foi num contexto de instabilidade social que, segundo Comparato, a humanidade foi instigada a confrontar as estruturas vigentes, promovendo rupturas que resultaram em novas formas de proteção e garantia de direitos, levando à formulação de declarações universalistas, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão (2019, p. 137-148).

Logo, pode-se dizer que, num ambiente de crise, ao mesmo tempo em que há a lesão aos direitos já adquiridos, há também a possibilidade de ruptura das estruturas postas, um ambiente propício para a reivindicação dos direitos

humanos e, conseqüentemente, para mudanças na legislação e nas políticas públicas, na busca por mais dignidade e justiça social.

Os direitos humanos podem ser compreendidos, a partir de uma abordagem mais contextualizada, como categorias abstratas ou essências imutáveis, sendo frutos de lutas sociais que emergem como ferramentas contra as desigualdades estruturais e a opressão. São produtos históricos que refletem tentativas emancipatórias sociais e não apenas meras declarações formais presentes em documentos internacionais. Estas normas só fazem sentido quando ancoradas em lutas e conquistas sociais concretas (Herrera Flores, 2009, p. 36-45).

Cabe salientar que, do ponto de vista histórico, os direitos humanos não foram instituídos de forma simultânea; na verdade, sequer se pode dizer que já foram consolidados de forma ampla e definitiva. Pelo contrário, são conquistas históricas reiteradas, derivadas de circunstâncias diversas, em tempos variados, de lutas pela defesa das liberdades (Bobbio, 2004, p. 13).

Os direitos humanos derivam principalmente do reconhecimento institucional do princípio da dignidade da pessoa humana, numa tentativa de acompanhar as demandas sociais, ora evoluindo, ora retrocedendo. Sendo assim,

[...] a compreensão da dignidade suprema da pessoa humana e de seus direitos, no curso da História, tem sido, em grande parte, o fruto da dor física e do sofrimento moral. A cada grande surto de violência, os homens recuam, horrorizados, à vista da ignomínia que afinal se abre claramente diante de seus olhos; e o remorso pelas torturas, pelas mutilações em massa, pelos massacres coletivos e pelas explorações aviltantes faz nascer nas consciências, agora purificadas, a exigência de novas regras de uma vida mais digna para todos (Comparato, 2019, p. 50).

O reconhecimento institucional da dignidade humana não se dá por mera bondade do Estado; ao contrário, ela é conquistada a partir de um contexto social de lutas ante a instabilidade institucional e social proveniente da desigualdade e opressão. As crises são momentos de desnudamento das desigualdades estruturais, que revelam a contradição entre o discurso da proteção aos mais vulneráveis e as práticas de exploração da pessoa humana.

2.1. Evolução histórica dos direitos humanos no Estado Constitucional

Para melhor compreensão dos direitos humanos enquanto conquistas e lutas sociais, é possível traçar uma linha histórica de evolução que aqui será iniciada a partir do surgimento dos primeiros Estados constitucionais.

Num primeiro momento histórico, nos Estados regidos por Constituições Liberais, resultantes de movimentos como a independência dos Estados Unidos da América e a Revolução Francesa, a premissa básica era a efetivação dos direitos civis e políticos, também denominados de liberdades individuais ou, simplesmente, direitos de resistência¹. Nesse sentido, “falar em liberalismo é discorrer sobre múltiplos. Mas, de tudo isso, pode-se concentrar atenção à ideia de que liberalismo se identifica com a ideia de limites/liberdades e que tem como ator principal o indivíduo” (Streck; Moraes, 2014, p. 46).

No liberalismo clássico, os direitos constituem verdadeira defesa do indivíduo diante do poder absoluto do Estado e, uma vez positivados nas Cartas Constitucionais, obrigam o Estado a um dever de abstenção (*laissez-faire, laissez-passer*) em relação às liberdades individuais. Ao enfatizar apenas a garantia da liberdade individual, o Estado desconsidera as disparidades sociais existentes, defendendo uma abordagem que ignora as desigualdades socioeconômicas, produto da nova sociedade industrial.

A ideia central que as Revoluções Liberais trazem para o bojo do Constitucionalismo é a limitação do poder do Estado. Essa limitação é realizada por meio das garantias e declarações de direitos, que, ao serem inseridas nas Cartas Constitucionais, passam a ter o *status* de fundamentalidade. É o cerne da positivação dos chamados direitos fundamentais.

Assim, pode-se afirmar que as conquistas de direitos fundamentais estão ligadas à própria evolução do Estado Constitucional de Direito, uma vez que “Estado de Direito é o Estado juridicamente limitado pelos direitos fundamentais

¹ As primeiras Constituições da história, a exemplo da Constituição dos Estados Unidos da América de 1787 e da Constituição da França de 1791, que derivam das chamadas Revoluções Liberais ou Burguesas, buscavam coibir o poder absoluto do Estado. Por isso, os direitos delas provenientes são denominados de direitos de resistência, ou direitos negativos, pois impõem ao Estado uma verdadeira “obrigação de não fazer”, ou seja, um dever de não interferir nas liberdades do indivíduo. O chamado Estado Liberal é abstencionista, logo, não tem obrigações de promover direitos; sua premissa constitucional é não interferir nas liberdades individuais, um Estado não intervencionista, onde a sociedade se autorregula (*laissez-faire*).

e juridicamente vinculado ao seu respeito, proteção e promoção” (Novais, 2012, p. 60).

No contexto das Revoluções Liberais, também chamadas de Revoluções Burguesas, a sociedade e o Estado eram tratados como coisas totalmente distintas; o Estado era visto como um adversário da liberdade e, por isso, cumpria limitá-lo. Noutra passo, a sociedade civil era dinamizada e dominada pela burguesia, que ditava as regras através do capital de mercado (Sarmiento, 2004, p. 22-23).

Desse modo, caberia ao Estado Liberal apenas a preocupação com a segurança e a manutenção da ordem. Entretanto, em meados do século XIX, ele começa, aos poucos, a deixar de ser meramente abstencionista e passa a fazer (ou a ter a obrigação de fazer) prestações positivas, deixando de lado o chamado Estado Mínimo. Isso se dá devido ao surgimento de novas demandas sociais, que dão início a uma transição para um modelo de Estado mais intervencionista, no sentido de assumir certo amparo aos desamparados, aos desempregados, ao trabalho dos menores e outras regulações (Streck; Morais, 2014, p. 52).

As declarações dos séculos XVIII e XIX voltam-se basicamente para a garantia das liberdades, como princípio da democracia política ou democracia burguesa. Isso se explica no fato de que a burguesia, que desencadeara a revolução liberal, estava oprimida apenas politicamente, não economicamente. Daí por que as liberdades da burguesia liberal se caracterizam como liberdades-resistência ou como meio de limitar o poder, que, então, era absoluto. No entanto, o desenvolvimento industrial e a conseqüente formação de uma classe operária logo demonstraram insuficiência daquelas garantias formais, caracterizadoras das chamadas liberdades formais, de sentido negativo, como resistência e limitação do poder. Pois a opressão não era, em relação a ela, apenas de caráter político formal, mas basicamente econômico. Não vinha apenas do poder político do Estado, mas do poder econômico capitalista (Silva, 2017, p. 42).

As novas demandas sociais são resultado de um contexto histórico complexo que se inicia na segunda metade do Século XVII e que tem a Revolução Industrial como grande marco catalisador de profundas repercussão socioeconômica, delineando uma nova ordem produtiva e transformando radicalmente as estruturas sociais e laborais.

O advento da produção em larga escala e da mecanização fabril proporcionou à classe burguesa uma vantagem econômica substancial,

ampliando sua capacidade de acumulação de capital e consolidando sua posição de hegemonia na estrutura socioeconômica. Isso se dá principalmente por meio da exploração da mão de obra assalariada, caracterizada por longas jornadas, baixos salários e condições precárias de trabalho. Assim, a burguesia foi capaz de maximizar sua produtividade e rentabilidade, impulsionando cada vez mais seu crescimento econômico.

A estrutura social e econômica iria se transformando ao passo em que a industrialização avançava. A ascensão da classe burguesa como protagonista do processo industrial é inegável, impulsionada pelo crescente acúmulo de riqueza e poder econômico. Logo, tendo a concentração de meios de produção nas mãos, a burguesia não apenas reconfigurou as relações de produção, mas também desencadeou um processo de alienação do trabalho e do trabalhador.

Podemos agora constatar parte da natureza verdadeiramente catastrófica da Revolução Industrial e algumas das razões pelas quais a classe operária se formou nestes períodos. O povo submetido, simultaneamente, à intensificação de duas formas de relação: a exploração econômica e a opressão política. As relações entre patrões e empregados tornaram-se mais duras e menos pessoais; mesmo sendo correto afirmar que a liberdade potencial do trabalhador, visto que o emprego nas fazendas ou o artesão na indústria doméstica estava (nas palavras de Toynbee) “situada no meio do caminho entre a posição do servo e do cidadão”, esta liberdade significava que se sentia mais intensamente a falta dela. Em qualquer situação em que procurasse resistir à exploração, ele se encontrava frente às forças do patrão ou do Estado, e, comumente, frente às duas (Thompson, 1987, p. 23).

Como se sabe, a Revolução Industrial marca a transição de uma sociedade estritamente agrária e artesanal para uma industrial e capitalista. Claro que isso não ocorre num curto espaço de tempo, mas, à medida que o processo industrial vai se desenvolvendo, vai ocorrendo, conjuntamente, uma migração em massa do campo para as cidades, resultando em áreas urbanas superlotadas e, conseqüentemente, em condições de vida cada vez mais precárias.

O processo de industrialização resultou em mudanças sociais diversas, que vão além das novas relações de trabalho; todo o modo de vida mudou, em especial para os trabalhadores. As cidades cresciam de forma abrupta para acomodar o número cada vez maior de trabalhadores que chegavam, mas, sem

infraestrutura básica, os bairros dos operários não apresentavam condições mínimas de salubridade.

A precariedade da nova vida urbana e das relações laborais levou a um crescente descontentamento, fazendo surgir movimentos e organizações sindicais dentro da nova classe trabalhadora, que lutavam por melhores condições de vida e de trabalho. O novo mundo que se criava a partir da industrialização se apresentava como carente das estruturas mais basilares.

[...] Como se poderia encontrar uma expressão quantitativa para o fato, que hoje em dia poucos poderiam negar, de que a revolução industrial criou o mundo mais feio no qual o homem jamais vivera, como testemunhavam as lúgubres, fétidas e enevoadas vielas dos bairros baixos de Manchester? Ou, para os homens e mulheres, desarraigados em quantidades sem precedentes e privados de toda segurança, que constituíam provavelmente o mais infeliz dos mundos? (Hobsbawn, 2019, p. 457)

A Revolução Industrial não apenas reconfigurou as estruturas econômicas e produtivas, mas também inaugurou uma nova era das relações sociais e laborais, marcada pela dominação do capital sobre o trabalho e pela alienação crescente do trabalhador em relação ao fruto de sua própria atividade laboral.

Com a Revolução Industrial, tudo se transformou: o empresário capitalista, dono dos novos meios de produção (máquinas, instrumentos, matérias-primas e instalações), passou a agrupar no seu estabelecimento grande número de assalariados sob seu comando e a habilidade individual perdeu importância, pois a fábrica mecanizada generalizou e radicalizou a divisão do trabalho, fragmentando a produção de cada artigo em etapas sucessivas e estanques, cada uma delas exigindo quase só movimentos repetitivos do trabalhador. Completava-se, assim, a separação do trabalhador em relação ao seu produto: não possuía mais os meios de produção, perdeu o domínio técnico do conjunto do processo produtivo e deixou de ser senhor dos resultados do seu trabalho (Trindade, 2011, p. 86).

Os avanços nos meios de produção, sob a égide do capital, exerceram influência decisiva na configuração de uma nova realidade. Essa nova dinâmica foi sendo moldada conforme os interesses daqueles que tinham o domínio do capital e, conseqüentemente, detinham o controle dos meios de produção, ditando os rumos das relações laborais e da convivência em sociedade.

Entretanto, a acumulação de riqueza e a expansão industrial não ocorreram sem custos humanos significativos; muito pelo contrário, a alienação

do trabalho e a exploração exacerbada da mão de obra, conceito cunhado por Karl Marx, emergem como uma consequência direta da separação entre o trabalhador e o produto de seu trabalho, bem como da subordinação do indivíduo aos interesses do capital (Harvey, 2013, p. 101-110).

De todo modo, é importante destacar o papel histórico do Estado na ascensão do modo de produção capitalista, especificamente no que tange à proteção dos interesses das classes dominantes, detentoras do capital, valendo-se principalmente da legislação como instrumento de controle. Marx já observava essa relação ao discorrer sobre as legislações europeias que não apenas proibiam, mas também puniam com a pena de morte aqueles que não estivessem empregados, submetidos às regras do trabalho.

A criação do proletariado sem lar nem pão – despido pelos grandes senhores feudais e cultivadores, vítima de repetidas e violentas expropriações – era necessariamente mais rápida que sua absorção pela manufatura nascente. Por outro lado, estes homens, bruscamente arrancados de suas ocupações habituais, não se podiam adaptar prontamente à disciplina do novo sistema social [...] A legislação os tratou como criminosos voluntários, supondo que dependia de seu livre-arbítrio o continuar trabalhando [...] (Marx, 1981, p. 57).

O sistema capitalista industrial reformulou a estrutura da sociedade, promovendo mudanças substanciais e impondo sua hegemonia não somente sobre os meios de produção, mas também sobre a política, a religião, a família e demais estruturas sociais e estatais.

No modo de produção capitalista, as relações de troca originam, portanto, noções específicas a respeito do “indivíduo”, da “liberdade”, da “igualdade”, dos “direitos”, da “justiça” etc. [...] Porém os conceitos desse tipo são mais do que meras ferramentas ideológicas. Elas se ligam ao Estado, incrustando-se formalmente no sistema legal burguês. O Estado capitalista deve, necessariamente, amparar e aplicar um sistema legal que abrange conceitos de propriedade, indivíduo, igualdade, liberdade e direito, correspondente as relações sociais de troca sob o capitalismo (Harvey, 2005, p. 83).

O Estado passa a desempenhar um papel crucial nesta nova dinâmica social, atuando como um agente decisivo na reprodução e legitimação das

relações de poder capitalistas. Essa relação pode ser compreendida por meio de diversos mecanismos e instituições que garantem a influência do capital sobre o próprio Estado, que atua de forma sistemática para a perpetuação do poder dominante.

Este inter-relacionamento íntimo também se mantém quando visto pelo outro lado, pois o Estado moderno em si é totalmente inconcebível sem o capital como função sociometabólica. Isto dá às estruturas materiais reprodutivas do sistema do capital a condição necessária, não apenas para a constituição original, mas também para a sobrevivência continuada (e para as transformações históricas adequadas) do Estado moderno em todas as suas dimensões. Essas estruturas reprodutivas estendem sua influência sobre todas as coisas, desde os instrumentos rigorosamente repressivos/materiais e as instituições jurídicas do Estado, até as teorizações ideológicas e políticas mais mediadas de sua *raison d'être* e de sua proclamada legitimidade (Mészáros, 2011, p. 125).

Desse modo, é possível afirmar que a Revolução Industrial, ao propiciar o acúmulo de riqueza pela classe burguesa, paradoxalmente conduziu à alienação do trabalho e do trabalhador, inaugurando uma era de exploração econômica e opressão social que desafiaria os fundamentos éticos, morais e humanitários. Antes da ascensão industrial: “As tradições de ofícios estavam normalmente associadas a alguns vestígios de noções de preço ‘adequado’ e salário ‘justo’” (Thompson, 1987, p. 74).

Como se sabe, os efeitos da Revolução Industrial não foram uniformemente distribuídos na sociedade. Enquanto uma classe emergente de empresários capitalistas prosperava, a vasta maioria da população trabalhadora enfrentava condições desumanas de trabalho e privações extremas. Essa disparidade socioeconômica foi se acentuando à medida que a expansão capitalista privilegiava cada vez mais o lucro em detrimento do bem-estar social.

Ora, a Revolução Industrial causou grandes impactos na vida dos trabalhadores e, na maioria das vezes, impactos negativos. Assim, a transição de uma economia estritamente agrária para uma economia industrial e as subsequentes mudanças políticas e socioeconômicas refletiram também a necessidade de organização da classe trabalhadora emergente e a consequente luta por novos direitos.

Essa nova conjuntura propiciou a criação e organização da classe trabalhadora recém-formada, que passou a reivindicar novos direitos como tentativa de equilibrar as relações sociais. Diante do cenário de desigualdades crescentes, nasceram os chamados movimentos operários na primeira metade do século XIX. Estes representavam uma reação às injustiças do sistema capitalista e buscavam promover justiça social, direitos de igualdade e dignidade para os trabalhadores. Suas reivindicações foram fundamentais para a consolidação dos direitos sociais e econômicos, concebidos com a finalidade de garantir condições dignas de vida e trabalho para todos os membros da sociedade.

O pensamento que envolvia os movimentos operários passava a perceber o ser humano como um ser social, cujo bem-estar e realização estão intrinsecamente ligados ao contexto socioeconômico em que está inserido, diferentemente do pensamento liberal, que enxergava o ser humano como principal agente de sua própria vida, capaz de buscar seus interesses e aspirações por meio das liberdades individuais e do livre mercado, independentemente de suas relações.

Nessa perspectiva, o foco sai da esfera individualista e recai agora na coletividade e na solidariedade, defendendo a intervenção do Estado na economia, na prestação de serviços públicos voltados para a esfera social e na redistribuição de recursos para garantir uma repartição mais equitativa das riquezas, com fulcro na promoção do bem-estar de todos os membros da sociedade.

Essa percepção da necessidade de condições materiais mínimas de sobrevivência foi ampliada pela persistência da miséria, mesmo depois da implantação dos Estados Constitucionais liberais, como na Inglaterra e na França pós-revolucionária. Surgem, na Europa do século XIX, os movimentos socialistas que ganham apoio popular nos seus ataques ao modo de produção capitalista (Ramos, 2018, p. 47).

É importante destacar que o período histórico em questão, qual seja, o final do século XVIII, condiz com a criação dos primeiros Estados constitucionais, sendo que as Constituições pioneiras, como a dos Estados Unidos (1787) e a da França (1789), refletiam predominantemente os ideais do liberalismo clássico,

que enfatizava essencialmente a proteção das liberdades individuais e a limitação do poder estatal², não trazendo enfoque aos direitos sociais³.

A ausência de direitos sociais nas primeiras Constituições refletia as circunstâncias históricas, políticas, sociais e econômicas da época, circunstâncias estas que foram mudando de acordo com as novas demandas sociais. Desse modo, na virada do século XIX para o século XX, com a crescente industrialização, a urbanização desenfreada e o surgimento e organização dos movimentos operários, novas demandas por direitos passaram a surgir, exigindo do Estado um novo papel — agora ativo e não mais passivo — no que diz respeito à promoção de direitos.

2.2. Conquistas e evolução dos Direitos Fundamentais Sociais

Enquanto o capitalismo revelava-se por inteiro no âmago da Revolução Industrial, aumentando as riquezas de poucos ao passo que se alimentava das desigualdades crescentes e da exploração da força de trabalho alheia, surgia o movimento socialista, que tinha como finalidade primordial transformar essa nova realidade que se impunha (Mondaini, 2020, p. 103).

Dentre os campos de pensamento que surgiram com a função de inspirar e fortalecer os movimentos operários, pode-se destacar o papel fundamental do *Manifesto Comunista*, publicado por Karl Marx e Friedrich Engels em 1848, que teve um impacto profundo no pensamento político e social, passando a ser a base intelectual dos movimentos operários dali em diante.

² A ausência de direitos sociais nas primeiras Constituições refletia as circunstâncias históricas e ideológicas da época. Até então, a concepção dos direitos fundamentais dizia respeito aos direitos civis e políticos, apontados como direitos de primeira dimensão. Estes constituem verdadeira defesa do indivíduo diante do poder absoluto do Estado. Uma vez positivados nas Cartas Constitucionais, obrigam o Estado a um dever de abstenção (não fazer ou não interferir) em relação às liberdades individuais. Por isso, são também chamados de liberdades públicas negativas ou, simplesmente, direitos negativos. Na virada do século XIX para o século XX, com o surgimento do movimento operário e a crescente industrialização, surgiram novas demandas por direitos que visavam assegurar condições dignas de trabalho, proteção social e acesso a serviços básicos.

³ A transição do modelo liberal clássico de Estado para um modelo social não acontece de maneira instantânea, mas sim através de um longo período de lutas do movimento operário, que emerge como resposta às condições econômicas adversas, às desigualdades e à exploração exacerbada do trabalho humano.

O Manifesto Comunista, pautado no socialismo científico, trouxe à tona uma crítica contundente ao capitalismo e à exploração exacerbada do trabalho humano, conclamando à união dos trabalhadores de todo o mundo e defendendo mudanças sociais profundas, como a ideia de abolição da propriedade privada e o domínio dos meios de produção por parte da classe trabalhadora, como forma de se alcançar a justiça social e a promoção da igualdade.

Outra corrente de pensamento que influenciou na criação dos direitos sociais foi a Doutrina Social da Igreja, desenvolvida ao longo dos séculos XIX e XX, a qual também desempenhou um papel relevante na transição do Estado liberal clássico para o Estado social. A encíclica papal *Rerum Novarum* (1891) foi o primeiro documento a abordar a Doutrina Social da Igreja, dispondo sobre questões sociais e econômicas, defendendo princípios de justiça social, solidariedade e dignidade humana. A encíclica foi uma resposta da Igreja Católica ao fortalecimento e expansão do modelo capitalista de exploração do trabalho, mas também se apresentava como uma resposta às tensões sociais crescentes e ao aumento da popularidade das ideias comunistas, movimento considerado antirreligioso.

Como se pode perceber, as mudanças na sociedade decorrentes de eventos históricos como a Revolução Industrial e a consequente organização dos movimentos operários, seguidos pela Primeira Guerra Mundial e pela corrida por armamentos e provisionamentos, logo depois acompanhados da grande crise econômica de 1929 (que demonstrou ao mundo a necessidade de intervenção estatal nos rumos econômicos), e em seguida, pela Segunda Guerra Mundial e pela experiência do nazifascismo, tornaram cada vez mais evidente a necessidade de um Estado cada vez mais intervencionista no sentido da promoção de políticas sociais e econômicas, deixando de lado o modelo liberal clássico (Streck; Moraes, 2014, p. 61-64).

Desse modo, a consolidação dos direitos sociais como categoria distinta de direitos fundamentais se deu principalmente no século XX, em resposta aos desafios apresentados pela industrialização, urbanização e desigualdades socioeconômicas. As Constituições modernas passaram a incluir, em seu rol de fundamentalidade, o direito ao trabalho, à educação, à saúde, à assistência social, à previdência social, à proteção à maternidade, entre outros.

Essa evolução reflete uma mudança de paradigma na concepção dos direitos fundamentais, que passaram a ser compreendidos não apenas como proteção contra a interferência estatal, mas também como instrumentos para promover a igualdade material e garantir o bem-estar social. Os direitos sociais, ao lado dos direitos civis e políticos, tornaram-se componentes essenciais do conceito contemporâneo de direitos humanos, refletindo a necessidade de uma abordagem mais abrangente e inclusiva, a fim de garantir a dignidade e a igualdade de todos os indivíduos.

2.3. Consolidação dos direitos sociais e o Estado de bem-estar social

Os críticos do modelo liberal apontam que a economia, ou os fatores econômicos, são os grandes responsáveis pelos males sociais. Dessa maneira, o Estado Social surge como opção, ou solução, para os males do Estado Liberal e representa, efetivamente, uma transformação superestrutural no antigo modelo (Bonavides, 2007, p. 181-190).

Como natural e previsível, o Estado Social rompeu o equilíbrio que o modelo liberal estabelecera entre público e privado. De fato, com ele se ampliou significativamente o espaço público, tomado pela atividade econômica do Estado e pela intensificação de sua atuação legislativa e regulamentar, bem como pelo planejamento e fomento a segmentos considerados estratégicos (Barroso, 2024, p. 50).

Nessa transição, o cenário histórico, social e econômico da Revolução Industrial se desenrolava para que a máquina substituísse a mão de obra humana e, desse modo, o trabalho se transformasse em mercadoria, sujeitando-se à lei do mercado (oferta e procura). O Estado abstencionista nada fazia, pois, até então, o mercado se autorregulava. No mesmo passo, os conglomerados urbanos (as cidades) só cresciam e, junto com esse crescimento desenfreado, surgiam todas as mazelas sociais dele decorrentes.

O resultado não poderia ser diferente: o agravamento da exploração exacerbada do homem pelo próprio homem, o aumento da miséria na classe mais fraca (os trabalhadores) e, conseqüentemente sua marginalização, sendo

excluídos dos benefícios da sociedade e deixados para viver em condições subumanas e sem dignidade.

A crise das economias ditas liberais já vinha demonstrando sua incapacidade de responder aos anseios da sociedade, em especial dos mais fragilizados, a exemplo da grande crise de 1929, mas a fragilidade do *laissez-faire* se escancarou ainda mais no pós-guerra, quando se tem um verdadeiro colapso desse modelo econômico.

O Estado de bem-estar social (*welfare state*), ou simplesmente Estado Social, emerge em resposta às profundas crises econômicas e sociais que permeiam a primeira metade do século XX, abrindo espaço para um novo paradigma de intervenção estatal.

Trata-se da aceção de Estado intervencionista, aquele que passa a ter obrigações de agir positivamente numa tentativa de buscar o equilíbrio das relações sociais desiguais. Alguns autores, a exemplo de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2016, p. 59-65), utilizam o termo “direitos de crédito” para representar essas obrigações prestacionais dos direitos sociais em relação à sua vinculação com o Estado.

Cabe salientar que a transição do Estado Liberal para o Estado Social não impediu nem excluiu o exercício dos direitos e liberdades já conquistados no modelo liberal. Pelo contrário, o que ocorreu foi o aprimoramento ou a ampliação desses direitos, ou mesmo sua complementariedade⁴.

A teoria dos direitos fundamentais no Estado Social pretende superar o choque entre liberdade jurídica e liberdade real. Para ela, os direitos fundamentais não têm um caráter delimitador negativo, mas facilitadores de prestações sociais pelo Estado. Assim, deve o Estado procurar os pressupostos sociais necessários para a realização da liberdade dos direitos fundamentais e favorecê-los (Amaral, 2010, p. 50).

De fato, o Estado Social ampliou o leque de direitos fundamentais, passando então a assegurar, além daqueles direitos tidos como de primeira

⁴ Como exemplo, cita-se o direito de propriedade, que continuou sendo preservado no Estado Social. Porém, passou a ter um caráter adicional: o sujeito, além de usar, gozar, fruir e dispor do bem, passou também a ter a obrigação de lhe atribuir uma função produtiva ou função social. Por mais antagônicos que possam parecer — de um lado, as liberdades individuais, os direitos civis e políticos; de outro, os direitos econômicos, sociais e culturais —, esses direitos não se opõem, mas se complementa.

dimensão, as chamadas liberdades civis e políticas ou direitos individuais, os direitos de segunda dimensão, denominados direitos econômicos, sociais e culturais, ou ainda, direitos coletivos e de igualdade⁵.

Faz-se necessário destacar que a consolidação dos direitos sociais e do próprio modelo de bem-estar não é resultado da vontade de governos, mas fruto de uma intensa quadra histórica de movimentos sociais e trabalhistas que lutaram por tais conquistas.

O que decide ou não a existência desse tipo de Estado é a pressão e a luta dos movimentos sociais que, de baixo para cima, exigem reformas ou defendem revoluções. Quer dizer, esse tipo de Estado é produto da pressão e da luta do povo trabalhador e seus aliados (Silva, 2019, p. 421).

Importa dizer que o Estado de Bem-Estar Social não se confunde com o Estado Socialista, uma vez que, além de ser uma resposta às crises do modelo econômico liberal clássico, o modelo social também atua como contraponto do capitalismo ao crescente movimento socialista no pós-guerra.

Do ponto de vista teórico, o modelo social é amplamente baseado no pensamento keynesiano⁶, que defende uma ampla intervenção estatal na economia a fim de proporcionar o pleno emprego e a estabilidade econômica (Martins, 2024, p. 491). O Estado de Bem-Estar Social seria então uma releitura do capitalismo, um novo formato que não pretende necessariamente abolir as desigualdades, mas mitigá-las por meio de políticas redistributivas e assistenciais.

Enquanto isso, o modelo socialista seria aquele idealizado por Marx, fundado numa concepção econômica totalmente diversa onde aconteceria a coletivização dos meios de produção e da propriedade privada, ou seja, ao invés de um controle do capitalismo por parte do Estado, como acontece no modelo

⁵ Os direitos de primeira dimensão são também chamados de direitos negativos, pelo fato de que sua efetivação passa, justamente, por um “não fazer” do Estado. Desse modo, levando-se em consideração que o Estado Liberal clássico era tipicamente composto por direitos negativos, podemos chamar esse modelo de Estado Abstencionista. Por sua vez, os direitos sociais são também chamados de direitos positivos, já que sua efetivação depende de uma ação — um fazer — por parte do Estado. É por isso que podemos chamar esse modelo de Estado Intervencionista.

⁶ John Maynard Keynes, em sua obra *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, defende a ideia de que o mercado, por si só, não é capaz de gerar pleno emprego e estabilidade econômica, necessitando da intervenção estatal para corrigir as falhas do capitalismo.

social, deveria ocorrer verdadeira substituição daquele por um modelo econômico planejado gerido pelo Estado em nome da coletividade.

O Estado social representa efetivamente uma transformação superestrutural porque passou o antigo Estado liberal. Seus matizes são riquíssimos e diversos. Mas algo, no Ocidente, o distingue, desde as bases, do Estado proletário, que o socialismo marxista intenta implantar: é que ele conserva sua adesão a ordem capitalista, princípio cardeal a não renuncia (Bonavides, 2007, p. 184).

Desse modo, fica evidente que o Estado Social se ergue “como fruto da superação ideológica do antigo liberalismo”; porém, não necessariamente rompe com as antigas estruturas de poder, mas faz uma releitura do modo de dominação capitalista, readaptando-se às demandas dos movimentos sociais e passando a estar presente juridicamente no constitucionalismo democrático do século XX (Bonavides, 2007, p. 186–188).

Pode-se dizer, então, que o modelo de bem-estar social estaria compromissado com a “estabilidade da ordem burguesa”, ameaçada pelas tensões sociais causadas por ela mesma, sendo utilizado também como um instrumento de pacificação social (Streck, 2022, p. 60).

2.4. Da constitucionalização dos direitos sociais

As ideias socialistas, inspiradas nos ideais de justiça social, proteção aos trabalhadores e outros grupos vulneráveis, forçaram o sistema capitalista a revisar suas práticas. Assim, o liberalismo econômico, fundamentado no *laissez-faire*, sentindo a força da concorrência socialista, passou a incorporar uma orientação mais social, pregando um maior intervencionismo estatal, além de políticas públicas redistributivas e programas voltados ao bem-estar social (Barroso, 2024, p. 525).

Os direitos sociais atuam, então, como resposta histórica às demandas por igualdade e justiça social e têm por base axiológica a dignidade da pessoa humana. Entretanto, para que essa justiça igualitária se concretize, faz-se necessária uma atuação presente e intervencionista do poder público, com o fim de amenizar as desigualdades.

Neste sentido, Fábio Konder Comparato (2019) sustenta que a superação do individualismo, típico do Estado Liberal, com vistas à “justiça distributiva”, só é possível a partir da efetivação estatal do princípio da solidariedade como dever jurídico.

A solidariedade prende-se à ideia de responsabilidade de todos pelas carências ou necessidades de qualquer indivíduo ou grupo social. É a transposição, no plano da sociedade política, da *obligatio in solidum* do direito privado romano. O fundamento ético desse princípio encontra-se na ideia de justiça distributiva, entendida como a necessária compensação de bens e vantagens entre as classes sociais, com a socialização dos riscos normais da existência humana. Com base no princípio da solidariedade, passaram a ser reconhecidos como direitos humanos os chamados direitos sociais, que se realizam pela execução de políticas públicas, destinadas a garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres; ou seja, aqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente (Comparato, 2019, p. 78).

Além do mais, os direitos sociais representam um verdadeiro marco fundamental no reconhecimento, por parte do Estado, da existência das desigualdades geradas pelo liberalismo clássico. A força jurídica desses direitos é conferida a partir de sua incorporação às constituições de cada Estado (Comparato, 2019, p. 78–81).

As primeiras constituições a incorporarem os direitos sociais foram a Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, de 1917, e a Constituição de Weimar, de 1919. Cabe destacar que esses dois textos constitucionais, pioneiros no reconhecimento dos direitos sociais, foram criados dentro de um contexto de grandes crises e revoluções.

Os direitos sociais consistem em um conjunto de faculdades e posições jurídicas pelas quais um indivíduo pode exigir prestações do Estado ou da sociedade, ou até mesmo a abstenção de agir, tudo para assegurar condições materiais e socioculturais mínimas de sobrevivência. Historicamente, os direitos sociais são frutos das revoluções socialistas em diversos países, tendo sido inseridos, no campo constitucional, de modo pioneiro na Constituição do México de 1917 e na Constituição de Weimar (Alemanha), de 1919 (Ramos, 2018, p. 70).

A Constituição do México de 1917 reflete diretamente as demandas por igualdade e justiça social da Revolução Mexicana, sendo a primeira no mundo a

firmar o princípio da igualdade substancial entre trabalhadores e empresários na relação laboral. Além disso, estabeleceu a proibição da mercantilização da mão de obra e normatizou a diferenciação entre propriedade originária (do Estado) e propriedade derivada (que pode ser privada), quebrando o caráter absolutamente privado presente nas constituições do liberalismo clássico (Comparato, 2019, p. 188). O texto mexicano representou “um giro em seu próprio conceito material de constituição, alterando, definitivamente, a relação entre Estado e direitos fundamentais”, ao consagrar, pela primeira vez no mundo, um catálogo de direitos sociais positivados (Santos, 2016, p. 2).

Por sua vez, a Constituição da República de Weimar, de 1919, constituiu-se como modelo do constitucionalismo democrático e social. Promulgada após a Primeira Guerra Mundial, enfrentou um ambiente desfavorável de resistência reacionária e radical, sendo posteriormente sobrepujada pelo regime totalitário nazista, que minou as instituições políticas e democráticas (Mitidiero; Marinoni; Sarlet, 2023, p. 24).

Mesmo assim, a Constituição de Weimar de 1919 destaca-se por trazer em seu texto temas como a organização do Estado Federal Alemão, a separação dos poderes e um catálogo de direitos fundamentais que incluía tanto os direitos individuais (de origem liberal) quanto os novos direitos sociais (Barroso, 2024, p. 26).

Lenio Streck (2022, p. 60–62) destaca o pioneirismo do esforço da República de Weimar na implantação do chamado constitucionalismo social, numa tentativa de conciliação entre este e a democracia, uma vez que, segundo o autor, o “Estado Democrático de Direito representaria a vontade constitucional do Estado de Bem-Estar Social”.

Ao inaugurar, junto à Constituição do México, de 1917, **aquilo que se chamou de constitucionalismo social**, colocou o Estado como promovedor de políticas públicas. Do velho Estado regulador, passamos para o Estado promovedor. Daí seu caráter ruptural. Esse é o ponto (Streck, 2022, p. 60, grifo nosso).

Tem-se, então, o ponto de partida para a constitucionalização dos direitos sociais, sendo este um marco significativo na evolução dos direitos humanos. O reconhecimento desses direitos no texto constitucional faz recair sobre eles o caráter de fundamentalidade e implica afirmar que o Estado passa a ter uma

responsabilidade ativa na promoção de políticas públicas capazes de garantir sua efetivação.

O Estado da democracia social, cujas linhas-mestras já haviam sido traçadas pela Constituição mexicana de 1917, adquiriu, na Alemanha de 1919, uma estrutura mais elaborada, que veio a ser retomada em vários países após o trágico interregno nazifascista e a Segunda Guerra Mundial. **A democracia social representou, efetivamente, até o final do século XX, a melhor defesa da dignidade humana**, ao complementar os direitos civis e políticos – que o sistema comunista negava – com os direitos econômicos e sociais, ignorados pelo liberal-capitalismo (Comparato, 2019, p. 199, grifo nosso).

No Brasil, assim como no México e na Europa, a constitucionalização dos direitos sociais foi também reflexo das lutas e mobilizações sociais. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, influenciada pela doutrina do Estado de bem-estar weimariana, foi a primeira a incluir um capítulo específico para os direitos sociais, trazendo em seu texto: a liberdade e pluralidade sindical (art. 120), os direitos trabalhistas e a proteção social ao trabalhador (art. 121), a previsão de criação da Justiça do Trabalho (art. 122), além do direito à educação pública (art. 149) (Brasil, 1934).

Além de trazer, de forma pioneira, um capítulo específico sobre a Ordem Social (Título IV, arts. 115 ao 140), a Constituição de 1934 criou o chamado federalismo cooperativo, fixando a repartição de competências concorrentes e instituindo a solidariedade entre a União e os entes federados. A cooperação propriamente dita pode ser denotada nos arts. 140 e 177, que tratavam do combate às endemias e às secas no Nordeste (Bercovici, 2005, p. 17-18).

A inovadora Carta de 1934 durou pouco, sendo revogada três anos após sua promulgação pela Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, que instituiu o chamado Estado Novo, um governo autoritário e não democrático. Também chamada pejorativamente de “Polaca”, em razão da influência inspiradora da Constituição da Polônia (Bonavides; Andrade, 1991, p. 339).

Representando um verdadeiro retrocesso à constitucionalização dos direitos sociais, a Constituição de 1937 consolidou o controle estatal sobre as organizações trabalhistas, limitando a atuação das organizações sindicais (art. 138). Além disso, instituiu a criação da Justiça do Trabalho (art. 139), ao mesmo

tempo em que declarou a greve como “recurso anti-social”, nocivo ao trabalho e incompatível com os superiores interesses da produção nacional, equiparando-a ao *lock-out* (Brasil, 1937).

Com a queda do Estado Novo, é promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, um verdadeiro marco na luta contra o autoritarismo e na restituição da democracia social. Reafirmou a importância dos direitos individuais e da liberdade política, inovou ao trazer a representação por inconstitucionalidade e retomou o papel de proteção e valorização dos direitos sociais, restituindo a liberdade sindical e o direito de greve (Branco; Mendes, 2024, p. 64).

A Constituição de 1946 trazia a justiça social como fundamento do Estado brasileiro (art. 145), dando continuidade ao constitucionalismo social no país. A ordem econômica e a liberdade de iniciativa estavam atreladas à valorização do trabalho humano, sendo assegurado ao trabalhador uma vida digna através do trabalho (art. 145). Além disso, o direito de greve estava assegurado, assim como a associação sindical (arts. 158–159) (Brasil, 1946). Entretanto, destaca-se o fato de que o direito de greve só poderia ser exercido se autorizado pela Justiça do Trabalho.

Uma das poucas restrições sérias ao exercício da liberdade referia-se ao direito de greve. Greves só eram legais se autorizadas pela Justiça do Trabalho. Essa exigência, embora conflitante com a Constituição, sobreviveu até 1964, quando foi aprovada a primeira lei de greve, já no governo militar. O que não impediu que várias greves tenham sido feitas ao arrepio da lei (Carvalho, 2007, p. 127).

Um outro ponto de destaque se dá pelo fato de a Constituição Federal de 1946 trazer o Estado brasileiro como responsável pela promoção do desenvolvimento econômico, atrelando-o ao desenvolvimento social, abrindo margem para uma nova forma de pensamento que começaria a se refletir não só no Brasil, mas em toda a América Latina.

É, ainda, sob a vigência da Constituição de 1946 que se manifesta a enorme influência do pensamento da CEPAL no debate político brasileiro, particularmente entre 1949 e 1964. Com o desenvolvimentismo, o Estado evolui de mero prestador de serviços para agente responsável pela transformação das estruturas econômicas, promovendo a industrialização. Além disso, incorpora-se o Estado ao pensamento social reformador,

especialmente a partir do início da década de 1960, quando o desenvolvimento adquire, cada vez mais, um cunho reformista. A própria CEPAL reviu, parcialmente, suas teses, admitindo que apenas a industrialização não solucionaria os problemas sociais latino-americanos. De acordo com as propostas reformistas, a tarefa da América Latina seria acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico e redistribuir renda em favor da população. Ambas as tarefas deveriam ser executadas conjuntamente, ou seja, o desenvolvimento econômico não viria antes do desenvolvimento social, mas seriam interdependentes (Bercovici, 2005, p. 27).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, outorgada pela Ditadura Militar que assumiu o poder após o Golpe de 1964, corroborou com a consolidação do autoritarismo e a conseqüente derrubada da democracia. Apesar de ter preservado alguns direitos sociais em seu texto, como previdência e trabalho (art. 158), educação e saúde (art. 8º), a estrutura ditatorial impactava fortemente na efetivação destes. Como exemplo, cita-se o direito de greve, que, mesmo reconhecido, ficava à mercê de certas condições e regulações por parte do governo autoritário, e apenas para trabalhadores da iniciativa privada (art. 157, § 7º) (Brasil, 1967).

O retrocesso aos direitos e garantias individuais e aos direitos sociais, impostos no contexto da repressão autoritária, foi ampliado com a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, que, na prática, reformulou todo o texto da Constituição de 1967. Serviu basicamente como um “mecanismo de outorga de um novo texto constitucional, que na prática passou a reger a ordem jurídico-estatal brasileira” (Mitidiero; Marinoni; Sarlet, 2023, p. 111).

Durante a Ditadura Militar, a política estatal de desenvolvimento se pautava pela hiperconcentração de renda, congelamento de salários e incorporação das pequenas e médias empresas pelos grandes conglomerados empresariais, nacionais e transnacionais.

Em função dos interesses das empresas transnacionais, todos os investimentos e a poupança foram canalizados para o financiamento do consumo de grupos de renda alta e média. Os salários foram rebaixados para diminuir os custos e atrair mais empresas estrangeiras produtoras de bens duráveis. Concentrou-se mais a renda para estimular a poupança, o que não deu certo; pelo contrário, causando o aumento do consumo. As empresas públicas e privadas foram estimuladas a captar recursos no exterior, com o Estado assumindo a responsabilidade cambial. Boa parte das deformações atuais do Estado brasileiro são conseqüência da sua subordinação a um

desenvolvimento que patrocinou transnacionais e serviu a uma minoria, reforçando a exclusão da maioria da população (Bercovici, 2005, p. 30).

Sob a égide da Constituição de 1967 e da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, mesmo mantendo uma estrutura formal semelhante à da Constituição de 1946, havia nítida limitação ao exercício dos direitos sociais, por conta da Ditadura que se instaurava no país, suprimindo direitos e liberdades dos cidadãos.

Com o fim da Ditadura Militar (1964–1985), veio a transição constitucional e a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que representa verdadeiro marco na reconstrução democrática e na consolidação dos direitos fundamentais sociais no país.

Como dito anteriormente, os direitos sociais são frutos de muitas lutas, são conquistas históricas, e não poderia ser diferente no processo de redemocratização. Os direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988 representam a insatisfação popular com as desigualdades que foram ampliadas durante a Ditadura Militar. As mobilizações sociais que se insurgiram contra o regime vigente corroboraram para a ampliação e melhor efetivação de direitos sociais.

A Constituição de 1988 ampliou também, mais do que qualquer de seus antecedentes, os direitos sociais. Fixou em um salário mínimo o limite inferior para as aposentadorias e pensões, e ordenou o pagamento de pensão de um salário mínimo a todos os deficientes físicos e a todos os maiores de 65 anos, independentemente de terem contribuído para a previdência. Introduziu ainda a licença-paternidade, que dá aos pais cinco dias de licença do trabalho por ocasião do nascimento dos filhos (Carvalho, 2007, p. 206).

Buscando superar as lacunas e os retrocessos da Ditadura Militar, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ampliou de forma significativa a proteção aos direitos sociais, trazendo de forma explícita, em seu artigo 6º, os direitos à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, e à assistência aos desamparados.

Estes direitos sociais foram elevados ao *status* de direitos fundamentais, fazendo com que o Estado brasileiro assumisse um verdadeiro compromisso

com a promoção social, sendo estes direitos os norteadores das políticas públicas de redução das desigualdades e, conseqüentemente, de promoção e efetivação da dignidade da pessoa humana.

Assim, podemos dizer que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado, direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais (Silva, 2017, p. 286).

Os direitos sociais presentes na Constituição Federal de 1988 correspondem a um núcleo mínimo daquilo que se considera necessário a uma vida digna. Logo, pode-se dizer que a dignidade humana (art. 1º, III), como fundamento da República Federativa do Brasil, representa o ponto de partida e, ao mesmo tempo, a finalidade precípua desses direitos.

Como direitos fundamentais de segunda geração, os direitos sociais obrigam o Estado a prestações positivas, exigindo-se deste ações afirmativas em diversas frentes como forma de desenvolvimento de políticas públicas de promoção da igualdade e da justiça social.

Este fundamento se pauta, no plano do direito transnacional, pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁷, da ONU (1976), em seu artigo segundo, no qual se assegura que os Estados-membros devem destinar recursos públicos específicos à promoção dos direitos sociais, sejam próprios (recursos internos), sejam advindos da cooperação internacional.

Em sentido semelhante, a Convenção Americana de Direitos Humanos e o Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no âmbito da OEA, exigem dos Estados-membros a criação de um regime jurídico específico para a proteção e promoção desses direitos.

Assim, inspirada tanto pelas lutas internas quanto pelo âmbito internacional, a Constituição Federal de 1988 reflete o reconhecimento estatal

⁷ O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, tratado multilateral adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1976, assegura que os Estados-membros devem buscar a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais.

dos direitos sociais no Brasil, colocando o Estado brasileiro como garantidor do bem-estar coletivo.

Essa consolidação constitucional dos direitos fundamentais sociais reafirma o comprometimento do Estado brasileiro com as políticas públicas de promoção da justiça social, do desenvolvimento e da redução das desigualdades — objetivos fundamentais da República (art. 3º) — sob a égide da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III).

3. A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS E SUA RELAÇÃO COM A DEMOCRACIA

A visão tradicional e liberalista dos direitos fundamentais como direitos de resistência ou de oposição ao poder absoluto do Estado, típica do pensamento clássico das Revoluções Burguesas, deve ser pensada de forma ampliada e atualizada às novas realidades e demandas sociais, em especial após a constitucionalização dos direitos sociais.

Os direitos fundamentais são multifacetados e transcendem uma única esfera de proteção; sua efetivação exige não apenas uma abstenção estatal, típica do pensamento liberal clássico (direitos negativos), mas também, em muitos casos, uma ação positiva por parte do Estado (obrigação de fazer), no sentido da promoção dos direitos sociais.

Além disso, o caráter de fundamentalidade que o Constituinte brasileiro de 1988 conferiu aos direitos sociais exige do poder público uma subordinação a essas regras constitucionais, o que possibilita aos cidadãos atuarem de forma ativa na formulação de políticas públicas que garantam a efetivação desses direitos.

É válido refletir que não seria possível uma proteção efetiva das liberdades individuais sem que haja garantia de condições mínimas para a fruição de uma vida com dignidade. Assim, os direitos fundamentais interagem entre si de forma complementar, de modo que “os direitos fundamentais devem ser vistos como direitos interdependentes e indivisíveis. Não basta proteger a liberdade sem que as condições básicas para o exercício desse direito sejam garantidas” (Marmelstein, 2019, p. 195).

Desse modo, liberdades individuais e direitos de igualdade devem ser pensados em conjunto, de forma que um reflita diretamente na existência do outro, uma vez que a história de sucesso do moderno Estado constitucional baseia-se justamente na exigência simultânea desses direitos (Michaels; Morlok, 2016, p. 584).

Uma das grandes problemáticas em torno dos direitos sociais e de seu *status* de fundamentalidade reside na obrigação de efetivação por parte do Estado, sobretudo diante do comando da Constituição Federal de 1988, que

estabelece que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata (art. 5º, §1º). Nesse sentido, afirma-se que:

Possuir aplicabilidade imediata significa compreender os direitos, liberdades e garantias constitucionais como normas diretamente reguladoras das relações jurídico-materiais, e não como meras normas necessárias para a realização de outras normas (Brant; Franco, 2009, p. 329).

Entretanto, ainda há certa divergência na doutrina constitucionalista a respeito da margem de alcance do art. 5º, § 1º, da Constituição Federal de 1988. Mas há que se sustentar que a norma se aplica a todos os direitos fundamentais presentes na Constituição Federal, o que inclui os direitos sociais e até mesmo aqueles provenientes dos tratados e convenções internacionais (Sarlet, 2007, p. 273).

A importância que o constituinte deu aos direitos fundamentais é clarividente, seja por sua topografia, estão logo nos primeiros artigos da Constituição, diferentemente do que acontecia nas anteriores, seja por fazerem parte da imposição dos limites materiais ao constituinte reformador, vez que compõem as chamadas cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, IV).

Além disso, foram previstos inúmeros instrumentos jurídico-processuais de proteção contra o abuso do poder. Vale citar, por exemplo, o habeas corpus, o habeas data, o mandado de segurança (inclusive o coletivo), o mandado de injunção, a ação popular, a ação civil pública, as ações diretas de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, a arguição de descumprimento de preceito fundamental, além das tradicionais vias ordinárias, que estão sempre abertas para a proteção dos direitos fundamentais, por força do princípio do acesso à Justiça. Houve, sem dúvida, uma opção clara em favor dos direitos fundamentais, demonstrando que o constituinte teve, verdadeiramente, a intenção honesta — e não meramente retórica — de fazer valer esses direitos (Marmelstein, 2019, p. 65).

Os direitos sociais, caracterizados como direitos de segunda dimensão, objetivam garantir condições de igualdade material, numa tentativa de equilibrar a balança social historicamente desigual, tendo o condão de promover uma sociedade mais inclusiva, que assegure a participação efetiva de todos os cidadãos nos processos decisórios do Estado.

Nesse sentido, a concretização dos direitos sociais não reflete apenas uma questão de compromisso do Estado com a justiça social, mas também serve como caminho para a efetivação de uma democracia ativa, na qual grupos historicamente marginalizados podem exigir uma participação mais igualitária nos rumos de uma sociedade plural e inclusiva.

Como dito, os direitos fundamentais sociais exigem verdadeira obrigação de fazer por parte do Estado, também chamadas de prestações positivas. Assim, sua efetivação depende, intrinsecamente, de providências estatais, como a criação de órgãos e políticas públicas, e, conseqüentemente, da alocação de recursos voltados à efetivação desses direitos.

Desse modo, partindo da premissa de que nem todos os sujeitos têm acesso aos direitos fundamentais sociais⁸, e de que esses direitos são essenciais para o exercício da cidadania, podemos afirmar que, na prática, existe uma verdadeira divisão social entre aqueles que participam ativamente (ou têm a oportunidade de fazê-lo) da vida política e das tomadas de decisão do Estado brasileiro, e aqueles que não detêm essa prerrogativa pela falta de acesso a direitos básicos como educação, saúde, trabalho, segurança, dentre outros.

Claro que não se traz aqui nenhuma novidade: historicamente, já existiam esses sujeitos condenados a uma condição não ativa na sociedade, enquanto outros detinham o poder das tomadas de decisão, uma democracia seletiva. No período clássico, por exemplo, os homens atenienses pobres eram considerados cidadãos de segunda classe⁹.

A pobreza, em si, se apresenta como fator determinante na manutenção das desigualdades. Assim, se tomarmos por base a própria história do direito à educação, ainda pensando mais remotamente, no período clássico, aqueles que tinham acesso a uma boa educação tinham mais condições de participar da luta por poder na *Ágora*. Em contrapartida, aqueles que tinham de trabalhar nas artes

⁸ Como exemplo da disparidade no acesso aos direitos fundamentais sociais, podemos citar o fato de que, segundo o IBGE, “a proporção de pessoas de cor ou raça branca de 25 anos ou mais com nível superior era de 24,9%, enquanto aquelas de cor ou raça preta ou parda registravam 11,0%” (IBGE, 2020, p. 101). IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2024.

⁹ Existia uma verdadeira divisão entre cidadãos de primeira classe (aqueles que tinham o direito de participar da vida política) e cidadãos de segunda classe (aqueles que não podiam participar).

de fazer não eram mergulhados na *Paidéia* e acabavam por ter menos habilidade para participar das tomadas de decisão.

Como se percebe, o direito à educação, direito social constitucionalmente assegurado nos tempos atuais, é fundamental para que o indivíduo exerça seu papel participativo na vida pública, corroborando para a manutenção e evolução do Estado Democrático de Direito. Afinal, “o direito à instrução desempenha historicamente a função de ponte entre os direitos políticos e os direitos sociais: o atingimento de um nível mínimo de escolarização torna-se um direito-dever intimamente ligado ao exercício da cidadania política” (Regonini, 1998, p. 417).

A Constituição Federal de 1988 preconiza, em seu artigo 6º, um rol de direitos sociais, sendo eles: habitação, educação, alimentação, moradia, transporte, prestação de serviços, trabalho digno, saúde, lazer, segurança, preservação do patrimônio cultural, histórico e natural, mobilidade urbana e acessibilidade às pessoas com deficiência, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados — todos pautados pelo valor supremo da dignidade humana e pelo princípio da igualdade.

Como se pode perceber, não se trata de uma questão de inexistência dos direitos sociais, eles existem e estão constitucionalmente assegurados. Talvez a pergunta mais plausível seja: eles existem para quem? O que parece se apresentar é que temos desenvolvido, enquanto Estado, lugares ou espaços para grupos ou classes diferentes de indivíduos (cidadãos), talvez algo semelhante à Grécia antiga, conforme mencionado anteriormente. Assim, frise-se mais uma vez a indagação: o que temos, em termos de efetivação dos direitos sociais?

De um lado, há espaços pujantes em direitos sociais, elaborados e pensados especialmente para os cidadãos mais abastados. Do outro lado, há espaços que acentuam ou amplificam o desequilíbrio da balança das desigualdades, onde, sem estabilidade para manter uma vida digna para si e para sua família, os cidadãos empobrecidos são excluídos pela morfologia mercantil do tecido social, sendo mantidos em estado de vulnerabilidade política, jurídica e social, em virtude da não efetivação ou tutela dos direitos fundamentais sociais.

Esse cenário antagônico em termos de direitos sociais, o espaço dos mais ricos versus o espaço dos mais pobres, muito comum na realidade brasileira,

acaba, na maioria das vezes, por sedimentar e perpetuar as desigualdades. E o que se constata, por meio da análise dessa morfologia do tecido social entre privilegiados¹⁰ e não privilegiados, é a contínua formação de gerações que mantêm essa estrutura, sustentada por um proposital arranjo geopolítico e sociojurídico que, em última instância, corrobora com a manutenção de graves lesões aos direitos fundamentais individuais e sociais.

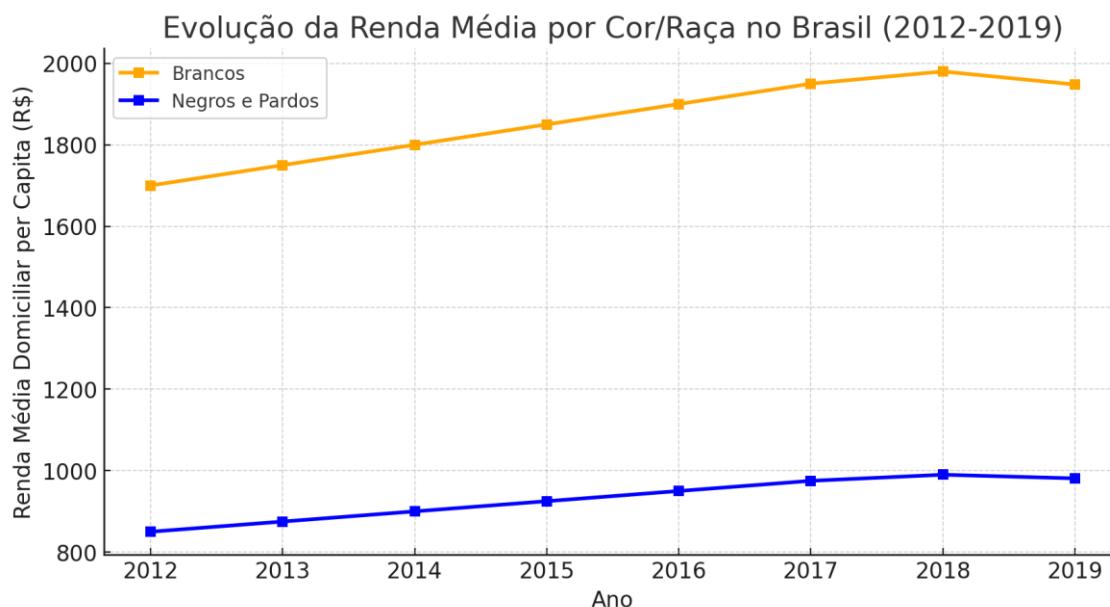
A questão das desigualdades sociais parece ser, historicamente, o maior desafio do Estado brasileiro, pois não é de hoje que a problemática é apontada como uma triste característica do país. Nesse sentido, Eric Hobsbawm, analisando a conjuntura social brasileira ainda no século passado, afirmava que:

O Brasil, um monumento à negligência social, tinha um PNB per capita quase duas vezes maior que o Sri Lanka em 1939, e mais de seis vezes maior no fim da década de 1980. No Sri Lanka, que subsidiara alimentos básicos e dera educação e assistência médica gratuitas até a década de 1970, o recém-nascido médio podia esperar viver vários anos mais que o brasileiro médio, e morrer ainda bebê mais ou menos na metade da taxa brasileira de 1969, e num terço da taxa brasileira de 1989 (World Tables, 1991, pp. 144-147, 524-527). A percentagem de analfabetismo em 1989 era quase duas vezes maior no Brasil que na ilha asiática (Hobsbawm, 1995, p. 555).

A “negligência social” apontada por Hobsbawm parece ainda perdurar no seio da sociedade brasileira, quase como uma herança indesejada, mas real e de complexa solução. As disparidades tornam-se ainda mais evidentes quando se analisa a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE, a qual aponta a desigualdade racial histórica no que diz respeito à distribuição de renda. Segundo os dados, o rendimento domiciliar *per capita* médio da população branca é praticamente o dobro da renda da população preta e parda, situação verificada entre os anos de 2012 e 2019 (IBGE, 2020, p. 55).

Para melhor compreensão, esta disparidade será apresentada no gráfico a seguir:

¹⁰ Neste texto, o termo "privilegiado" é empregado para designar o sujeito que, em virtude de sua inserção socioeconômica, tem acesso efetivo aos direitos fundamentais sociais, em contraposição àqueles excluídos dessa garantia constitucional.

Gráfico 1 - Diferença de renda por gênero e cor/raça no Brasil (2012–2019)

Fonte: elaboração do autor a partir dos dados do IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2019).

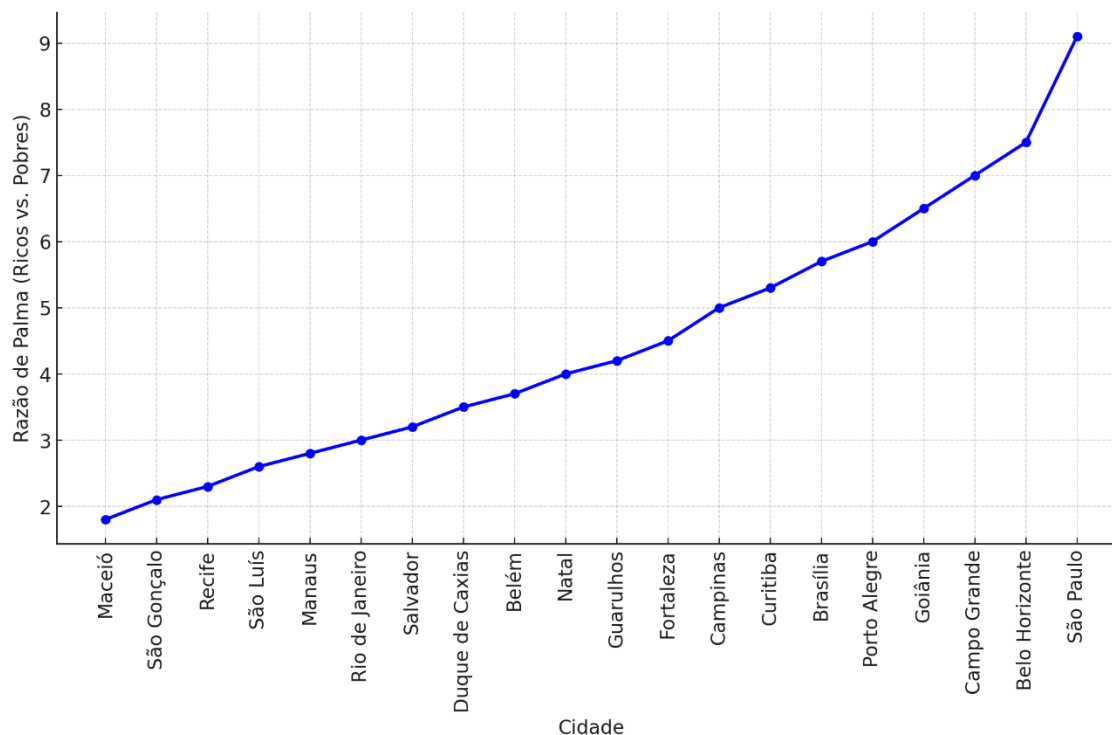
Segundo o IBGE, a renda per capita da população preta e parda, representada pela linha azul no Gráfico 1, fechou o ano de 2019 em R\$ 981,00. Enquanto isso, a renda per capita da população branca fechou 2019 em R\$ 1.948,00. Como se pode perceber, a renda da população preta e parda permaneceu sendo aproximadamente a metade da renda da população branca durante todo o período investigado pela PNAD Contínua de 2019.

O Brasil do século XXI ainda traz consigo um cenário persistente de negligência social, isso é fato. E, para corroborar essa afirmativa, destaca-se os resultados obtidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por meio do Projeto *Acesso a Oportunidades*¹¹, que investigou a forma como

¹¹ O Projeto Acesso a Oportunidades apresenta estimativas de acesso a postos de emprego, serviços de saúde e educação, considerando os diferentes modos de transporte nas maiores cidades brasileiras. A pesquisa utiliza diversos indicadores para estimar as condições de acessibilidade urbana, desagregadas por grupos socioeconômicos e em alta resolução espacial. Todas as publicações, dados e códigos do projeto encontram-se disponíveis no *Texto para Discussão* do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), intitulado “Desigualdades socioespaciais de acesso a oportunidades nas cidades brasileiras – 2019” (Pereira et al., 2020).

algumas cidades brasileiras ofertam acesso a direitos sociais como saúde, educação, atividades culturais, emprego, dentre outros.

Gráfico 2 - Número de empregos acessíveis a pé em até 30 minutos pelas populações de alta e baixa renda nas vinte maiores cidades do Brasil (2019)



Fonte: elaboração do autor a partir dos dados do Projeto Acesso a Oportunidades, contidos no texto Desigualdades socioespaciais de acesso a oportunidades nas cidades brasileiras – 2019, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

O Gráfico 2, extraído a partir das informações do Projeto *Acesso a Oportunidades*, mede a desigualdade na acessibilidade ao emprego nas cidades envolvidas no projeto, considerando o acesso ao emprego em até 20 minutos de caminhada. O que se constatou foi uma enorme disparidade entre os mais ricos e os mais pobres. Na cidade de São Paulo, que apresentou o maior índice de desigualdade, o acesso dos 10% mais ricos é mais de nove vezes maior que o dos 40% mais pobres (Pereira et al., 2020, p. 34–35).

Os dados do projeto apontam, dentre outras coisas, que o nível de oportunidades nas regiões periféricas e de baixa renda das grandes cidades brasileiras é muito mais baixo do que em outras regiões, um cenário que reflete

e reforça a negligência política, jurídica e social, e demonstra o aprofundamento das desigualdades no país (Pereira et al., 2020, p. 10).

Esses dados corroboram para reforçar a disparidade histórica entre as camadas sociais do Brasil. Sendo assim, é cabível indagar: é possível existir uma democracia plena sem a efetivação dos direitos de igualdade? É nesse sentido que Canotilho afirma que “[...] só há democracia quando todos têm iguais possibilidades de participar no governo da *polis*. Uma democracia não se constrói com fome, miséria, ignorância, analfabetismo e exclusão” (Canotilho, 2015, p. 19).

A resposta parece óbvia, mas, como foi dito anteriormente, para a efetivação dos direitos sociais é necessário um papel ativo do poder estatal, tendo em vista que o caminho está no desenvolvimento de políticas públicas capazes de distribuir, de forma igualitária, os equipamentos necessários ao pleno exercício desses direitos. É imperioso repensar a própria compreensão da democracia. Afinal, a concepção clássica que a define como “o governo da maioria” já não faz mais sentido.

Neste ponto, o professor Gustavo Ferreira Santos sustenta que a atual concepção de democracia não pode ser reduzida a um mero procedimento de deliberação majoritária. Conforme destaca, “mais do que um conceito procedimental, formal, que absolutiza a decisão da maioria, a democracia revela uma feição material, garantidora, dentro de outras coisas de um espaço protegido à atuação da minoria”. Nessa perspectiva, é possível afirmar que os direitos fundamentais, inclusive os sociais, desempenham função estruturante no regime democrático ao estabelecerem limites materiais ao poder político, inclusive ao de reforma. Assim, tais direitos assumem o papel de posições jurídicas a serem reconhecidas e protegidas como bases da vida em sociedade, funcionando como salvaguardas que impedem que a vontade momentânea de maiorias ocasionais possa comprometer o núcleo essencial da Constituição (Santos, 2006, p. 179-183).

Para essa atualização do sentido de ser da democracia, seria necessário, então, um processo de democratização ou socialização dos processos sociais, o que implicaria diretamente na efetivação dos direitos fundamentais, em especial dos direitos de segunda dimensão. Desse modo, torna-se indispensável falar em ampliação da democracia, o que implica, conseqüentemente, na

ampliação da participação popular (no sentido mais amplo) nos processos decisórios.

Cabe salientar que não se defende aqui o exercício direto da democracia ou uma democracia plebiscitária, mas sim uma democracia inclusiva e de oportunidades igualitárias, uma democracia dinâmica e não estática, voltada primordialmente para as pessoas, para o povo.

É sabido que o termo *povo* pode causar temor em certos setores da sociedade, especialmente naqueles que detêm o domínio do poder econômico. Por isso, faz-se aqui uma explanação importante sobre o sentido de “povo” numa relação mais dinamizada ou atualizada de democracia, que deve ir além da antiga concepção de “cidadão ativo” (aquele que apenas vota), conforme nos ensina Friedrich Müller. Vejamos:

Uma democracia legitima-se a partir do modo pelo qual ela trata as pessoas que vivem no seu território — não importa se elas são ou não cidadãos, ou titulares de direitos eleitorais. Isso se aproxima, finalmente, da ideia central de democracia: autocodificação, no direito positivo, ou seja, elaboração das leis por todos os afetados pelo código normativo. O princípio “*one man, one vote*” (pensado em outra acepção) também pode ser compreendido não com vistas à camada social específica, mas com vistas à qualidade humana de cada pessoa afetada, independentemente da cidadania. Desse povo-destinatário, ao qual se destinam todos os bens e serviços providos pelo Estado Democrático de Direito, fazem parte todas as pessoas, independentemente, também, de idade, estado mental e *status* em termos de direitos civis (Müller, 2010, p. 112).

Partindo do conceito de povo como sendo todo destinatário dos bens e serviços providos pelo Estado Democrático de Direito, pode-se dizer que o Estado democrático é aquele que provê a todos, independentemente de qualquer status, considerando apenas a qualidade humana. É claro que, antes de tudo, para se alcançar esse “estado de graça” do Estado provedor de direitos para todos, faz-se necessário corrigir as desigualdades históricas.

É neste liame que o Estado brasileiro deve colocar em prática as proteções ou prestações estatais voltadas aos grupos em situação de desvantagem ou vulnerabilidade, a exemplo das medidas previstas no Pacto das

Nações Unidas sobre Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais¹², que devem ser transformadas em políticas públicas internas e efetivamente implementadas pelos Estados-membros.

Exemplos de medidas nesse sentido são: leis de proteção ao trabalho, incluindo garantias para o exercício do direito de greve; programas de garantia de renda mínima para as famílias; medidas contra a corrupção, com destaque para políticas preventivas que estimulem a participação popular na fiscalização do uso dos recursos públicos; reforma agrária e reforma fundiária nas áreas urbanas; e campanhas de alfabetização (Müller, 2010, p. 123).

Entretanto, o que se viu no Brasil, especialmente a partir do ano de 2016, foi uma série de medidas legislativas voltadas para a relativização dos direitos sociais, medidas estas encobertas pelo falso manto de um suposto desenvolvimento e modernização das leis, com a pretensa finalidade de gerar crescimento econômico, criar empregos, renda e oportunidades.

Entre as principais medidas legislativas de enfraquecimento dos direitos sociais no Brasil, podemos citar como exemplos as seguintes:

- Emenda Constitucional nº 95/2016, intitulada de Novo Regime Fiscal, também conhecida popularmente como “Teto dos Gastos Públicos”;
- Lei nº 13.429/2017, que regulamenta a terceirização e o trabalho temporário, permitindo a terceirização de qualquer atividade da empresa, inclusive sua atividade-fim, o que abriu margem para a precarização das relações de trabalho e a consequente perda de direitos trabalhistas;
- Lei nº 13.467/2017, conhecida como Reforma Trabalhista, que alterou mais de uma centena de dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em sua maioria com efeitos de retirada ou flexibilização de direitos dos trabalhadores, acentuando a precarização da relação de emprego;
- Emenda Constitucional nº 103/2019, denominada Reforma da Previdência, que modificou substancialmente o sistema de previdência social brasileiro,

¹² O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) foi adotado pelas Nações Unidas em dezembro de 1966 e entrou em vigor em janeiro de 1976. Faz parte da Carta Internacional dos Direitos Humanos, juntamente com o Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos (PIDCP) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Reconhece uma série de direitos humanos relacionados ao bem-estar econômico, social e cultural dos indivíduos.

criando mais obstáculos ao acesso dos trabalhadores aos benefícios previdenciários.

Essas medidas legislativas inserem-se no contexto das chamadas reformas neoliberais, gerando impactos profundos sobre os direitos sociais e, por consequência, contribuindo para o enfraquecimento da democracia brasileira, como será demonstrado de forma pormenorizada no decorrer deste estudo.

3.1. Neoliberalismo e desregulação estatal dos direitos sociais

Antes de se adentrar no debate acerca das reformas neoliberais no Brasil, é necessário compreender, primeiramente, a teoria do neoliberalismo. Esta surge no período entre guerras, nas décadas de 1920 e 1930, contexto marcado pela Grande Depressão e pela ascensão de regimes totalitários na Europa. No entanto, é apenas no pós-Segunda Guerra Mundial que tal teoria ganha maior notoriedade, sobretudo a partir das formulações de autores como Friedrich Hayek e Milton Friedman.

A teoria neoliberal nasce em oposição ao modelo do Estado de bem-estar social (social-democracia) e ao conjunto de reformas econômicas implementadas nos Estados Unidos durante o governo Roosevelt, sob o título de *New Deal*¹³.

Friedman, Hayek e todo o grupo que mais tarde formaria a base da chamada Escola de Chicago passaram a atacar o modelo do Estado providência. Essa crítica se dirigia, em especial, ao papel do Estado como agente regulador da economia e como garantidor de direitos sociais.

O neoliberalismo, concebido como um potencial antídoto contra ameaças à ordem capitalista e como uma resposta às mazelas do próprio capitalismo, encontrava-se, por décadas, oculto sob as estruturas das políticas públicas intervencionistas. Um pequeno e seletivo grupo de seus defensores — em especial economistas, historiadores e filósofos acadêmicos — se congregou em torno do renomado filósofo político austríaco

¹³ O *New Deal* tratava-se de uma série de medidas econômicas, implementadas no governo Roosevelt (1933-1945), cuja finalidade era fazer com que o país superasse os impactos econômicos e sociais da Grande Crise de 1929. As medidas foram pensadas a partir da teoria econômica de John Maynard Keynes, por isso, esses ideais também são chamados de keynesianismo.

Friedrich von Hayek, fundando, em 1947, a *Mont Pelerin Society*, batizada em referência ao spa suíço onde se reuniram pela primeira vez. Entre os notáveis fundadores estavam Ludwig von Mises, o economista Milton Friedman e, por algum tempo, o próprio Karl Popper (Harvey, 2014, p. 29).

Antes de tudo, é fundamental contextualizar o cenário político, econômico e social da época. Basta recordar que se tratava de um período especialmente conturbado da história recente, marcado por intensa estagnação econômica e social. Esse período se inicia com a Grande Crise de 1929 e se estende até o pós-Segunda Guerra Mundial. O quadro se agrava ainda mais na década de 1970, com a chamada crise do capitalismo. Inflação, desemprego, estagnação econômica (a chamada estagflação) e declínio dos direitos sociais compunham o panorama.

Friedman, Hayek e o grupo de economistas que eles lideravam, direcionaram a culpa por essa conjuntura de crise não ao mercado e suas práticas, mas a um suposto poder excessivo dos sindicatos e movimentos operários. Segundo essa narrativa, as pressões por melhores condições de trabalho e ampliação de direitos teriam forçado o Estado a expandir os encargos sociais, diminuindo, em consequência, a margem de lucro das empresas e comprometendo o funcionamento eficiente do mercado.

Sobre o papel dos sindicatos de trabalhadores, Friedman destaca o seguinte:

Em 1930, "trabalho" era sinónimo de "sindicatos de trabalhadores" para a comunidade intelectual. A fé na pureza e virtude dos sindicatos de trabalhadores era tão forte quanto a existente com relação ao lar e à maternidade. Extensa legislação foi posta em vigor para proteger os sindicatos e promover relações trabalhistas "justas". A força dos sindicatos cresceu. Por volta de 1950, "sindicato de trabalhadores" tornara-se quase um palavrão — não era mais sinónimo de "trabalho" nem podia mais ser considerado automaticamente uma expressão que significasse coisas boas (Friedman, 2014, p. 276–277).

A grande crise econômica da década de 1970 trouxe o contexto político e social adequado para a implementação do modelo neoliberal, que permanecia no plano meramente teórico por ao menos duas décadas. Os ideais neoliberais se apresentaram como verdadeira salvação econômica (salvação do capital), diante das problemáticas enfrentadas à época.

Mas o remédio se oferecia de modo amargo, em especial para o contexto dos direitos sociais e, conseqüentemente, para o Estado de bem-estar. As pretensões do capital neoliberal têm uma pauta bem específica: desregulação e privatização. Ou seja, o Estado deveria ficar de fora do mercado e, além disso, abster-se da efetivação de políticas públicas sociais, voltando a ser um Estado abstencionista.

Além disso, o enfraquecimento dos sindicatos e movimentos operários em geral, os cortes nos investimentos e fundos públicos, a abstenção das atividades econômicas estatais pela via da privatização, a imposição de metas fiscais e a redução de impostos sobre grandes fortunas são alguns dos compostos da fórmula econômica neoliberal.

A estabilidade monetária, como meta suprema do Estado, deveria ser alcançada por meio da rigidez fiscal e orçamentária, com destaque especial para a contenção de gastos públicos com bem-estar e a manutenção de uma taxa mínima de desemprego (exército de reserva).

Assim, as economias seriam dinamizadas por uma “saudável desigualdade”. Mas faltava a implementação prática do modelo, e eis que, no fim dos anos 1970, a Inglaterra elegia o governo de Thatcher (1979), que se tornaria o primeiro a implementar o programa neoliberal em um país de capitalismo avançado.

A partir de então, diversos outros países adotaram o modelo neoliberal, cada um a seu modo: Reagan nos EUA (1980), Kohl na Alemanha (1982), Schluter na Dinamarca (1983), dentre outros países do norte da Europa Ocidental, ficando de fora apenas Suécia e Áustria (Anderson, 2012, p. 10–11).

Houve em toda parte uma empática acolhida ao neoliberalismo nas práticas e no pensamento político-econômicos desde os anos 1970. A desregulação, a privatização e a retirada do Estado de muitas áreas do bem-estar social têm sido muitíssimo comuns. Quase todos os Estados, dos recém-criados após o colapso da União Soviética às socialdemocracias e Estados do bem-estar social ao velho estilo, como a Nova Zelândia e a Suécia, adotaram, às vezes voluntariamente e em outros casos em resposta a pressões coercivas, alguma versão da teoria neoliberal e ajustaram ao menos algumas políticas e práticas aos seus termos (Harvey, 2014, p. 12).

O Estado interventivo, regulador e, por que não dizer, participante da atividade econômica e promotor de direitos sociais, deu lugar ao Estado ausente.

A economia política que sustentava o Estado de bem-estar, como provedor de serviços públicos (saúde, transporte, previdência, assistência social, dentre outros), foi substituída por uma política de privatizações e precarização.

A luta de classes e as derrotas das forças políticas do trabalho na década de 1970 conduziram à reestruturação política do capital, constituindo o Estado neoliberal e as políticas de liberalização comercial e desregulamentação financeira; e o pós-modernismo e o neopositivismo permearam a reestruturação cultural. Nos “trinta anos perversos”, o capitalismo financeirizado, toyotista, neoliberal e pós-moderno levou a cabo uma das maiores revoluções culturais da história (Alves, 2012, online).

É o quadro que Gerardo Pisarello aponta como de regressão neoconservadora. O autor descreve o colapso do Estado Social tradicional, juntamente com as crises econômicas que abalaram o sistema capitalista, além do fracasso do comunismo burocrático, que prepararam o cenário perfeito para um ataque neoconservador ao Estado Social. Assim, a precarização do trabalho, a desregulamentação, a financeirização da economia e o avanço do neoliberalismo minaram os alicerces dos direitos sociais. Segundo Pisarello, em nome da eficiência e do crescimento, substituiu-se o *Welfare* pelo *Workfare*, restringiram-se direitos com base em critérios de condicionalidade, criminalizou-se a pobreza, promoveu-se a privatização e fortaleceu-se um novo constitucionalismo fiscal regressivo, tecnocrático e antidemocrático (Pisarello, 2001, p. 87-92).

É importante destacar que a desregulação proposta pelo neoliberalismo diz respeito a desfazer os métodos tradicionais de regulamentação e controle estatal. O modelo neoliberal traz consigo um novo modo de Estado regulador. O Estado neoliberal tem como característica a transferência de serviços típicos do Estado para empresas privadas, ao mesmo tempo em que cria entidades públicas, como as agências reguladoras, que são instituídas por lei e, muitas vezes, dotadas de autonomia, para regulamentar setores e serviços específicos que foram transferidos à iniciativa privada (Majone, 2017, p. 58–62).

Nesse sentido, David Harvey chama a atenção para o fato de que o neoliberalismo teria se desenvolvido de maneira diferenciada em cada Estado onde foi implementado. Para ele

a prática da neoliberalização evoluiu de tal modo que se afastou ponderavelmente do modelo que a teoria oferece. Além disso, a evolução um tanto caótica e o desenvolvimento geográfico desigual de instituições, poderes e funções nos últimos trinta anos sugerem que o Estado neoliberal pode ser uma forma política instável e contraditória (Harvey, 2014, p. 73).

Num contexto mais voltado para a América Latina, o neoliberalismo se apresenta de forma um pouco mais tardia do que na Europa e nos Estados Unidos. Pode-se dizer que é a partir do final dos anos 1980 que se tem início a aplicação dos ideais neoliberais em nível regional.

A década de 1980, também conhecida como a “década perdida” na América Latina, ganhou essa denominação por ter sido um período de graves crises econômicas que assolaram toda a região. A crise teve como um dos principais fatores o endividamento externo dos países latino-americanos, que haviam contraído volumosos empréstimos internacionais na década de 1970, a taxas de juros mais baixas.

Contudo, no início da década de 1980, os Estados Unidos aumentaram drasticamente suas taxas de juros com o intuito de controlar a inflação interna, o que, por reflexo, elevou substancialmente o custo das dívidas dos países latino-americanos, todas dolarizadas. Além disso, a queda no preço das *commodities*, principal fonte de receita de exportação desses países, agravou ainda mais a situação, dificultando a possibilidade de pagamento das dívidas.

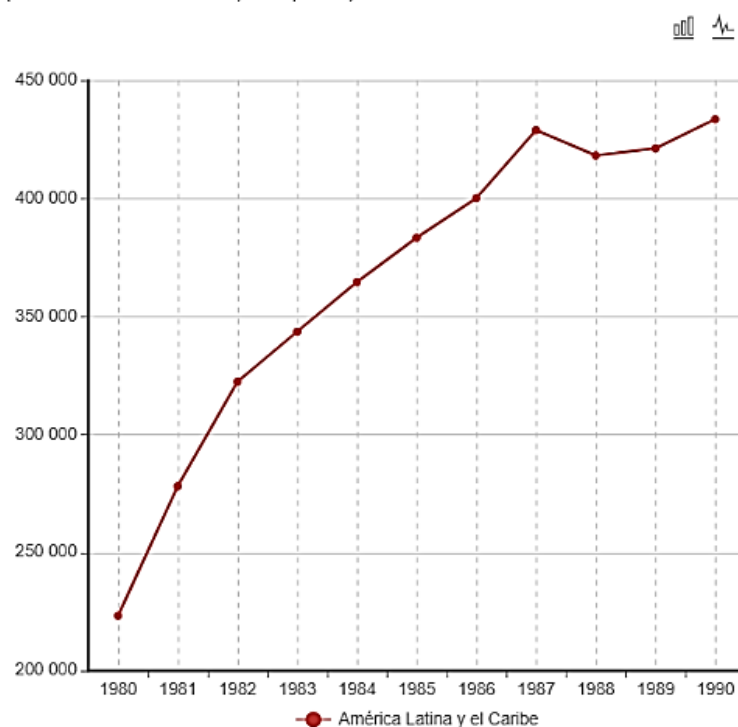
Como forma de melhor ilustrar o contexto da chamada “década perdida”, vejamos os números da dívida externa total dos países da América Latina entre os anos de 1980 e 1990, conforme dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL.

Gráfico 3 – Dívida externa total da América Latina (1980–1990)

Económicos / Comercio Internacional y Balanza de Pagos / Financiamiento y deuda externa

Deuda externa total

(Millones de dólares corrientes, fin de periodo)



Fuente: CEPALSTAT - CEPAL - NACIONES UNIDAS

A crise trouxe à tona uma série de fragilidades institucionais nos países latino-americanos, como o aprofundamento dos déficits comerciais, o enfraquecimento econômico e a consequente retração do PIB. Os impactos econômicos e sociais foram de grandes proporções, o que elevou ainda mais a precarização do trabalho e os índices de pobreza e desigualdade.

A forma como a América Latina se estrutura nos primeiros períodos vai estar fortemente articulada aos sinais que partem do centro hegemônico. Durante a década de 1980, o neoliberalismo vai atuar sobre a região, principalmente a partir dos efeitos que as políticas estadunidenses vão ter sobre a economia mundial. As experiências neoliberais são intentos isolados envolvidos em contextos autoritários e fascistizantes, como são o caso do Chile e da Argentina. Em geral, se manterá uma forte estrutura protecionista para apoiar a geração de superávits destinados ao pagamento dos juros e dos serviços da dívida externa (Martins, 2011, p. 314).

No Brasil, entre as décadas de 1980 e 1990, o país passou por momentos de grande estagnação econômica, com hiperinflação, instabilidade monetária, congelamento de preços e salários, desabastecimento, bloqueio de contas

correntes e poupança, além da criação de vários planos econômicos¹⁴ com a instituição de novas moedas. O momento econômico-social caótico trouxe o cenário ideal: o país tornou-se solo fértil para a implementação das políticas neoliberais, como se verá em capítulo específico, posteriormente.

A partir deste cenário, em vez de consolidar direitos sociais efetivos, muitos países latino-americanos adotaram cartas constitucionais com retórica progressista, mas sem os meios institucionais e financeiros para realizá-la. As Constituições latino-americanas da virada do século XX para o XXI assumiram um discurso robusto de inclusão, igualdade e justiça social, mas o fizeram em um contexto marcado por Estados frágeis, economias dependentes e estruturas de poder oligárquicas.

Essa tensão entre promessa constitucional e realidade material pode ser compreendida a partir da crítica desenvolvida por Rubén Martínez Dalmau e Roberto Viciano Pastor, para eles, as constituições latino-americanas assumiram um discurso robusto de inclusão, igualdade e justiça social, mas o fizeram em um contexto marcado por Estados frágeis, economias dependentes e estruturas de poder oligárquicas. O resultado foi a construção de um modelo normativo avançado, porém dissociado das capacidades institucionais e financeiras necessárias à sua implementação. Assim, ao invés de consolidar um constitucionalismo emancipador, estes Estados reproduziram modelos normativos esvaziados de viabilidade real, fortemente condicionados pelas exigências do capital financeiro internacional (Pastor; Dalmau, 2017, p. 495–500).

Entretanto, não se pode dizer que as constituições latino-americanas não contribuíram com o desenvolvimento social da região. A experiência do chamado novo constitucionalismo latino-americano, protagonizada por países como Colômbia, Venezuela, Equador e Bolívia, revela uma tentativa paradigmática de reconstrução democrática do Estado e da ordem constitucional a partir de processos participativos e inclusivos.

¹⁴ As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por momentos conturbados na política econômica nacional. Entre eles, destaca-se a criação de uma série de Planos Econômicos, como tentativas de conter o declínio da economia e da moeda brasileira: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1989), Plano Collor I (1990), Plano Collor II (1991) e Plano Real (1994).

Como observa Rubén Martínez Dalmau, essas constituições não apenas ampliaram o catálogo de direitos sociais e ambientais, mas buscaram inaugurar uma nova racionalidade jurídica, assentada em mecanismos de controle do poder político e na valorização de sujeitos historicamente marginalizados, como os povos indígenas e as mulheres. Contudo, os efeitos desses textos constitucionais têm se mostrado ambivalentes: embora tenham promovido melhorias materiais expressivas, como a redução da pobreza, da desigualdade e o fortalecimento de direitos civis, enfrentaram severas resistências no plano institucional, especialmente no que diz respeito à limitação do poder dos órgãos constituídos. Essa tensão entre o projeto normativo emancipador e sua efetivação concreta revela, de um lado, a potência transformadora do constitucionalismo democrático popular; de outro, os riscos de sua neutralização diante de forças autoritárias ou da captura do próprio aparato estatal (Dalmau, 2018, 194-196).

A superação das limitações impostas pelo modelo tradicional de constitucionalismo, de base liberal e matriz eurocêntrica, exigiu a construção de uma nova gramática constitucional, capaz de reconhecer e integrar as múltiplas identidades, saberes e práticas que compõem as sociedades latino-americanas. Nesse sentido, o Novo Constitucionalismo Latino-Americano despontou como uma proposta contra-hegemônica, orientada por valores como a plurinacionalidade, a interculturalidade e a centralidade da participação popular. Diferentemente do paradigma neoconstitucionalista europeu, que concentra o poder de realização dos direitos nas Cortes constitucionais e em modelos hermenêuticos de alta abstração, o novo constitucionalismo reivindica o protagonismo dos sujeitos historicamente excluídos como povos indígenas, afrodescendentes, mulheres e trabalhadores, na construção e no controle das normas jurídicas. Trata-se de um processo constituinte que busca romper com a pretensão de universalidade epistêmica consagrada pela modernidade e refundar o Estado a partir das demandas concretas dos movimentos sociais. Essa proposta não apenas desloca o centro de gravidade do direito do plano formal para o plano da vida real, como também desafia a colonialidade jurídica ainda presente nas democracias liberais periféricas (Barbosa; Teixeira, 2017, p.1126-1134).

No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 incorporou, de forma inédita na história brasileira, um compromisso explícito com o Estado Democrático e Social de Direito. Inspirada por modelos europeus de *Welfare State*, ela positivou um extenso catálogo de direitos fundamentais sociais e instituiu a solidariedade, a igualdade e a justiça social como fundamentos do pacto republicano. No entanto, passadas mais de três décadas desde sua promulgação, torna-se evidente que esse compromisso normativo enfrenta obstáculos estruturais que dificultam sua plena realização, especialmente no que se refere à efetividade dos direitos sociais.

Tal dinâmica se expressa com clareza crescente diante de uma agenda de reformas neoliberais que passaram a comprometer frontalmente os fundamentos sociais da Constituição. Esse processo não apenas acentua a disfuncionalidade entre o projeto constitucional de 1988 e a prática político-institucional, como também revela que a promessa de um Estado Social permanece, em grande medida, condicionada por lógicas exógenas de austeridade, subfinanciamento e dependência externa, que reiteram a herança colonial e autoritária das estruturas estatais. Assim, o constitucionalismo social brasileiro revela suas debilidades não na ausência de enunciados normativos, mas na sua possível incapacidade estrutural de produzir transformações sociais efetivas.

4. A CONCEPÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO E SOCIAL DE DIREITO

A democracia pode ser compreendida como um sistema político dinâmico, em constante transformação. Trata-se de um regime que não se limita à preservação de direitos já conquistados, mas que promove, de forma contínua, a criação de novos direitos e a reinvenção das estruturas sociais e políticas. Um de seus traços distintivos é a legitimação do conflito: a democracia reconhece as divergências de interesses e necessidades como parte do processo político, convertendo-as, progressivamente, em direitos. Além disso, a democracia está aberta ao tempo e às mudanças; valoriza a possibilidade de transformação e a inclusão do novo, sem jamais esquecer que sua construção histórica foi marcada por lutas que evidenciam o quão difícil é alcançá-la (Streck; Moraes, 2014, p. 84).

Partindo da compreensão da democracia como regime não estático, mas em permanente elaboração, é possível delinear sua trajetória evolutiva: da democracia liberal clássica até a conformação do Estado Democrático e Social de Direito. Este último sintetiza a integração de três elementos estruturantes das constituições modernas: o Estado de Direito, o Estado Democrático e o Estado Social.

4.1. Do Estado de Direito

O Estado de Direito é aquele em que o exercício do poder estatal se submete às normas jurídicas, garantindo segurança jurídica e proteção às liberdades individuais. É “aquele que pressupõe o direito, pois é um sujeito de direito que se submete ao direito, que é obrigado pelo direito e que está autorizado pelo direito” (Kelsen, 2021, p. 102).

Esse modelo está diretamente vinculado ao surgimento do liberalismo clássico¹⁵, o qual propiciou a formação dos primeiros Estados constitucionais, também chamados de Estado liberal, favoreceu a internacionalização econômica da burguesia, instituiu a separação dos poderes e permitiu a escolha da forma e

¹⁵ O liberalismo clássico, enquanto matriz teórica fundante do Estado de Direito, estruturou-se a partir da defesa de uma organização política pautada na limitação do poder estatal, na primazia dos direitos individuais e na valorização do livre mercado. É nesse contexto histórico que autores como John Locke e Montesquieu passam a sustentar a necessidade da criação de freios institucionais, com o objetivo de impedir a concentração de poder nas mãos dos governantes. Para ambos, o exercício do poder deveria estar sempre submetido à lei — isto é, o poder subordinado ao direito.

do sistema de governo, ainda que o sufrágio permanecesse restrito a determinados segmentos sociais. Ao mesmo tempo, o Estado de Direito impôs limites ao poder até então absoluto do Estado monárquico (Melo; Scalabrin, 2017, p. 113).

Em essência, o Estado de Direito configura-se como uma forma de organização política na qual o poder se encontra subordinado às leis e é essa submissão que lhe confere legitimidade. É nesse sentido que Bobbio analisa a legalidade do poder, sustentando que um poder é legal quando atua dentro dos limites e das regras estabelecidas. A legalidade, portanto, associa-se diretamente ao princípio do “governo das leis”, em oposição ao “governo dos homens”. O Estado de Direito, assim, é o fundamento que converte o poder de fato em poder legítimo, uma concepção consolidada no constitucionalismo moderno, garantindo que tanto governantes quanto governados estejam igualmente submetidos ao “império das leis” (Bobbio, 2000, p. 164–168).

4.2. Do Estado Democrático

O Estado democrático, por sua vez, implica a necessária participação popular no exercício do poder, seja diretamente ou por meio de representantes eleitos, assegurando a soberania popular e o pluralismo político. É nesse sentido que Robert Dahl fundamenta a ideia de que o poder político deve ser exercido de forma a garantir igualdade de participação na vida pública a todos os cidadãos do Estado. Nessa linha, o Estado democrático representa um processo contínuo de tomada de decisões coletivas, no qual todos os cidadãos devem ter iguais oportunidades de influenciar os rumos da vida em sociedade (Dahl, 2012, p. 124–130).

O Estado Democrático de Direito é concebido como uma evolução do Estado liberal clássico, o Estado de Direito, cuja principal característica era a manutenção da ordem legal e a efetivação dos direitos de primeira dimensão, notadamente as liberdades civis e políticas, mas que, em grande medida, eram garantidas apenas a uma parte restrita da sociedade. Dentro desse modelo, nem todos os sujeitos sociais estavam de fato submetidos à lei, embora se tornasse cada vez mais necessário que os governantes estivessem subordinados à sua autoridade.

O modelo de Estado democrático pressupõe o respeito a determinados critérios fundamentais, tais como: a ampla participação dos cidadãos nas decisões estatais; a prevalência da regra da maioria; e a garantia de alternativas reais na escolha dos governantes. Essa estrutura é essencial para distinguir um sistema verdadeiramente democrático de um regime autocrático, no qual as decisões são tomadas por uma única autoridade, sem mecanismos efetivos de controle (Bobbio, 2018, p. 33–37). Daí por que, conforme afirma o jusfilósofo italiano, o Estado liberal e o Estado democrático estão intrinsecamente interconectados:

Disto segue que o Estado liberal é o pressuposto não só histórico, mas jurídico, do Estado democrático. Estado liberal e Estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático; e na direção oposta, que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. Em outras palavras: é pouco provável que um Estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia; e, de outra parte, é pouco provável que um Estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais. A prova histórica desta interdependência está no fato de que Estado liberal e Estado democrático, quando caem, caem juntos (Bobbio, 2018, p. 38–39).

A democracia, como regime político historicamente construído, encontra no Estado de Direito um de seus elementos estruturantes, pois este não apenas protege os direitos já adquiridos, mas também permite a inclusão de novos direitos e a transformação das estruturas sociais a partir de normas previamente estabelecidas e democraticamente legitimadas.

Assim, Estado liberal e Estado democrático passam a ser concebidos como conceitos interdependentes e complementares: o liberalismo fornece as bases para as liberdades individuais e a limitação do poder estatal, enquanto os ideais democráticos possibilitam a ampliação dessas liberdades mediante a participação efetiva dos cidadãos nos rumos do Estado. Ademais, o modelo democrático também abre caminho para a conquista de novos direitos, especialmente nas esferas social e econômica.

Sob a ótica da evolução do Estado e da sociedade, o modelo democrático viabiliza uma participação social mais ampla, na qual a luta por justiça social se

torna o eixo central das demandas. Como destaca Bobbio (2000, p. 70), “a democracia moderna não pode prescindir de uma dimensão social, sob pena de se tornar uma mera formalidade, desprovida de efetividade”.

Essa afirmação reforça a necessidade de integração entre os princípios da democracia política e as exigências de igualdade material, o que configura a urgência de se pensar um modelo que vá além das limitações históricas do liberalismo clássico. Tais limitações se tornaram particularmente visíveis diante de eventos como a Revolução Industrial e a Grande Crise de 1929.

4.3. Do Estado Social

No contexto histórico, será a partir das demandas sociais, emanadas principalmente dos movimentos operários do século XX, que os Estados serão compelidos a repensar seu papel diante da sociedade. Deixam, então, de ser meros espectadores das dinâmicas sociais (restritos à garantia de direitos negativos), para assumirem o papel de garantidores e promotores de direitos fundamentais (direitos positivos). O Estado social nasce, assim, com uma perspectiva de proteção social dos indivíduos frente às adversidades trazidas pelo modelo capitalista clássico.

A transição do modelo do Estado liberal, pautado na primazia das liberdades individuais e na limitação do poder estatal, para o chamado Estado social, cujo cerne está na promoção da igualdade e na tutela dos direitos sociais, econômicos e culturais, reflete a evolução das sociedades modernas, marcadas por novas demandas de direitos fundamentais. Tal transformação exige uma reflexão mais profunda sobre o papel do Estado na efetivação desses direitos.

A implementação do Estado social tem como marcos normativos a Constituição do México (1917) e a Constituição de Weimar (1919), que serviram de inspiração para diversas constituições do século XX. Entretanto, é importante destacar que os direitos sociais surgiram historicamente como respostas às contradições do capitalismo liberal, e não como um desenvolvimento natural do constitucionalismo clássico. O modelo tradicional do Estado Social, consolidado especialmente após a Segunda Guerra Mundial, baseou-se em um pacto assimétrico entre capital e trabalho, permitindo a institucionalização de alguns direitos sociais.

A partir de então, consolida-se no mundo ocidental a tendência de incorporação de valores como justiça social e intervenção estatal na economia como instrumentos para garantir a efetividade dos direitos fundamentais sociais. Esse movimento marca o esgotamento do liberalismo abstencionista e o início de uma nova forma de atuação estatal, o Estado intervencionista, promotor de direitos.

O modelo do Estado social, portanto, refere-se à atuação estatal voltada à promoção da igualdade material, por meio de políticas públicas que assegurem a efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Como sintetiza Comparato

O Estado Social é, pois, aquela espécie de Estado Dirigente, em que os Poderes Públicos não se contentam em produzir leis ou normas gerais, mas dirigem efetivamente a coletividade para o alcance de metas predeterminadas (Comparato, 2013, p. 300).

No Brasil, esse modelo foi implementado a partir da Constituição de 1934, que inaugura o Estado social brasileiro e cuja inspiração reverbera nas demais constituições subsequentes. Nesse sentido, assinala Paulo Bonavides que

Em 1934, 1946 e 1988, em todas essas três Constituições domina o ânimo do constituinte, uma vocação política, típica de todo esse período constitucional, de disciplinar no texto fundamental aquela categoria de direitos que assinalam o primado da Sociedade sobre o Estado e o indivíduo, ou que fazem do homem o destinatário da norma constitucional. Mas o homem-pessoa, com a plenitude de suas expectativas de proteção social e jurídica, isto é, o homem reconciliado com o Estado, cujo modelo básico deixava de ser a instituição abstencionista do século XIX, refratária a toda intervenção e militância na esfera dos interesses básicos, pertinentes às relações do capital com o trabalho (Bonavides, 2011, p. 368).

O Estado social passa a incorporar um novo núcleo jurídico que combina a lógica do Estado de Direito, ou seja, a lei como limite ao exercício do poder, com uma nova função: a instrumentalização da ação estatal voltada à justiça social. Nessa perspectiva, o Estado apresenta-se como agente transformador e impulsionador das demandas comunitárias. O sujeito central do modelo, antes exclusivamente o indivíduo, passa a incluir a coletividade como destinatária das políticas públicas.

4.4. O Estado Democrático e Social de Direito na Constituição Federal de 1988

Como dito anteriormente, a democracia não se limita apenas à preservação de direitos já estabelecidos, mas promove a criação contínua de novos direitos e a reinvenção das estruturas sociais e políticas. Nessa linha, a democracia liberal trazia em seu núcleo primordial a submissão do poder à lei. Já o Estado democrático acrescenta a participação popular como processo essencial às tomadas de decisões do Estado, somando-se à centralidade do império das leis. O Estado social, por sua vez, tem como principal objetivo mitigar os efeitos negativos gerados pelas contradições do capital, sendo a justiça social condição *sine qua non* para sua legitimação.

Assim, o Estado Democrático e Social de Direito constitui a integração dos três modelos anteriormente apresentados. Ao mesmo tempo em que impõe a primazia da lei sobre o poder estatal, garantindo direitos e liberdades individuais, assegura a participação popular no exercício do poder e estabelece o compromisso do Estado com as pautas sociais e econômicas.

Trata-se, portanto, de uma forma moderna de democracia liberal, que articula a declaração de direitos e liberdades individuais à limitação do poder estatal, aliando-se aos anseios por distribuição equitativa de oportunidades, por meio da prestação organizada de direitos coletivos.

O Estado social-democrático é necessariamente flexível e permanentemente evolucionista, para acompanhar o dinamismo do mundo moderno e fazer face aos novos problemas que surgem a cada passo no panorama social. Se não fosse assim, estaria em contradição com aquela verdade imperiosa salientada por Von Ihering: não se pode esperar que a vida se dobre aos princípios; são os princípios que se devem modelar pela vida (Maluf, 2022, p. 326).

Nesse contexto, o Estado Democrático e Social de Direito se caracteriza por afirmar uma democracia cujos direitos fundamentais têm caráter verdadeiramente universal, sejam civis, políticos, sociais, econômicos ou culturais. Além disso, tal Estado também se distingue pela possibilidade de uma participação popular mais efetiva nas decisões políticas, seja por meio de

eleições representativas, seja por mecanismos diretos como plebiscitos e referendos.

No Brasil, a concepção de Estado Democrático e Social de Direito encontra-se positivada na Constituição Federal de 1988, logo no caput do art. 1º e nos incisos III e IV, que aliam a democracia ao fundamento da dignidade da pessoa humana, e os valores sociais do trabalho à liberdade econômica, buscando conciliar liberdades individuais e econômicas com igualdade social e dignidade.

Ademais, o art. 3º da Constituição estabelece de forma clara os objetivos fundamentais que devem nortear as ações políticas e as decisões do Estado brasileiro, inaugurando uma mudança estrutural profunda. A Carta de 1988 vai além dos modelos liberais e sociais clássicos, conferindo ao Estado o papel de agente promotor da igualdade social. Esses e outros dispositivos constitucionais evidenciam a escolha do Constituinte de 1988 pelo modelo de Estado Democrático e Social de Direito, como leciona o Prof. Ingo Sarlet ao afirmar que:

Não pode ser olvidado que **a nossa República se apresenta como um Estado social e democrático de Direito**, cujos contornos básicos se encontram ancorados no preâmbulo, nas normas dos arts. 1º a 4º da CF (Princípios Fundamentais), pela consagração expressa de um catálogo de direitos fundamentais sociais (arts. 6º a 11) e em face dos princípios norteadores dos títulos que versam sobre as ordens econômica e social (arts. 170 e 193), isto sem falar nas diversas normas concretizadoras destes princípios que se encontram dispersas pelo texto constitucional. Já por este motivo, a existência de direitos sociais fundamentais não poderia ser sumariamente desconsiderada, visto que inerente à natureza e substância de um Estado social (Sarlet, 2007, p. 97–98, grifo nosso).

Ao adotar essa postura, o Constituinte Originário de 1988, além de romper com o paradigma autoritário que perdurara por mais de vinte anos, instituiu uma nova ordem jurídica marcada pelo compromisso com a dignidade, com a cidadania participativa, com o pluralismo político e com a efetivação dos direitos fundamentais individuais e coletivos.

A democracia social de direito delineada pela Constituição de 1988 não se limita à garantia dos direitos de primeira dimensão. Pelo contrário, reafirma-se como um pacto substancial de igualdade, cuja essência se evidencia, por

exemplo, na leitura do art. 3º, que define os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Ao propor a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem discriminação de qualquer natureza — torna-se evidente o papel do Estado como agente transformador das estruturas sociais, traço típico do modelo de democracia social de direito.

É nesse contexto que a Constituição, enquanto explicitação do pacto de (re)fundação da sociedade ocorrido a partir de um legítimo processo constituinte, define um novo modelo de nação, impondo perceber o art. 3º da Constituição do Brasil como estabelecedor dos parâmetros constitucionais para a verificação da compatibilidade da atividade estatal em face dos desígnios teleológicos que define. Mais do que procedimentos, a Constituição instituidora do Estado Democrático de Direito apresenta, a partir de uma revolução copernicana do direito constitucional, a determinação da realização substantiva dos direitos sociais, de cidadania e daqueles relacionados diretamente à terceira dimensão de direitos. Para tanto, o Direito assume uma nova feição: a de transformação das estruturas da sociedade (Streck; Moraes, 2018, p. 335).

Como se vê, a Constituição Federal de 1988 inova ao estabelecer diretrizes que traçam metas para um projeto nacional de futuro, no qual o desenvolvimento se coloca como elemento-chave para a realização de uma democracia plena. O desenvolvimento, tal como delineado pelo Constituinte, não se reduz a indicadores econômicos ou à expansão da infraestrutura; exige, antes de tudo, uma base democrática sólida, includente e sustentável.

Ao vincular o desenvolvimento à redução das desigualdades, a Constituição de 1988 pressupõe um modelo democrático que vai além do voto, exigindo do Estado brasileiro a efetivação de políticas públicas acompanhadas de mecanismos robustos de participação social.

Nesse sentido, para que a democracia se desenvolva plenamente sob o modelo do Estado Democrático e Social de Direito, é imprescindível garantir que a sociedade tenha poder efetivo de influenciar as decisões públicas. O desenvolvimento deve ser entendido como um projeto integral, realizado por meio da articulação entre crescimento econômico sustentável, justiça social e participação democrática (Bercovici, 2005, p. 104–108). Assim, a democracia

deve ser vista não apenas como meio para o desenvolvimento, mas como parte integrante de sua própria essência.

5. DEMOCRACIA, DIREITOS SOCIAIS E ESTADO DE CRISE – REFORMAS NEOLIBERAIS E O DECLÍNIO DO PACTO DEMOCRÁTICO DE 1988

Parece salutar destacar que a Constituição de 1988 é, de fato, dirigente e compromissária, tendo os objetivos fundamentais traçados no art. 3º como grandes vetores desse dirigismo. Do mesmo modo, cabe também enfatizar que ela representa e enuncia diretrizes, metas e programas que devem ser alcançados e concretizados pelo Estado e pela sociedade, sendo que “os fundamentos e os fins definidos em seus arts. 1.º e 3.º são os fundamentos e os fins da sociedade brasileira” (Streck, 2009, p. 52).

Sendo assim, partindo da premissa de um constitucionalismo dirigente, no qual o Constituinte estipulou metas de desenvolvimento social a serem alcançadas, torna-se legítimo indagar: seria possível, sob a égide da Constituição Cidadã de 1988, traçar uma democracia plena sem a efetivação dos direitos fundamentais sociais? Estaria, portanto, a democracia constitucional atrelada à realização de um Estado Social de Direito?

Como se sabe, uma das grandes discussões em torno dos direitos sociais diz respeito aos seus custos, questão que frequentemente desloca o debate do campo jurídico e social para o campo econômico. O custo dos direitos sociais serve, quase sempre, como barreira ou mesmo desculpa para a não promoção desses direitos fundamentais.

O tema não é novo, tampouco esgotado no debate público. Historicamente, as conquistas relacionadas aos direitos sociais são distorcidas pelas elites dominantes, que muitas vezes buscam impor à classe trabalhadora um cenário de medo, ao construir uma imagem de colapso econômico e social como suposta consequência da efetivação desses direitos.

Para ilustrar essa tentativa de desconstrução das conquistas sociais, destaca-se uma reportagem do Jornal da Tarde, publicada em 11 de abril de 1988, que apresenta os alegados impactos econômicos decorrentes dos novos direitos sociais aprovados pela Assembleia Nacional Constituinte. A matéria reúne argumentos de diferentes atores: economistas, empresários e sindicalistas — que debatem os custos e as consequências desses novos direitos.

Figura 1 - Jornal da Tarde, 11/4/1988

Economia

OS CUSTOS DOS DIREITOS SOCIAIS

A elevação da folha salarial e dos encargos sociais das empresas será "violenta", segundo especialistas da USP. E os empregos vão diminuir.

Benedicta Azeiteiro

IMPACTO DOS ENCARGOS SOCIAIS

Segundo a Associação Brasileira de Indústrias (ABI-IND), os custos sociais das empresas aumentam em 10% ao ano.

Seguro-desemprego	1,0%
Seguro-acidente	0,5%
Seguro-família	0,5%
Seguro-aposentadoria	0,5%
Seguro-saúde	0,5%
Seguro-velhice	0,5%
Seguro-aposentadoria por invalidez	0,5%
Seguro-aposentadoria por idade	0,5%
Seguro-aposentadoria por tempo de serviço	0,5%
Seguro-aposentadoria por morte	0,5%
Seguro-aposentadoria por doença grave	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de trabalho	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de trânsito	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de queda de altura	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de fogo	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de explosão	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de inundação	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de queda de objeto	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de choque elétrico	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de transporte	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de trabalho em geral	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de trabalho em geral em geral	0,5%

IMPACTO DOS ENCARGOS SOCIAIS

Segundo a Associação Brasileira de Indústrias (ABI-IND), os custos sociais das empresas aumentam em 10% ao ano.

Seguro-desemprego	1,0%
Seguro-acidente	0,5%
Seguro-família	0,5%
Seguro-aposentadoria	0,5%
Seguro-saúde	0,5%
Seguro-velhice	0,5%
Seguro-aposentadoria por invalidez	0,5%
Seguro-aposentadoria por idade	0,5%
Seguro-aposentadoria por tempo de serviço	0,5%
Seguro-aposentadoria por morte	0,5%
Seguro-aposentadoria por doença grave	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de trabalho	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de trânsito	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de queda de altura	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de fogo	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de explosão	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de inundação	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de queda de objeto	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de choque elétrico	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de transporte	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de trabalho em geral	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de trabalho em geral em geral	0,5%

IMPACTO DOS ENCARGOS SOCIAIS

Segundo a Associação Brasileira de Indústrias (ABI-IND), os custos sociais das empresas aumentam em 10% ao ano.

Seguro-desemprego	1,0%
Seguro-acidente	0,5%
Seguro-família	0,5%
Seguro-aposentadoria	0,5%
Seguro-saúde	0,5%
Seguro-velhice	0,5%
Seguro-aposentadoria por invalidez	0,5%
Seguro-aposentadoria por idade	0,5%
Seguro-aposentadoria por tempo de serviço	0,5%
Seguro-aposentadoria por morte	0,5%
Seguro-aposentadoria por doença grave	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de trabalho	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de trânsito	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de queda de altura	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de fogo	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de explosão	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de inundação	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de queda de objeto	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de choque elétrico	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de transporte	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de trabalho em geral	0,5%
Seguro-aposentadoria por acidente de trabalho em geral em geral	0,5%

Opinião dos empresários: todos vão sair perdendo.

Os empresários não estão preocupados com a elevação dos custos sociais das empresas. O que preocupa é a redução da folha salarial e a diminuição dos empregos.



Os empresários não estão preocupados com a elevação dos custos sociais das empresas. O que preocupa é a redução da folha salarial e a diminuição dos empregos.

As pesquisas não são sérias, dizem os sindicalistas.

As pesquisas não são sérias, dizem os sindicalistas. Os custos sociais das empresas são altos e os empregos vão diminuir.



As pesquisas não são sérias, dizem os sindicalistas. Os custos sociais das empresas são altos e os empregos vão diminuir.

Fonte: Jornal da Tarde, 11/4/1988

A reportagem revela de forma contundente as contradições sociais e estruturais da sociedade brasileira. De um lado, a elite empresarial, valendo-se de seu poderio econômico, constrói um discurso alarmista que apresenta os direitos sociais como uma ameaça direta aos interesses econômicos dominantes. Esse discurso é amplificado, e ainda mais distorcido, por entidades patronais que chegam a sugerir que as conquistas sociais previstas na nova Constituição Federal poderiam, paradoxalmente, prejudicar a própria classe trabalhadora, em especial mulheres e jovens em idade economicamente ativa.

O texto da reportagem se inicia afirmando: "Os novos direitos sociais aprovados pela Constituinte podem prejudicar justamente aqueles a quem os constituintes pretenderam ajudar: os próprios trabalhadores". Em outro trecho, a matéria destaca que a redução da jornada de trabalho de 48 para 44 horas semanais, somada à concessão de auxílio-creche e à ampliação da licença-maternidade, poderia elevar os custos das empresas em até 68,6% no setor comercial e 40% no industrial.

Em passagens adicionais, são feitas alegações no sentido de que a extensão da licença-maternidade para 120 dias levaria à diminuição das contratações de jovens em idade fértil. Representantes do setor industrial sustentam, ainda, que a aprovação desses direitos sociais implicaria aumento de custos, perda de competitividade e repasse do encargo ao consumidor final, por meio da elevação dos preços dos produtos.

Outro aspecto relevante apontado na reportagem é a defesa da desconstitucionalização dos direitos sociais, sob o argumento de que tal medida permitiria maior margem de flexibilização desses direitos em consonância com os imperativos de mercado.

A estrutura gráfica da matéria também é reveladora: os dois terços superior da página são dedicados majoritariamente às falas contrárias à nova ordem social proposta pela Constituição (conforme demonstra a Figura 1), enquanto apenas o terço final concede espaço, de modo reduzido, às vozes que defendem a constitucionalização dos direitos sociais.

Figura 2 - Jornal da Tarde, 11/4/1988

As pesquisas não são sérias, dizem os sindicalistas.

As pesquisas que mostram altos custos para as empresas, resultados dos direitos sociais aprovados na Constituição, não estão convencendo importantes sindicalistas de São Paulo.

Luiz Antônio Medeiros, presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, disse por exemplo que "não existe credibilidade nos dados fornecidos pelas empresas e que serviram de base para as pesquisas". Em sua opinião, os empresários por isso não provocam uma "guerra ideológica" tentando assustar a sociedade com informações incorretas. Para justificar seu descrente, ele garante conhecer apenas uma empresa paulista que abriu de fato o número dos balanços anuais aos empregados. As demais, "vota e meia dizem que operam no vermelho".

Medeiros considera que nessa "guerra ideológica", os empresários revelam "a mesma tendência reacionária presente quando da aprovação do 13º salário, em 1968, e de outros benefícios sociais". Ele desafia os patrões a fornecerem uma planilha que aponte o percentual a ser repassado aos preços em função dos novos direitos sociais: "É quase nada, apenas uma gota de oceano comparado ao que as empresas pagam ao governo sem retorno".

O líder dos metalúrgicos de São Paulo avalia que "para se ter uma sociedade mais equilibrada alguém tem que sofrer os ônus e, nesse caso, deve ser o poder econômico". Ainda que em tese contrário à presença na

nova Constituição de dispositivos que estabeleceriam melhor nas leis ordinárias as convenções coletivas, Medeiros argumenta que os operários "descartam da lei comum, já que a Constituição de 88 se remete para a lei ordinária a regulamentação de direitos sociais, como é o de greve, acabou anulando-os".

Pressões

Para Antônio Rogério Magri, presidente do Sindicato dos Eletricitários do Estado de São Paulo, as pesquisas que alegam altos custos para as empresas, com os novos direitos sociais, resultam do competente lobby dos empresários, que tentam impressionar a sociedade com números. "São números que impressionam até Jesus Cristo", diz Magri. O objetivo seria pressionar os

constituintes para que suprimam algumas leis já aprovadas.

O líder dos eletricitários não nega a possibilidade de um impacto imediato sobre os custos das empresas, mas avalia que a médio prazo "a produtividade melhora", pois o empregado trabalha mais satisfeito. Ele cita como exemplo o caso dos eletricitários, que hoje trabalham 44 horas na semana com a mesma produção de quando a jornada era de 48 horas.

"Faltam criatividade e competência a alguns empresários" para entender a necessidade dos avanços sociais, segundo Magri. Em razão da "insensibilidade" de muitos empregadores para os direitos sociais, ele defende a presença na nova Constituição das medidas de proteção ao trabalha-

dor. O aviso prévio proporcional e a indenização por despedida arbitrária são dois mecanismos válidos para "impedir a selvageria de se demitirem funcionários diante da primeira dificuldade" vivida pelas empresas, afirmou Magri. A estabilidade total, para ele, "não se adapta à realidade".

Quanto ao pagamento de horas extras, Magri acha que ele deveria ser o mais alto possível para cobrir assim o aumento da jornada de trabalho e a consequente diminuição das horas de lazer do empregado. "Não vi os meus filhos crescerem porque durante 15 anos fiz horas extras", explicou.

Gilmar Carneiro, presidente do Sindicato dos Bancários de São Paulo, não partiu do princípio de que as pesquisas são verdadeiras ou falsas. "O que acontece nesses

estudos é que não há uma verdadeira transparência das técnicas e dados utilizados. Se os empresários querem discutir os custos dos novos direitos sociais eles devem garantir o acesso do Departamento Inter-sindical de Estatísticas e Estudos Socio-econômicos (DIEESE) aos seus balanços anuais".

Crime

"O que é mais importante: a licença-paternidade ou a liberdade e autonomia sindical?" — pergunta o líder dos bancários. Ele mesmo responde: "Aceitaríamos o arquivamento desses direitos da Constituição desde que os empresários aceitassem definir as questões estruturais, como a livre organização sindical", defendeu. Assim como está sendo feita, a futura Constituição "será que ser modificada de dez em dez anos", prevê Carneiro.

Mas, num ponto o presidente do Sindicato dos Bancários concorda com os empresários. Em sua opinião, o cargo subalterno no Brasil "é criminoso: o governo aumenta cada vez mais os impostos e arrecada cada vez menos, porque não tem fiscalização eficiente e a economia está decadente". Gilmar Carneiro, formado em marketing e Recursos Humanos na Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, desafia os empresários a aceitar os seus representantes no Congresso para reduzir a carga fiscal. Uma campanha nacional de redução dos impostos poderia, segundo Carneiro, contar com a participação dos próprios trabalhadores e dirigentes sindicais.



Medeiros, Magri e Carneiro desconfiavam das leis comuns.

Fonte: Jornal da Tarde, 11/4/1988

Líderes sindicais como Luiz Medeiros (Metalúrgicos) e Antônio Magri (Eletricitários) apontam para incongruências nos dados apresentados pelas empresas, afirmando tratar-se de uma estratégia de pressão sobre os constituintes com o objetivo de enfraquecer as conquistas dos novos direitos sociais. Destacam, ainda, que a constitucionalização desses direitos é

necessária para equilibrar a balança social e melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores, contribuindo, inclusive, para o aumento da produtividade laboral.

Importa ressaltar que essa disputa revela um conflito mais amplo, qual seja, o debate em torno do papel do Estado, em especial do Poder Legislativo na regulação das relações de trabalho. Enquanto o empresariado e os setores industriais defendem a flexibilização e até mesmo a desconstitucionalização dos direitos sociais, o movimento operário insiste na sua positivação constitucional justamente por reconhecer que, historicamente, o país tem sido marcado por constantes desmontes de direitos.

A construção discursiva que associa o avanço dos direitos sociais à ideia de crise econômica não é fortuita, trata-se, ao contrário, de um instrumento de manutenção do poder. Ao relacionar os direitos sociais à instabilidade econômica, a elite empresarial busca naturalizar a precarização e a exploração como únicas alternativas possíveis. Entretanto, como apontado no primeiro capítulo, os direitos fundamentais devem ser compreendidos como conquistas históricas, fruto das lutas sociais, e condição prévia para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e igualitária.

Mesmo diante dos avanços proporcionados pela constitucionalização dos direitos sociais, com melhorias nos indicadores de educação, saúde e previdência, o Estado brasileiro que emergiu da Constituição Federal de 1988 ainda carregava graves problemas estruturais, como a persistente desigualdade social, altos índices de pobreza e políticas públicas de bem-estar frágeis ou insuficientes.

Um ponto relevante a ser destacado é o fato de que o Estado Social brasileiro, instituído constitucionalmente em 1988, já nasce em contradição com a hegemonia neoliberal que, àquela altura, dominava o debate macroeconômico global. Na década de 1990, o Brasil adota as políticas de ajuste fiscal e a agenda de privatizações como verdadeiro consenso, abrindo caminho para a consolidação do chamado “Estado mínimo” e para o conseqüente enfraquecimento da proteção social (Calixtre; Fagnani, 2017, p. 4-5).

De forma passiva, o Brasil adere ao modelo neoliberal, sendo um dos últimos países a fazê-lo, e abandona a condução de uma política macroeconômica ativa. Nessa conjuntura, o poder do mercado se sobrepõe ao poder do Estado, relegando o debate sobre desenvolvimento a um plano

secundário e aprofundando as estruturas do subdesenvolvimento e da desigualdade (Fagnani, 2004, online).

Diante disso, evidencia-se um verdadeiro paradoxo entre o texto constitucional de 1988 e a prática das políticas públicas voltadas aos direitos fundamentais sociais. Há, nesse contexto, uma incompatibilidade estrutural entre a promessa de justiça social inscrita na Constituição e os postulados da doutrina neoliberal que passaram a orientar a condução política e econômica do país.

O fato é que, pelos fundamentos constitucionais, deve existir um nível essencial de prestações sociais para se alcançar uma vida digna. Afinal, o constituinte definiu a dignidade da pessoa humana como um dos pilares do Estado brasileiro, conforme apregoa o art. 1º, inciso III, do Texto Maior. A grande questão, para alguns estudiosos, é delimitar qual o alcance desse mínimo necessário a uma vida digna e, ao mesmo tempo, traçar de forma clara o papel inerente ao Estado no cumprimento dessas obrigações prestacionais.

É nesta conjuntura que se aplica o conceito de mínimo existencial, entendido como o conjunto de condições materiais indispensáveis para assegurar uma vida digna. Tais condições vão além da mera sobrevivência física, abarcando também um padrão mínimo de qualidade de vida. Assim, o mínimo existencial está ligado, do ponto de vista de seu conteúdo, a direitos como alimentação, moradia, saúde, educação básica e assistência social, além de outros relacionados à inserção sociocultural do cidadão, como a participação na vida comunitária (Sarlet; Figueiredo, 2007, p. 4-6).

Contudo, não se pode fazer um reducionismo dos direitos fundamentais sociais, pois há um grande risco quando se tenta instituir um mínimo de direitos. Essa é justamente a crítica feita à teoria do mínimo existencial, uma vez que a tese poderia ser usada como forma de “esvaziar a força jurídica dos direitos sociais”, tendo em vista que a Constituição Federal de 1988 não prevê um mínimo, mas sim uma amplitude universal e acesso integral (Marmelstein, 2019, p. 325).

Não se deve enxergar o mínimo existencial como uma “fórmula geral”; o quantitativo do mínimo dignificante deve ser analisado caso a caso, tanto sob a perspectiva socioeconômica quanto a partir do caráter de fundamentalidade do direito social demandado e da relação deste com a dignidade humana. É necessário compreender que alguns direitos não podem ser exercidos de forma

mínima, como é o caso do direito à igualdade racial, cuja violação representa verdadeira ruptura com o mínimo dignificante exigível dentro de um sistema jurídico democrático (Miranda, 2013, p. 362-363).

Para que fique ainda mais nítido o risco de se atribuir um "mínimo" à efetividade da dignidade existencial, cabe reafirmar o caráter fundamental dos direitos sociais. Nesse ponto, a ordem constitucional pátria, ao consagrar os direitos sociais como fundamentais, atribuiu-lhes status de efetividade plena e máxima eficácia, além de assegurar proteção contra possíveis desmanches por parte do constituinte reformador, conforme preceituam o art. 5º, § 1º, e o art. 60, § 4º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988 (Sarlet; Figueiredo, 2007, p. 7).

Quando nos referimos à efetivação dos direitos fundamentais sociais no Brasil, ainda nos deparamos, em pleno século XXI, com a negligência social como modelo, acentuada por uma série de medidas e reformas que impulsionaram o país para um acentuado declive nos direitos prestacionais. É o que temos visto nos últimos anos: um conjunto de medidas legislativas que vêm retirando do Estado sua obrigação prestacional, o que leva à considerável redução das garantias inerentes aos direitos sociais e à consequente ampliação das desigualdades.

As reformas neoliberais não são novidade política em nosso país; pelo contrário, são pensadas e estruturadas há mais de três décadas, desde a redemocratização e promulgação da Constituição Federal de 1988. Neste sentido, os tópicos a seguir serão organizados de modo a delimitar as principais reformas, de acordo com a concepção política, econômica e social dos governos que se sucederam no pós-constituinte de 1988.

5.1. Primeira fase: da constitucionalização dos direitos sociais à desestatização e desconstitucionalização das estruturas estatais

Ao analisar a primeira década sob a égide da Constituição Cidadã de 1988, o professor José Murilo de Carvalho aponta constatações relevantes: até o final dos anos 1990, o país havia alcançado avanços significativos na área da saúde, reduzindo a taxa de mortalidade infantil de 73 para 39,4 óbitos por mil nascidos vivos, entre 1980 e 1999; simultaneamente, a expectativa de vida da população elevou-se de 60 anos, em 1980, para 67 anos em 1999. No campo

da educação, a taxa de escolarização de crianças entre 7 e 14 anos saltou de 80%, em 1980, para 97%, em 2000. Embora esses dados revelem progressos inegáveis, outros indicadores apresentavam um panorama alarmante. No que tange à distribuição de renda, por exemplo, 54% da população brasileira vivia abaixo da linha da pobreza — percentual que alcançava 80% no Nordeste. A pobreza extrema afetava com maior intensidade as populações rurais, negras e pardas (Carvalho, 2021, p. 160-162).

Entre 1990 e 2002, o Brasil foi submetido a um conjunto de reformas inspiradas pelo ideário neoliberal, que reconfiguraram profundamente o papel do Estado, tanto na economia quanto na proteção social. Tais reformas foram orientadas por uma concepção de Estado mínimo, reduzido à função de financiador de um núcleo restrito de direitos sociais. Inspiradas nas diretrizes do Consenso de Washington, essas medidas promoveram a retração da intervenção estatal em diversas esferas, a abertura comercial e financeira do país e a reestruturação do aparato público. As políticas públicas voltadas aos direitos sociais passaram, assim, a operar sob uma lógica quase residual.

Conforme aponta Eduardo Fagnani, professor do Instituto de Economia da UNICAMP, as reformas liberalizantes empreendidas nos governos de Fernando Collor de Mello (1990–1992), Itamar Franco (1992–1994) e, sobretudo, no de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), sob o argumento da necessidade de estabilização macroeconômica, contribuíram decisivamente para o enfraquecimento das bases do Estado de bem-estar social recém-instituído pela Constituição de 1988. Segundo o autor, esse processo teve como principais marcas: a desregulamentação das relações de trabalho, a reforma previdenciária de orientação restritiva, a abertura comercial e financeira do país e a privatização de setores estratégicos da economia nacional (Fagnani, 2017, p. 3–5).

Como já destacado, a base normativa e ideológica dessas reformas encontra-se nas diretrizes do chamado *Consenso de Washington*, estruturado sobre dez princípios estratégicos: (1) disciplina fiscal; (2) priorização dos gastos públicos em saúde e educação; (3) reforma tributária; (4) manutenção de taxas de juros positivas; (5) valorização cambial para estímulo à competitividade; (6) eliminação de barreiras tarifárias e paratarifárias, favorecendo o livre comércio; (7) liberalização dos fluxos de investimento estrangeiro; (8) privatização de

empresas estatais; (9) ampla desregulamentação da economia; e (10) proteção irrestrita à propriedade privada (Martins, s/d, online).

O neoliberalismo reinterpreta o processo histórico de cada país, transformando os trabalhadores, assim como os direitos sociais e toda e qualquer conquista por igualdade e justiça social, em vilões da economia (Sader, 2012, p. 147). Trata-se da essência do Consenso de Washington — e foi exatamente isso que os governos de centro-direita, citados anteriormente, implementaram no país após a redemocratização, entre os anos de 1990 e 2001. Tal ideologia neoliberalizante viria ainda a ser intensificada, com as devidas remodelagens, entre os anos de 2016 e 2022, nos governos Temer e Bolsonaro, como será discutido adiante.

Nos governos de Collor (1990–1992) e Itamar Franco (1992–1994), o neoliberalismo se apresenta de forma efetiva como alternativa à crise política, econômica e social herdada do governo Sarney e da Ditadura Militar. Nesse período, os setores dominantes do capital, os partidos conservadores e de centro, além da grande mídia nacional, alinham-se ao Executivo em torno dos projetos de privatização das estatais e da abertura da economia ao capital estrangeiro. É nesse contexto que o mercado passa a ser concebido como o grande agente transformador e organizador do país, pressionando as esferas estatais por maior participação e pela retração da presença estatal na economia, ao mesmo tempo em que enfraquece os movimentos sociais e os direitos dos trabalhadores (Negrão, s/d, p. 7).

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), em seus dois mandatos, dá continuidade às reformas iniciadas por Collor e Itamar Franco. Segundo Eros Grau (2010), embora não tenha comprometido completamente as bases da ordem econômica previstas na Constituição de 1988, as reformas promovidas pelo governo de FHC demonstram seu alinhamento às ideias neoliberais. “Desde que tomou posse como Presidente da República, o Professor Fernando Henrique passou a patrocinar a reforma da Constituição, pretendendo obter o que já havia sido anteriormente objetivado pelo Presidente Fernando Collor de Mello” (Grau, 2010, p. 177).

É justamente no capítulo reservado à ordem econômica que se concentram as principais críticas daqueles que se opõem ao modelo de Constituição Dirigente e ao Estado de bem-estar social consagrado pela

Constituição Federal de 1988. “Também não é por outro motivo que este capítulo foi o mais desfigurado pelo intenso processo de reformas constitucionais neoliberais levado à cabo desde o Governo de Fernando Henrique Cardoso” (Bercovici, 2005, p. 38).

Nesse sentido, Eros Grau (2010) destaca algumas reformas constitucionais ocorridas durante o mandato de Fernando Henrique que evidenciam a orientação política neoliberal de seu governo. Entre elas, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal menciona a Emenda Constitucional n. 5/1995, que permitiu a concessão dos serviços de gás canalizado a empresas privadas, rompendo com o modelo estatal previsto pelo constituinte originário. Destacam-se ainda a EC n. 6/1995, que alterou o inciso IX do art. 170, revogou o art. 171, modificou o § 1º do art. 176 e incluiu dispositivo no art. 246 da Constituição; a EC n. 7/1995, que conferiu nova redação ao art. 178 e ao seu parágrafo único; e a EC n. 9/1995, que retirou da Petrobras o monopólio da exploração do petróleo (Grau, 2010, p. 177–179).

O governo de Fernando Henrique foi aquele que mais promoveu reformas constitucionais até hoje: em dois mandatos, foram aprovadas trinta e cinco emendas. A seguir, apresenta-se uma tabela com o resumo dessas reformas e uma indicação de seus possíveis impactos sobre os direitos sociais.

Tabela 1 - Emendas Constitucionais promulgadas durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) e seus possíveis impactos sobre os direitos sociais.

EC Nº/ Ano	Ementa	Tema e possíveis impactos sociais
5/1995	Altera o § 2º do art. 25 da Constituição Federal.	Possibilita a concessão de serviços de gás canalizado à iniciativa privada. Pode ser considerada como o início da lógica de privatização dos serviços públicos.
6/1995	Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal.	Fim do conceito de empresa brasileira de capital nacional, abrindo caminho para a desnacionalização de setores

		estratégicos da economia, como a exploração dos recursos minerais, por exemplo.
7/1995	Altera o art. 178 da Constituição Federal e dispõe sobre a adoção de Medidas Provisórias.	Abertura ao capital estrangeiro na cabotagem, podendo impactar na economia nacional.
8/1995	Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal.	Constitucionalização da privatização das telecomunicações e conseqüente redução do controle público sobre este setor estratégico.
9/1995	Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos	Fim do monopólio estatal do petróleo. Privatização de recurso estratégico, com reflexos diretos nos investimentos sociais.
10/1996	Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994.	Criação do Fundo de Estabilização Fiscal, usado para contenção de gastos do governo, atingindo também os sociais.
11/1996	Permite a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras e concede autonomia às instituições de pesquisa científica e tecnológica.	Estímulo à modernização e internacionalização do ensino superior e a autonomia universitária.
12/1996	Outorga competência à União, para instituir contribuição provisória sobre movimentação ou	Institui a CPMF. Tem um caráter ambíguo, vez que visava mais investimento na saúde, mas também foi usada como

	transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira.	instrumento de ajuste fiscal - imposto regressivo.
13/1996	Dá nova redação ao inciso II do art. 192 da Constituição Federal.	Fim do monopólio do IRB - Instituto de Resseguros do Brasil Consequente redução da atuação estatal na proteção financeira.
14/1996	Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias.	Criação do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Fortalecimento do financiamento e da valorização do ensino fundamental.
15/1996	Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal.	Restrições à criação/fusão de municípios ante o crescimento excessivo após 1988.
16/1997	Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal.	Institui a reeleição para cargos do Executivo, o que de certo modo facilitou perpetuação de políticas neoliberais do governo FHC.
17/1997	Altera dispositivos dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994.	Prorrogação do Fundo de Estabilização Fiscal e consequente prolongamento das políticas de austeridade.
18/1998	Regime jurídico dos militares	Sem grandes reflexos sobre direitos sociais.
19/1998	Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública,	Intitulada de Reforma Administrativa, trouxe impactos diretos no serviço público, como

	servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.	redução da estabilidade dos servidores. Ponto de destaque é o fim do regime jurídico único (art. 39) e conseqüente precarização do trabalho na esfera pública.
20/1998	Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.	A Reforma da Previdência de 1998 traz impactos negativos, como o aumento da idade mínima e do tempo de contribuição, dificultando aposentadoria dos trabalhadores.
21/1999	Prorrogação da CPMF com aumento de alíquota	Reforçou o caixa para saúde, mas pesou sobre os mais pobres.
22/1999	Acrescenta parágrafo único ao art. 98 e altera as alíneas "i" do inciso I do art. 102 e "c" do inciso I do art. 105 da Constituição Federal	Funcionamento dos juizados especiais no âmbito da Justiça Federal. Podendo ser caracterizada como fortalecimento do acesso à justiça.
23/1999	Altera os arts. 12, 52, 84, 91, 102 e 105 da Constituição Federal.	Criação do Ministério da Defesa.
24/1999	Altera dispositivos da Constituição Federal pertinentes à representação classistas na Justiça do Trabalho.	Extinção da representação classista na Justiça do Trabalho. Redução do número de ministros do TST de 27 para 17 (depois restaurado para 27 com a EC n. 45/2004).
25/2000	Altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A à Constituição Federal, que dispõem sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal.	Visava limitar às despesas das câmaras municipais, em especial aqueles relacionados aos salários dos Vereadores.

26/2000	Inclusão do direito à moradia no art. 6º	Reforçou o compromisso constitucional com a política habitacional.
27/2000	Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União.	Permitiu cortes em recursos vinculados à educação e saúde.
28/2000	Dá nova redação ao inciso XXIX do art. 7º e revoga o art. 233 da Constituição Federal.	Altera o prazo prescricional para ações trabalhistas. Potencial restrição ao acesso à justiça para trabalhadores.
29/2000	Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.	Institui um financiamento mínimo da saúde pública, estabeleceu piso constitucional de investimento, como forma de fortalecimento do SUS.
30/2000	Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciais.	Trata do parcelamento de precatórios. De certo modo, faz um atraso no pagamento de dívidas do Estado com os cidadãos, afetando especialmente os mais vulneráveis.
31/2000	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam	Reforçou ações estatais de inclusão e políticas sociais.

	o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.	
32/2001	Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências.	Alteração das regras sobre medidas provisórias e processo legislativo. Possibilidade de controle maior sobre a participação do Poder Executivo na legislação.
33/2001	Altera os arts. 149, 155 e 177 da Constituição Federal.	Alterações tributárias. Reestruturação fiscal com efeitos indiretos nos recursos sociais.
34/2001	Dá nova redação à alínea c do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal.	Garantiu direitos a servidores sindicalizados.
35/2001	Nova redação ao art. 53	Relacionada a imunidade parlamentar, inerente ao exercício da função legislativa.

Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm

Como se observa, entre os anos de 1995 e 2001, o Brasil passou por um intenso período de mudanças constitucionais com o intuito de reformular o modelo econômico e redefinir o papel do Estado na economia, em consonância com a agenda de reformas estruturais, ajustes fiscais e sociais implementada pelos governos de Fernando Henrique Cardoso.

Nesse contexto, destacam-se as Emendas Constitucionais de nº 5 a nº 9, todas promulgadas em 1995, como instrumentos centrais desse movimento, cuja principal característica foi a desestatização¹⁶. A EC nº 5 permitiu a atuação de empresas privadas na distribuição de gás canalizado; a EC nº 6 suprimiu a exigência de capital nacional para empresas exploradoras de recursos minerais; a EC nº 7 autorizou a participação de capital estrangeiro no transporte de cabotagem; a EC nº 8 viabilizou a quebra do monopólio estatal nas

¹⁶ O movimento aqui citado refere-se ao Programa Nacional de Desestatização (PND), instituído pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, no governo Collor (1990–1992), e posteriormente aprimorado e ampliado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, por meio da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997.

telecomunicações; e, por fim, a EC nº 9 eliminou o monopólio da União sobre a exploração e refino do petróleo.

Destaca-se ainda a Emenda Constitucional nº 19/1998, conhecida como Reforma Administrativa, que promoveu alterações profundas no regime jurídico dos servidores públicos. A referida emenda extinguiu a obrigatoriedade do regime jurídico único e flexibilizou as formas de ingresso e contratação na administração pública. Também inseriu o princípio da eficiência no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, sob a justificativa de modernizar a estrutura burocrática do Estado, com base em um discurso de racionalização e melhoria dos serviços públicos.

Contudo, é fundamental assinalar que o princípio da eficiência administrativa não pode ser equiparado à lógica de eficiência das empresas privadas, devendo ser interpretado em harmonia com os demais princípios constitucionais, especialmente aqueles voltados à promoção dos direitos sociais e da dignidade da pessoa humana. A eficiência, no âmbito da administração pública, não constitui valor absoluto (Pietro, 2025, p. 97).

Outras reformas promovidas no período também impactaram diretamente os direitos sociais, em especial pela via da desconstitucionalização e flexibilização de garantias. Entre elas, destaca-se a EC nº 20/1998, que reformulou significativamente o sistema previdenciário brasileiro. A emenda estabeleceu idade mínima para aposentadoria, substituiu o tempo de serviço pelo tempo de contribuição e eliminou a possibilidade de aposentadoria proporcional para novos servidores públicos, antes era possível a antecipação da aposentadoria (Brasil, 1998).

Essas reformas foram fundamentadas em um discurso centrado na busca por eficiência econômica, modernização do Estado e ampliação da concorrência. Como consequência, promoveram a substituição progressiva do modelo de Estado intervencionista por uma lógica de mercado, característica do paradigma neoliberal. Tais diretrizes políticas, inspiradas nos ideais liberalizantes dos anos 1990, resultaram na fragilização da presença estatal em setores estratégicos — como energia, telecomunicações e petróleo¹⁷ — com impactos diretos sobre a

¹⁷ Entre os governos de Fernando Collor (1990–1992), Itamar Franco (1992–1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), foram promovidas 69 desestatizações no âmbito da União,

soberania nacional e sobre a efetividade dos direitos sociais, sobretudo no que tange à universalização dos serviços públicos.

Em sendo assim, do ponto de vista da efetivação dos direitos sociais, há críticas substanciais que podem ser dirigidas a esse modelo liberalizante de Estado, uma vez que a abertura econômica, sem o correspondente fortalecimento da rede de proteção social, tende a acirrar as desigualdades, excluindo amplas parcelas da população dos benefícios advindos do crescimento econômico (Souza, 2006, p. 105–108).

As emendas constitucionais promulgadas entre 1995 e 2001, embora justificadas sob o discurso da modernização e da responsabilidade fiscal, representaram, sob diversos aspectos, uma inflexão na trajetória do Estado Social brasileiro, especialmente no que tange à capacidade de efetivação dos direitos sociais consagrados na Constituição Federal de 1988. Trata-se, na verdade, do que a literatura especializada tem denominado de “contrarreforma liberalizante”¹⁸, caracterizada pela adesão do Estado brasileiro às diretrizes do Consenso de Washington. Sobre os efeitos dessas reformas, destaca o professor Eduardo Fagnani:

A estratégia macroeconômica e de reforma do Estado minou as bases financeiras e institucionais do Estado, debilitando sua capacidade de intervenção, em geral; e nas políticas sociais, em particular. Esse movimento foi consequência das políticas monetária, cambial e fiscal adotadas, que, num curtíssimo espaço de tempo, provocaram uma desorganização sem precedentes das finanças públicas da União, dos estados e dos municípios; em consequência, as possibilidades de financiamento do gasto social, dessas três esferas de governo, estreitaram-se drasticamente (Fagnani, 2005, p. 430).

Analisando-se as reformas neoliberais promovidas entre 1995 e 2002 à luz dos valores da Constituição Federal de 1988, evidencia-se que as políticas

abrangendo setores estratégicos como siderurgia, indústria química e petroquímica, fertilizantes, energia elétrica, ferrovias, mineração, portos, sistema financeiro e petróleo (BNDES, 2002).

¹⁸ O termo “contrarreforma liberalizante” é utilizado pelo professor Eduardo Fagnani, do Instituto de Economia da Unicamp, em sua tese de doutorado, para designar o ciclo de reformas estatais ocorrido entre 1990 e 2002. Segundo o autor, esse processo se estruturou sobre quatro eixos: (i) desestruturação do Estado de bem-estar social delineado pela Constituição de 1988; (ii) adesão às diretrizes do Consenso de Washington, como ajuste fiscal, privatizações e desregulamentação; (iii) reordenamento das finanças públicas, com forte restrição ao financiamento de políticas sociais; e (iv) obstrução ou desfiguração da legislação complementar necessária à efetivação dos direitos constitucionais, como nos casos da Lei Orgânica da Assistência Social e da regulamentação da Seguridade Social (Fagnani, 2005).

legislativas desse período intensificaram a tensão entre o modelo neoliberal e o projeto de Estado Democrático e Social delineado pelo constituinte de 1988, fundado na dignidade da pessoa humana, na justiça social e na redução das desigualdades.

As consequências dessa inflexão foram sentidas de forma aguda, sobretudo na desestruturação do mercado de trabalho, na elevação do desemprego, na precarização do trabalho formal, no enfraquecimento da universalização dos direitos sociais e na migração dos serviços públicos estatais para modelos focalizados e privatizados, o que reduziu significativamente sua abrangência e eficácia.

Dessa forma, a “contrarreforma liberalizante”, iniciada ainda nos governos Collor (1990–1992) e Itamar Franco (1992–1995), ganha forma e força durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), que, valendo-se de um discurso de modernização, controle e ajuste fiscal, operou essas reformas como um verdadeiro mecanismo de retração dos direitos fundamentais sociais, comprometendo a capacidade do Estado brasileiro de cumprir os mandamentos constitucionais de justiça social.

O que se observa, na prática, é o que se denominará aqui de “compromisso constitucional social simbólico”¹⁹, isto é, apesar de os direitos sociais estarem formalmente assegurados na Constituição, observa-se na prática, uma desregulamentação infraconstitucional e uma (des)instrumentalização deliberada do Estado, voltada à contenção da materialização desses direitos.

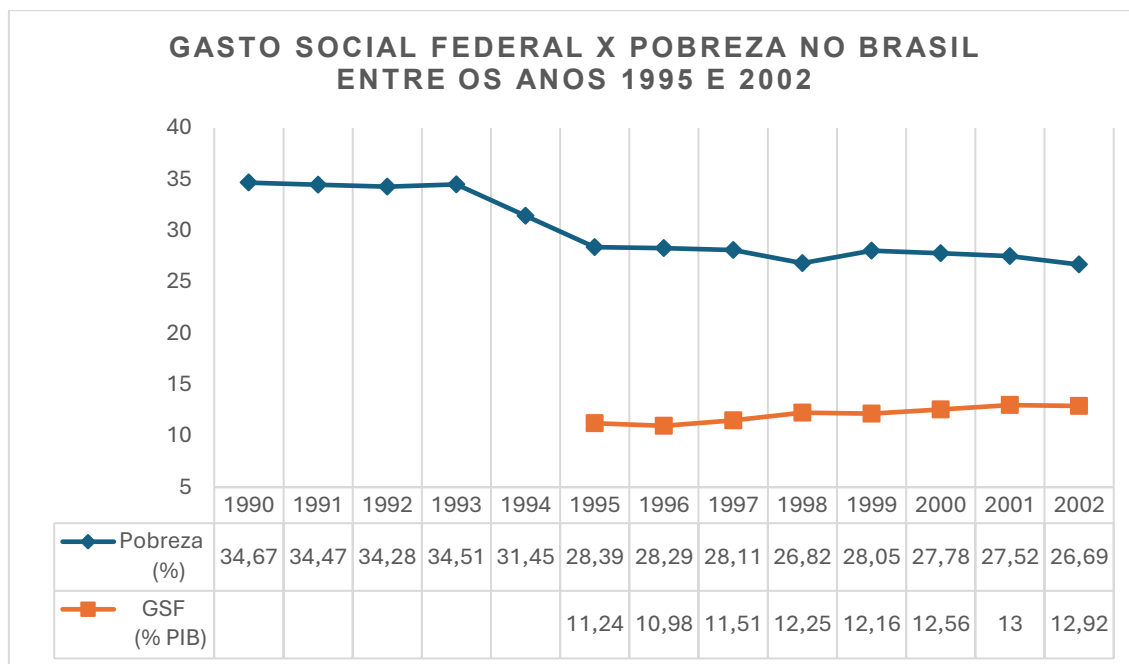
O Gráfico 4, a seguir, ilustra a correlação entre a linha da pobreza e os investimentos sociais realizados pelo governo federal, com ênfase no recorte

¹⁹ A contradição entre a promessa constitucional de proteção social e a realidade da retração estatal em sua efetivação aponta para o que iremos chamar de “compromisso constitucional social simbólico”. O intuito aqui é expressar a existência de uma ordem constitucional que, embora proclame de forma ostensiva os direitos sociais, submete sua concretização a mecanismos infraconstitucionais que operam no sentido contrário à sua realização, seja pela desregulamentação normativa, pela retração orçamentária ou pela neutralização institucional da capacidade de ação do Estado.

Tal fenômeno encontra respaldo teórico no conceito de constitucionalização simbólica, desenvolvido pelo Professor Marcelo Neves, segundo o qual há uma tendência à dissociação entre o discurso normativo da Constituição e a prática jurídico-política efetiva, especialmente em contextos periféricos como o brasileiro (Neves, 1996, p. 153-162).

temporal de 1995 a 2002, correspondente aos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso.

Gráfico 4 - Relação entre gasto social federal e alterações na linha de pobreza no Brasil entre os anos de 1995 e 2002



Fonte: elaboração própria a partir de dados do IEPA (2012) e FGV SOCIAL (2018).

Antes de se adentrar na análise das informações constantes no Gráfico 4, cabe destacar a dificuldade em encontrar dados consolidados referentes aos gastos sociais federais no período de 1990 a 1994. Por essa razão, optou-se por não apresentar os valores correspondentes a esses anos. Ressalte-se que tal período compreende o governo de Fernando Collor (1990–1992), sucedido por seu vice Itamar Franco (1992–1994), em razão do processo de impeachment. A ausência de dados pode refletir, inclusive, a própria orientação político-econômica dos referidos governos, centrada em uma agenda de reformas, privatizações, desregulação e investimento mínimo na promoção dos direitos sociais²⁰.

²⁰ Essa agenda torna-se ainda mais nítida quando se analisa o documento intitulado Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional, elaborado no início do governo Fernando Collor de Mello. O texto propunha um conjunto de reformas estruturais apresentadas como condição necessária para uma suposta modernização econômica e para a reinserção do Brasil no cenário

Desse modo, quanto ao papel do governo federal na execução de políticas públicas sociais entre os anos de 1990 e 1993, o que se verifica é que

os gastos sociais públicos conheceram redução expressiva em termos de volume, e, mais ainda, em termos per capita, quando regrediram a níveis inferiores aos alcançados no início da década de 80, embora isso não tenha se traduzido em quedas apreciáveis de sua participação no PIB, em virtude do comportamento desfavorável que este apresentou durante o governo Collor. Essa época foi marcada pelo declínio da atividade produtiva, pelo aumento do desemprego e pela retomada da trajetória inflacionária, após o esgotamento dos efeitos engendrados pelo sequestro dos ativos financeiros da economia em março de 1990. **Do ponto de vista de sua cobertura, a esfera federal reduziu, ainda mais, tanto a sua participação no seu financiamento quanto, de forma ainda mais acentuada, na responsabilidade de sua execução,** enquanto os estados, e, principalmente, os municípios, fortaleceram suas finanças e ampliaram sua oferta, mas não conseguiram compensar a retração dos recursos federais (Oliveira, 1999, p. 27, grifo nosso).

Retomando agora a análise dos dados do Gráfico 4 , com foco no recorte entre os anos de 1995 e 2002, evidencia-se uma correlação entre a redução dos indicadores de pobreza²¹ e o aumento dos gastos²² sociais na esfera federal (representados percentualmente em relação ao Produto Interno Bruto – PIB). Deve-se destacar, contudo, que esse período coincide com o início da estabilização monetária do país, uma vez que, no ano anterior (1994), foi implementado o Plano Real, que contribuiu para o controle da hiperinflação e para a restauração do poder de compra da população.

internacional. Seu argumento central era o de que o Estado brasileiro seria, até então, disfuncional, excessivamente intervencionista e um entrave ao desenvolvimento. Por isso, sustentava-se a necessidade de uma profunda reconfiguração institucional. Dentre as principais proposições destacam-se: a redução do tamanho do Estado; a ampla desregulamentação da atividade econômica, com a eliminação de controles públicos; a aceleração dos processos de privatização de empresas estatais estratégicas; a reforma administrativa voltada à diminuição do funcionalismo público e à flexibilização da estabilidade; a abertura comercial irrestrita; e a eliminação de subsídios à indústria e à agricultura.

²¹ A linha da pobreza aqui considerada segue a definição da FGV Social (2021), correspondente ao valor de R\$ 233,00 mensais por pessoa, tomando como referência o mês de agosto de 2018.

²² Considera-se, neste estudo, o gasto social federal como o conjunto de políticas públicas diversificadas e intersetoriais voltadas à proteção e promoção social do indivíduo. Incluem-se, entre essas políticas: Proteção Social (previdência social geral e dos servidores públicos, saúde e assistência social); Promoção Social (trabalho e renda, educação, desenvolvimento agrário e cultura); Habitação, Urbanismo e Saneamento Básico. Ademais, são incluídas as denominadas políticas transversais, que englobam ações voltadas à promoção da igualdade de gênero, igualdade racial, direitos da criança e do adolescente, juventude e idosos (IPEA, 2012).

Desse modo, pode-se afirmar que a contenção inflacionária proporcionou, ao menos em um primeiro momento, ganhos reais à população e foi determinante para a melhoria das condições de vida, com impactos diretos nas questões sociais. É nesse contexto que se observa uma queda significativa de 6,12 pontos percentuais na linha da pobreza, que passou de 34,51% em 1993 para 28,39% em 1995. A partir de então, os gastos sociais apresentaram crescimento progressivo, passando de 11,24% do PIB em 1995 para 13% em 2001, com uma ligeira queda para 12,92% em 2002. Ainda assim, não se verifica uma redução proporcional na taxa de pobreza, que no mesmo período oscilou entre 28,39% em 1995 e 26,69% em 2002, com variações modestas ao longo dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso.

O que se observa no plano político-governamental deste período é a promulgação do maior número de emendas constitucionais já realizado sob um mesmo governo. Nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, algumas dessas emendas voltaram-se diretamente à seara dos direitos sociais. Destacam-se, entre elas: a EC nº 26/2000, que incluiu a moradia no rol dos direitos sociais; a EC nº 29/2000, que estabeleceu percentuais mínimos obrigatórios para a aplicação de recursos públicos em saúde pelos entes federativos; e a EC nº 31/2000, que instituiu o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, destinado a programas suplementares nas áreas de saúde, educação, habitação e renda familiar.

Diante disso, cabe indagar: por que não se observa uma redução mais expressiva da linha da pobreza? A resposta não é simples. O que se tem, como mencionado anteriormente, é um compromisso constitucional social simbólico, na medida em que tais emendas, apesar de avançarem formalmente na proteção social, não foram acompanhadas por um projeto estruturante de redistribuição de renda ou de enfrentamento das desigualdades. Isso, inevitavelmente, limitou seus impactos no médio e longo prazo.

O período que vai do início do governo Collor, em 1990, até o final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 1998, **é marcado por ações tímidas no combate à pobreza**. A política de manutenção da estabilidade inflacionária e as reformas do Estado — comercial, privatização e desregulamentação dos mercados — dominaram a agenda econômica. A introdução de políticas neoliberais era entendida como condição necessária à redução da pobreza e ao fomento

do crescimento. A premissa era de que a pobreza seria combatida por meio de medidas econômicas horizontais e de caráter geral, que confeririam maior eficiência aos mercados, reduziriam os preços, aumentariam a qualidade dos produtos e, supostamente, beneficiariam os mais pobres por meio da geração de novos postos de trabalho. Por conta dessa compreensão, **as políticas sociais do primeiro governo FHC foram tímidas**, embora já se discutisse, internamente ao governo, que a erradicação da pobreza deveria ocorrer por vias distintas das praticadas nas décadas anteriores (Arbache, 2003, p. 15-16, grifo nosso).

As políticas de governo neste período, embora tenham gerado efeitos positivos pontuais, foram limitadas pelo contexto macroeconômico vigente, caracterizado por elevadas taxas de juros, hipervalorização cambial excessiva e uma política voltada à obtenção de superávits primários — medidas que priorizavam a estabilidade monetária e a atração de capital financeirizado estrangeiro, em detrimento do investimento em atividades produtivas (Sallum Jr., 2003, p. 11-15).

A consequência do modelo macroeconômico e da reforma estatal adotados no governo FHC foi a compressão do espaço fiscal destinado às políticas sociais universais e redistributivas. A proteção social passou a se restringir à mitigação das situações de pobreza extrema, sem enfrentamento das raízes estruturais da desigualdade. Outra consequência importante foi a desorganização das finanças públicas em todas as esferas federativas, restringindo drasticamente as possibilidades de financiamento dos gastos sociais (Fagnani, 2005, p. 433).

Eis uma das grandes contradições deste governo: ao mesmo tempo em que se avançava na institucionalização da assistência social e na ampliação orçamentária, as políticas implementadas operavam sob uma lógica de compensação, e não de transformação social. Em outras palavras, ao centrar-se nos mais pobres entre os pobres, o governo angariava legitimidade moral sem, contudo, enfrentar os privilégios históricos das elites nem reordenar a estrutura distributiva do Estado brasileiro.

5.2. Segunda fase: da estabilidade econômica à ampliação da proteção e inclusão social

No dia 27 de outubro de 2002, Lula da Silva foi eleito presidente do Brasil, tornando-se o primeiro representante da classe trabalhadora²³ a ocupar o cargo mais alto do Estado brasileiro. Antes disso, havia disputado as três eleições presidenciais pós-redemocratização, sendo derrotado por Fernando Collor (1989) e por Fernando Henrique Cardoso (1994 e 1998) (Bernardes, 2006).

Um ponto relevante a ser destacado é que, antes da eleição de 2002, o então candidato Lula da Silva divulgou a chamada Carta ao Povo Brasileiro, um pronunciamento político de natureza programática voltado a setores econômicos e sociais. O texto continha críticas contundentes ao modelo neoliberal implementado pelos governos desde o início dos anos 1990, em especial ao seu antecessor, Fernando Henrique (1995–2002).

As críticas se dirigiam, sobretudo, aos efeitos negativos das políticas econômicas implementadas por FHC, mas a carta tinha como objetivo principal apaziguar os ânimos do mercado e dos investidores internacionais. Para tanto, assegurava, por exemplo, o respeito a todos os contratos já firmados, além da promessa de realizar mudanças de forma gradual e consensual (Silva, 2002).

O documento também tinha o papel de demonstrar o tom conciliador do então candidato, sinalizando à elite econômica que um eventual governo petista manteria o compromisso com a estabilidade macroeconômica e o equilíbrio fiscal. Para se ter uma ideia, o termo “equilíbrio fiscal” aparece quatro vezes ao longo da carta (Silva, 2002). Ainda assim, é notável que, embora reafirmasse a responsabilidade fiscal, o então candidato Lula da Silva manifestava uma perspectiva de ruptura com os pressupostos neoliberais de FHC — ruptura que se tornaria perceptível ao longo de seu governo.

No início da gestão Lula, que compreendeu dois mandatos consecutivos, o primeiro de 2003 a 2006, e o segundo de 2007 a 2010, o país apresentava um quadro macroeconômico de vulnerabilidade fiscal e cambial, aliado a um elevado índice de endividamento público, altas taxas de juros e baixo crescimento

²³ Cabe destacar aqui a trajetória de Lula como operário (torneiro mecânico) e líder sindical na região do ABC paulista. Disponível em: <https://institutulula.org/o-instituto/vida-de-lula>

econômico. Esse cenário impactava diretamente as condições sociais, marcadas pelo enfraquecimento das políticas públicas e pela persistente desigualdade.

Diante desse contexto, e alinhado ao discurso conciliador de campanha, o novo governo de centro-esquerda adotou o que se pode chamar de modelo híbrido, articulando estabilidade econômica e expansão progressiva das políticas sociais. A estratégia adotada consistia na utilização das políticas sociais como instrumento de desenvolvimento, mantendo, ao mesmo tempo, os pilares básicos da macroeconomia²⁴.

Pode-se afirmar, portanto, que a transição do governo Fernando Henrique (1995–2002) para o governo Lula da Silva (2003–2010) foi marcada por uma inflexão significativa, especialmente no tocante às políticas públicas voltadas à promoção dos direitos sociais. Ressalte-se que não se trata aqui de negar a existência de políticas sociais durante o governo FHC, mas sim de afirmar que aquelas implementadas se limitaram a um caráter meramente assistencial e não enfrentaram as causas estruturais da desigualdade.

Durante os dois mandatos de Lula da Silva, houve um redesenho do papel do Estado na formulação e execução das políticas sociais, com foco na valorização do salário mínimo e na elevação da renda das camadas mais vulneráveis da população. Trata-se do segundo governo que mais realizou emendas à Constituição Federal, razão pela qual será feita, a seguir, uma breve análise dessas reformas constitucionais e seus possíveis impactos sobre os direitos sociais, conforme a tabela abaixo:

Tabela 2 - Emendas Constitucionais promulgadas nos dois mandatos de Lula da Silva (2003–2010) e possíveis impactos sociais.

EC Nº/ Ano	Ementa	Tema e possíveis impactos sociais
---------------	--------	--------------------------------------

²⁴ Os pilares básicos da macroeconomia — também conhecidos como o tripé da política macroeconômica brasileira — foram instituídos em 1999, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Trata-se da combinação entre metas de inflação, câmbio flutuante e metas de superávit fiscal primário. A principal crítica ao modelo reside no fato de que ele pode restringir o crescimento real do país, ao promover instabilidade, desvalorização da moeda e elevação das taxas de juros. Sobre o tema, ver: NASSIF, Daniel. As armadilhas do tripé da política macroeconômica brasileira. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/YCjp9wX6hgTV4NkhnYGrtbm/>

40/2003	Altera o inciso V do art. 163 e o art. 192 da Constituição Federal, e o caput do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Revogou dispositivos que restringiam a atuação do sistema financeiro e flexibilizou regras para instituições financeiras e capital estrangeiro. Podendo impactar na redução da capacidade regulatória do Estado e acarretar o enfraquecimento da política pública de crédito orientado ao desenvolvimento social e regional.
41/2003	Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.	A Reforma da Previdência do governo Lula alterou regras de aposentadoria e pensões no serviço público. Aplicou maior rigidez as regras de aposentadoria no serviço público, trazendo alterações no RGPS, no teto remuneratório, no cálculo dos proventos, além de alterar regras para pensionistas e inativos.
42/2003	Altera o Sistema Tributário Nacional	Reforma Tributária Nacional, teve como objetivo o estímulo a competitividade comercial e simplificação das obrigações tributárias. Tinha potencial para tentar promover equidade fiscal e redistributiva.
43/2004	Altera o art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Prorroga por 10 anos a aplicação de recursos da União para irrigação nas regiões Centro-Oeste e Nordeste. Tem o objetivo de garantir a continuidade dos investimentos em irrigação nessas regiões, política

		pública importante para a produção agrícola e o desenvolvimento econômico.
44/2004	Altera o Sistema Tributário Nacional	Elevou de 25% para 29% a parcela destinada aos estados e municípios na arrecadação da CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico. Com impacto direto nas políticas públicas de infraestrutura de transportes.
45/2024	Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A	Também chamada de Reforma do Poder Judiciário, fez mudanças significativas no sistema jurídico nacional como a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a ampliação da Justiça do Trabalho, além de instituir novos mecanismos jurídicos como as Súmulas Vinculantes e o conceito da Repercussão Geral para o julgamento dos Recursos Extraordinários pelo STF, além de outras medidas. Teve impacto significativo em todo sistema jurídico nacional, em especial nos critérios de celeridade processual, eficiência e transparência.
46/2005	Altera o inciso IV do art. 20 da Constituição Federal.	Exclui do patrimônio da União as ilhas que contenham sede de município.
47/2005	Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a	Estabelece uma transição para aposentadoria de servidores públicos, mitigando parcialmente os

	previdência social, e dá outras providências.	efeitos das reformas previdenciárias anteriores para os que estão próximos da aposentadoria.
48/2005	Acrescenta o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal.	Institui o Plano Nacional de Cultura. Impacta na ampliação do direito à cultura como direito social e instrumento de inclusão.
49/2006	Altera a redação da alínea b e acrescenta alínea c ao inciso XXIII do caput do art. 21 e altera a redação do inciso V do caput do art. 177 da Constituição Federal	Exclui do monopólio da União a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos de meia-vida curta, para usos médicos, agrícolas e industriais. Pode trazer impactos na área da saúde e desenvolvimento agrícola e industrial.
50/2006	Modifica o art. 57 da Constituição Federal	Altera o período de funcionamento do Congresso Nacional, fixando as sessões legislativas ordinariamente e prevendo as convocações extraordinárias.
51/2006	Acrescenta os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 198 da Constituição Federal.	Regulamenta a contratação de agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias. Implica no fortalecimento da atenção básica à saúde, ampliando o acesso aos serviços e promovendo inclusão social.
52/2006	Altera o art. 17 da Constituição Federal	Dispõe sobre a autonomia dos partidos políticos. Sem impactos diretos nos direitos sociais.
53/2006	Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e	Emenda de grande impacto no direito social a educação. Criou o Fundo de Manutenção e

	altera o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); Instituiu a cooperação entre os entes federativos para o financiamento da educação básica; estabeleceu a previsão constitucional de um piso salarial nacional para os profissionais da educação pública.
54/2007	Dá nova redação à alínea c do inciso I do art. 12 da Constituição Federal e acrescenta art. 95 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Assegura o registro nos consulados de brasileiros nascidos no estrangeiro. A emenda simplifica o processo de aquisição da nacionalidade brasileira para aqueles que nascem no estrangeiro de pai ou mãe brasileiros.
55/2007	Altera o art. 159 da Constituição Federal	Aumento a parcela de recursos da União para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O fundo é a principal fonte de receitas para a grande parte dos municípios brasileiros sendo usado para o custeio de diversas áreas, em especial a promoção social.
56/2007	Prorroga o prazo previsto no caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Prorroga o prazo que estabelecia a criação de mecanismos de desvinculação de receitas da União (DRU). A medida permitia que o governo pudesse utilizar a receita arrecadada para fins diferentes daqueles originalmente previstos,

		especialmente na manutenção dos gastos sociais ²⁵ .
57/2008	Acrescenta o art. 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.	A emenda fez a convalidação dos atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, para os casos em que a lei fora publicada até 31/12/2006, atendidos os requisitos previstos na legislação de cada estado na época de sua criação.
58/2009	Altera a redação do inciso IV do caput do art. 29 e do art. 29-A da Constituição Federal.	Trata das disposições relativas à recomposição das Câmaras Municipais estabelecendo novos limites para o número de vereadores, o que pode impactar na representatividade política local ²⁶ .
59/2009	Altera o art. 214 da Constituição Federal, para dispor sobre o Plano Nacional de Educação	Estabeleceu a obrigatoriedade da educação básica gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, além de ampliar programas suplementares voltados para material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (da educação infantil até o ensino médio).

²⁵ A crítica que se faz à DRU é que o mecanismo pode funcionar como instrumento de financiamento do superávit primário, comprometendo a capacidade do Estado em investir na efetivação dos direitos sociais. A Constituição Federal de 1988 instituiu um sistema de vinculações obrigatórias como forma de proteger esses direitos da discricionariedade fiscal. A DRU, nesse contexto, atua em sentido inverso, relativizando tais garantias constitucionais e abrindo espaço para a priorização de políticas fiscais de curto prazo, em detrimento do cumprimento de metas sociais estruturantes (Dias, 2011, p. 15–19).

²⁶ A promulgação da EC nº 58/2009 gerou intenso debate em torno do modelo federativo brasileiro e dos consequentes impactos sobre uma possível desigualdade na autonomia dos entes federativos. Isso se deve ao fato de que Estados e Municípios, pela forma como está estruturado o pacto federativo, mantêm significativa dependência em relação à União para o financiamento de serviços básicos como saúde, educação e segurança pública. Nesse sentido, ao fixar o número de vereadores a partir de uma lógica vertical, da União para os Municípios, a EC nº 58/2009 teria contribuído ainda mais para a limitação da autonomia desses entes subnacionais (Guerzoni Filho, 2010).

		Também reduziu o percentual relativo ao DRU incidentes sobre os recursos voltados ao desenvolvimento da educação ²⁷ .
60/2009	Altera o art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Dispõe sobre o quadro de servidores civis e militares do ex-Território Federal de Rondônia.
61/2009	Altera o art. 103-B da Constituição Federal.	Modifica a composição do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).
62/2009	Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao ADCT.	Institui regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Permitindo pagar dívidas de precatórios em até 15 anos, através de parcelamentos anuais ou pela destinação de percentuais da receita corrente líquida para esse fim, além da realização de acordos diretos com os credores, com um deságio máximo de 40% do valor do crédito atualizado, em até 50% dos valores destinados ao pagamento de precatórios ²⁸ .
63/2010	Altera o § 5º do art. 198 da Constituição Federal	Dispõe sobre piso salarial profissional nacional e diretrizes para os Planos de Carreira de

²⁷ Certamente, uma das emendas constitucionais de maior impacto estruturante nos direitos sociais durante os dois primeiros mandatos de Lula da Silva (2003–2010) foi a EC nº 59/2009. Tal emenda pode ser considerada um marco histórico no processo de consolidação do direito à educação no Brasil (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010).

²⁸ A EC nº 62/2009, por sua vez, teve como objetivo facilitar o pagamento dos precatórios, medida considerada essencial diante dos desafios financeiros enfrentados por Estados e Municípios, além de buscar evitar o aumento da dívida pública decorrente do acúmulo de débitos judiciais não pagos (CNM, 2011).

		agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias. Impõe a União a obrigação de prestar assistência financeira complementar demais entes federativos para garantir o pagamento do referido piso salarial e incentivos demais financeiros a esses profissionais.
64/2010	Altera o art. 6º da Constituição Federal	Introduz a alimentação como direito fundamental social, reforçando o compromisso do Estado brasileiro com a segurança alimentar ²⁹ da população. O que pode vir a refletir diretamente na diminuição da pobreza e extrema pobreza no país.
65/2010	Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227	A emenda altera a nomenclatura do Capítulo VII do Título VIII, que antes tratava apenas de crianças e adolescentes, para incluir a família, o jovem e o idoso. Já a modificação no artigo 227 visa a proteção e promoção dos direitos dos jovens, independente da situação social, reforçando a responsabilidade do Estado, da família e da sociedade em assegurar seus direitos fundamentais, como saúde, educação, lazer e cultura.

²⁹ A EC nº 64/2010 tem grande impacto para a efetivação dos direitos sociais e consequentemente para se alterar a balança da desigualdade no país. Importante aqui destacar que o direito a alimentação, como um direito humano basilar, é caminho para a efetivação de outros direitos, sendo este indivisível e multidimensional envolvendo desde a disponibilidade de alimentos em termos de quantidade e qualidade, envolvendo sua adequação social, econômica, cultural e ambiental (CONSEA, 2023).

66/2010	Dá nova redação ao § 6º do art. 226 da Constituição Federal	Altera as regras para o divórcio, deixando de exigir a separação judicial ou comprovada separação de fato por determinado período para que o casamento civil seja dissolvido.
67/2010	Prorroga, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.	Ao prorrogar por tempo indeterminando o FCEP a reforma constitucional objetiva o acesso a níveis dignos de subsistência e a melhoria da qualidade de vida dos brasileiros mais pobres ³⁰ .

Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm

Como se pode observar, durante os dois primeiros mandatos do presidente Lula da Silva (2003–2010), o Estado brasileiro passou por um ciclo singular de valorização das políticas públicas sociais de inclusão como forma de promoção do bem-estar, mesmo sob intensa pressão de agentes do mercado, que continuavam a impor uma agenda de restrições ancorada no tripé macroeconômico herdado do governo anterior de Fernando Henrique Cardoso.

Tal constatação inicia-se com a análise das emendas constitucionais promulgadas entre 2003 e 2010, conforme tabela apresentada anteriormente. Neste período, é possível identificar uma série de iniciativas voltadas ao fortalecimento da cidadania, da igualdade material e da justiça social, em consonância mais efetiva com os valores consagrados pela Constituição Federal de 1988.

Destaca-se, inicialmente, a EC nº 44/2004, que, embora não trate diretamente de direitos sociais, pode ser compreendida como instrumento potencial de reforço à sua efetivação. Isso porque a referida emenda ampliou a

³⁰ A prorrogação por tempo indeterminado do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), instituída pela Emenda Constitucional nº 67/2010, assegurou a continuidade de políticas públicas essenciais voltadas à erradicação da pobreza no Brasil. Tal medida reforça o compromisso do Estado brasileiro com a promoção da justiça social e com a melhoria das condições de vida da população em situação de maior vulnerabilidade (Câmara dos Deputados, 2010).

parcela da CIDE destinada a Estados e Municípios³¹, favorecendo o incremento da capacidade de investimento regional e local em políticas públicas sociais.

Ao ampliar a participação dos entes subnacionais na arrecadação de recursos, a emenda contribuiu para o fortalecimento do pacto federativo, possibilitando uma melhor distribuição da receita pública e promovendo maior equidade fiscal entre entes federativos com diferentes capacidades de arrecadação — o que pode repercutir positivamente na eficiência dos gastos sociais.

Em outra frente, destaca-se a EC nº 47/2005, que estabeleceu novas regras para a concessão de aposentadorias e pensões, com ênfase na paridade e na integralidade dos proventos dos servidores públicos. Tal emenda buscou mitigar os efeitos regressivos da EC nº 41/2003, ao conferir maior segurança jurídica e proteção social a esses trabalhadores, desde que cumpridos requisitos específicos como: 35 anos de contribuição (homens) e 30 anos (mulheres); 25 anos de efetivo exercício no serviço público; 15 anos na carreira; 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria; além da idade mínima de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, com possibilidade de redução proporcional à contribuição excedente³².

Outro avanço significativo foi a promulgação da EC nº 53/2007, que regularizou o registro civil de brasileiros nascidos no exterior em repartições consulares, garantindo-lhes a transmissão da nacionalidade e o consequente acesso a serviços públicos — reforçando, assim, a efetivação de direitos civis e a condição de cidadania plena.

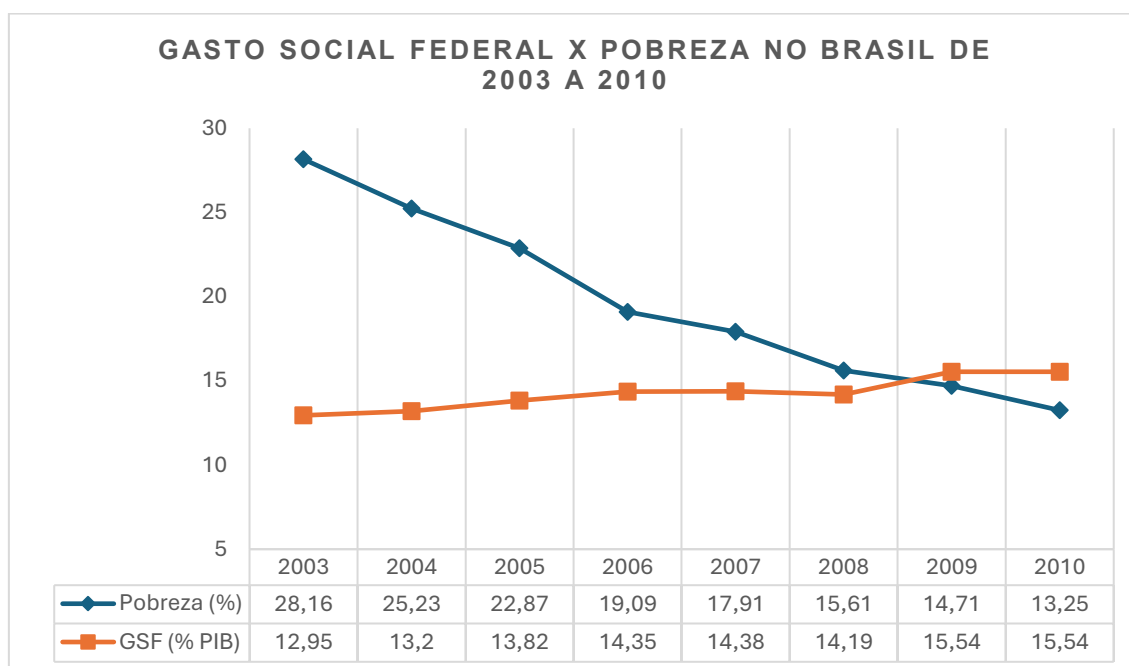
³¹ Em 30 de junho de 2004, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 44/2004, que elevou de 25% para 29% a parcela da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) destinada a estados e municípios. A alteração representou um acréscimo estimado de R\$ 400 milhões por ano, montante que deve ser obrigatoriamente aplicado em infraestrutura de transportes, especialmente na construção e recuperação de rodovias (Agência Senado, 2004).

³² A Emenda Constitucional nº 41/2003 instituiu regras mais rígidas de transição e modificou substancialmente o regime previdenciário dos servidores públicos, introduzindo a exigência de idade mínima para aposentadoria (60 anos para homens e 55 para mulheres) e estabelecendo regras de cálculo menos favoráveis, com base na média das contribuições. Em contraponto, a Emenda Constitucional nº 47/2005 trouxe certo alívio em relação à EC nº 41/2003, ao instituir uma nova regra de transição aplicável aos servidores que ingressaram no serviço público até 16 de dezembro de 1998, permitindo aposentadoria com proventos integrais e paridade, desde que observados os requisitos de idade mínima (60 anos para homens e 55 para mulheres), 35 anos de contribuição (30 para mulheres) e um acréscimo de 20% sobre o tempo que faltava para a aposentadoria naquela data (ASIBAMA, 2023).

Na mesma direção, a EC nº 65/2010 alterou o art. 227 da Constituição Federal para incluir expressamente os direitos da juventude como campo prioritário de atuação estatal. Ao constitucionalizar essa responsabilidade, o Estado assumiu o dever de promover políticas públicas voltadas a um segmento historicamente marginalizado, contribuindo para sua inclusão e proteção.

Em uma curvatura ascendente dos direitos fundamentais sociais, destaca-se, por fim, a EC nº 67/2010, que conferiu caráter permanente ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza — até então previsto como de vigência temporária³³. A promulgação desta emenda representa um marco na consolidação das políticas sociais voltadas à superação da pobreza e à efetivação dos direitos fundamentais sociais. Ao tornar permanente o FCP, o Estado brasileiro assegurou a continuidade das ações voltadas à redução das desigualdades sociais e à erradicação da pobreza, conforme será ilustrado no **Gráfico 5**, logo abaixo.

Gráfico 5 - Relação entre gastos sociais e alterações na linha da pobreza no Brasil entre os anos de 2003 e 2010.



Fonte: elaboração própria com base em dados do IPEA (2012) e da FGV Social (2018).

³³ O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), criado pela EC nº 31/2000, foi concebido com caráter transitório, com validade até o ano de 2010. Dada a importância do fundo na redução das desigualdades sociais, a EC nº 67/2010 foi promulgada com o propósito de tornar o fundo permanente, retirando seu limite temporal de vigência originalmente fixado.

Percebe-se que a pobreza sofreu considerável redução, passando de 28,16% em 2003 para 13,25% em 2010, o que representa uma queda de 14,59% ao longo dos dois primeiros mandatos do presidente Lula da Silva. Em contraste, durante o governo FHC, a variação da pobreza foi mais modesta, partindo de 28,39% em 1995 e chegando a 26,09% em 2002, o que corresponde a uma redução de apenas 2,3% (FGV Social, 2018).

Conforme se observa no Gráfico 5, a redução da pobreza coincide com o aumento dos gastos sociais federais (GSF), que representavam 12,95% do PIB em 2003, alcançando 15,54% em 2010, um crescimento de 2,59 pontos percentuais. Em termos reais, o GSF passou de R\$ 234 bilhões em 1995 para R\$ 340 bilhões em 2002, no governo FHC, enquanto no governo Lula da Silva variou de R\$ 343,3 bilhões em 2003 para R\$ 638,5 bilhões em 2010, segundo dados do IPEA. O Instituto também aponta um aumento exponencial do GSF per capita em comparativo aos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010), ao se comparar os dois governos: de R\$ 1.471,46 em 1995 para R\$ 3.324,84 em 2010 (IPEA, 2012, p. 8–10).

Neste sentido, as alterações ou reformas apontadas não devem ser analisadas de forma isolada, mas compreendidas como parte de um contexto político-institucional mais amplo, que visava reverter os retrocessos impostos pelas reformas da década de 1990 e restituir o papel do Estado como promotor de justiça social. Ainda que a ortodoxia econômica tenha limitado as transformações estruturais pretendidas pelo governo de turno³⁴, é inegável que houve um aumento expressivo nos investimentos sociais, com destaque para os programas de transferência de renda, voltados a ampliar o grau de proteção dos segmentos mais vulneráveis da sociedade.

No segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007–2010), após um intervalo de 25 anos, o crescimento econômico voltou a ocupar centralidade na agenda governamental. Essa orientação foi reforçada em 2007 com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

³⁴ Destaque-se aqui o que diz o Prof. Fagnani (2017, p. 7): “Lula venceu as eleições, mas não venceu o mercado”. Isto posto, para demonstrar que as amarras do mercado, considerando a ortodoxia do tripé macroeconômico ainda ditava as regras, mesmo diante de um governo tido como de centro-esquerda, puxando as forças do Estado num sentido contrário a universalização dos direitos sociais.

Com a eclosão da crise financeira internacional de 2008, a estratégia desenvolvimentista foi intensificada mediante a adoção de medidas anticíclicas. Os bancos públicos passaram a atuar de maneira mais agressiva na ampliação do crédito, que praticamente dobrou entre 2003 e 2012, saltando de 24% para 51% do PIB. **Como resultado do crescimento econômico, houve melhora dos fundamentos macroeconômicos, ampliação dos gastos sociais e reativação do mercado de trabalho, fatores que culminaram em inegável melhora dos indicadores sociais** (Fagnani, 2017, p. 6–7, grifo nosso).

É possível sustentar que as políticas públicas de inclusão e redistribuição de renda, como o Programa Bolsa Família³⁵, somadas a outras iniciativas como o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC³⁶ e o Minha Casa Minha Vida (MCMV)³⁷, foram determinantes para a retomada de uma lógica de reconstrução da cidadania social.

Em assim sendo, mesmo diante das limitações impostas pela conjuntura político-econômica da época, as reformas constitucionais sociais implementadas nos dois primeiros governos de Lula da Silva (2003–2010), conforme demonstrado, contribuíram para reaproximar o Estado brasileiro dos compromissos sociais firmados pelo Poder Constituinte Originário de 1988, os quais haviam sido desfigurados pelas reformas neoliberais da década anterior.

É possível afirmar que os programas e os investimentos sociais desempenharam papel central na redução das desigualdades e, por conseguinte, na promoção da mobilidade social. O principal deles foi, sem dúvida, o Programa Bolsa Família (PBF), que tem por objetivo primordial o combate à fome e à extrema pobreza mediante transferências condicionadas de renda. O PBF atua diretamente sobre as estruturas sociais de subcidadania³⁸ e

³⁵ O Programa Bolsa Família foi lançado como política social no mês de outubro de 2003, Medida Provisória nº 132, que foi convertida em lei em janeiro de 2004, Lei nº 10.836, regimentado pelo Decreto nº 5.209/2004. O novo programa reuniu e aprimorou outros pré-existentes, como: Cartão Alimentação, Bolsa Escola, Fome Zero e o Auxílio Gás (Brasil, 2023).

³⁶ Instituído pela Lei nº 11.578/2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) tem como objetivo impulsionar investimentos em infraestrutura, habitação e outros setores estratégicos ao desenvolvimento nacional (Brasil, 2007).

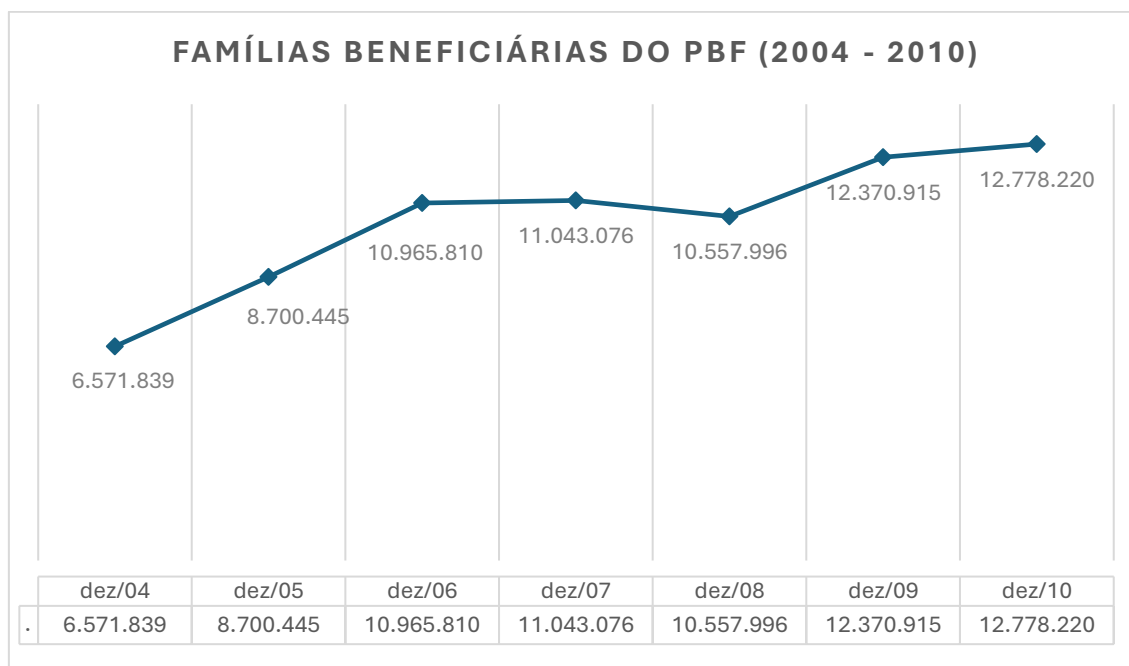
³⁷ O programa habitacional denominado Minha Casa Minha Vida (MCMV) foi instituído pela Lei nº 11.977/2009, com o propósito de oferecer subsídios e taxas de juros abaixo do mercado para o financiamento e aquisição de moradias populares destinadas à população de baixa renda (Brasil, 2023a).

³⁸ O termo “subcidadania” é utilizado por Jessé de Souza (2006) para designar a condição de uma ampla parcela da população brasileira que não usufrui plenamente de seus direitos. Trata-se de uma marginalização — uma invisibilidade social e econômica intencional — resultante de um processo de modernização periférica, concebido e institucionalizado para perpetuar e naturalizar as desigualdades sociais hierarquizadas no país.

de naturalização da desigualdade, promovendo emancipação social e econômica e rompendo o ciclo intergeracional da pobreza.

O Gráfico 6, a seguir, ilustra o número de famílias atendidas pelo PBF durante os dois primeiros mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010).

Gráfico 6 - Famílias beneficiárias pelo Programa Bolsa Família (2004–2010).



Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC; Departamento de Benefícios – DEBEN. Demonstrativo físico-financeiro do Programa Bolsa Família. Elaboração própria a partir das bases institucionais oficiais.

Como exposto no gráfico 6, o número de famílias beneficiárias do PBF saltou de 6,5 milhões em 2004 para 12,7 milhões em 2010. Alguns dos impactos sociais do programa foram verificados pelo Instituto de Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS), no relatório Mobilidade Social no Brasil: uma análise da primeira geração de beneficiários do Programa Bolsa Família.

A pesquisa acompanhou jovens entre 7 e 16 anos que eram dependentes de famílias beneficiárias do PBF no ano de 2005, analisando sua situação em 2019. As principais constatações foram: 64% não estavam mais inscritos no Cadastro Único; 45% acessaram o mercado de trabalho formal ao menos uma vez entre 2015 e 2019; municípios com melhores indicadores de saúde, educação e desenvolvimento humano apresentaram maiores índices de

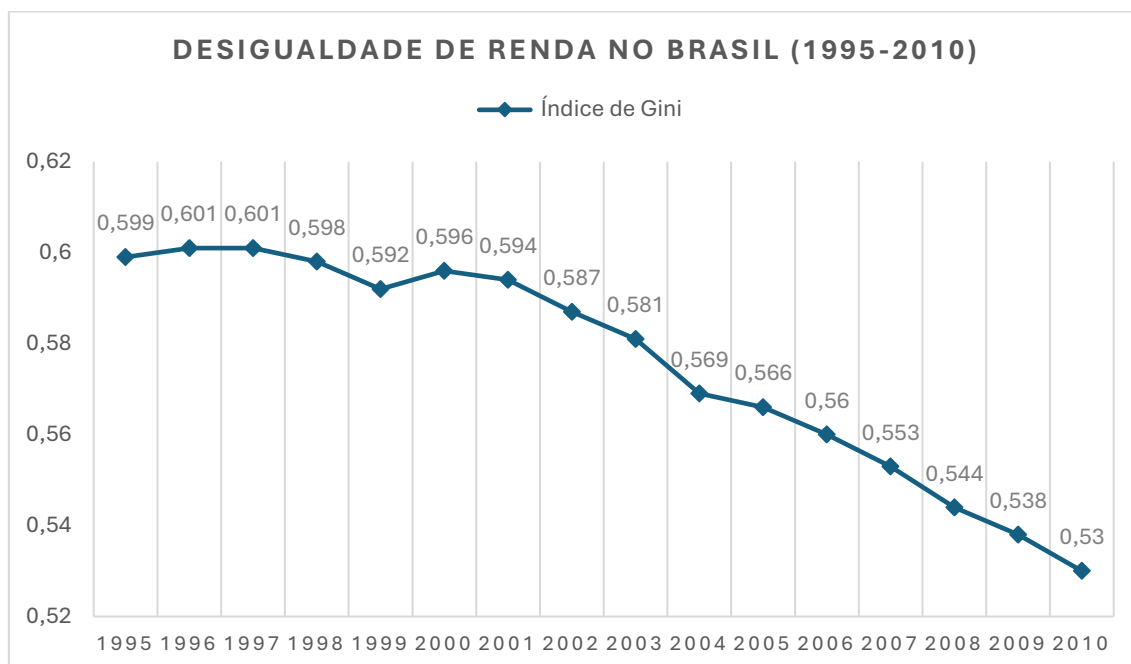
mobilidade social; já as regiões Norte e Nordeste registraram as menores taxas de mobilidade (IMDS, 2023).

A pesquisa do IMDS demonstra, de certo modo, como programas de investimento social podem alterar o cenário de desigualdade histórica em nosso país, como no caso da mobilidade social constatada entre os jovens de famílias beneficiárias do PBF (mobilidade geracional). Ao mesmo tempo, evidencia-se que as desigualdades mais profundas requerem medidas estruturantes e investimentos articulados em múltiplas áreas para superar a barreira da subcidadania e da invisibilidade social.

É possível observar uma queda ainda modesta nos índices de desigualdade no Brasil entre 1998 e 2001, atribuível à estabilização monetária e ao controle inflacionário decorrente da criação e implementação do Plano Real em 1994. Além disso, os programas sociais lançados ainda durante os governos FHC (1995–2002) também contribuíram para essa redução inicial. No entanto, o declínio mais significativo da desigualdade ocorre a partir de 2003, com uma queda mais acentuada até então inédita, atribuível, em especial, ao Programa Bolsa Família e ao conjunto mais amplo das políticas de investimento social implementadas nos governos Lula (2003–2010).

A forma mais adequada para demonstrar a evolução da desigualdade social é por meio do Coeficiente de Gini³⁹. Para tanto, utilizar-se-ão os dados do IPEA como fonte principal, conforme ilustrado no Gráfico 7.

³⁹ O Coeficiente de Gini é um indicador estatístico utilizado para medir a desigualdade na distribuição de renda de uma determinada população. Seu valor varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior o grau de concentração de renda, ou seja, maior a desigualdade; e quanto mais próximo de 0, mais equitativa é a distribuição, indicando uma situação de maior igualdade socioeconômica.

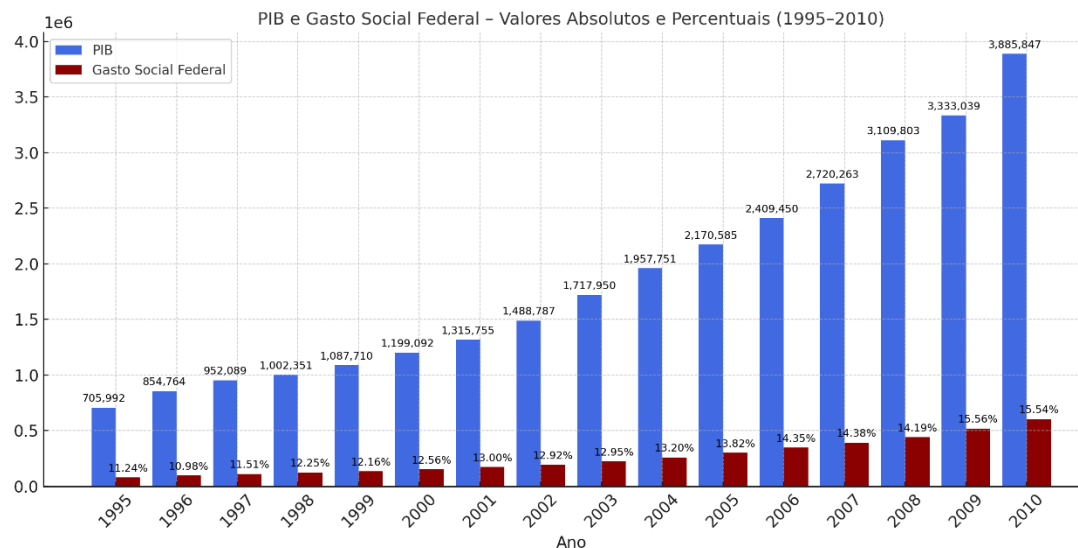
Gráfico 7 - Desigualdade de renda no Brasil (1995-2010).

Fonte: IPEA, 2016.

Como se observa, o período de 2003 a 2010 foi marcado por uma queda expressiva nos níveis de desigualdade, o que representa um fator decisivo para o incremento da renda dos trabalhadores. Isso porque, em contextos de menor desigualdade, os efeitos da expansão da renda tendem a ser mais amplos e eficazes na redução da pobreza. A redução da desigualdade esteve acompanhada de uma retomada robusta do crescimento econômico, com o Produto Interno Bruto (PIB) registrando alta de 5,8% em 2004 e mantendo, nos anos subsequentes, uma média anual consistente de crescimento, encerrando 2010 com elevação de 4,0%.

Esse cenário de crescimento sustentado, articulado a investimentos sociais em áreas estratégicas, criou as condições para um ciclo virtuoso de valorização do mercado de trabalho e do salário mínimo. Simultaneamente, houve ampliação significativa das transferências de renda de caráter assistencial, conforme se observa no **Gráfico 8** a seguir.

Gráfico 8 - Variação anual do Produto Interno Bruto (PIB) e dos Gastos Sociais Federais (GSF). Comparativo entre os governos Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010)



Fontes: IBGE, 2017; IPEA, 2012. Elaboração própria.

Ante os dados apresentados no Gráfico 8, é possível averiguar que, a partir de 2003, houve uma efetiva retomada das funções econômicas do Estado brasileiro, associada a um novo modelo de acumulação centrado no fortalecimento do mercado interno e no consumo das famílias, menos subordinado às diretrizes do ajuste macroeconômico ortodoxo. Simultaneamente, o aumento expressivo dos gastos públicos sociais, especialmente aqueles relacionados às transferências assistenciais e previdenciárias, permitiu a injeção direta de recursos nas camadas mais vulneráveis da população, ampliando sua capacidade de consumo.

Entre 2003 e 2010, a participação dos Gastos Sociais Federais (GSF) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) passou de 12,95% para 15,54%. Verifica-se, portanto, um crescimento significativo dos investimentos sociais, que, no entanto, não comprometeu o desempenho macroeconômico. Esse aparente paradoxo se explica pelo ritmo vigoroso de crescimento da economia brasileira no período. “Com o PIB crescendo rapidamente, foi possível absorver um GSF maior sem que isso acarretasse um esforço maior para a economia em seu conjunto” (Ipea, 2012, p. 10).

Em 2011, tem início o governo de Dilma Rousseff (2011–2016)⁴⁰, no qual se deu continuidade ao ciclo de valorização das políticas sociais iniciado no governo Lula da Silva. Todavia, diferentemente do que ocorreu nas gestões anteriores, a sustentação política da presidente Dilma, especialmente em seu segundo mandato, revelou-se insuficiente para assegurar a manutenção e o aprofundamento dos avanços econômicos e sociais então alcançados.

A transição do governo Lula para o primeiro mandato de Dilma Rousseff representava, ao menos no plano formal, a continuidade de um projeto político de base progressista, comprometido com a ampliação dos direitos sociais e com a valorização do papel do Estado como promotor de inclusão. No entanto, na esfera material, essa passagem de governo evidenciou uma inflexão significativa no papel estatal, sobretudo no que se refere à capacidade de mediação de conflitos e de articulação entre os diversos setores sociais.

Para André Singer, o primeiro mandato de Dilma Rousseff pode ser compreendido como um “ensaio desenvolvimentista”, no qual o governo buscou acionar instrumentos de intervenção estatal com o intuito de reverter a desaceleração econômica pós-crise de 2008. Medidas como a redução das taxas de juros, a ampliação do crédito por meio dos bancos públicos, a desoneração fiscal de setores produtivos e a tentativa de reindustrialização foram implementadas. Contudo, ao avançar em relação ao modelo de conciliação lulista, o governo Dilma paradoxalmente fragilizou sua base de sustentação social e institucional (Singer, 2015, p. 49–53).

Do ponto de vista teórico, essa inflexão pode ser interpretada à luz da concepção de Estado Social, entendido como o ente responsável pela garantia de prestações positivas essenciais à concretização da dignidade da pessoa humana. Enquanto no governo Lula essa dimensão se materializou em políticas como o Bolsa Família, o Prouni, o Reuni, o Minha Casa Minha Vida e a

⁴⁰ O governo de Dilma Rousseff foi interrompido no meio do segundo mandato. Em 17 de abril de 2016 a Câmara dos Deputados aprova, por 367 votos a favor e 137 contra o prosseguimento do processo de impeachment, sendo a denúncia encaminhada para o Senado que a aprovada em 12 de maio daquele ano, por 55 votos a favor e 22 contra. A abertura do processo implica no afastamento da presidente do cargo por até 180 dias para se defender no julgamento. Assim, o vice-presidente Michel Temer assume como presidente interino. Em 31 de agosto de 2016, Dilma Rousseff sofre o *impeachment*, por 61 votos a favor e 20 contra, e perde definitivamente o mandato. Michel Temer assume definitivamente a presidência da República (Senado Federal, 2016).

valorização do salário mínimo, no governo Dilma a tentativa de aprofundamento dessa lógica encontrou resistência nas elites econômicas. Estas, diante da possibilidade de reconfiguração estrutural do Estado, articularam uma contraofensiva política e midiática.

Esse esgarçamento do pacto progressista evidencia os limites da atuação estatal em contextos de capitalismo dependente. Como observa Gilberto Bercovici (2005, p. 89–91), sem soberania econômica, o Estado torna-se incapaz de organizar a ordem social conforme os princípios constitucionais da justiça e da solidariedade. O governo Dilma tensionou esses limites ao buscar romper com a hegemonia das finanças e reorientar o investimento produtivo. No entanto, sem um projeto político mobilizador e uma base popular suficientemente estruturada, acabou por se isolar diante da rearticulação conservadora das forças políticas dominantes.

É verdade que, em 2011, o governo tentou mudar o regime de política econômica promovendo uma forte baixa da taxa de juros, mas a incompetência econômica e política que caracterizou essa tentativa, acompanhada de uma política industrial irresponsável, levou o país a uma crise fiscal. Hoje, sob o domínio de uma coalizão de classes neoliberal formada por capitalistas rentistas e por financistas, a burocracia pública está sem rumo (Bresser-Pereira, 2018, p. 12).

O esgotamento do projeto de mediação lulista e a reação ao ensaio desenvolvimentista de Dilma evidenciam que o Estado brasileiro ainda opera, em larga medida, sob uma lógica liberal restritiva, que naturaliza a seletividade na distribuição dos direitos. A cultura autoritária, alicerçada na ideologia da meritocracia⁴¹, ganha força e imprime um ritmo de resistência cada vez mais intenso diante das políticas públicas de igualdade e dos movimentos sociais.

⁴¹ Jessé Souza expõe de forma contundente como a cultura autoritária brasileira, aliada à ideologia da meritocracia, opera na legitimação da desigualdade social. Segundo o autor, a difusão de um senso comum conservador — alimentado por segmentos da ciência social tradicional e amplamente propagado pelos meios de comunicação — faz com que a pobreza e a exclusão sejam compreendidas como falhas morais ou déficits individuais, apagando as determinações estruturais responsáveis por sua produção e reprodução. Nesse contexto, a ideologia meritocrática desempenha papel central ao converter privilégios herdados em supostos méritos pessoais, legitimando as hierarquias sociais e dificultando a implementação de políticas redistributivas ou de movimentos sociais emancipatórios. Souza argumenta que tal perspectiva, ao dissociar o êxito ou o fracasso das condições materiais e simbólicas transmitidas historicamente, fortalece uma racionalidade autoritária que desestimula a crítica social e

Durante o governo Dilma Rousseff (2011–2016), o Congresso Nacional promulgou vinte e duas Emendas Constitucionais. Em algumas delas, é possível perceber o embate entre a tentativa de manutenção de um Estado promotor de direitos sociais e, simultaneamente, a adoção de manobras explícitas de limitação do poder presidencial. Vejamos, conforme a Tabela 3:

Tabela 3 - Emendas Constitucionais promulgadas durante o governo Dilma (2011–2015) e seus possíveis impactos sociais

EC Nº/ Ano	Ementa	Tema e possíveis impactos sociais
68/2011	Altera o art. 76 do ADCT.	A emenda constitucional prorroga a desvinculação de receitas da União, permitindo que 20% da arrecadação de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico (já existentes ou criados até 31 de dezembro de 2015) sejam utilizados em outras áreas, além das especificadas pela Constituição Federal ⁴² .
69/2012	Transfere da União para o DF as atribuições de organizar a sua Defensoria Pública.	Reforça a autonomia local da Defensoria Pública. Impacto positivo à assistência jurídica gratuita.
70/2012	Estabelece critérios para aposentadoria por	Contribui para maior justiça previdenciária no serviço público. Impacto nos direitos sociais previdenciários desta categoria ⁴³ .

inviabiliza alternativas democráticas de transformação, contribuindo para a perpetuação da desigualdade e o esvaziamento do compromisso estatal com os desprivilegiados (Souza, 2009).

⁴² A desvinculação de receitas permite que os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) destinem parte de suas arrecadações a áreas que considerem prioritárias, independentemente das vinculações constitucionais previamente estabelecidas.

⁴³ A Emenda Constitucional nº 70/2012 teve como objetivo assegurar a paridade entre aposentadorias por invalidez — integrais ou proporcionais —, alterando o cálculo dos benefícios para que se baseiem na remuneração do cargo efetivo no qual o servidor se aposenta, conforme

	invalidez de servidores públicos.	
71/2012	Instituiu o Sistema Nacional de Cultura ⁴⁴ .	Acrescentou o art. 216-A à CF, fortalecendo a política cultural e impactou de forma positiva no direito à cultura.
72/2013	Garante igualdade de direitos trabalhistas aos trabalhadores domésticos.	Alterou o parágrafo único do art. 7º, da CF, para equiparar os direitos trabalhistas dos trabalhadores domésticos aos demais trabalhadores. Impactou de modo a ampliar os direitos trabalhistas fundamentais a milhões de trabalhadoras e trabalhadores no Brasil.
73/2013	Criação de novos Tribunais Regionais Federais (6ª a 9ª regiões).	Sem impacto direto relevante aos direitos sociais.
74/2013	Altera o art. 134 da CF (Defensoria Pública).	Reforça a autonomia funcional das Defensorias Públicas da União e do DF, impactando de forma positiva na efetivação do acesso à justiça.
75/2013	Instituiu imunidade tributária sobre fonogramas e videofonogramas musicais nacionais.	Impacto positivo no direito à cultura e na promoção da cultura nacional e acesso a bens culturais.
76/2013	Abolição do voto secreto em casos de	Impacta sobre a transparência legislativa, sem relação direta com direitos sociais.

disposto em lei. A nova regra aplica-se aos servidores públicos que ingressaram no serviço público antes da vigência da EC nº 41/2003 (Câmara dos Deputados, 2012).

⁴⁴ O Sistema Nacional de Cultura (SNC) configura-se como uma estrutura de gestão colaborativa entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, instituída pela Emenda Constitucional nº 71/2012 e regulamentada pelo Decreto nº 8.239/2014. Seu principal objetivo é descentralizar e democratizar a formulação e execução das políticas públicas de cultura, promovendo a diversidade cultural e a participação social por meio de conselhos, conferências, planos setoriais e mecanismos de financiamento. O SNC visa, ainda, fomentar a integração federativa, garantindo acesso a recursos, qualificação de agentes culturais e atuação em rede, sempre sob princípios de transparência e diálogo com a sociedade (Portal SNC, online).

	cassação parlamentar e veto presidencial.	
77/2014	Permite acúmulo de cargos por profissionais de saúde das Forças Armadas.	Impacto limitado, mas positivo na valorização de profissionais da saúde pública militar.
78/2014	Indenização a seringueiros nos termos do art. 54-A do ADCT.	Reparação histórica para garantir indenizações a determinado grupo de seringueiros ⁴⁵ .
79/2014	Altera o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.	Inclui servidores e policiais do Amapá e Roraima em quadro federal ⁴⁶ .
80/2014	Reestrutura funções essenciais à justiça e o ADCT.	A emenda garante a autonomia funcional, administrativa e orçamentária da Defensoria Pública, dentre outras prerrogativas. Impacta na ampliação e melhoria do sistema de justiça, em especial na defesa dos mais vulneráveis ⁴⁷ .

⁴⁵ A Emenda Constitucional nº 78/2014 institui um marco legal relevante para a proteção dos direitos sociais e ambientais dos seringueiros, ao reconhecer expressamente a necessidade de indenização por danos históricos sofridos por essas comunidades. Representa um avanço significativo na política pública voltada à proteção socioambiental na Amazônia, abrindo precedentes importantes para a formulação de futuras ações reparatórias e de desenvolvimento sustentável (Brasil, 2013).

⁴⁶ A Emenda Constitucional nº 79/2014 buscou resolver a indefinição institucional enfrentada por servidores civis e policiais militares que haviam sido admitidos pelos então recém-criados Estados do Amapá e de Roraima, mas cuja integração à estrutura federal permanecia pendente. A emenda autorizou a incorporação desses profissionais, mediante opção, a um quadro em extinção da administração federal, conferindo-lhes estabilidade funcional e segurança jurídica.

⁴⁷ A Emenda Constitucional nº 80/2014, conhecida como "Defensoria para Todos", estabelece que a Defensoria Pública deve estar presente em todas as unidades jurisdicionais do país no prazo de até oito anos. Determina ainda que o número de defensores públicos deve observar critérios de proporcionalidade à população e à demanda regional, além de garantir autonomia funcional, administrativa e orçamentária às Defensorias. A medida eleva o patamar constitucional da Defensoria Pública e impõe ao Estado o dever de universalizar o acesso à justiça, sobretudo para os segmentos sociais mais vulnerabilizados (Paiva, 2015).

81/2014	Alterou o art. 243 da CF.	Constitucionalizou a expropriação de bens, tanto rurais quanto urbanos, como pena pela exploração de trabalho escravo ou pelo cultivo ilegal de plantas psicotrópicas ⁴⁸ .
82/2014	Introduz a segurança viária no artigo 144 da CF, incluindo um parágrafo décimo (art. 144, § 10º).	Disciplina a segurança viária no âmbito dos Estados, DF e Municípios.
83/2014	Acrescenta o art. 92-A ao ADCT.	Amplia em 50 anos o prazo da Zona Franca de Manaus.
84/2014	Altera o art. 159 da CF.	Aumenta a entrega de recursos pela União ao FPM. Impacta ao reforçar a capacidade financeira dos Municípios com possível efeitos sobre as políticas públicas sociais.
85/2015	Altera e adiciona vários dispositivos constitucionais.	Atualiza o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação ⁴⁹ .
86/2015	Torna obrigatória a execução de	Institui o chamado Orçamento Impositivo ⁵⁰

⁴⁸ Por mais avançada que seja a proposta da Emenda Constitucional nº 81/2014, ela permanece ineficaz em termos práticos. Apesar de seu conteúdo normativo voltado à expropriação de propriedades envolvidas com trabalho escravo, sua efetividade depende de regulamentação infraconstitucional, que até o momento não foi editada. Por essa razão, trata-se de um caso de constitucionalização simbólica, que posterga a resolução do problema estrutural da impunidade em relação ao trabalho escravo no Brasil (Carvalho; Ávila, 2017).

⁴⁹ A Emenda Constitucional nº 85, promulgada em 26 de fevereiro de 2015, tem como propósito atualizar e fortalecer o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação no texto constitucional. A medida altera e acrescenta dispositivos na Constituição Federal com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento científico nacional e a produção de soluções tecnológicas voltadas à melhoria da competitividade do setor produtivo brasileiro (Agência Senado, 2015).

⁵⁰ A Emenda Constitucional nº 86/2015 introduziu a obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares individuais e de bancada — elemento central do chamado orçamento impositivo. Contudo, essa suposta democratização do processo orçamentário, posteriormente aprofundada pela EC nº 100/2019, não se traduziu, na prática, em maior racionalidade na alocação dos recursos públicos. Ao contrário, mantêm-se profundas desigualdades na distribuição orçamentária, orientadas por critérios político-eleitorais e por mecanismos de barganha e fidelidade, e não por indicadores sociais objetivos ou técnicos. Assim, o orçamento federal segue

	programação orçamentária específica.	
87/2015	Altera a sistemática do ICMS interestadual para o consumidor final.	Trata-se de uma tentativa de equilibrar ou adaptar a arrecadação do ICMS entre os Estados às novas realidades, em especial ao comércio eletrônico.
88/2015	Eleva a idade para aposentadoria compulsória no serviço público.	Alterou o artigo 40 da CF, especificamente no que trata da aposentadoria compulsória de servidores públicos. Aumentou a idade limite para a aposentadoria compulsória de 70 para 75 anos, e acrescentou um dispositivo ao ADCT, que estabelece a data de início da aplicação das alterações ⁵¹ .
89/2015	Amplia o prazo de destinação de recursos à irrigação nas regiões Centro-Oeste e Nordeste.	A Emenda tem o objetivo de fortalecer o desenvolvimento regional através de projetos de irrigação.
90/2015	Inclui o transporte entre os direitos sociais no art. 6º da CF.	A EC nº 90/2015 ampliou o rol de direitos sociais previstos no art. 6º da CF ⁵² , com o objetivo de garantir o acesso da

funcionando como instrumento de manutenção de poder e de reprodução de alianças institucionais circunstanciais (Graton; Bonacim; Sakurai, 2020).

⁵¹ A chamada “PEC da Bengala”, que resultou na promulgação da Emenda Constitucional nº 88/2015, representou uma inflexão relevante na estrutura do Poder Judiciário brasileiro, ao ampliar de 70 para 75 anos a idade de aposentadoria compulsória dos ministros dos tribunais superiores. Embora tenha sido justificada por seus defensores como uma resposta à maior longevidade da população e à valorização da experiência acumulada no exercício da magistratura, a medida foi amplamente interpretada como uma manobra política voltada a limitar as indicações da então presidente Dilma Rousseff ao Supremo Tribunal Federal, postergando vagas estratégicas para o próximo presidente da República e, com isso, interferindo diretamente no equilíbrio entre os Poderes (Feitosa, 2022, p. 84).

⁵² Já a Emenda Constitucional nº 90/2015 promoveu a inclusão expressa do transporte no rol dos direitos sociais elencados no artigo 6º da Constituição Federal. Com isso, o transporte passou a figurar ao lado de direitos como educação, saúde, trabalho, moradia e previdência, reforçando o dever do Estado de formular e executar políticas públicas que assegurem à população o acesso a um sistema de mobilidade urbana digno, seguro, acessível e eficiente. A

		população brasileira aos serviços de transporte, impactando na mobilidade e igualdade de oportunidades.
--	--	---

Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm

Dentre as reformas constitucionais realizadas no período do governo da presidente Dilma Rousseff, é possível destacar, primeiramente, a EC nº 72/2013, por tratar-se de um dos mais relevantes marcos de constitucionalização de direitos sociais desde a redemocratização. Promulgada em abril de 2013 e de inquestionável caráter progressista, a proposta enfrentou grandes desafios quanto à sua efetivação prática, em especial porque alguns direitos previstos careciam de regulamentação infraconstitucional, o que só veio a ocorrer com a edição da Lei Complementar nº 150/2015.

A EC nº 72/2013, que ficou popularmente conhecida como PEC **das Domésticas**, deu nova redação ao parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal, prevendo igualdade de direitos trabalhistas entre trabalhadores e trabalhadoras domésticas e as demais categorias profissionais, dentre eles: salário-maternidade; jornada de trabalho limitada a oito horas diárias e quarenta e quatro horas semanais; horas extraordinárias; seguro contra acidentes de trabalho; Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)⁵³; seguro-desemprego; salário-família; adicional noturno; e auxílio pré-escolar.

Entretanto, a simples alteração normativa constitucional não basta para garantir a efetividade dos direitos, sendo necessário um processo de mudança cultural e o fortalecimento das estruturas estatais de fiscalização e proteção. Nesse contexto, como destaca Flávia Piovesan (2024, p. 34), “o direito à redistribuição exige não apenas medidas que enfrentem a injustiça econômica, a marginalização e a desigualdade, mas também uma profunda reestruturação

alteração constitucional atende a uma demanda histórica por reconhecimento do transporte como dimensão essencial da cidadania e da inclusão social (Agência Brasil, 2015).

⁵³ Embora o direito ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) tenha sido formalmente assegurado aos empregados domésticos pela Emenda Constitucional nº 72/2013, sua efetiva obrigatoriedade somente foi regulamentada dois anos depois, com a promulgação da Lei Complementar nº 150/2015. Esta lei disciplinou os direitos trabalhistas da categoria, conferindo concretude ao novo marco constitucional e permitindo a aplicação prática das garantias previstas, em especial no que tange à obrigatoriedade do recolhimento do FGTS pelos empregadores.

das políticas de Estado, orientadas à transformação das estruturas socioeconômicas e à promoção efetiva de políticas redistributivas. Da mesma forma, o direito ao reconhecimento demanda ações que combatam a injustiça cultural, os preconceitos e os padrões discriminatórios, mediante uma transformação cultural apoiada por políticas públicas que promovam o reconhecimento e a valorização das identidades historicamente estigmatizadas.”

No caso das trabalhadoras domésticas, essa reestruturação mostra-se indispensável para que se avance na construção de uma identidade social positiva, considerando que se trata de uma categoria historicamente discriminada, desvalorizada, desrespeitada em sua dignidade e socialmente invisibilizada. No entanto, a constitucionalização e consequente ampliação dos direitos trabalhistas dessa categoria, equiparando-os aos das demais trabalhadoras e trabalhadores, encontra forte resistência em determinados setores da sociedade — especialmente naqueles que buscam a manutenção de seu *status quo* por meio da ideologia da meritocracia⁵⁴.

A EC nº 72/2013 atua, portanto, como instrumento de universalização dos direitos trabalhistas fundamentais para uma categoria historicamente marginalizada⁵⁵, promovendo maior proteção social à classe trabalhadora doméstica e contribuindo para alinhar o Brasil a padrões internacionais de trabalho decente⁵⁶. Destaca-se que sua importância reside não apenas na dimensão jurídica, mas também na afirmação simbólica e política do direito à igualdade, conforme preconiza o art. 5º, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

⁵⁴ Jessé Souza imprime a tese de que a ideologia da meritocracia serve primordialmente para encobrir “o aspecto mais central e mais importante, por isso mesmo o mais reprimido e obscurecido pela visão superficial e enganosa dominante, é a ‘invisibilidade’ social, analítica e política” daqueles que estão propositadamente postos abaixo dos princípios de dignidade (Souza, 2009, p. 123).

⁵⁵ Importante destacar que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a legislação trabalhista manteve uma exclusão parcial dos empregados domésticos do rol de direitos assegurados às demais categorias profissionais, provavelmente em razão de uma estrutura social historicamente marcada pelo patriarcalismo e pelo racismo estrutural que naturaliza a desigualdade e a subalternização de determinadas formas de trabalho.

⁵⁶ A Emenda Constitucional nº 72/2013 deve ser compreendida como um marco normativo no processo de expansão e constitucionalização dos direitos sociais no Brasil, ao assegurar isonomia de direitos entre trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais. Tal avanço normativo alinha-se aos compromissos internacionais assumidos pelo país, especialmente à Convenção nº 189 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata do trabalho decente para trabalhadores domésticos, ratificada pelo Brasil em 2018.

Além da PEC das Domésticas, é possível destacar, no âmbito da expansão da constitucionalização dos direitos sociais, a EC nº 90/2015, que acrescentou o transporte ao rol dos direitos sociais fundamentais previstos no art. 6º da Constituição Federal de 1988. Tal modificação representa o reconhecimento jurídico-constitucional de um elemento essencial à efetividade dos demais direitos sociais, especialmente diante das características territoriais urbanas do Brasil.

O direito social ao transporte exerce papel estratégico e transversal na efetivação dos demais direitos sociais, o que justifica sua grande relevância⁵⁷, uma vez que sua concretização não apenas facilita, mas frequentemente viabiliza o acesso a serviços públicos essenciais e a oportunidades econômicas, educacionais e culturais. Trata-se, portanto, de um dos mais eficazes instrumentos de redução das desigualdades, de promoção da justiça social e de construção de uma cidadania mais democrática e inclusiva⁵⁸.

Outras emendas constitucionais de relevante impacto social promulgadas neste período incluem a EC nº 71/2012, que criou o Sistema Nacional de Cultura⁵⁹, institucionalizando a política cultural como direito social e como mecanismo de promoção da diversidade; a EC nº 85/2015, que atualizou o tratamento constitucional das atividades de ciência, tecnologia e inovação, buscando fomentar o desenvolvimento técnico-científico nacional, com potenciais efeitos positivos sobre os direitos à saúde e à educação; e, por fim, a EC nº 86/2015, que reforçou o financiamento público da saúde ao tornar obrigatória a execução de programação orçamentária específica.

⁵⁷ O IPEA fornece uma base empírica robusta para afirmar que a efetividade do direito ao transporte constitui pressuposto para a realização de outros direitos sociais, superando a visão fragmentada e setorial das políticas públicas e reforçando sua centralidade na estrutura dos direitos fundamentais. O estudo intitulado *Desigualdades socioespaciais de acesso a oportunidades nas cidades brasileiras – 2019* evidencia que as desigualdades no acesso a oportunidades estão relacionadas a padrões históricos de segregação socioespacial. Nesse sentido, a ausência de transporte público eficiente nas periferias urbanas cria os chamados "desertos de oportunidades", limitando a capacidade dos grupos vulnerabilizados — majoritariamente população negra e de baixa renda — de exercer plenamente sua cidadania social (Pereira *et al.*, 2020).

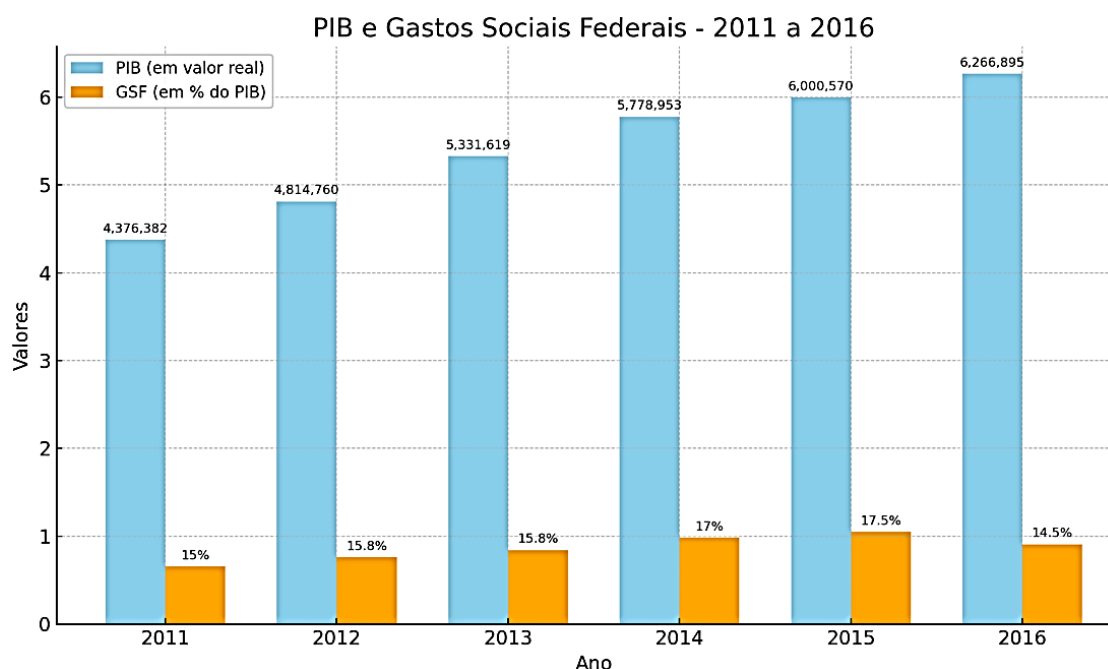
⁵⁸ Foi justamente o direito ao transporte que fez ecoar as primeiras manifestações populares em junho de 2013. Mobilizações que, inicialmente marcadas por uma pauta progressista voltada à inclusão, foram posteriormente absorvidas e redirecionadas por movimentos de viés conservador nos meses que se seguiram (Schreiber, 2023).

⁵⁹ Importa destacar, por fim, que a cultura integra a segunda dimensão ou geração dos direitos humanos, juntamente com os direitos sociais e econômicos, compondo o núcleo essencial da proteção à dignidade em sua dimensão coletiva e plural.

As reformas constitucionais aqui apontadas evidenciam uma tentativa de ampliação e consolidação do catálogo de direitos sociais, dando continuidade ao ciclo de reformas sociais iniciado de forma tímida no governo Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) e aprofundado de maneira mais incisiva nos dois mandatos de Luís Inácio Lula da Silva (2003–2010). Todavia, tais avanços normativos ocorreram em um contexto de crescente instabilidade política e econômica, que culminaria no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 31 de agosto de 2016. A partir desse marco, o país passaria a experimentar uma reorientação profunda nas políticas públicas, marcada pelo enfraquecimento progressivo dos compromissos sociais.

Antes, porém, de se adentrar na análise do cenário político, social e econômico que levou ao impedimento da primeira mulher a ocupar a Presidência da República, faz-se necessário apresentar os dados relativos aos gastos sociais e à evolução do PIB durante o governo Dilma, com o intuito de compará-los aos períodos governamentais que o antecederam.

Gráfico 9 - Variação anual do PIB e evolução dos gastos sociais federais durante o governo Dilma Rousseff (2011–2016)



Fonte: Dados do PIB obtidos junto ao IBGE (2017); dados dos Gastos Sociais Federais conforme Fagnani, Gomes e Mello (2022). Elaboração própria.

Os dados apresentados no Gráfico 9 evidenciam a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) e dos Gastos Sociais Federais (GSF) durante o governo de Dilma Rousseff, no período de 2011 a 2016. As colunas azuis representam os valores do PIB, expressos em trilhões de reais, enquanto as colunas laranjas indicam os valores destinados aos GSF, calculados com base no percentual do PIB comprometido com essas políticas em cada exercício anual.

Observa-se que, ao longo do período, houve um crescimento nominal do PIB, passando de aproximadamente R\$ 4,3 trilhões em 2011 para mais de R\$ 6,2 trilhões em 2016. Em paralelo, o percentual do PIB destinado aos gastos sociais variou de 15% em 2011, atingindo um pico de 17,5% em 2015, antes de recuar para 14,5% em 2016. Tal comportamento revela que, mesmo diante de crescentes desafios fiscais, o governo buscou preservar — e em determinados momentos ampliar — o investimento social federal. Contudo, esse esforço foi progressivamente tensionado pela intensificação da crise fiscal e política que se agravou a partir de 2014.

Considerados de forma isolada, crescimento nominal do PIB e evolução dos GSF, os números poderiam sugerir um cenário promissor. Entretanto, a complexidade do contexto histórico da segunda metade da década de 2010 exige uma leitura mais aprofundada⁶⁰. O Brasil atravessou, entre 2014 e 2017, uma das mais profundas e multifacetadas crises de sua história recente, marcada por dimensões econômicas, políticas e institucionais intrinsecamente entrelaçadas.

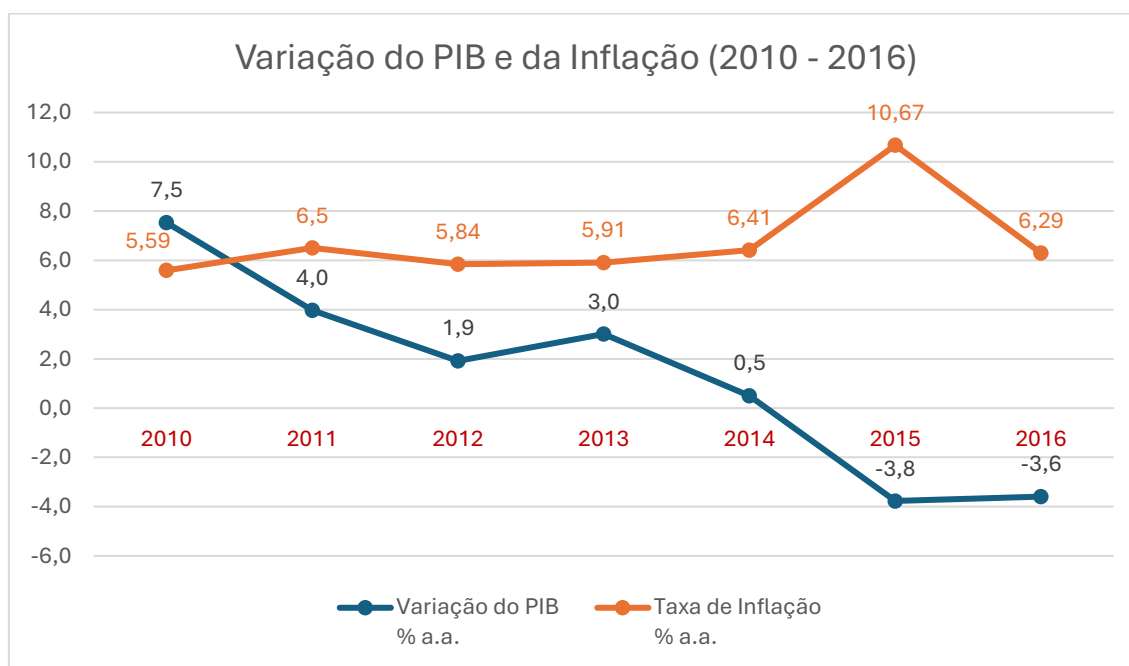
Tal crise não pode ser compreendida apenas como desdobramento de um suposto descontrole fiscal, mas sim como resultado de múltiplos fatores adversos, tanto de ordem interna quanto externa, intensificados por decisões

⁶⁰ O valor do Produto Interno Bruto (PIB) não é obtido por uma simples somatória da riqueza do país, como se fosse o total de um estoque acumulado. Seu cálculo segue regras metodológicas específicas, que variam de país para país. No Brasil, esse procedimento é realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com base em diversos fatores e indicadores, alguns produzidos internamente e outros oriundos de fontes externas, como: Balanço de Pagamentos (Banco Central); Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica – DIPJ (Receita Federal); Índice de Preços ao Produtor Amplo – IPA (FGV); Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (IBGE); Produção Agrícola Municipal – PAM (IBGE); Pesquisa Anual de Comércio – PAC (IBGE); Pesquisa Anual de Serviços – PAS (IBGE); Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF (IBGE); Pesquisa Industrial Anual – Empresa – PIA-Empresa (IBGE); Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física – PIM-PF (IBGE); Pesquisa Mensal de Comércio – PMC (IBGE); e Pesquisa Mensal de Serviços – PMS (IBGE). Fonte: IBGE Explica. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>.

políticas e econômicas controversas do ponto de vista da preservação dos direitos sociais, bem como pela crescente desarticulação institucional. Longe de configurar um fenômeno episódico, a crise revelou os limites estruturais do modelo de crescimento adotado nos anos anteriores e evidenciou os efeitos deletérios da financeirização da economia brasileira e da erosão do pacto político que sustentava a governabilidade naquele momento (Chernavsky; Dweck; Teixeira, 2020).

Desse modo, os indicadores de crescimento econômico no período devem ser analisados à luz do processo recessivo que se instaurou no país e que, por sua vez, abriu caminho para a imposição de uma agenda de austeridade fiscal, com cortes expressivos nos investimentos sociais. Como se demonstrará nos tópicos seguintes, essa inflexão teve consequências diretas sobre os direitos sociais e representou um grave retrocesso no compromisso constitucional com a justiça social e a construção de um Estado Democrático de Direito.

Gráfico 10 - Variação do Produto Interno Bruto (PIB) e dos índices de inflação no contexto da recessão econômica brasileira (2014–2016).



Fonte: Dados do PIB (IBGE, 2017); e Histórico das metas de inflação (Banco Central).
Elaboração própria.

O Gráfico 10 ilustra parte do cenário recessivo vivenciado a partir de 2011. Como se observa, a inflação, medida pelo IPCA – Índice de Preços ao

Consumidor Amplo, apresentou trajetória ascendente, passando de 5,59% em 2010 para 10,67% em 2015. Por sua vez, o PIB real apresentou movimento inverso, caindo de um crescimento de 7,5% em 2010 para uma retração acentuada de -3,8% em 2015. Essa correlação – PIB⁶¹ real em queda e inflação em alta – constitui um dos indícios mais significativos da retração econômica enfrentada pelo país no período em análise.

Diversas correntes interpretativas buscam explicar os fatores determinantes da crise econômica, política e social iniciada em 2011. Em artigo intitulado “A Opção Conservadora do Governo Dilma Rousseff (2011–2015)”, a Professora Denise Gentil apresenta uma crítica contundente ao modelo político e econômico adotado pelo governo. Segundo a autora, diante da crise internacional e da desaceleração da economia brasileira, o governo Dilma optou por medidas como o ajuste fiscal, a ampliação das desonerações tributárias e o estímulo ao setor privado por meio de parcerias público-privadas, caracterizadas como “privatizações disfarçadas de concessões”, o que teria comprometido a capacidade do Estado de induzir o desenvolvimento e de reduzir as desigualdades sociais (Gentil, 2018, p. 12–15).

Nesse contexto, verificou-se significativa retração do investimento público e, como consequência, uma queda acentuada na taxa de crescimento econômico a partir de 2011. Paralelamente, houve a ampliação de políticas de privatização, especialmente no setor de infraestrutura, por meio do Programa de Investimentos em Logística (PIL) e do leilão do campo de Libra, no pré-sal. Para Gentil, essas medidas reiteram a subordinação dos interesses nacionais aos ditames do capital financeiro e transnacional, aproximando-se das diretrizes neoliberais implementadas nos anos 1990 (Gentil, 2018, p. 16–17).

Um dos pontos centrais da argumentação de Gentil é a crítica ao processo de financeirização dos serviços públicos essenciais, como saúde e educação, que teria se intensificado com a ampliação das renúncias fiscais e dos incentivos ao setor privado. Simultaneamente, setores como a seguridade social teriam sido objeto de desmonte progressivo, o que configuraria, segundo a autora, uma

⁶¹ Como mencionado na nota anterior, o valor do PIB é calculado com base em uma composição de diversos índices econômicos. Neste caso específico, destaca-se o PIB real, ajustado pela inflação, conforme indicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2017).

“inflexão conservadora”, responsável pela retração do papel do Estado na promoção das políticas públicas sociais (Gentil, 2018, p. 19–22).

Noutra linha, Emilio Chernavsky, Esther Dweck e Rodrigo Alves Teixeira propõem uma análise empírica sobre as possíveis causas da crise econômica brasileira, com foco mais específico a partir de 2014. Em texto intitulado “Descontrole ou inflexão? A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica”, os autores contrapõem duas correntes predominantes no debate acadêmico: a “tese ortodoxa do descontrole fiscal”, segundo a qual o suposto aumento desmedido das despesas públicas teria gerado a perda de confiança dos agentes econômicos; e a “tese heterodoxa da inflexão fiscal”, que atribui a crise à retração dos investimentos públicos e à redução dos gastos como causas centrais da ruptura de um modelo de crescimento baseado na indução pela demanda.

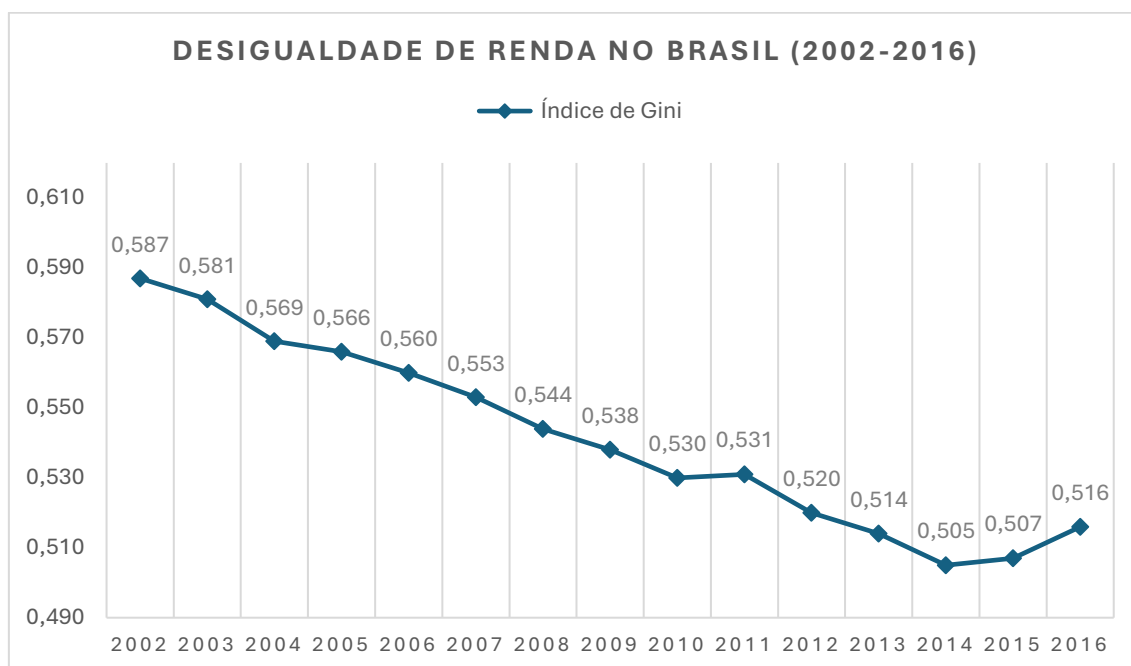
No estudo empírico, os autores demonstram que não houve explosão dos gastos públicos durante o governo Dilma Rousseff (2011–2015); ao contrário, o ritmo de crescimento das despesas foi inferior ao registrado nos mandatos anteriores (Lula e FHC). Assim, a deterioração fiscal observada a partir de 2014 resultou majoritariamente da queda abrupta da arrecadação e do aumento no pagamento de juros da dívida pública. Os investimentos públicos, embora tenham se reduzido, mantiveram-se em níveis historicamente elevados até 2014, sendo a retração significativa observada apenas a partir de 2015 (Chernavsky; Dweck; Teixeira, 2020, p. 814–816).

O estudo também indica que os movimentos do PIB precederam os resultados fiscais, e não o inverso, refutando a hipótese ortodoxa de que a crise teria sido provocada por irresponsabilidade fiscal. Por outro lado, os autores também sustentam que não se verifica, até 2014, uma inflexão contracionista suficientemente intensa para explicar, isoladamente, a recessão econômica. Argumentam, portanto, que a explicação da crise exige a consideração de fatores estruturais e conjunturais adicionais, tais como o declínio dos preços das *commodities*, os impactos econômicos da Operação Lava Jato, a instabilidade cambial e regulatória, além do esgotamento de um pacto distributivo entre capital e trabalho (Chernavsky; Dweck; Teixeira, 2020, p. 828–830).

Diante desse contexto, torna-se necessário avaliar os índices de desigualdade de renda durante o período do governo Dilma, a fim de

compreender com maior precisão os impactos econômicos e sociais da crise. Para tanto, recorre-se novamente ao coeficiente de Gini, indicador amplamente utilizado para aferir o grau de desigualdade na distribuição de renda ou riqueza em um país. Vejamos, a seguir, o Gráfico 11:

Gráfico 11 - Desigualdade de renda no Brasil (2002–2016).



Fonte: Ipea, 2025. Elaboração própria.

O Gráfico 11 retrata a trajetória da desigualdade de renda no Brasil entre 2002 e 2016. Nota-se uma redução progressiva da desigualdade entre 2002 e 2014, período que corresponde aos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e ao primeiro mandato de Dilma Rousseff. Essa tendência de queda, no entanto, é interrompida por uma inflexão ascendente a partir de 2015, justamente no início do segundo mandato de Dilma, que seria afastada da presidência em maio de 2016, vindo a sofrer o *impeachment* definitivo em 31 de agosto do mesmo ano.

O intervalo de declínio do índice de Gini — de 0,587 em 2002 para 0,505 em 2014 — reflete, em grande medida, os efeitos de um ciclo virtuoso de expansão das políticas sociais distributivas, como o Programa Bolsa Família, a política de valorização do salário mínimo, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), bem como a ampliação normativa dos direitos sociais, já abordada anteriormente.

Durante esse período, as diretrizes da política fiscal priorizaram o crescimento econômico com geração de empregos, o que resultou na redução das taxas de desemprego e no aumento real dos salários, ampliando significativamente a participação da massa salarial na renda nacional até 2014. Todavia, esse arranjo começou a mostrar sinais de esgotamento diante da estagnação industrial e da desaceleração da atividade econômica. A contínua elevação dos salários passou a pressionar as margens de lucro, intensificando os conflitos distributivos entre capital e trabalho (Chernavsky; Dweck; Teixeira, 2020, p. 829–830).

O aumento do índice de Gini para 0,516 em 2016 indica o recrudescimento das desigualdades como consequência direta dos impactos sociais da recessão econômica. Tal inflexão foi provocada por uma expressiva contração do PIB que, após registrar alta de 7,5% em 2010, recuou para -3,8% em 2015 e -3,6% em 2016, além de um pico inflacionário de 10,67% em 2015 (Gráfico 11), configurando um cenário recessivo de grande gravidade.

A leitura conjunta dos Gráficos 10 e 11 permite identificar o esgotamento do ciclo de crescimento com inclusão social e o ingresso em uma fase de crise econômica aguda, marcada pela conjunção de recessão profunda, inflação elevada, instabilidade política e agravamento das tensões sociais. A partir de 2015, observa-se uma reversão da tendência histórica de redução das desigualdades no Brasil, revelando que a crise não apenas interrompeu um ciclo de prosperidade, mas também provocou uma regressão social substancial, cujos efeitos foram sentidos de forma mais intensa pelas parcelas mais vulneráveis da população.

O colapso do ciclo de inclusão e a consequente precarização das condições de vida das camadas populares repercutiram diretamente no enfraquecimento da democracia social delineada pela Constituição de 1988, processo que será examinado nas seções seguintes.

5.2.1. O impeachment de Dilma Rousseff e o esvaziamento democrático

Antes de uma análise específica do governo Temer (2016–2019), faz-se necessário compreender brevemente sua ascensão ao poder, o que implica

buscar uma melhor compreensão do contexto político, econômico e social daquele período histórico, que abriu caminho para a tomada do poder por uma nova orientação ideológica, alinhada ao chamado liberalismo-conservador.

A crise que assolou o Brasil e que impulsionou as ondas de protestos iniciadas em junho de 2013 pode ser analisada a partir de múltiplas interpretações. Neste ponto, destaca-se, inicialmente, a visão de Luiz Carlos Bresser-Pereira. Segundo o autor, o governo Dilma Rousseff enfrentou desafios estruturais complexos, como a sobrevalorização cambial crônica e uma estratégia de crescimento excessivamente dependente da exportação de commodities. Esse cenário teria contribuído para uma acelerada desindustrialização, à medida que o mercado interno perdeu competitividade frente ao aumento das importações. Como consequência, a indústria nacional sofreu expressiva redução de lucratividade e retração dos investimentos. A essa dinâmica de perda de competitividade, esvaziamento do mercado interno e queda da rentabilidade industrial, Bresser-Pereira denomina “efeitos negativos da desvalorização” (Bresser-Pereira, 2016, p. 368).

No capítulo intitulado “O pacto que não houve”, o autor chama atenção para a fragilidade institucional que teria marcado o governo Dilma. Tal fragilidade se expressaria na incapacidade de consolidar uma coalizão política estável entre o Estado, as elites econômicas (sobretudo a burguesia industrial) e a sociedade civil. A ausência desse pacto inviabilizou a sustentação de um projeto político nacional, isolando progressivamente o governo e minando sua base de apoio e capacidade de governabilidade. Um dos sinais mais visíveis da desagregação desse pacto foram os protestos de junho de 2013. Iniciadas por demandas específicas, como o aumento das tarifas de transporte público, as manifestações se transformaram rapidamente em um movimento de questionamento generalizado sobre a qualidade dos serviços públicos e a legitimidade da representação política, o que resultou em uma ruptura com a base social do governo e na queda vertiginosa da popularidade da presidenta Dilma Rousseff (Bresser-Pereira, 2016, p. 373-374).

Um ponto de reflexão especialmente relevante é a radicalização política e ideológica da classe média tradicional, que se apropriou das pautas iniciais das manifestações de 2013. A classe média urbana, que nos primeiros anos dos governos petistas havia se beneficiado da ampliação do crédito e do consumo,

passou a rejeitar o governo diante da incapacidade de resposta às suas crescentes demandas por serviços públicos de melhor qualidade. Tal fenômeno tornou-se particularmente evidente na forte rejeição ao programa Mais Médicos, em que “uma política pública de alto interesse social [...] transformou-se em mais um argumento dos ricos e da classe média [...] contra o governo de esquerda” — revelando um nível de hostilidade por parte das elites brasileiras raramente visto (Bresser-Pereira, 2016, p. 375).

As mobilizações de junho de 2013 no Brasil configuraram um evento político de grande complexidade e densidade histórica, cuja análise exige superar interpretações simplistas que as categorizam como manifestações espontâneas ou homogêneas. Nesse sentido, José Maurício Domingues, no texto *Las movilizaciones de junio de 2013: ¿Explosión fugaz o novísima historia de Brasil?*, propõe uma leitura centrada na ambivalência constitutiva dos movimentos, que os tornava simultaneamente portadores de potencial transformador e de tendências problemáticas.

Segundo Domingues, o que emergiu nas ruas brasileiras foi um tipo de mobilização híbrida, que articulava elementos de crítica social emancipatória com traços de rejeição à política institucional, os quais, em muitos casos, tenderam a se converter em expressões reacionárias. Ou seja, de um lado, apresentavam demandas por direitos sociais universais, como transporte, saúde e educação, e de outro, incorporavam pautas de viés conservador, como o antipartidarismo, o moralismo seletivo e a retórica anticorrupção instrumentalizada. Embora celebre a energia mobilizadora da juventude e a reocupação do espaço público como uma espécie de renascimento da cidadania, o autor alerta para os riscos de cooptamento por grupos de direita e extrema-direita, que distorceram as reivindicações originais e canalizaram o descontentamento social em benefício de projetos políticos regressivos (Domingues, 2013, p. 66–68).

Essa duplicidade é interpretada por Domingues como parte de um processo de mutação do espaço público brasileiro. Ao mesmo tempo em que se observou um alargamento da esfera pública e da capacidade de mobilização coletiva, verificou-se também uma crescente dificuldade em elaborar politicamente as demandas sociais em chave progressista. Em outras palavras, a desinstitucionalização das formas tradicionais de ação política, consequência

da deslegitimação dos partidos e das organizações históricas da esquerda, teria gerado um vácuo, que foi progressivamente preenchido por discursos antipolíticos, moralistas e autoritários (Domingues, 2013, p. 69–70).

As insatisfações expressas em 2013 não se dissiparam. Pelo contrário, se intensificaram e alimentaram um clima de desconfiança generalizada em relação ao governo de então. Embora as organizações e os grupos envolvidos não apresentassem uma pauta unificada, havia entre eles um elemento comum: o desencanto com a política tradicional. A pluralidade dos movimentos, somada à fragilidade das mediações institucionais, dificultou a formação de uma alternativa organizada e coesa, acelerando a crise do modelo político vigente (Nobre, 2018, p. 39–42).

Foi justamente essa fragmentação que deu lugar a uma polarização complexa: de um lado, o antipetismo, que se intensificava entre setores que associavam o Partido dos Trabalhadores aos escândalos de corrupção revelados à época e à profunda crise econômica então vigente, elementos que se tornariam centrais no discurso favorável ao impeachment da presidente Dilma Rousseff; de outro, grupos alinhados à esquerda, que viam no impedimento da mandatária democraticamente eleita um grave risco de retrocesso institucional.

As manifestações continuaram a mobilizar grandes contingentes populares ao longo de 2015, período em que o antipetismo se consolidou como força política difusa e mobilizadora. Esse fenômeno ganhou força sobretudo após a deflagração da Operação Lava Jato, inicialmente apresentada como uma resposta ao clamor popular por moralidade pública, mas que acabou por reforçar uma lógica de criminalização seletiva do PT, enquanto o sistema político como um todo permanecia estruturalmente intacto. Ainda assim,

[...] Não há dúvida de que a magnitude das manifestações contra o governo Dilma foi decisiva para o resultado. Mas manifestações como as de março e de abril de 2015 ainda não eram pelo impeachment. Pelo contrário, todas as pesquisas disponíveis indicam que uma expressiva maioria rejeitava esse caminho naquele momento. A pressão de rua só se tornou um movimento pró-impeachment quando encontrou dentro do sistema político um canal de expressão. **Essa porta se abriu primeiramente no final de agosto de 2015, quando Michel Temer deixou a coordenação** da articulação política do governo para embarcar no projeto (Nobre, 2020, p. 172–173, grifo nosso).

O impeachment de Dilma Rousseff, consumado em 31 de agosto de 2016, representou o encerramento de um ciclo histórico orientado à promoção da igualdade social (1995–2016), marcado pela consolidação e ampliação dos direitos sociais, pelos programas de distribuição de renda, como o Bolsa Família, pela política de valorização do salário mínimo e pelo reconhecimento normativo de novos direitos trabalhistas e previdenciários.

Inicia-se, a partir de então, uma transição para governos alinhados a uma agenda de austeridade fiscal, desmonte das políticas sociais, flexibilização das relações de trabalho e retração do papel constitucional do Estado na promoção dos direitos fundamentais. O que se seguiu ao impeachment foi a continuidade e intensificação do esvaziamento democrático que havia se iniciado com a apropriação conservadora das mobilizações de junho de 2013, agora sob formas mais radicais e institucionalizadas.

Importa ressaltar que a crise política, longe de ensejar uma reforma institucional capaz de reconstruir a confiança na democracia representativa, resultou, ao contrário, na intensificação de uma lógica antipolítica. Em vez de impulsionar a renovação do sistema, deu lugar ao surgimento de forças políticas autoritárias, culminando na eleição de Jair Bolsonaro em 2018, figura que encarna a radicalização do movimento antissistêmico. A crise de representação inaugurada em 2013, portanto, não foi resolvida institucionalmente, mas convertida em combustível para a legitimação de soluções regressivas e antidemocráticas.

5.3. Terceira fase - Inclinando à direita: governo Michel Temer (2016 – 2019) e o fim do ciclo orientado à ampliação dos direitos sociais

O ano de 2015 pode ser compreendido como um marco histórico para a implementação de um projeto político-programático que antecedeu a guinada neoliberal do Estado brasileiro. Aproveitando-se de um cenário propício, marcado pelo agravamento da crise econômica, retração do PIB, inflação elevada e aumento do desemprego, além de uma profunda crise política e de representatividade, intensificada principalmente pela Operação Lava Jato, o então vice-presidente Michel Temer rompeu publicamente com a presidente Dilma Rousseff e passou a liderar uma articulação política que, sob o pretexto

de restaurar a estabilidade econômica, preparava uma agenda de reformas estruturais.

Nesse contexto, em outubro de 2015, o PMDB, partido de Temer, publicou o documento “Uma Ponte para o Futuro”, que se apresenta como uma agenda de “modernização” e “responsabilidade fiscal”, defendendo reformas constitucionais e legais voltadas à contenção dos gastos públicos, ao fim das vinculações orçamentárias, à desvinculação de benefícios do salário mínimo, ao estabelecimento de um teto para despesas e a mudanças profundas na previdência social. Propunha, ainda, a flexibilização das relações de trabalho, a prevalência do negociado sobre o legislado, maior abertura comercial e o estímulo à participação privada na prestação de serviços públicos e em investimentos em infraestrutura, consolidando uma visão liberalizante do papel do Estado.

Michel Temer assume a Presidência da República como interino em 12 de maio de 2016, após o Senado aprovar a abertura do processo de *impeachment* e o respectivo afastamento da presidente Dilma. Em 31 de agosto de 2016, os Senadores da República votaram pelo impedimento em caráter definitivo, por 61 votos a favor e 20 contrários (CHRISTIAN, 2016). Assim, Temer toma posse como novo presidente da República, iniciando, então, a implementação de uma agenda política e econômica de orientação liberal-conservadora, voltada à contenção do gasto público, à descontinuidade das políticas sociais e ao estímulo ao protagonismo do setor privado.

A ascensão de Temer ao poder representou um ponto de inflexão profundo no ciclo político e econômico inaugurado pela Constituição Federal de 1988. Seu governo instituiu uma plataforma de retração do Estado, baseada na desregulamentação dos direitos sociais e intensificação das políticas de privatização. Importa destacar que sua gestão deve ser compreendida como marco de uma racionalidade neoliberal que mira no enfraquecimento das estruturas estatais voltadas para a proteção dos direitos de equidade que mais tarde abriria caminhos para a ascensão da direita autoritária no país, esse foi o contexto que possibilitou um redesenho institucional orientado pela lógica da austeridade fiscal, com implicações severas para os direitos fundamentais e para as políticas públicas de inclusão.

Do ponto de vista estrutural, é possível afirmar que o governo Temer adotou uma agenda econômica fortemente alinhada aos preceitos do neoliberalismo como já previsto na carta “Uma Ponte para o Futuro”, agenda esta centrada na contenção da atuação estatal por meio da imposição de limites rígidos ao gasto público. Esse redirecionamento se concretizou, de forma paradigmática, com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 95/2016, que instituiu o chamado “Novo Regime Fiscal” ou “Teto dos Gastos Públicos”, sendo o ponto de partida para implementação das medidas liberalizantes no Estado brasileiro.

Com vigência prevista por vinte anos, tal emenda impôs um limite à expansão real das despesas primárias da União, desvinculando sua evolução das demandas sociais e do crescimento populacional. Assim, consagrou-se o que pode ser qualificado como uma “desconstitucionalização material dos direitos sociais”, ao se inviabilizar sua progressiva efetivação e submeter sua concretização a um regime de escassez institucionalizada.

Entretanto, o desmonte dos direitos sociais não se restringiu ao plano constitucional-orçamentário, pois o governo Temer promoveu também reformas infraconstitucionais que fragilizaram a proteção social e os mecanismos de inclusão econômica da população trabalhadora. A mais notável dessas medidas foi a Reforma Trabalhista, aprovada por meio da Lei n.º 13.467/2017, que flexibilizou regras de proteção da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ampliou a terceirização e enfraqueceu a estrutura sindical. Tal reforma evidenciou um projeto de reconfiguração do mercado de trabalho, deslocando o direito laboral de sua função histórica protetiva para uma lógica de competitividade e desregulamentação, sob o pretexto falacioso da modernização.

As medidas de austeridade implementadas por Temer impactaram de forma drástica as políticas públicas voltadas à redução das desigualdades sociais, e nesta toada, programas sociais como o Bolsa Família sofreram cortes orçamentários, e os investimentos públicos em áreas essenciais como saúde, educação e habitação, foram sistematicamente comprimidos, sobretudo em virtude dos efeitos da EC n.º 95/2016. Na prática, ao priorizar o equilíbrio fiscal em detrimento das demandas sociais, o Estado passou a operar em contrariedade ao princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais,

promovendo a supremacia dos interesses do capital rentista sobre os direitos da população em situação de vulnerabilidade.

Nesta senda, o governo Temer (2016–2018) deve ser compreendido como um processo deliberado de inflexão do Estado Democrático e Social brasileiro, promovendo uma verdadeira erosão do pacto constitucional social e democrático de 1988. Trata-se, pois, de um deslocamento paradigmático que, para além de sua racionalidade econômica, revela-se como uma ruptura política e social mais profunda, comprometendo os fundamentos democráticos do Estado de Direito, especialmente na medida em que restringe os instrumentos institucionais de inclusão, equidade e justiça social.

Rubens Casara define esse período da história republicana brasileira como expressão do “Estado Pós-Democrático”, que se caracteriza pela manutenção formal das instituições democráticas, mas com esvaziamento de seu conteúdo material. Trata-se de um modelo em que a fachada democrática persiste, ao passo que as decisões políticas passam a ser tomadas por elites econômicas e corporativas, com o objetivo central de desmontar os direitos sociais e ampliar os mecanismos de controle sobre populações consideradas “indesejáveis”. Esse diagnóstico encontra respaldo empírico na análise das reformas implementadas durante o governo Temer, promovidas sob o pretexto de “modernização legislativa” e “reformas estruturais necessárias”, como foi o caso da EC n.º 95/2016 (Teto de Gastos) e da Lei n.º 13.467/2017 (Reforma Trabalhista). Ambas contribuíram decisivamente para o esvaziamento da função redistributiva do Estado, transformando direitos fundamentais em mercadorias negociáveis. Formuladas sem participação popular e validadas por um Congresso Nacional marcado por seletividade judicial, tais reformas institucionalizaram um estado de exceção normativo, no qual a legalidade é instrumentalizada em favor do mercado e da financeirização das políticas públicas, mecanismo que consolida a subordinação direta do poder estatal ao capital financeiro (Casara, 2017, p. 147–152)

No cerne do declínio social promovido pelo programa de austeridade radical implementado por Michel Temer, destaca-se ainda a Proposta de Emenda à Constituição n.º 287/2016, conhecida como PEC da Reforma da Previdência, que ocupou papel central na tentativa de implosão do pacto social instituído pelo Constituinte Originário de 1988. Embora não tenha sido aprovada

durante sua gestão, a proposição foi fundamental para pavimentar o caminho da regressividade previdenciária, posteriormente consolidada pela Emenda Constitucional n.º 103/2019, promulgada no início do governo Bolsonaro (2019–2022).

Com a PEC 287, o governo Temer introduziu uma retórica de inevitabilidade da reforma, sustentada por argumentos de insustentabilidade fiscal, ao mesmo tempo em que desconsiderava os impactos sociais e distributivos de suas medidas. Dentre os principais pontos propostos, destacam-se: a elevação da idade mínima para aposentadoria, o aumento do tempo mínimo de contribuição, a desvinculação dos benefícios do salário mínimo e a equiparação das regras entre trabalhadores dos setores público e privado. A PEC 287 (posteriormente transformada na EC n.º 103/2019) pode, portanto, ser compreendida como instrumento de desconstitucionalização indireta dos direitos sociais, na medida em que buscava flexibilizar os marcos normativos da proteção previdenciária sem, contudo, revogar a principiologia formal do texto constitucional.

Desse modo, é possível afirmar que o governo Temer personificou o núcleo essencial daquilo que Rubens Casara conceitua como “Estado Pós-Democrático”, ou seja, a fusão entre o poder político e o poder econômico, acompanhada do desmonte das políticas públicas de igualdade⁶². Nesse sentido, a conjuntura em questão não pode mais ser interpretada apenas como desdobramento da crise econômica e política da segunda metade da década de 2010, mas sim como expressão de um projeto estrutural e permanente de acumulação de poder pelas elites do capital financeiro.

A austeridade implementada pelo governo Temer (2016–2018) não representou um ajuste fiscal pontual, mas sim a consolidação de um projeto de Estado mínimo, no qual se transferiu ao mercado a responsabilidade por serviços públicos essenciais. Essa agenda, longe de ser neutra ou tecnicamente

⁶² O Estado Pós-Democrático, segundo Casara, caracteriza-se pela completa identificação entre o poder político e o poder econômico, de modo que se altera profundamente a relação entre as esferas pública e privada. Desaparece, assim, a própria noção de conflito de interesses entre os projetos políticos e os interesses privados dos detentores do poder econômico. O resultado é a subordinação direta e sem mediações do poder político ao poder econômico, ou, nas palavras do autor: “o poder político torna-se subordinado, sem mediações, ao poder econômico: o poder econômico torna-se o poder político” (Casara, 2017, p. 151).

justificada, aprofundou os processos de exclusão social e consolidou um modelo de “economia para poucos”⁶³, em evidente contradição com os princípios constitucionais de justiça social, equidade e desenvolvimento inclusivo. O que se observa nesse cenário é a ruptura do pacto constitucional de 1988, mediante um programa fiscal regressivo que, em vez de enfrentar os determinantes estruturais da desigualdade, optou por deslocar o ônus do ajuste para os grupos socialmente vulneráveis, por meio de reformas restritivas, desconstitucionalização de direitos e uma retórica tecnocrática que esvazia o debate democrático sobre alternativas possíveis.

5.3.1. Emenda Constitucional 95/2016: a institucionalização da austeridade seletiva e regressão dos direitos sociais

A Proposta de Emenda à Constituição nº 241/2016 (PEC 241), posteriormente convertida na Emenda Constitucional nº 95/2016, promulgada em 15 de dezembro daquele ano, instituiu o chamado Novo Regime Fiscal no âmbito da União, com vigência de vinte anos. A medida estabeleceu um limite constitucional para o crescimento real das despesas primárias da União, restringindo-as à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Tal regra abrangeu os três Poderes da República, além do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, operando como um mecanismo generalizado de compressão orçamentária.

Desde sua tramitação no Congresso Nacional, diversas instituições de pesquisa e organizações da sociedade civil alertaram para os impactos deletérios da proposta. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por exemplo, advertia que o congelamento das despesas primárias federais com base nos valores de 2016 poderia comprometer de forma grave a

⁶³ O termo “economia para poucos” é desenvolvido no livro *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*, organizado por Pedro Rossi, Esther Dweck e Ana Luíza Matos de Oliveira. A partir da análise dos diversos ensaios presentes na obra, a expressão é utilizada como uma crítica à adoção de um modelo econômico excludente, baseado em políticas de austeridade, no qual as diretrizes fiscais e orçamentárias são deliberadamente orientadas para atender aos interesses de uma minoria privilegiada, em detrimento da maioria da população. Trata-se, portanto, de uma racionalidade político-econômica que, sob o pretexto de garantir responsabilidade fiscal e equilíbrio das contas públicas, restringe direitos sociais, intensifica a desigualdade e reduz drasticamente o papel prestacional do Estado (Rossi; Dweck; Oliveira, 2018).

sustentabilidade de políticas públicas essenciais, como educação, saúde, assistência social, seguro-desemprego e previdência, já que a lógica de indexação apenas pelo IPCA desconsiderava a dinâmica demográfica e as necessidades sociais progressivas (IPEA, 2016, p. 7–8).

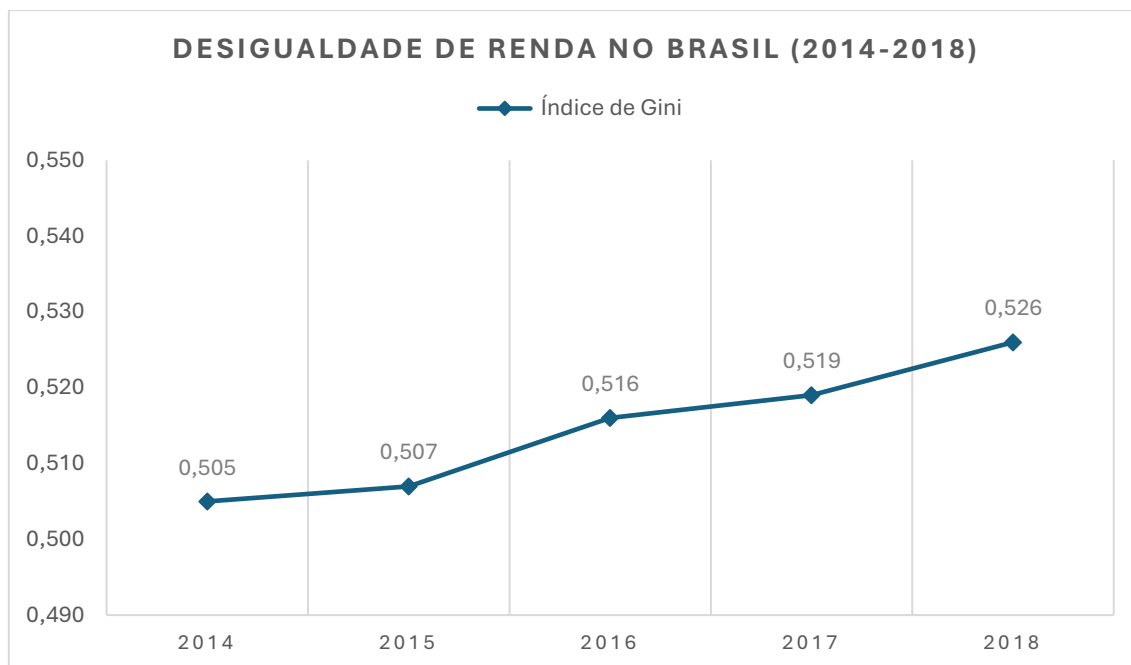
A EC nº 95/2016 não apenas inaugura formalmente a agenda de austeridade do governo Temer, como também se configura como seu marco mais disruptivo frente ao modelo constitucional de Estado Democrático e Social de Direito. Ao vincular o crescimento real dos gastos públicos à variação inflacionária, sem considerar fatores estruturais como o crescimento populacional, a complexificação das demandas sociais ou o subfinanciamento histórico de áreas como saúde e educação, a emenda consagrou um regime de retração institucional do Estado. Trata-se de uma inflexão estrutural, que congela as bases materiais dos direitos sociais por duas décadas, comprometendo sua progressiva efetivação.

Conforme destaca o Professor Gabriel Moreno González (2019), o novo regime fiscal brasileiro implementado pela EC 95/2016 não apenas limita o crescimento do gasto público, mas também impede a expansão do Estado social brasileiro, descolando-se inclusive dos padrões de constitucionalização da estabilidade orçamentária observados em outras democracias ocidentais. Diferentemente das reformas europeias que adotam regras de equilíbrio fiscal atreladas ao PIB, como na Alemanha, Espanha ou Itália, a fórmula brasileira constitucionaliza um congelamento absoluto, por vinte anos, com base nos gastos de 2016, corrigidos apenas pela inflação. Tal desenho impede que aumentos na arrecadação, crescimento econômico ou necessidades sociais emergenciais se reflitam em maior capacidade de investimento estatal. O objetivo deste tipo de reforma constitucional não seria apenas limitar déficits, mas petrificar constitucionalmente a impossibilidade de redistribuição de renda e de expansão dos mecanismos estatais de intervenção econômica (González, 2019, p. 52-65).

Ao restringir por vinte anos a ampliação real das despesas primárias, a EC 95 interrompeu o ciclo de expansão das políticas públicas redistributivas que, na década anterior, contribuíram significativamente para a redução das desigualdades socioeconômicas no país (conforme ilustrado no Gráfico 11). Essa ruptura se aprofunda como se verá a seguir no Gráfico 12, que apresenta

os efeitos imediatos da EC 95/2016 sobre os investimentos públicos em áreas sociais estratégicas.

Gráfico 12 - Desigualdade de renda no Brasil (2014–2018)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da PNAD Contínua (IBGE).

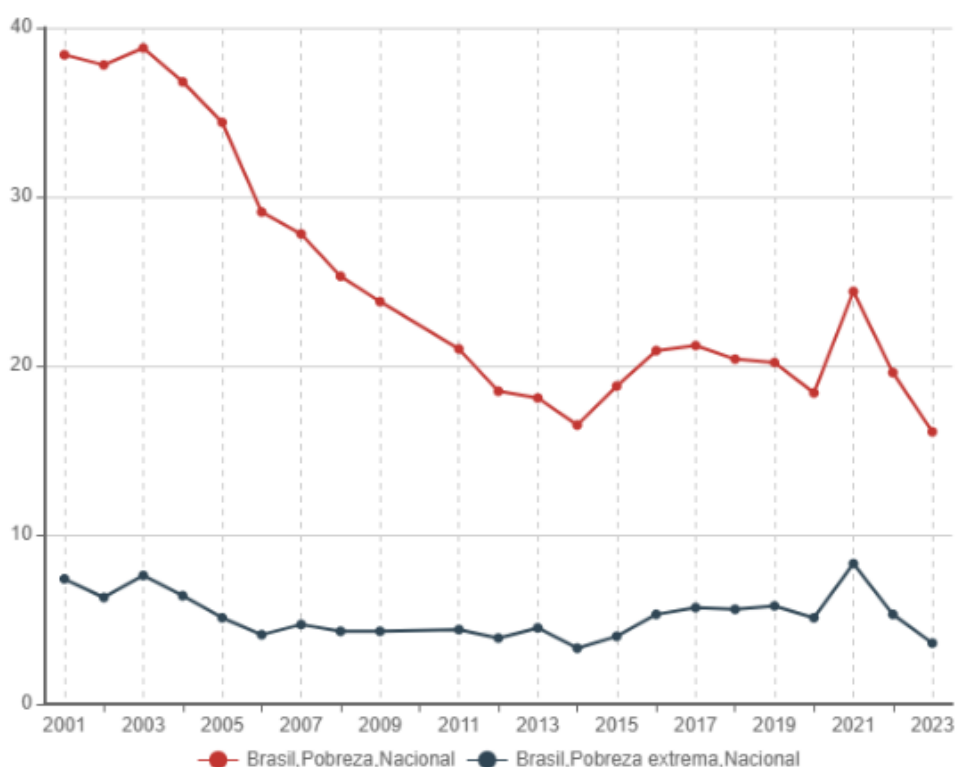
Ao instituir uma incongruente⁶⁴ constitucionalização do teto de gastos públicos, sob o pretexto de um possível equilíbrio fiscal, a EC n° 95/2016 instaurou uma nova hierarquia normativa que subverte o pacto constitucional de 1988, em detrimento dos direitos fundamentais, especialmente os de natureza social. Os programas de transferência de renda, os investimentos em saúde e educação, bem como a proteção previdenciária e assistencial, passaram a operar sob um regime de compressão orçamentária estrutural, reduzindo significativamente sua capacidade de mitigar as desigualdades de mercado. O

⁶⁴ A incongruência na constitucionalização do Teto de Gastos reside no fato de que a Emenda Constitucional n° 95/2016 institui uma lógica normativa que contraria frontalmente os ditames fundantes do pacto social estabelecido pelo Constituinte Originário de 1988. Ao impor um limite rígido e de longo prazo às despesas primárias da União, independentemente das variações demográficas, sociais ou econômicas, a EC 95 compromete a capacidade do Estado de realizar os direitos fundamentais previstos na Constituição, em especial os direitos sociais, cuja eficácia demanda políticas públicas ativas e investimento contínuo. Trata-se, portanto, de uma contradição estrutural entre a promessa constitucional de justiça social e a institucionalização de um regime de escassez fiscal permanente.

resultado não poderia ser outro senão o aumento da desigualdade, conforme demonstram os dados do Gráfico 12.

Importa ressaltar que impor, constitucionalmente, um limite aos gastos públicos já representaria, em contexto ordinário, uma medida de extrema gravidade. Todavia, o Brasil o fez em pleno cenário de recessão econômica, o que torna a EC n° 95/2016 especialmente perversa, por institucionalizar a estagnação econômica e a retração dos investimentos sociais. Desse modo, a política de austeridade inaugurada a partir de 2016 não apenas fracassou em restaurar a confiança dos agentes econômicos, como também produziu efeitos sociais deletérios, ao enfraquecer os mecanismos públicos de correção das desigualdades (Dweck; Rossi; Oliveira, 2018, p. 26–27).

Gráfico 13 - Evolução da pobreza e da extrema pobreza no Brasil (2001–2023)



Fuente: CEPALSTAT - CEPAL - NACIONES UNIDAS

A análise dos dados da CEPAL (2023) revela um processo inquietante de recrudescimento dos indicadores de pobreza e extrema pobreza⁶⁵ no Brasil. Como se vê, o Gráfico 13 demonstra que, após uma trajetória consistente de redução da pobreza e principalmente da extrema pobreza ao longo dos anos 2000 e início da década de 2010, houve uma reversão dessa tendência, que se dá a partir de 2014, se acentuando ainda mais no governo Michel Temer (2016–2018), provável reflexo do ciclo de austeridade seletiva implementado neste período.

A pobreza e a extrema pobreza, que haviam atingido seus menores patamares históricos entre 2012 e 2014, voltaram a crescer, evidenciando o impacto direto das políticas de retração do Estado sobre as condições de vida da população. Vale destacar que, a partir de 2015, o Brasil experimentou um processo de regressão distributiva caracterizado pelo aumento consistente da desigualdade e pela queda da renda real dos 50% mais pobres. Ainda que o país tenha apresentado sinais de recuperação econômica a partir de 2016, tal crescimento foi capturado majoritariamente pelos estratos superiores da renda, resultando em um padrão de “crescimento pró-rico”. O que se viu foi a intensificação da vulnerabilidade social, uma vez que a recessão perdurou para os mais pobres até 2019, enquanto os mais ricos já retomavam níveis de crescimento desde 2016 (Barbosa; Ferreira de Souza; Soares, 2020).

No centro desse processo está a Emenda Constitucional nº 95/2016, que sendo apresentada como instrumento de estabilidade macroeconômica, serviu na prática para promover a compressão estrutural das despesas sociais e a inviabilização de políticas públicas essenciais ao enfrentamento da desigualdade. Nesse contexto, programas de transferência de renda, assistência social e políticas universais de saúde e educação foram severamente afetados, justamente quando o país enfrentava uma grave crise econômica e social. Assim

⁶⁵ A CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) utiliza critérios de renda per capita para definir pobreza e extrema pobreza, adaptando-os às realidades socioeconômicas da região. Pobreza é a condição na qual a renda domiciliar per capita é insuficiente para cobrir o custo de uma cesta básica que assegure o acesso a alimentos que atendam às necessidades nutricionais mínimas e a outros bens e serviços essenciais, como moradia, vestuário, educação e serviços públicos. Essa linha reflete o limiar mínimo necessário para garantir uma vida digna. Por sua vez, a extrema pobreza, ou indigência, é a condição na qual a renda domiciliar per capita não é suficiente nem mesmo para cobrir o custo de uma cesta básica de alimentos que garanta a sobrevivência física e a alimentação adequada, evidenciando a incapacidade de acesso às necessidades mais elementares, como comida e abrigo.

a EC 95 transformou a lógica fiscal em dogma constitucional, subordinando o projeto democrático e social da Constituição de 1988 aos imperativos do ajuste fiscal em defesa dos interesses do capital financeiro.

A correlação entre a vigência da EC 95/2016 e o aumento da pobreza e extrema pobreza no período Temer reforça o entendimento de que a austeridade seletiva não operou como simples política contábil, mas como vetor de aprofundamento das desigualdades estruturais no Brasil. Essa dinâmica comprometeu os fundamentos materiais da democracia, ao restringir os meios institucionais de promoção da justiça social e ao transformar a vulnerabilidade em característica estrutural da ordem social brasileira contemporânea.

Como pode-se observar, a gestão de Michel Temer (2016–2018) escancarou os traços autoritários do que Rubens Casara denominou “Estado Pós-Democrático”, um arranjo institucional em que a legalidade é instrumentalizada para garantir a eficiência repressiva, em detrimento da garantia de direitos. Enquanto promovia severas restrições orçamentárias nas áreas de saúde, educação e assistência social, o governo ampliava o orçamento da segurança pública e aprovava dispositivos legais que flexibilizavam as prisões, reforçando uma lógica de gestão penal da pobreza e do conflito social. Além disso, neste período foi instaurada no Brasil uma aliança entre parte do Judiciário, do Ministério Público e grandes veículos da mídia, que contribuiu para criminalizar movimentos sociais e legitimar o impeachment da Presidente Dilma Rousseff sob o pretexto de combate à corrupção, promovendo o esvaziamento da democracia participativa e instaurando um simulacro de legalidade (Casara, 2017, p. 29-49).

Por conseguinte, a política de austeridade implementada no governo Temer (2016-2018), simbolizada paradigmaticamente pela Emenda Constitucional nº 95/2016, não pode ser compreendida como um ajuste fiscal emergencial, mas sim como a institucionalização de um projeto estrutural de Estado Mínimo, profundamente alinhado aos dogmas do neoliberalismo. Ao congelar os gastos primários da União por duas décadas, o que se fez foi impor limites draconianos à atuação estatal, afetando diretamente áreas essenciais como saúde, educação, previdência e assistência social.

Na prática, essa mudança implicou uma reconfiguração da função social do Estado, transferindo ao mercado a responsabilidade por serviços que

deveriam ser garantidos universalmente. Com isso, comprometeu-se não apenas a progressividade dos direitos fundamentais sociais insculpidos na Constituição de 1988, mas também agravaram-se as desigualdades históricas, sobretudo pelo impacto desproporcional sobre os grupos mais vulneráveis, fortemente dependentes da ação pública, como se percebe nos dados do Gráfico 13.

O que se verifica, portanto, é que o verdadeiro objetivo dessa reforma constitucional não foi enfrentar desequilíbrios estruturais, mas sim reduzir o papel redistributivo do Estado e ampliar os espaços de acumulação privada, favorecendo os interesses das elites econômicas em detrimento da maioria da população. A retórica de que tal medida seria imprescindível para alcançar o equilíbrio fiscal não se sustenta à luz dos dados. Superar esse modelo regressivo exige a retomada do investimento público como vetor de desenvolvimento sustentável, inclusão social e garantia universal de direitos. Somente assim será possível reconstruir o pacto constitucional de 1988 em sua vocação originária: a de um Estado comprometido com a justiça social, a solidariedade e a dignidade da pessoa humana.

5.3.2. Reforma Trabalhista e Terceirização ampla e irrestrita: do discurso de modernização ao avanço da precarização e desmonte do pacto social de 1988

A Reforma Trabalhista, instituída pela Lei nº 13.467/2017, foi apresentada sob o pretexto de modernização e sustentabilidade das relações de trabalho, alinhada a promessa de geração de milhões de empregos⁶⁶. No entanto, em vez de promover avanços estruturais, resultou na flexibilização e, em diversos

⁶⁶ Em declaração durante evento da Fecomercio-SP, o então ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, afirmou que a nova lei trabalhista, sancionada pelo presidente Michel Temer, geraria mais de 6 milhões de empregos nos anos seguintes. A previsão era baseada na expectativa do governo de que as novas regras, que modernizavam as relações de trabalho e flexibilizavam a legislação, reduziriam a informalidade e incentivariam as contratações formais pelo setor privado, impulsionando a retomada do crescimento econômico (Martello, 2017).

aspectos, na desregulamentação de direitos historicamente conquistados pela classe trabalhadora.

Entre os principais pontos da reforma, destacam-se: a extinção da obrigatoriedade da contribuição sindical, enfraquecendo financeiramente e politicamente as entidades sindicais; a permissão para que acordos individuais prevaleçam sobre normas antes exclusivas da negociação coletiva; o fracionamento das férias em até três períodos; a autorização de jornadas de até 12 horas diárias por meio de acordos individuais; a desregulamentação da jornada para trabalhadores em regime de home office; e, de forma ainda mais impactante, a terceirização irrestrita de quaisquer atividades da empresa, inclusive as atividades-fim, esta última ampliada pela Lei nº 13.429/2017.

Embora o rol de alterações seja extenso, merece especial atenção o enfraquecimento das entidades sindicais, cuja função de mediação entre capital e trabalho é elemento central da democracia social. Nesse sentido, o cientista político Adam Przeworski aponta que o esvaziamento da representação sindical tem sido uma das causas da crise democrática em diversos países. Segundo o autor, políticas de enfraquecimento da ação coletiva trabalhista, como se observou nos Estados Unidos, no Japão, na Alemanha e no Reino Unido, produziram o que denomina “ruptura do acordo de classes”, gerando instabilidade democrática e ampliando o desequilíbrio entre as forças econômicas e políticas em jogo (Przeworski, 2020, p. 137–140).

É necessário destacar que a Reforma Trabalhista está profundamente dissociada dos princípios fundamentais estabelecidos pela Constituição de 1988, em especial, no que tange ao núcleo da concepção do Estado Democrático de Direito, da principiologia⁶⁷ humanística e social, e do conceito de direitos

⁶⁷ No âmbito do Direito do Trabalho, os princípios de matriz humanística e social previstos na Constituição da República desempenham papel essencial na conformação das relações laborais e na afirmação do compromisso do Estado com a justiça social e o bem-estar coletivo. Esses princípios são expressões do projeto constitucional de um Estado Democrático de Direito comprometido com a promoção da dignidade da pessoa humana e com a construção de uma ordem econômica fundada na valorização do trabalho. Dentre eles, destacam-se o princípio da dignidade da pessoa humana, que constitui fundamento da República e inspira toda a estrutura normativa das relações de trabalho; o princípio da centralidade da pessoa na vida socioeconômica e na ordem jurídica, que reafirma a primazia do ser humano sobre o capital; e o princípio da valorização do trabalho e do emprego, que orienta as políticas públicas e a regulação estatal das relações laborais. Somam-se a esses o princípio da justiça social, o princípio da vedação do retrocesso social e o princípio da submissão da propriedade à sua função socioambiental, que, em conjunto, impõem limites ao poder econômico e asseguram a preservação e a progressividade dos direitos sociais conquistados historicamente, em

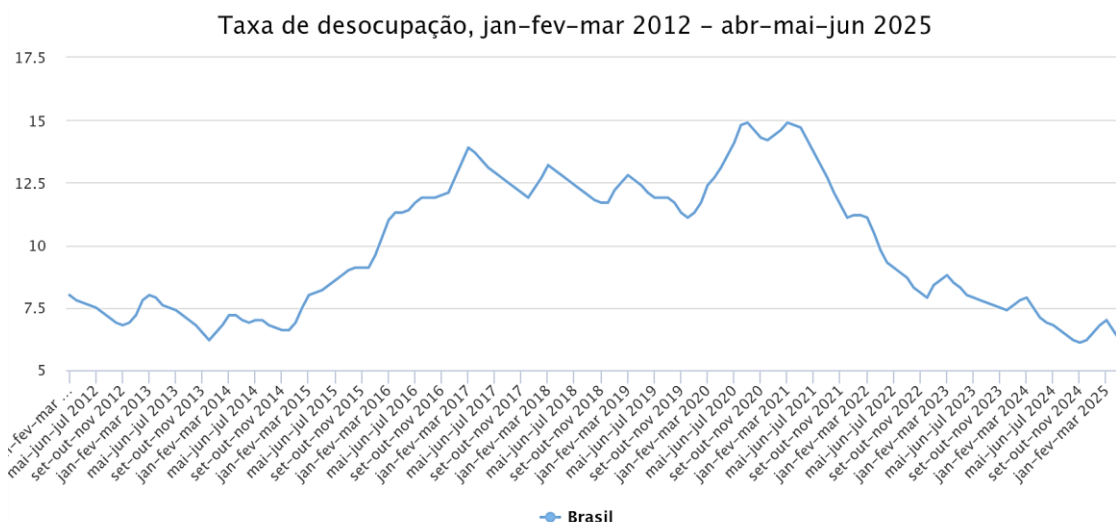
fundamentais da pessoa humana no âmbito trabalhista. A reforma desconsidera a compreensão constitucional do Direito como instrumento de civilização, propondo, ao invés disso, mecanismos que seguem uma direção regressiva e contrária aos valores constitucionais (Delgado; Delgado, 2017, p. 40).

Marcelo Manzano (2019), em trabalho intitulado de “Impactos Econômicos da Reforma Trabalhista”, oferece uma análise contundente sobre os reais efeitos dessa alteração legislativa, evidenciando seu caráter regressivo e sua função como instrumento de fragilização dos direitos dos trabalhadores. A partir de cinco indicadores, nível de atividade, taxa de investimento, produtividade do trabalho, comércio exterior e propensão ao consumo, o autor demonstra que a chamada modernização trabalhista serviu, na prática, para enfraquecer as garantias sociais historicamente conquistadas, sem produzir qualquer benefício relevante para a economia nacional. Segundo ele, ao contrário do prometido discurso de geração de empregos e dinamização do mercado, a reforma de 2017 não apenas falhou em impulsionar o crescimento econômico, como também contribuiu para reduzir o já limitado dinamismo do capitalismo brasileiro, aprofundando suas contradições estruturais e ampliando a precarização das condições de trabalho.

O gráfico abaixo, com dados da PNAD Contínua do IBGE (2025) traz um panorama importante da taxa de desocupação no Brasil, numa série histórica que vai de janeiro de 2012 a junho de 2025.

consonância com o pacto civilizatório consagrado na Constituição Federal de 1988 (Delgado, 2017).

Gráfico 14 – Taxa de desocupação no Brasil de 2012 a 2025



Fonte: IBGE, 2025

O período 2012 a 2014 evidencia certa estabilidade em patamar baixo da taxa de desocupação, em torno de 6% a 7%. Já a partir de 2015, com a recessão econômica e a crise política, há uma escalada abrupta, alcançando o patamar de 13% em 2017. Entretanto, o cenário mais relevante, é que após a Reforma Trabalhista, a taxa não recua significativamente, mantendo-se elevada até 2019. O pico ocorre em 2020, mas a de se considerar que neste período temos o evento da pandemia da Covid-19, quando o desemprego chega a 15%. Mas, é apenas após 2021 que se inicia uma queda consistente, atingindo níveis inferiores a 6% em 2025.

O discurso oficial que prometia a criação de milhões de postos formais, sustentando que a flexibilização da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) permitiria dinamizar a economia e estimular contratações aponta para um caminho contrário ao que as evidências empíricas e teóricas acumuladas desde então indicaram, ou seja, tais promessas não se concretizaram.

No plano normativo, como aponta José Dari Krein, a reforma representou uma “contrarreforma”, promovendo uma mudança no padrão de regulação social do trabalho, deslocando-o do campo da regulação pública para uma regulação privada, baseada na autorregulação do mercado (p. 96). Ao legalizar formas precárias de contratação, como o trabalho intermitente, a ampliação do contrato temporário e a terceirização irrestrita, o legislador transferiu os riscos da

atividade econômica ao trabalhador, ampliando a vulnerabilidade e a insegurança de renda. A introdução de modalidades de remuneração variável e a redução de intervalos e direitos vinculados à jornada laboral intensificaram essa lógica, comprometendo também o financiamento da seguridade social (Krein, 2018, p. 87 - 97).

Em estudo realizado pelo Made - Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades, os pesquisadores Gustavo Pereira Serra, Ana Bottega e Marina da Silva Sanches, demonstram que do ponto de vista empírico, a ausência de efeitos positivos da Reforma Trabalhista é inequívoca. Por meio de metodologia de controle sintético, concluiu-se que não há efeito estatisticamente significativo da reforma sobre a taxa de desemprego (Serra; Bottega; Sanches, 2022). A pesquisa corrobora com a série histórica apresentada no Gráfico 14 que reforça tal diagnóstico: a taxa de desocupação manteve-se elevada entre 2017 e 2019, oscilando em torno de 12%, sem variações atribuíveis à reforma.

No mesmo sentido, André Costa, Dalson Figueiredo e Diego Leonel em avaliam os ensinamentos da Reforma Trabalhista após oito anos de sua implementação. Os autores destacam que a taxa de desemprego pós-reforma se manteve praticamente inalterada, caindo apenas após a pandemia e a retomada da atividade econômica o que demonstra o descompasso entre promessa e realidade. Esses dados reforçam que a recuperação do emprego foi resultado da retomada econômica e de políticas públicas pós-pandemia, e não da flexibilização legal (Costa; Figueiredo; Leonel, 2024).

Neste sentido, a Reforma Trabalhista brasileira (Lei nº 13.467/2017), situando-a como parte de um processo mais amplo de precarização das relações laborais e de desmonte das garantias constitucionais conquistadas em 1988, tendo em vista que ela não se limitou a uma atualização normativa, mas integra um movimento estruturado de reconfiguração do trabalho a partir de uma lógica de subordinação ao capital financeiro e digital.

A Lei nº 13.467/2017 seria expressão de um "esvaziamento dos direitos sociais" ao ponto que, ao flexibilizar normas protetivas, contribui diretamente para a fragilização do trabalhador diante das dinâmicas do mercado, com impacto direto na dignidade humana e no ideal de justiça social que fundamenta a ordem constitucional brasileira. Logo, seria não apenas um marco de desproteção, mas também um ponto de inflexão em que o Estado passa a atuar

como agente de legitimação da lógica neoliberal, aprofundando desigualdades e naturalizando a instabilidade como traço estrutural das relações de trabalho contemporâneas (Vecchi; Garcia; Pilau Sobrinho, p. 650-656).

A partir dessa compreensão, torna-se evidente que o processo de desconstitucionalização dos direitos sociais, promovido por reformas como o Teto dos Gastos Públicos (EC nº 95/2016) e a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017), representa verdadeira corrosão dos fundamentos democráticos do Estado brasileiro, uma vez que, ao esvaziar o conteúdo material das normas constitucionais voltadas à promoção da igualdade substancial, essas reformas não apenas reconfiguram a arquitetura normativa do Estado, mas comprometem o próprio pacto constitucional de 1988.

Afinal, como adverte o professor Gustavo Ferreira Santos (2006, p. 182), não é somente no respeito à decisão da maioria que reside a caracterização de um Estado como uma democracia, sendo imprescindível assegurar que a atuação dos grupos políticos vencedores, mesmo quando majoritária, não se converta em instrumento de supressão de garantias fundamentais. Nesse sentido, a constitucionalização dos direitos sociais deve ser compreendida como cláusula estruturante da democracia, e não como um conjunto de promessas disponíveis à lógica utilitarista das reformas de austeridade.

A conjugação dessas reformas neoliberais evidencia a consolidação de um modelo de Estado progressivamente ausente no que tange à proteção social, guiado por uma racionalidade neoliberal que precariza as condições de vida da classe trabalhadora e agrava desigualdades estruturais. Esse processo de erosão dos direitos sociais fragiliza as bases materiais da democracia, pois, como bem adverte Canotilho, “uma democracia não se constrói com fome, miséria, ignorância, analfabetismo e exclusão. A democracia só é um processo ou procedimento justo de participação política se existir uma justiça distributiva no plano dos bens sociais” (Canotilho, 2015, p. 19).

Diante disso, é possível sustentar que o ciclo reformista que ganhou força e estrutura no governo Temer (2016-2018), caracterizado pela flexibilização e, em muitos casos, pela desconstitucionalização dos direitos sociais, representa não apenas um retrocesso jurídico, mas uma inflexão política que compromete os fundamentos democráticos instituídos pela Constituição de 1988. A exclusão social persistente impede a maior parte da população de exercer sua cidadania

em sentido pleno, o que resulta em uma democracia formalmente inclusiva, mas materialmente excludente. Como alerta Jan-Werner Müller, “se a maioria das pessoas, dos cidadãos e dos titulares dos direitos eleitorais está perdida para a democracia, a própria democracia, por sua vez, está perdida” (Müller, 2010, p. 127).

5.3.3. Vida longa ao trabalho: Reforma Previdenciária (EC n. 103/19) e a consolidação da desconstitucionalização dos direitos sociais.

Complementando o pacote de medidas de austeridade, veio a Reforma da Previdência, materializada na Emenda Constitucional nº 103/2019, que não foi aprovada na gestão Temer por conta de uma série de fatores circunstanciais que interferiram no prazo de votação, como por exemplo a intervenção federal decretada no estado do Rio de Janeiro, de 16 de fevereiro de 2018 até 31 de dezembro do mesmo ano⁶⁸. Dessa forma, por força do art. 60, § 1º da Constituição Federal, o Congresso Nacional não poderia emendar o texto constitucional durante a vigência da intervenção federal⁶⁹.

A Reforma da Previdência promoveu profundas alterações nas regras de acesso à aposentadoria e a outros benefícios previdenciários, dentre as principais mudanças, incluem-se: a elevação da idade mínima para aposentadoria para 65 anos (homens) e 62 anos (mulheres); a exigência de tempo mínimo de contribuição de 15 anos para mulheres e 20 anos para homens no setor privado, e de 20 anos para ambos os sexos no setor público; a mudança no cálculo do valor do benefício, que passou a considerar toda a média do

⁶⁸ A intervenção federal no estado do Rio de Janeiro foi instituída pelo Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018.

⁶⁹ Em pronunciamento, o então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, afirmou que o decreto de intervenção federal no Rio de Janeiro tornava mais difícil a votação da Reforma da Previdência (PEC 287/16). Para ele, a medida, de grande impacto político, gerou desgaste e um clima de instabilidade que desviou o foco do Legislativo, dificultando as complexas negociações necessárias para construir o consenso em torno da proposta, que era considerada prioritária para a agenda econômica. Dessa forma, em vez de contribuir, a intervenção atuou como um fator de obstrução ao avanço da reforma “A Constituição Federal não pode ser emendada durante a decretação de estados de sítio, de defesa ou de intervenção federal”.

Fonte: Agência Câmara de Notícias (Câmara dos Deputados, 2018).

histórico contributivo, antes eram descartadas as 20% menores contribuições; e a imposição de 40 anos de contribuição para homens e 35 anos para mulheres a fim de acessar o benefício integral.

Em texto intitulado de “A desconstitucionalização do sistema de seguridade social promovida da PEC 287 da Reforma da Previdência e o abandono dos cidadãos mais vulneráveis”, os professores Maria Lucia Barbosa e Felipe Pereira Bona, sustentam que, ao contrário da narrativa oficial baseada em critérios técnicos de sustentabilidade fiscal e equilíbrio atuarial, a reforma tem motivação eminentemente política e ideológica, servindo aos interesses do mercado financeiro em detrimento dos direitos sociais. Nesse contexto, a PEC 287 é descrita como um marco no processo de corrosão da Constituição de 1988, representando um retrocesso civilizatório que penaliza especialmente os grupos mais vulneráveis, como trabalhadores rurais, professores, mulheres e pessoas com deficiência. A reforma previdenciária se insere então dentro da genealogia de medidas neoliberais que visam ao desmonte progressivo do Estado Social (Barbosa; Bona, 2017).

Na mesma toada, o Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica da UNICAMP (Cecon) publicou um estudo crítico onde se questiona uma série de dados utilizados pelo Governo Bolsonaro para justificar a aprovação da Reforma da Previdência. O estudo aponta que os fundamentos apresentados pelo governo à época, centrados na retórica de combate a privilégios e na promessa de justiça distributiva, não se sustentam diante da avaliação técnica empreendida por centros de pesquisa independentes. Segundo o estudo, esse artifício contábil acabou por ocultar o efeito mais direto da nova legislação: a transferência de custos e riscos sociais justamente para aqueles com menor capacidade contributiva (Bastos et al., 2019, p. 11-13).

Como se evidencia, os impactos sociais da Emenda Constitucional nº 103/2019 evidenciam uma profunda inflexão regressiva no sistema previdenciário brasileiro, tendo entre seus efeitos mais graves o aumento do risco de exclusão previdenciária, sobretudo entre trabalhadores de baixa renda, informais ou submetidos a trajetórias marcadas pela alta rotatividade laboral, havendo aqui uma possibilidade de correlação mútua dos impactos da Reforma Trabalhista e Previdenciária.

A Emenda Constitucional 103/2019 enfraqueceu o princípio protetivo que historicamente orientou a Previdência Social, restringindo acesso à direitos fundamentais justamente nos momentos em que os segurados mais necessitam do amparo estatal, segurados estes já fragilizados pelas dinâmicas do mercado de trabalho, e que passaram a enfrentar barreiras adicionais para cumprir os requisitos mais rígidos de tempo de contribuição e idade mínima, consolidando uma lógica seletiva e restritiva de acesso à proteção social. Essa reorientação, em linha com a agenda neoliberal, desresponsabiliza o Estado enquanto garantidor do direito à proteção na velhice, deslocando a lógica de solidariedade coletiva para o campo da individualização e da mercantilização da segurança social (Silva, 2020, p. 10-15).

Ainda segundo o estudo da Cecon/Unicamp, a reforma desmonta o chamado subsídio cruzado do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), pelo qual trabalhadores com rendimentos mais altos, ao contribuírem de forma mais robusta, ajudavam a financiar as aposentadorias de menor valor. Assim, a abolição da aposentadoria por tempo de contribuição, associada à imposição de idade mínima e ao novo cálculo dos benefícios, não apenas retira essa lógica de solidariedade, mas inverte seu efeito: agora, os de menor renda precisam contribuir por mais tempo para acessar valores reduzidos, enquanto os de renda mais alta conseguem, em muitos casos, preservar maior integralidade. Trata-se de uma redistribuição às avessas, que agrava a desigualdade em vez de mitigá-la. Além disso, a exigência de maior tempo de contribuição, em um mercado de trabalho marcado pela informalidade e pela rotatividade, aumenta o contingente de “inapostentáveis”, indivíduos que, embora tenham contribuído ao longo da vida laboral, não conseguem cumprir os requisitos para acessar o benefício (Bastos et al., 2019, p. 6).

Em sendo assim, a Reforma da Previdência de 2019 não se restringiu ao campo previdenciário em sentido estrito, pode-se dizer que ela promoveu também uma verdadeira reconfiguração das relações de emprego no Brasil, uma vez que os dispositivos da emenda incidiram diretamente sobre momentos cruciais do contrato de trabalho, da formação até a cessação, alterando direitos, deveres e garantias que compõem o cotidiano laboral. Esse deslocamento da reforma para dentro da estrutura contratual do emprego revela que, mais do que uma medida de ajuste fiscal, a alteração constitucional atuou na própria tessitura

do vínculo entre empregado e empregador, com reflexos profundos na esfera dos direitos sociais, como aponta Luciano Martinez (2020).

As reformas trabalhista e previdenciária, analisadas em conjunto, revelam-se como faces de um mesmo projeto, qual seja, a precarização do trabalho, assim, elas não apenas aprofundam a instabilidade dos vínculos empregatícios, mas comprometem diretamente a capacidade contributiva dos trabalhadores ao sistema previdenciário. Logo, o que se desenha é uma engrenagem na qual a fragmentação das relações laborais, convergem com a transição de um modelo solidário de seguridade social para uma lógica individualizada de capitalização. A alegada racionalidade econômica que orienta as reformas apresenta-se, em verdade, como um mecanismo de exclusão, deslocamento da proteção social para o mercado, transferindo ao trabalhador os riscos da velhice, da doença e da incapacidade laboral⁷⁰ (Antunes; Praun, 2019, p. 72-75).

Nestes termos, fica evidenciado que a Emenda Constitucional nº 103/2019 deve ser lida não apenas como um ajuste técnico-financeiro dos gastos do Estado, mas como um marco de constitucionalização do retrocesso, que repercutiu diretamente sobre a arquitetura do Estado democrático e social delineado pela Constituição de 1988. Ao reconfigurar elementos centrais da relação de emprego, como a forma de contribuição, a proteção mínima e os vínculos jurídicos com o Estado, a reforma ultrapassou o limite de uma readequação fiscal e ingressou na seara da desconstitucionalização das garantias fundamentais, promovendo uma inflexão normativa que esvazia a proteção constitucional de 1988.

Assim, é importante deixar claro que a Reforma da Previdência se conecta de forma a completar as demais reformas neoliberais que lhe antecederam, como a Trabalhista e o Teto de Gastos, elas se inserem sob a ótica do discurso de necessidade fiscal e sustentabilidade atuarial, promoveu-se um rearranjo institucional que restringe o acesso à aposentadoria e transfere os custos da crise do Estado para os trabalhadores e setores mais vulneráveis. Essa dinâmica

⁷⁰ Como afirmam os autores, trata-se de uma “aposta nos escombros” — na qual a universalidade e a solidariedade, princípios constitucionais da seguridade, são substituídos por soluções focalizadas e restritivas, que tendem a condenar amplos segmentos da população ao desamparo (Antunes; Praun, 2019).

pode ser interpretada como parte da destruição criativa típica do neoliberalismo, em que direitos sociais são reduzidos em nome da eficiência e do equilíbrio de contas, mas cujo efeito concreto é redistributivo ao contrário – concentrando renda e poder.

Cabe lembrar que o neoliberalismo deve ser entendido não apenas como uma doutrina econômica, mas como um projeto político voltado à restauração do poder das elites e à recomposição das condições de acumulação do capital, ainda que isso se faça à custa da redução de direitos sociais (Harvey, 2008, p. 25-27). É nesse contexto que a Emenda Constitucional nº 103/19 pode ser interpretada, como um marco da intensificação do projeto neoliberal no Brasil, que endureceu as regras de acesso à aposentadoria, restringindo garantias constitucionais em nome de uma possível estabilidade fiscal.

Conseqüentemente, o que ocorreu na prática no Brasil, em especial de 2016 a 2022, foi a penalização ainda maior dos trabalhadores mais vulneráveis, mais fortemente trabalhadores informais, mulheres e populações precarizadas, reforçando as desigualdades estruturais históricas e perpetuando a exploração do trabalho, “vida longa ao trabalho”, independentemente das condições de vida do trabalhador.

6. DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS EM DISPUTA: O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO GARANTIDOR DA CONSTITUIÇÃO SOCIAL DE 1988

Como se sabe, a Constituição Federal de 1988 marcou, em sua promulgação, a transição paradigmática para um modelo de Estado que se afirma simultaneamente democrático, jurídico e social. A centralidade atribuída à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), aos objetivos de erradicação da pobreza e redução das desigualdades (art. 3º, III), e aos direitos sociais como direitos fundamentais (art. 6º), representa a sedimentação normativa de um projeto constitucional voltado à construção de uma sociedade materialmente justa. Nesse contexto, é permissivo afirmar que os direitos sociais não figuram como meras promessas programáticas, mas como obrigações jurídicas dotadas de exigibilidade e, portanto, estruturantes da legitimidade democrática.

A efetivação dos direitos sociais está intrinsecamente vinculada à própria ideia de democracia substancial, pois, não há Estado de Direito legítimo sem a plena eficácia dos direitos fundamentais, inclusive os de natureza prestacional. Trata-se de reconhecer que a ausência de condições mínimas de acesso à educação, saúde, trabalho, moradia e previdência torna ilusória a igualdade política e esvazia o próprio princípio republicano. A democracia, tal como prevista na Constituição de 1988, exige a proteção institucional dos direitos fundamentais, inclusive os sociais, sob pena de se converter em instrumento de exclusão jurídica e perpetuação da desigualdade (Sarlet, 2007, p. 273-288).

É a partir dessa compreensão que se afirma, no escopo desta tese, que o enfraquecimento dos direitos sociais contribui diretamente para o enfraquecimento da democracia, comprometendo a realização do projeto constitucional de transformação social. Em contrapartida, o fortalecimento desses direitos, especialmente quando promovido por meio de políticas públicas e garantias jurisdicionais, representa a reafirmação da Constituição como pacto fundante da cidadania.

Neste contexto, os direitos sociais deixam de ser entendidos como meras diretrizes políticas para assumirem o status de verdadeiras normas jurídicas, dotadas de imperatividade, o que aponta para a crucial importância do papel do

Poder Judiciário como garantidor dos direitos fundamentais sociais, pois esse status impõe ao intérprete constitucional a obrigação de assegurar-lhes máxima efetividade, inclusive frente às omissões legislativas e às restrições administrativas. Assim, numa dimensão interpretativa, o Judiciário deve assumir função primordial na concretização dos direitos sociais através da interpretação conforme a Constituição, aplicando o princípio da máxima efetividade às normas que os consagram. É esta atuação hermenêutica que permite superar obstáculos aparentes à exigibilidade judicial destes direitos (Barcellos, 2011, p. 96-101).

Diante disso, o presente capítulo propõe uma leitura crítica da atuação do Supremo Tribunal Federal na interpretação e aplicação dos direitos fundamentais sociais, com base na análise de onze decisões paradigmáticas proferidas entre os anos de 2016 e 2021. Nestas análises a Corte Suprema será examinada não apenas como intérprete técnico da Constituição, mas como instância de poder responsável por escolhas normativas que produzem impactos concretos sobre a vida dos cidadãos e sobre a arquitetura institucional do Estado democrático e social brasileiro.

A análise será orientada por quatro eixos normativos: a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), a função social da ordem econômica (art. 170, *caput*), a universalidade dos direitos sociais (art. 6º) e a vedação ao retrocesso (art. 60, § 4º, IV). À luz desses vetores, as decisões do STF serão agrupadas conforme sua contribuição à promoção, à limitação ou à negação dos direitos sociais.

6.1. O papel do Supremo Tribunal Federal como garantidor dos direitos fundamentais sociais

A centralidade do Supremo Tribunal Federal na conformação da ordem constitucional brasileira exige uma leitura que vá além da compreensão técnica da Corte como intérprete da legalidade. O STF é um ator institucional cuja função ultrapassa o plano da juridicidade normativa e alcança o espaço político da mediação entre os compromissos constitucionais e as disputas estruturais de poder na sociedade. Nesse sentido, a atuação do Tribunal em matéria de direitos fundamentais sociais não pode ser analisada de forma abstrata ou

descontextualizada, pois seus julgados representam escolhas interpretativas com potencial de realizar — ou frustrar — as promessas da Constituição de 1988.

A ausência de prestação estatal adequada equivale, na prática, à negação do próprio direito, esta omissão pode ser suprida pelo Poder Judiciário sempre que o mínimo existencial estiver ameaçado. Não se trata de ativismo, mas de exercício necessário da jurisdição no interior do Estado Democrático e Social de Direito. Trata-se da compreensão do papel da Corte como instância de poder responsável pela construção de sentido do texto constitucional, que encontra respaldo na doutrina contemporânea, que reconhece a natureza decisiva da jurisdição constitucional na efetividade dos direitos fundamentais.

A democratização social, fruto das políticas do *Welfare State*, o advento da democracia no segundo pós-guerra e a redemocratização de países que saíram de regimes autoritários/ditaduras, trazem à luz Constituições cujos textos positivam os direitos fundamentais e sociais. Esse conjunto de fatores redefine a relação entre os Poderes do Estado, passando o Judiciário (ou os tribunais constitucionais) a fazer parte da arena política, isto porque o *Welfare State* lhe facultou o acesso à administração do futuro, e o constitucionalismo moderno, a partir da experiência negativa de legitimação do nazi-facismo pela vontade da maioria, confiou à justiça constitucional a guarda da vontade geral, encerrada do modo permanente nos princípios fundamentais positivados na ordem jurídica (Streck, 2002. p. 128).

Nesta senda, Ferraz Júnior já reconhecia no início da década de 1990 que a clássica separação entre as funções legislativa, executiva e jurisdicional, típica do constitucionalismo liberal, não daria mais conta das demandas do Estado Social e Democrático de Direito. Ali já argumentava que, à medida que o Estado passa a ser responsável por prestações positivas (como saúde, educação, moradia e assistência), a inércia do Executivo e do Legislativo gera um espaço de legitimidade para a atuação do Judiciário. Na sua perspectiva, a jurisdição constitucional, ao suprir omissões que violam direitos fundamentais, não rompe com o princípio da separação dos poderes, mas expressa sua transformação funcional em um contexto de constitucionalismo dirigente e de sociedade complexa. Para ele, a partir do avanço do Estado Social, o Judiciário deixou de ser apenas o intérprete neutro da lei, passando a atuar como instância política de controle e correção das disfunções do Estado Democrático de Direito,

especialmente quando há omissão dos demais Poderes (Ferraz Júnior, 1994, p. 18-19).

É clarividente que o Judiciário pode ser provocado a intervir precisamente nos momentos em que o Legislativo e o Executivo falham em garantir os direitos sociais assegurados constitucionalmente. Nesses casos, a atuação judicial, longe de significar ruptura institucional, representa a preservação do pacto constitucional de 1988 e a reafirmação do princípio da supremacia dos princípios da Constituição⁷¹.

Como dito anteriormente, a interpretação dos princípios constitucionais exige do intérprete a máxima efetividade possível, considerando as circunstâncias concretas do caso e a função axiológica da norma no sistema. Nessa linha, a atuação judicial que se limita a reproduzir obstáculos orçamentários sem avaliar criticamente a sua compatibilidade com os compromissos constitucionais incorre em omissão institucional e falha hermenêutica. A Constituição não apenas autoriza como exige uma postura ativa do Poder Judiciário diante da omissão estatal, especialmente quando estão em jogo direitos que operam como condição de possibilidade para o exercício da cidadania e da dignidade humana.

Dessa forma, este capítulo parte da premissa de que o STF não pode ser compreendido como um órgão neutro, meramente aplicador de normas, mas como um *locus* de disputa interpretativa no qual diferentes projetos de sociedade se confrontam. Suas decisões sobre direitos sociais não são tecnicamente inevitáveis, mas sim politicamente situadas, refletindo a forma como o Tribunal compreende (ou ignora) o papel transformador do constitucionalismo social. Nesse sentido, cabe examinar se as decisões proferidas entre 2016 e 2021 reforçam o projeto de justiça social inscrito na Constituição de 1988 ou se, ao contrário, contribuem para a consolidação de uma racionalidade jurídica excludente e regressiva.

A análise da atuação do Supremo Tribunal Federal, portanto, exige mais do que a leitura técnica e isolada de suas decisões. Implica a construção de um critério interpretativo capaz de evidenciar se os posicionamentos da Corte

⁷¹ Essa leitura se contrapõe frontalmente à ideia de que os direitos sociais seriam apenas “normas de eficácia limitada”, tese que, embora abandonada na teoria, ainda ressurgiu na prática decisória sob a roupagem da “reserva do possível”.

reforçam ou desfiguram os compromissos sociais constitucionais. Nesse sentido, mais do que examinar os fundamentos jurídicos utilizados, é necessário avaliar os efeitos materiais e institucionais de cada julgado sobre o sistema de proteção dos direitos sociais e sobre o próprio modelo de democracia que se deseja construir no país.

Não se trata de uma leitura voluntarista ou puramente política das decisões, mas de compreender que a atividade interpretativa do Supremo Tribunal Federal opera dentro de um campo de disputas em torno dos sentidos constitucionais. As decisões judiciais, especialmente em matéria de direitos sociais, envolvem escolhas normativas e valores constitucionais, e por isso não são politicamente neutras. É nessa direção, que a eficácia dos direitos sociais deve ser analisada a partir de sua inserção no conjunto das garantias constitucionais da cidadania e da dignidade, cabendo ao Judiciário impedir retrocessos e omissões que comprometam seu conteúdo essencial.

Desse modo, propõe-se uma categorização dos julgados selecionados, distribuídos em três blocos distintos, conforme o impacto que produzem na concretização ou na negação dos direitos fundamentais sociais. O primeiro bloco será composto por decisões que, em maior ou menor grau, representam uma ruptura com os princípios do Estado Social, promovendo a flexibilização, a contenção ou mesmo a supressão de garantias sociais sob argumentos como a eficiência administrativa, a liberdade contratual ou a segurança jurídica. Tais decisões, como se demonstrará, expressam uma racionalidade jurídica que opera no sentido da desconstitucionalização dos direitos sociais, mais alinhada ao pensamento neoliberalizante.

O segundo bloco englobará julgados que reconhecem formalmente a existência dos direitos sociais, mas que, ao estabelecerem condições excessivas à sua fruição, como requisitos técnicos, limitações administrativas ou barreiras econômicas genéricas, acabam por produzir efeitos ambíguos. Nesse grupo, evidencia-se a tensão entre o reconhecimento jurídico do direito e sua eficácia real, demonstrando a permanência de uma racionalidade seletiva e, em muitos casos, excludente.

Por fim, o terceiro bloco será formado por decisões que reforçam o projeto constitucional de justiça social, atribuindo interpretação ampliativa e protetiva aos direitos sociais e promovendo a sua concretização de maneira compatível

com os objetivos da Constituição de 1988. Nesses julgados, é possível identificar a presença de uma racionalidade jurídica comprometida com a transformação das estruturas de desigualdade e com a preservação do núcleo essencial da democracia substantiva.

Essa metodologia de análise, longe de ser meramente classificatória, visa identificar padrões institucionais na atuação do Supremo Tribunal Federal. Ao observar a forma como a Corte interpreta e aplica os direitos sociais, torna-se possível avaliar se sua atuação reafirma os valores fundantes do Estado Democrático de Direito ou se contribui, ao contrário, para o esvaziamento das garantias sociais constitucionalmente asseguradas. O que está em disputa, em última instância, é o próprio sentido da Constituição de 1988 e a legitimidade democrática das instituições que a interpretam.

6.2. Julgados que enfraquecem os direitos sociais e a democracia

O primeiro conjunto de julgados a ser analisado corresponde àqueles em que o Supremo Tribunal Federal, ao decidir, enfraquece direta ou indiretamente os direitos fundamentais sociais, contribuindo para a corrosão das bases do Estado Democrático de Direito. Nesses casos, o que se observa não é a simples prevalência de argumentos jurídicos técnicos, mas a adoção de uma racionalidade funcional à lógica da flexibilização, da eficiência econômica e da desproteção trabalhista. São decisões que, sob o pretexto de garantir segurança jurídica ou ampliar a liberdade de organização empresarial, acabam por violar os compromissos fundamentais da Constituição de 1988 com a justiça social e a dignidade da pessoa humana.

Um exemplar crucial dessa tendência é o julgamento conjunto da ADPF 324 e do RE 958.252, de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso, em que o Supremo declarou a constitucionalidade da terceirização irrestrita, inclusive em atividades-fim⁷². Ao fixar a tese de que é lícita a terceirização de qualquer etapa

⁷² A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 324, ajuizada pela Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG), teve por objeto a controvérsia acerca da licitude da terceirização de qualquer atividade empresarial, inclusive a denominada atividade-fim. O Supremo Tribunal Federal, sob relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, julgou procedente o

do processo produtivo, a Corte legitimou a subcontratação generalizada de mão de obra, deslocando a centralidade da proteção jurídica do trabalhador para a livre iniciativa da empresa contratante (Brasil, 2018).

A decisão rompe com a tradição protetiva do Direito do Trabalho, construída com base em princípios constitucionais como o valor social do trabalho (art. 1º, IV), a função social da empresa (art. 170, III), e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), além de contrariar a diretriz do art. 7º da Constituição, que estabelece um catálogo de direitos mínimos e indisponíveis para os trabalhadores. Ora, o Estado Democrático e Social pressupõe não apenas a afirmação de direitos, mas sua implementação real, especialmente no campo das relações laborais, onde a desigualdade material é estrutural. A terceirização irrestrita, ao contrário disso, fragmenta vínculos, dificulta a organização sindical, amplia a rotatividade e diminui os níveis de proteção jurídica e econômica da classe trabalhadora.

Sob o ponto de vista político-institucional, a decisão compromete o próprio papel do STF como guardião do pacto social de 1988. O desprezo pelos direitos sociais, sobretudo os trabalhistas, representa um atentado à solidariedade que sustenta o princípio republicano e corrói a legitimidade do Estado perante os seus cidadãos. A desregulamentação das relações econômicas e laborais, quando amparada pela jurisprudência constitucional, acelera a degradação da Constituição e inverte as finalidades redistributivas do texto constitucional, subordinando a ordem jurídica aos interesses do mercado.

O Judiciário deve atuar como defensor dos grupos mais vulneráveis, especialmente quando o processo legislativo se mostra capturado por forças econômicas majoritárias. Nesse sentido, a decisão que validou a terceirização irrestrita reforça uma jurisprudência de retração social, cuja consequência é o

pedido para declarar constitucional a terceirização irrestrita, entendendo que a Constituição de 1988 não impõe modelo único de produção ou de gestão da força de trabalho. Fixou-se a tese de que “é lícita a terceirização de toda e qualquer atividade, meio ou fim, não se configurando relação de emprego entre a contratante e os empregados da contratada”. O julgamento — concluído em 30 de agosto de 2018 — teve efeitos vinculantes e impactou diretamente a jurisprudência trabalhista, afastando a Súmula 331 do TST e reforçando a interpretação econômica da liberdade de organização empresarial em detrimento da proteção social do trabalho, o que gerou intenso debate doutrinário sobre a reconfiguração do princípio da dignidade da pessoa humana e a efetividade dos direitos fundamentais sociais (STF, ADPF 324, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 30 ago. 2018, Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 10 out. 2018).

enfraquecimento da capacidade de resistência coletiva dos trabalhadores e a legitimação da precarização como padrão normativo.

A leitura que o STF faz da Constituição, ao decidir nesse sentido, não é apenas equivocada sob a ótica da dogmática constitucional, ela é perigosa do ponto de vista democrático. O constitucionalismo contemporâneo exige do Judiciário uma postura ativa em defesa da ordem democrática e da integridade dos direitos fundamentais, especialmente em tempos de regressão política e econômica. Ao abdicar desse papel, o STF se converte em instância de neutralização da potência transformadora da Constituição de 1988, contribuindo para o aprofundamento da desigualdade social e para o esvaziamento prático do projeto democrático que lhe dá fundamento.

Outro caso paradigmático de enfraquecimento institucional dos direitos sociais é representado pelo julgamento do Recurso Extraordinário n.º 693.456, de relatoria do ministro Dias Toffoli, no qual o Supremo Tribunal Federal decidiu, sob regime de repercussão geral, que a administração pública pode descontar os dias não trabalhados em razão de greve, salvo se ficar demonstrado que o movimento foi provocado por conduta ilícita do ente público⁷³. Embora o julgado não afaste totalmente a possibilidade de negociação compensatória, a tese fixada inverte a lógica protetiva do direito de greve no serviço público, convertendo-o em risco financeiro para os trabalhadores e reforçando uma lógica punitiva e dissuasiva.

A decisão parece ignorar que o exercício da greve por servidores públicos ocorre, em regra, em contextos de violação continuada de direitos, de ausência de canais institucionais efetivos de negociação e de precarização estrutural das condições de trabalho no setor público. Desse modo, ao reduzir o direito à greve a um fato suspensivo da remuneração, a Corte desconsidera o seu caráter

⁷³ O julgado de relatoria do Ministro Dias Toffoli, sob o regime da repercussão geral (Tema 531), fixou importante precedente sobre o direito de greve dos servidores públicos civis. O Supremo Tribunal Federal decidiu que a Administração Pública pode efetuar o desconto dos dias não trabalhados durante o período de greve, ainda que o movimento não seja declarado abusivo, por entender que há suspensão do vínculo funcional durante a paralisação. Contudo, a Corte estabeleceu exceções: o desconto não se aplica quando a greve decorrer de conduta ilícita do Poder Público, como atrasos no pagamento, ou quando houver acordo de compensação dos dias parados. O acórdão consolidou a tese de que o direito de greve, embora assegurado constitucionalmente (art. 37, VII, da CF/1988), não implica direito automático à remuneração, reafirmando a necessidade de equilíbrio entre a liberdade reivindicatória dos servidores e a continuidade dos serviços públicos essenciais (STF, Recurso Extraordinário n.º 693.456/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 27 out. 2016, DJe 10 nov. 2016).

político, democrático e transformador, desconsiderando a máxima efetividade dos princípios constitucionais, que deve orientar o intérprete mesmo em situações de conflito com normas administrativas ou interesses estatais imediatos. A eficácia plena do direito de greve, nesse sentido, exige do Poder Judiciário uma leitura comprometida com a proteção da liberdade coletiva de resistência, sobretudo diante da omissão ou da regressividade da atuação estatal.

A crítica central que pode ser formulada ao papel do Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Extraordinário n.º 693.456/RJ diz respeito à reorientação restritiva do conteúdo dos direitos sociais e coletivos, especialmente do direito de greve, em nome de uma racionalidade institucional e fiscal, o que revela a tendência da Corte de subordinar garantias constitucionais à lógica da eficiência administrativa e da governabilidade. O Tribunal parece, neste ponto, abandonar sua função hermenêutica de concretizador da Constituição de 1988 para atuar como gestor institucional do Estado, reduzindo a densidade normativa dos direitos sociais a parâmetros de conveniência administrativa. O resultado é a despolitização dos conflitos trabalhistas públicos, que passam a ser tratados sob o prisma da eficiência e da legalidade fiscal, e não como expressões de cidadania e participação democrática.

Os princípios constitucionais devem ser postos acima da lógica dominante das instituições, em sendo assim, a judicialização da política não pode converter-se em instrumento de contenção da cidadania, sobretudo das formas legítimas de mobilização coletiva, como é o caso do direito de greve. Nesse sentido, a leitura deste direito fundamental social apenas como causa de interrupção funcional, desconsidera sua natureza como direito de resistência e expressão do conflito institucionalizado, traço essencial das democracias substantivas, sendo este direito constitucional juntamente aos demais fruto histórico de conquistas populares.

Assim sendo, a Corte, ao consolidar o entendimento de que o não pagamento dos dias de paralisação é regra, desloca a ponderação dos direitos para o campo da eficiência administrativa e da responsabilidade fiscal, desproporcionalmente, em detrimento do direito fundamental à mobilização. O exercício da cidadania plena depende da efetividade dos direitos sociais, e a

supressão de um instrumento tão fundamental como a greve compromete não apenas a esfera laboral, mas o próprio vigor das instituições democráticas.

Importante destacar que os direitos sociais devem ser compreendidos como direitos de emancipação coletiva, e não como concessões dependentes da conveniência do gestor público. Desse modo, a restrição ao direito de greve dos servidores, nesse julgamento, consolida uma jurisprudência que atribui à legalidade estrita um peso superior ao conteúdo axiológico da Constituição. O formalismo aqui se converteu em mecanismo de silenciamento político e fragilização da organização sindical, reforçando os efeitos da desmobilização e da vulnerabilização funcional. É neste sentido que Bonavides ao analisar a natureza da Constituição no Estado Social da democracia afirma que

Ontem - prosseguem aqueles publicistas - o Estado ameaçava os valores dominantes (vida, liberdade e propriedade). Hoje esses valores dominantes são outros; a ameaça que sobre eles pesa já não procede do Estado, mas da Sociedade e de suas estruturas injustas. O Estado aparece doravante como o aliado, o protetor dos novos valores, ao passo que a Sociedade figura como o reino da injustiça, o estuário das desigualdades. [...] Com o Estado social, o Estado-inimigo cedeu lugar ao Estado amigo, o Estado-medo ao Estado-confiança, o Estado-hostilidade ao Estado-segurança. As Constituições tendem assim a se transformar num pacto de garantia social, num seguro com que o Estado administra a Sociedade (Bonavides, 2011, p. 380).

Uma jurisprudência excessivamente aberta à linguagem da contenção e do tecnicismo pode transformar a hermenêutica constitucional em instrumento de regressão. O STF, nesse julgamento, não se posicionou como defensor do pacto social, mas como órgão legitimador de uma racionalidade institucional que restringe a capacidade de ação política dos servidores públicos. Trata-se de uma decisão que, embora aparentemente neutra, contribui para o esvaziamento da democracia participativa e para o enfraquecimento do Estado Social de Direito.

Ainda no conjunto de julgados que ilustram a lógica de contenção ou regressão dos direitos fundamentais sociais, destaca-se o Recurso Extraordinário n.º 1.221.446, de relatoria do ministro Dias Toffoli, julgado em junho de 2021. O caso diz respeito à possibilidade de estender o adicional de 25% previsto para aposentados por invalidez que necessitam de assistência permanente de terceiros às demais modalidades de aposentadoria. Por maioria,

o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que “no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), somente lei pode criar ou ampliar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão de extensão do auxílio da grande invalidez a todas às espécies de aposentadoria.

A decisão proferida pela Suprema Corte, exemplifica com clareza a racionalidade formalista que ainda permeia parte da jurisprudência constitucional brasileira em matéria de direitos sociais. O Tribunal, por maioria, entendeu que não é possível estender o adicional de 25% previsto no art. 45 da Lei n.º 8.213/1991 aos aposentados por modalidades distintas da aposentadoria por invalidez, mesmo que se encontrem em situação de dependência permanente de terceiros. A decisão revela uma postura de autolimitação judicial diante de demandas sociais, privilegiando os princípios da reserva legal e do equilíbrio atuarial em detrimento da dignidade da pessoa humana e da proteção social. O voto vencedor, do Min. Dias Toffoli, entende que o Judiciário não pode criar prestações previdenciárias sem previsão legislativa, pois isso violaria a separação dos poderes e a necessidade de fonte de custeio.

Ainda que a Corte tenha reconhecido a sensibilidade social do tema, prevaleceu o argumento de que apenas lei poderia ampliar o escopo subjetivo do benefício, e que ao Judiciário não competiria fazê-lo. Tal fundamentação revela um deslocamento do debate do plano dos direitos fundamentais para o campo estrito da técnica legislativa, ignorando os efeitos materiais da decisão sobre o princípio da igualdade e da dignidade humana. Uma vez que a eficácia dos direitos sociais não pode ser comprimida sob o argumento da legalidade formal quando se trata de assegurar proteção a situações equivalentes de necessidade concreta (Sarlet, 2007, p. 268-272).

A posição adotada pelo STF implica a negação de isonomia material entre sujeitos em situação análoga, uma vez que aposentados por idade ou tempo de contribuição podem apresentar o mesmo grau de dependência funcional dos aposentados por invalidez. Ao tratar de forma desigual quem está em situação de igual vulnerabilidade, a decisão afronta diretamente o núcleo do princípio da dignidade da pessoa humana e esvazia o sentido redistributivo da seguridade social, afinal, os direitos sociais são mecanismos de proteção da dignidade coletiva e de resistência à exclusão estrutural.

Além disso, a fundamentação adotada pela Corte pode revelar uma compreensão limitada da jurisdição constitucional já que o princípio da máxima efetividade impõe ao intérprete a obrigação de buscar soluções que concretizem os direitos fundamentais, especialmente quando a omissão legislativa gera desigualdade injustificada. O Judiciário, ao adotar uma postura de autocontenção diante de um caso que exige proteção constitucional ativa, acaba por reafirmar a desigualdade como critério de distribuição de direitos.

Neste sentido, merece destaque o voto vencido do Min. Edson Fachin, fundamental para sua análise crítica, sustentou que o benefício possui natureza assistencial e deveria ser estendido a todos os aposentados que comprovassem a necessidade de ajuda permanente, em respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana e da isonomia. Fachin invocou a eficácia direta dos direitos sociais e a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto 6.949/2009), com status constitucional, para afirmar que a negativa judicial violaria a proteção integral à pessoa em situação de vulnerabilidade (BRASIL, STF, RE 1.221.446, 2020, p. 43)

A decisão também dialoga de forma problemática com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro em matéria de proteção à dignidade e aos direitos humanos. Os arts. 5º e 28 da Convenção Sobre os Direitos das Pessoas Com Deficiência (admitida com status de emenda constitucional) garantem tratamento isonômico e proteção social adequada às pessoas com deficiência, determinando que os Estados adotem medidas de apoio econômico e previdenciário que assegurem uma vida digna e autonomia pessoal. Logo, ao restringir o acréscimo de 25% apenas a uma categoria específica de aposentados (os por invalidez), o STF criou uma diferenciação injustificada entre pessoas igualmente dependentes de auxílio permanente, violando o dever de igualdade material (Brasil, Decreto n.º 6.949, 2009).

Do ponto de vista da justiça social e do direito internacional dos direitos humanos, a proteção das pessoas em condição de dependência funcional é dever constitucional, e o retrocesso em matéria de garantias sociais compromete a própria legitimidade democrática do Estado. Diante disso, é possível concluir que o julgamento do RE 1.221.446, ainda que revestido de aparente neutralidade técnica, opera uma exclusão social silenciosa, amparada em uma leitura restritiva da legalidade e desvinculada dos fundamentos ético-normativos da

Constituição de 1988. Trata-se de um caso emblemático em que o STF falhou em sua função contramajoritária de proteger os grupos vulnerabilizados, e, ao fazê-lo, contribui para a erosão silenciosa da justiça social e da igualdade material como pilares da democracia.

6.3. Julgados de efeito ambíguo: entre o reconhecimento formal e a limitação prática

A entrada no campo das decisões ambíguas exige reconhecer a complexidade do papel do Supremo Tribunal Federal diante de demandas sociais cuja efetividade depende de múltiplos fatores institucionais, administrativos e orçamentários. Nesse conjunto de julgados, observa-se a prevalência de uma jurisprudência que, embora reafirme a existência dos direitos sociais como fundamentais, subordina sua realização concreta a variáveis externas, enfraquecendo seu potencial transformador.

Um exemplo expressivo dessa ambiguidade é o julgamento do Recurso Extraordinário n.º 566.471, de relatoria do ministro Marco Aurélio, em que o STF examinou a responsabilidade do Estado em fornecer medicamentos de alto custo que não constam das listas oficiais do SUS, e cuja aquisição compromete a renda do cidadão⁷⁴. A decisão, embora reconheça o direito constitucional à saúde como dever do Estado (art. 196 da CF), impõe critérios como a inexistência de substituto terapêutico, a comprovação da imprescindibilidade do fármaco e a incapacidade econômica do paciente.

Ainda que a tese fixada indique a proteção judicial do direito à saúde, o conjunto das exigências estabelecidas relativiza a aplicabilidade imediata do direito social, impondo ao cidadão obstáculos técnicos e probatórios que dificultam o acesso efetivo à prestação. A crítica que se faz é no sentido de que o excesso de restrições técnicas impostas à fruição dos direitos sociais pode convertê-los em promessas abstratas, o que é incompatível com a força

⁷⁴ O processo teve origem em ação proposta por um cidadão do Rio Grande do Norte, portador de doença grave, que solicitava ao Estado o fornecimento de um medicamento não disponibilizado pelo SUS. O Estado alegou não ser obrigado a custear fármacos fora da lista, invocando os princípios da reserva do possível e da separação dos poderes.

normativa da Constituição. No caso do RE 566.471, embora o direito à saúde tenha sido formalmente reafirmado, a forma como a Corte modulou os critérios de acesso revela uma postura de contenção, que pode significar mais preocupação com a previsibilidade institucional do que com a justiça material.

Nesse contexto, é oportuno destacar que a proteção dos direitos sociais não pode ser limitada por barreiras institucionais ou econômicas que resultem na negação da dignidade humana. A judicialização dos direitos sociais deve ocorrer como mecanismo de reafirmação do pacto constitucional, e não como meio de contenção da atuação do Estado em prol da justiça social.

O Tribunal adota uma leitura instrumental e procedimentalista da Constituição, reduzindo o papel do Judiciário à verificação formal de critérios estritamente técnicos, em vez de afirmar a força normativa dos direitos fundamentais. A ambiguidade dessa decisão também pode ser compreendida a partir da percepção de que a Constituição de 1988 inaugurou um novo paradigma normativo, em que os direitos sociais não são meros objetivos programáticos, mas pressupostos estruturantes da democracia substancial. Assim, toda vez que sua efetividade é mediada por critérios de racionalidade econômica, e não por critérios de justiça distributiva, ocorre uma ruptura com o projeto político-jurídico fundado na dignidade humana.

Portanto, ainda que o STF tenha reafirmado o direito à saúde no caso em análise, sua atuação produziu uma jurisprudência que reconhece, mas ao mesmo tempo enfraquece. Reconhece o direito como fundamento normativo, mas restringe seu acesso prático, convertendo a prestação de saúde em uma via judicial rarefeita, técnica e desigual. Trata-se de um julgamento que exemplifica o paradoxo da judicialização dos direitos sociais no Brasil: a existência jurídica sem garantia de concretude. Isso pode ser destacada a partir da prevalência do voto conjunto dos Ministros Luís Roberto Barroso e Gilmar Mendes, que enfatizaram a necessidade de racionalização da judicialização da saúde, sob o argumento de que decisões judiciais isoladas desestruturam as políticas públicas e comprometem a equidade e sustentabilidade do SUS. O relator original, Ministro Marco Aurélio, ficou vencido ao defender uma leitura mais protetiva do direito individual à saúde (Brasil, STF, RE 566.471, 2019).

No julgamento do Recurso Extraordinário n.º 657.718, relatado também pelo Ministro Marco Aurélio, com redação do acórdão pelo ministro Luís Roberto

Barroso⁷⁵, o Supremo Tribunal Federal enfrentou a controvérsia relativa à possibilidade de o Estado ser obrigado a fornecer medicamento de alto custo, importado e que não possui registro sanitário na Anvisa, mesmo quando destinado a tratamento de doenças raras e sem alternativa terapêutica disponível no país. A decisão final, embora tenha admitido a possibilidade excepcional de fornecimento, também impôs uma série de requisitos rigorosos que, na prática, dificultam a concretização do direito à saúde.

A tese fixada exigiu, entre outros elementos, comprovação médica da imprescindibilidade do fármaco, a inexistência de substituto terapêutico com registro no Brasil e a apresentação de registro em agências sanitárias estrangeiras reconhecidas. Ainda que se trate de precauções compreensíveis do ponto de vista sanitário, a modulação desses critérios transfere o ônus da prova ao paciente, tornando o acesso ao medicamento desigual e frequentemente inviável para a maioria dos cidadãos. Com essa decisão, o STF consolidou um paradigma de restrição ao ativismo judicial em saúde, fundamentando-se na reserva do possível administrativa, na separação dos poderes e no risco sanitário de autorizar a importação de substâncias sem controle técnico.

A tese de que o Estado só deve fornecer medicamentos registrados na ANVISA seria, para ele, uma forma de “decisão técnica despolitizada”, que oculta um ato político de exclusão. O STF, ao privilegiar o formalismo regulatório e o argumento da racionalização do SUS abandonou o núcleo do direito à saúde, que é o mínimo existencial e a proteção da vida humana. Porém, antes de tudo é necessário entender qual o real papel do Poder Judiciário, numa Constituição de normatividade social, com densidade ética e compromisso transformador.

Disto isso, o professor Lênio Streck propõe uma inflexão decisiva na compreensão do papel do Judiciário no Estado Democrático de Direito, ao reconhecer que a jurisdição constitucional não pode se limitar à função conservadora de controle de legalidade, mas deve constituir-se como instância

⁷⁵ O voto condutor foi do ministro Barroso que argumentou que a concessão judicial de medicamentos não registrados: viola a separação dos poderes, ao substituir a expertise técnica da ANVISA por decisões judiciais baseadas apenas em laudos particulares; compromete o princípio da isonomia, pois beneficia quem judicializa em detrimento da coletividade; e desorganiza a política pública de saúde, ao forçar a alocação de recursos fora das prioridades definidas tecnicamente pelo SUS. Tal postura representa uma inflexão restritiva no papel do STF como Corte de proteção social, reforçando o paradigma da autocontenção judicial e subordinando os direitos sociais às condições econômicas e à vontade legislativa.

de resistência às formas contemporâneas de desconstitucionalização dos direitos. Neste sentido, o Judiciário atuaria com o dever de suprir as inércias do Executivo e a omissão do Legislativo. Destaque-se que o professor Streck não advoga por um ativismo voluntarista, mas por uma hermenêutica de compromisso com a historicidade da Constituição, segundo a qual a interpretação judicial é parte da luta pela preservação e ampliação das conquistas sociais.

[...] Tem-se que ter em mente, entretanto, a relevante circunstância de que, se no processo constituinte se optou por um Estado intervencionista, visando a uma sociedade mais justa, com a erradicação da pobreza etc., dever-se-ia esperar que o Poder Executivo e o Legislativo cumprissem tais programas especificados na Constituição. Acontece que, em grande parte, a Constituição não está sendo cumprida. As normas-programa da Lei Maior não estão sendo implementadas. Por isso, na falta de políticas públicas cumpridoras dos ditames do Estado Democrático de Direito, surge o Judiciário como instrumento para o resgate dos direitos não realizados (Streck, 2014, p. 47).

Partindo desta percepção, afirma-se que a judicialização dos direitos prestacionais deve ser orientada por uma lógica de universalidade e inclusão, e não por filtros que agravem a exclusão. No caso em exame, a Corte adota uma racionalidade técnica que, embora justificada em nome da segurança sanitária, acaba por condicionar o exercício de um direito essencial a uma lógica de mercado nacional e internacional, sobre a qual os sujeitos mais vulneráveis não têm qualquer controle.

É nesse contexto que a crítica streckiana desvela, assim, a contradição de um Judiciário que, em nome da deferência aos outros poderes ou da racionalidade econômica, abandona sua função contramajoritária e se torna coautor da erosão dos direitos sociais. Ao rechaçar essa postura, Streck reconfigura o papel da jurisdição como espaço de resistência hermenêutica, capaz de enfrentar as leituras regressivas da Constituição e os projetos normativos que, sob a retórica da eficiência ou da contenção fiscal, destituem o texto constitucional de sua força normativa. É necessário portanto, que o Judiciário abandone a pretensão de neutralidade, nestes casos, e assumam a responsabilidade política de interpretar conforme a Constituição dirigente, preservando o horizonte emancipatório da cidadania na ordem democrática.

Em face do que se apresenta até aqui, é permissivo dizer que uma hermenêutica constitucional que se afasta do eixo normativo da Constituição de 1988, centrado na justiça social e na dignidade da pessoa humana, enfraquece a legitimidade democrática das instituições e compromete a confiança do cidadão no Judiciário como agente de proteção dos direitos fundamentais. A contenção do acesso aos medicamentos não registrados, ainda que formulada sob uma linguagem técnica, pode revelar-se na expressão de uma racionalidade seletiva, que aprofunda desigualdades historicamente existentes e minimiza o potencial inclusivo do direito à saúde.

Os direitos fundamentais não podem ser transformados em direitos disponíveis sujeitos ao cálculo institucional. Ora, subordinar a sobrevivência de um indivíduo a condicionantes técnico-administrativos é negar a força normativa da Constituição e desconstituir a função pública do Estado. “A Constituição não configura, portanto, apenas a expressão de um ser, mas também de um dever ser; ela significa mais do que o simples reflexo das condições fáticas de sua vigência, particularmente as forças sociais e políticas” (Hesse, 1991, p. 14).

No caso analisado, a decisão do STF reconhece o direito à saúde, mas subtrai sua aplicabilidade plena, projetando para o futuro aquilo que deveria ser assegurado no presente. Assim, o julgamento do RE 657.718 reforça o padrão jurisprudencial de reconhecimento normativo com eficácia mitigada, no qual o direito é afirmado, mas condicionado a critérios que dificultam sua efetivação. Fica nítido que tal ambiguidade compromete a centralidade dos direitos sociais na construção da democracia material e projeta, no interior da jurisdição constitucional, um modelo de proteção restritiva, afastando-se mais uma vez dos fundamentos do Estado Democrático e Social de Direito.

No Recurso Extraordinário n.º 1.171.152, relatado pelo ministro Alexandre de Moraes, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em fevereiro de 2021, nele a Corte analisou a omissão administrativa do INSS em realizar, dentro do prazo legal de 45 dias, as perícias médicas necessárias à concessão de benefícios assistenciais e previdenciários. Foi reconhecido o problema e o Tribunal entendeu que, ultrapassado o prazo, é legítima a concessão provisória do benefício mediante decisão judicial. No entanto, optou por modular os efeitos da

decisão, conferindo ao Poder Executivo prazo para implementação da medida, de modo a preservar o equilíbrio institucional e a governabilidade.

Essa solução revela a típica lógica de decisões que transitam entre o reconhecimento do direito e sua suspensão no tempo, substituindo a exigência de cumprimento imediato por um mecanismo compensatório e mediado. Trata-se de uma resposta que, embora tenha mérito ao diagnosticar a falha do Estado, não restitui plenamente o direito violado ao cidadão, que segue aguardando a atuação administrativa para acessar o que lhe é devido por força constitucional.

O questionamento que se faz é se o Poder Judiciário pode se omitir diante de omissões estatais que implicam violação de direitos fundamentais sociais, especialmente quando envolvem situações de subsistência e dignidade mínima? A resposta, como já se sabe, é não. A concessão de benefícios assistenciais e previdenciários não pode ser compreendida como liberalidade estatal, mas como dever jurídico exigível, sobretudo quando há respaldo normativo e evidência de vulnerabilidade social.

O conteúdo essencial dos direitos sociais não pode ser objeto de modulação institucional que comprometa sua aplicabilidade imediata, principalmente quando o direito em questão compõe o chamado mínimo existencial. Nesses casos, o tempo do Estado não pode se sobrepor ao tempo da necessidade do cidadão. O Estado Democrático Social previsto na Constituição de 1988 exige não apenas a proclamação dos direitos, mas a sua realização tempestiva e eficaz, sob pena de violação da própria ideia de cidadania traçada pelo Constituinte originário.

É assim que o estado constitucional de direito, através da sua funcionalização para a garantia dos diferentes tipos de direitos fundamentais, caba por se configurar como “instrumento” para fins que não são os seus. São, de fato, as garantias dos direitos fundamentais – do direito à vida aos direitos de liberdade e àqueles sociais – os “fins” externos ou, ainda os valores e por assim dizer, a “razão social” constitucionalmente acordada daqueles artifícios que são o Estado e as outras instituições políticas. E é nessa relação, entre meios institucionais e fins sociais e na conseqüente primazia dos direitos fundamentais sobre os poderes públicos, das pessoas de carne e osso sobre as máquinas políticas e sobre os aparatos administrativos (Ferrajoli, 2011, p. 113).

O que se vê é que sob o argumento de uma possível “sustentabilidade fiscal”, as decisões da Suprema Corte correm o risco de corroborar diretamente com flexibilização e retrocesso dos direitos sociais em nome da austeridade ou da governabilidade, o que levaria a uma atuação em desconformidade com o paradigma do constitucionalismo garantista. Ao se alinhar a critérios econômicos neoliberalistas, o Judiciário abandona sua função de garantia e torna-se instrumento de poder.

Dentro desta função garantista o Judiciário o dever de encontrar soluções normativamente eficientes para a concretização dos direitos fundamentais, ainda que isso implique certa fricção com os poderes administrativos. A omissão do INSS, no caso em estudo, como órgão executor de políticas de seguridade social, não pode ser compensada apenas por prazos e acordos interinstitucionais, ela demanda resposta jurisdicional imediata e transformadora.

Por este ponto, a norma Constitucional de ser compreendida como garantia concreta de existência digna, e não como promessa dependente de viabilidade orçamentária ou administrativa. A ausência de prestação em tempo razoável implica negação de direito e não mera falha de gestão, uma vez que o Estado brasileiro tem obrigação constitucional, como é característica dos direitos fundamentais sociais, de assegurar proteção imediata a grupos vulneráveis, sobretudo quando se trata de direitos sociais essenciais. Neste caso, a modulação dos efeitos da decisão não atende ao princípio da dignidade da pessoa humana, e o real papel do Judiciário deve ser de garantir o acesso sem postergações.

Diante da obrigação estatal de promover a justiça social, a omissão administrativa, neste caso legitimada pelo Judiciário, representa na verdade uma abdicação do projeto constitucional de transformação social. A modulação de efeitos em matéria de seguridade não é apenas uma decisão técnica — é uma afirmação de que a ordem econômica pode se sobrepor à ordem jurídica social, o que constitui uma inversão dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Portanto, embora o STF tenha reconhecido o direito à proteção social diante da omissão estatal, sua resposta modulada reforça a jurisprudência ambígua que afirma o direito, mas não assegura sua fruição imediata. O resultado é uma eficácia mitigada, que debilita a confiança no sistema de justiça como espaço de proteção e afirmação dos direitos sociais fundamentais.

6.4. Julgados que fortalecem os direitos sociais e a democracia

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 828, ajuizada em 2021 pelo PSOL e entidades de defesa do direito à moradia, com o objetivo de suspender despejos, remoções forçadas e desocupações coletivas (urbanas e rurais) durante o período da pandemia da COVID-19. Em sede liminar, o ministro Luís Roberto Barroso determinou a suspensão nacional de despejos e remoções de famílias vulneráveis em razão de ordens judiciais ou administrativas, fundamentando a medida na necessidade de preservação da vida, da dignidade humana e da proteção social em tempos de calamidade pública.

A decisão foi posteriormente referendada pelo Plenário, consolidando-se como um dos poucos momentos, dentro do recorte temporal aqui trabalho, em que o STF atuou, de forma incisiva, na contenção de violações estruturais de direitos sociais. Desse modo, ao reconhecer a moradia como elemento indissociável do direito à vida, à saúde e à dignidade, o Tribunal reafirmou o conteúdo normativo do art. 6º da Constituição Federal de 1988 e evidenciou que a proteção da pessoa vulnerável deve prevalecer sobre interesses patrimoniais e formais, sobretudo em contextos de crise social aguda.

Trata-se de uma decisão que dialoga de forma precisa com a concepção de Estado Democrático de Direito, entendida como a síntese dos elementos mais virtuosos do Estado de Direito, do Estado Democrático e do Estado Social — conforme exposto no Capítulo 3, intitulado “A Concepção do Estado Democrático e Social de Direito”. Nessa perspectiva, os direitos sociais que constituem a estrutura essencial da democracia substancial, demanda uma readequação do papel do Poder Judiciário para sua efetivação. No caso em análise, da ADPF 828, observa-se que, diante de situações excepcionais, como emergências sanitárias ou econômicas, o Supremo Tribunal Federal optou por exercer de forma enfática seu dever constitucional de proteção aos grupos vulneráveis, adotando uma postura proativa frente à omissão dos demais Poderes.

A ADPF 828 demonstra, na prática, que a judicialização emancipatória dos direitos sociais representa um instrumento legítimo de resistência democrática, sobretudo quando o Estado falha em proteger as populações

marginalizadas. Ações como esta demonstram o papel contramajoritário e garantista do Judiciário, colocando-o a serviço da justiça social e da proteção dos invisibilizados.

A decisão proferida na ADPF 828 traduz o entendimento de que os direitos sociais possuem aplicabilidade imediata e demandam posturas positivas do Estado, inclusive do Poder Judiciário, quando a inércia legislativa ou administrativa comprometer sua eficácia. O que corrobora com a intenção do Constituinte Originário de 1988, que “além de ter consagrado expressamente uma gama variada de direitos fundamentais sociais, considerou todos os direitos fundamentais como normas de aplicabilidade imediata” (Sarlet, 2007, p. 281).

Nesse sentido, o Tribunal fortalece não apenas o catálogo de direitos fundamentais, mas também o próprio ideal democrático, ao vincular a legitimidade do exercício do poder à realização concreta dos valores constitucionais de igualdade, dignidade e justiça social. É categórico reconhecer a moradia como direito fundamental social, sendo dever do Estado assegurar políticas que evitem a marginalização habitacional.

Desse modo, a suspensão dos despejos, num contexto de crise sanitária global, não apenas preserva a integridade física e emocional das famílias afetadas, mas materializa a função protetiva do Estado Democrático Social, mesmo diante de tensões institucionais e orçamentárias, tendo em vista que os direitos sociais não são instrumentos de assistência passiva, mas expressão de soberania popular e de cidadania ativa. O acesso à moradia não é uma demanda individual é a manifestação do direito coletivo à cidade e sua função social (art. 182, Constituição Federal), e o direito à vida digna, como valor central da república democrática.

Diferentemente das decisões analisadas nos blocos anteriores, a ADPF 828 representa um marco de hermenêutica constitucional comprometida com os fundamentos da Constituição de 1988. O STF, ao afirmar que os direitos sociais não são suspensos em contextos de crise, mas, ao contrário, tornam-se ainda mais urgentes, realinha sua jurisprudência com o projeto constitucional de transformação social e inclusão.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6.476, o Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do ministro Alexandre de Moraes, firmou entendimento, por decisão unânime, no sentido de que é constitucional a norma que assegura

aos candidatos com deficiência o direito à adaptação razoável de provas físicas em concursos públicos⁷⁶. No julgamento, foram fixadas duas teses de grande relevância, sendo elas: I – é inconstitucional excluir o direito de candidatos com deficiência à adaptação razoável nas provas físicas; e II – é inconstitucional aplicar os mesmos critérios de avaliação física a todos os candidatos sem demonstrar que tais exigências são indispensáveis ao exercício do cargo público.

A Corte entendeu que a recusa de adaptações razoáveis configura discriminação indireta, pois impede o acesso igualitário às funções públicas, contrariando o objetivo constitucional de promover a inclusão e eliminar barreiras sociais e institucionais. A decisão representa um importante avanço no reconhecimento da igualdade material e do dever estatal de garantir acesso equitativo aos espaços institucionais de cidadania.

O Tribunal rejeitou o argumento de que a adaptação configuraria privilégio ou violação ao princípio da isonomia, afirmando que a igualdade formal é insuficiente para garantir justiça distributiva em sociedades marcadas por desigualdades estruturais. A interpretação dada pelo STF reposiciona o conceito de igualdade a partir da ótica da inclusão, conforme previsto nos arts. 3º, I, e 37, VIII, da Constituição Federal, e em conformidade com a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, incorporada ao ordenamento com status de emenda constitucional e ratificada pelo Decreto n.º 6.949/2009.

A decisão está alinhada à concepção de direitos fundamentais como instrumentos de libertação, inclusão e emancipação coletiva, como defende. Pois, assegurar a igualdade real significa remover barreiras concretas que impedem o pleno exercício da cidadania por todos os indivíduos, especialmente aqueles historicamente excluídos do espaço público e institucional. Os princípios constitucionais — especialmente o da dignidade da pessoa humana — impõem ao Estado a adoção de medidas concretas que realizem a igualdade substancial, não bastando a neutralidade formal das normas. A decisão do STF, ao afirmar a

⁷⁶ A Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6.476, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), questionou o Decreto n.º 9.546/2018, que alterava regras sobre concursos públicos ao excluir a adaptação de provas físicas para candidatos com deficiência e permitir que fossem submetidos aos mesmos critérios aplicados aos demais concorrentes.

obrigação de adaptação razoável, representa uma ação afirmativa em favor do pluralismo constitucional, cuja ausência perpetua injustiças.

Não pode existir democracia sem igualdade, logo o reconhecimento judicial da acessibilidade e da igualdade de condições é requisito indispensável da democracia substancial. Assim, nas palavras de Robert Dahl

A estreita associação entre a democracia e certos tipos de igualdade nos leva a uma conclusão moral importante: se a liberdade, o desenvolvimento pessoal e o avanço dos interesses compartilhados são bons objetivos, e se as pessoas são intrinsecamente iguais em seu valor moral, **isso significa que as oportunidades para alcançar esses bens devem ser distribuídas igualmente a todas as pessoas**. Visto sob essa perspectiva, **o processo democrático torna-se nada menos que um requisito da justiça distributiva**. Portanto, o processo democrático se justifica não apenas por seus próprios valores últimos, mas também como um meio necessário para a justiça distributiva (Dahl, 2012, p. 496) (grifo nosso).

A democracia não pode restringir-se a um conjunto de procedimentos formais, ela deve ser um processo de contínua expansão das oportunidades de igualdade política e de controle cidadão sobre as decisões que afetam suas vidas. Neste sentido, a proteção das pessoas com deficiência, transcende o campo da assistência e entra no domínio da justiça, sendo dever jurídico e político do Estado eliminar os entraves à inclusão cidadã.

Neste caso, da inclusão das pessoas com deficiência no serviço público, destaca-se que a efetividade do princípio da igualdade exige ações estatais positivas e diferenciadas, as chamadas ações afirmativas, de modo a garantir o acesso real aos direitos fundamentais. No caso em apreço, o julgamento da ADI 6.476, a adaptação razoável é torna-se um exemplo paradigmático de ação constitucionalmente devida, e não concessão graciosa, uma vez que a eficácia dos direitos fundamentais pressupõe a superação da indiferença estatal em relação às diferenças humanas, sendo o Judiciário o garantidor final da não-discriminação institucional.

Trata-se, portanto, de um julgado exemplar que reafirma o compromisso da Corte com a Constituição de 1988 como projeto normativo de inclusão e transformação social. A igualdade, como valor constitucional democrático, é reafirmada não como ponto de partida abstrato, mas como meta coletiva construída com base na proteção ativa dos mais vulneráveis.

A justiça social, quando pensada sob a lógica do constitucionalismo contemporâneo, não se esgota na prestação direta de serviços públicos, na verdade ela se realiza também por meio da reconfiguração institucional de estruturas que produzem desigualdade, como é o caso do sistema tributário brasileiro. Com esse pano de fundo, o Supremo Tribunal Federal decidiu, na ADI 5.583, que é constitucional a dedução no imposto de renda de gastos com dependentes com deficiência, reconhecendo que a política fiscal deve atuar como instrumento de equidade e inclusão⁷⁷.

Ao julgar o caso, a Corte Constitucional brasileira reconheceu que famílias nessa condição arcam com encargos financeiros e estruturais que não recaem sobre os demais contribuintes. Em vez de tratar todos como iguais sob a mesma norma, o STF reafirmou que a igualdade exige o reconhecimento das diferenças, e que o sistema tributário deve atuar para compensá-las. Trata-se de uma forma de fazer valer a função social da tributação.

Não se trata de concessão ou privilégio, mas de efetivação de um direito constitucionalmente assegurado relativo a igualdade e à dignidade humana. Assim, é possível dizer que a Suprema Corte reconheceu que a Constituição Federal brasileira não admite neutralidade fiscal, a partir de uma interpretação com ênfase que o dever de justiça social inclui o uso da política tributária como vetor de desenvolvimento com inclusão.

Essa perspectiva propõe enxergar o sistema fiscal não apenas como instrumento arrecadatório, mas como mecanismo de redistribuição de oportunidades de vida, logo, a estrutura tributária deve corrigir os desequilíbrios que a própria sociedade produz, com vistas à construção de uma ordem mais justa. A dedução reconhecida pelo STF atende, assim, à lógica do mínimo existencial e da não discriminação, no sentido de que a tributação justa é também uma forma de acesso à cidadania mais plena e democrática.

O que se extrai a partir deste julgamento é que a efetivação da proteção constitucional das pessoas com deficiência exige uma abordagem transversal, capaz de envolver inclusive o campo orçamentário e fiscal, pois a dignidade não

⁷⁷ A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5583 foi ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) para questionar a constitucionalidade da lei que define as regras de dependência para fins de dedução no Imposto de Renda. A legislação em questão não previa a inclusão de pessoas com deficiência que fossem capazes para o trabalho, mas tivessem mais de 21 anos, como dependentes para dedução de Imposto de Renda.

pode ser dissociada da autonomia material: sem política tributária inclusiva, não há participação cidadã plena.

Quando o Estado reconhece que certas condições demandam um tratamento jurídico diferenciado, ele não rompe com a igualdade, ele a realiza. A própria Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, com status constitucional, impõe essa interpretação. Por isso, ações como a dedução no IRPF devem ser vistas como expressão da obrigação de igualdade substancial, e não como liberalidade estatal. Não se trata, nesse caso, de um favor fiscal, mas de justiça tributária efetivamente aplicada, como forma de redução das desigualdades.

Ao adotar essa postura, o STF fortalece o pacto constituinte de 1988, reafirma a centralidade da dignidade humana e amplia mais uma vez a compreensão do direito à igualdade como um projeto de justiça constitucional. Em vez de neutralidade fiscal, o julgamento projeta uma política pública tributária com função redistributiva, fortalecendo não apenas os direitos sociais, mas a própria democracia.

Além dos direitos das pessoas com deficiência, a Constituição de 1988 elevou a proteção à maternidade e à infância à categoria de direitos fundamentais sociais, não por mero simbolismo, mas como sinal concreto de um projeto civilizatório que reconhece a dignidade humana como eixo estruturante da ordem jurídica. Foi com esse fundamento que o Supremo Tribunal Federal levou em consideração para julgar procedente a ADI 5938, invalidando dispositivo da Reforma Trabalhista que permitia o trabalho de gestantes e lactantes em ambientes insalubres, salvo se houvesse atestado médico que recomendasse o afastamento.

Na ADI 5938, o Supremo Tribunal Federal, sob relatoria do ministro Alexandre de Moraes, declarou inconstitucional a exigência de apresentação de atestado médico para o afastamento de gestantes e lactantes de atividades insalubres, prevista nos incisos II e III do art. 394-A da CLT, introduzidos pela Lei 13.467/2017 (Reforma Trabalhista). O Tribunal entendeu que essa condição impunha ônus indevido à mulher trabalhadora, contrariando a proteção constitucional à maternidade, à saúde da mulher e da criança, prevista nos arts. 6º, 7º, 196 e 227 da Constituição Federal. Assim, o afastamento deve ocorrer

automaticamente, independentemente de comprovação médica, garantindo-se à trabalhadora a remuneração integral, inclusive o adicional de insalubridade.

A decisão reforçou a ideia de que a proteção à maternidade e à infância constitui direito social fundamental e irrenunciável, não podendo ser restringido por norma infraconstitucional que reduza o nível de tutela já assegurado pela Constituição. No julgamento, o STF ratificou que a proteção contra a exposição de gestantes e lactantes a ambientes insalubres é um direito instrumental voltado tanto à mulher quanto ao recém-nascido, representando uma garantia de efetividade da dignidade humana e da igualdade social.

Da forma como foi posto pela Lei 13.467/2017, em vez de proteger a trabalhadora grávida de forma preventiva, a norma transferia a ela o ônus de provar sua fragilidade, invertendo a lógica protetiva que rege o Direito do Trabalho e expondo um grupo já vulnerável a riscos evitáveis.

Mais do que um problema técnico de inconstitucionalidade, a regra reformista, fruto das políticas neoliberais do Governo Temer, representava um caso evidente de retrocesso social, especialmente em um país marcado por desigualdades de gênero e pela precarização das relações laborais. A decisão do STF, ao reverter essa disposição, reafirma que nenhuma política de desoneração econômica pode se sobrepor à proteção da vida, da saúde e da maternidade, impondo-se limites jurídicos à lógica do lucro e da eficiência produtiva.

Esse posicionamento é ainda mais relevante quando se observa que a dignidade da mulher gestante é também dignidade da vida que se desenvolve, e que sua violação compromete tanto os direitos da trabalhadora quanto os da criança. A máxima proteção à maternidade não é um favor constitucional, mas expressão da solidariedade estruturante do Estado democrático de direito.

A decisão também encontra respaldo no princípio da vedação ao retrocesso, aplicado especialmente no campo dos direitos sociais, pois ao permitir que gestantes trabalhassem em condições insalubres, a norma inconstitucional violava um patamar mínimo de proteção já consolidado, exigindo do Judiciário uma resposta firme e corretiva. A atuação do STF, nesse caso, materializa esse princípio e o vincula à própria função de guardião da Constituição.

A compreensão de que a proteção da mulher trabalhadora é elemento essencial da igualdade material é reforçada pelo dato de que os direitos fundamentais devem ser interpretados com base em sua função inclusiva e promocional. A vulnerabilidade não é critério abstrato, mas elemento real que exige respostas jurídicas diferenciadas, com vistas à superação das desigualdades históricas.

Desse modo, se pode afirmar que a igualdade só se concretiza quando o Direito corrige as estruturas que oprimem, sobretudo em contextos laborais que afetam desproporcionalmente mulheres, gestantes, mães e lactantes. A decisão da ADI 5938, nesse aspecto, rompe com a tendência de flexibilização predatória e reafirma o Estado como agente de proteção da vida e da dignidade.

É permissivo dizer, portanto, que o julgamento representa mais do que uma vitória pontual, trata-se de uma afirmação expressa de que a Constituição de 1988 não é compatível com reformas que diluem os direitos fundamentais, especialmente quando afetam grupos vulneráveis. Ao agir como freio ao retrocesso, o STF realinha sua jurisprudência com o pacto social de 1988 e projeta a proteção da maternidade como um compromisso institucional e civilizatório.

Neste ponto, a leitura integrada dos julgados que compõem esta seção permite identificar um padrão jurisprudencial e institucional que revela a capacidade do Supremo Tribunal Federal de atuar como guardião da Constituição de 1988, sempre que se orienta por uma compreensão comprometida com os direitos sociais, a justiça distributiva e a dignidade humana.

Ainda que pontuais, e o intuito aqui não é analisar todas as ações julgadas no recorte temporal (2016 – 2022), mas a posição constitucional do Supremo como guardião do pacto constitucional, as decisões aqui analisadas como a que suspendeu os despejos durante a pandemia (ADPF 828), a que reconheceu a adaptação razoável das provas em concursos públicos (ADI 6476), a que garantiu a dedução fiscal a famílias com dependentes com deficiência (ADI 5583), e a que declarou inconstitucional o trabalho das gestantes em atividades insalubre e/ou perigosas (ADI 5938) demonstram que o STF, quando orientado por uma hermenêutica constitucional sensível à desigualdade estrutural, é capaz de operar como instância emancipatória e promotora da democracia substancial.

Esses julgados não apenas protegem direitos específicos como moradia, inclusão, justiça fiscal, saúde e maternidade, mas reafirmam a vinculação da Corte ao projeto normativo do Constituinte de 1988, cujo eixo organizador é a dignidade da pessoa humana. Dignidade esta que deve ser compreendida como fundamento operativo dos direitos fundamentais, e não como princípio retórico. E que quando efetivado por meio de decisões que corrigem desigualdades e removem barreiras institucionais, se converte em verdadeiro em critério de legitimação democrática.

Essa atuação protetiva do STF também evidencia que o Judiciário não é estruturalmente refratário aos direitos sociais, embora o histórico da Corte seja marcado por ambivalências. Mesmo assim, a concretização de princípios constitucionais exige mais do que enunciados normativos, ela demanda decisões que enfrentem as assimetrias reais da vida social. Os julgados aqui analisados demonstram que o STF pode cumprir esse papel, desde que reconheça a sua posição de poder constitucional comprometido com a transformação da realidade.

Desse modo, não custa reafirmar que a inclusão social, a correção de desigualdades e a proteção de grupos vulnerabilizados são, condições materiais da democracia substancial. Dessa maneira, não há legitimidade institucional possível quando o Estado se torna indiferente ao sofrimento, à exclusão e à precariedade. Por isso, que se afirmar que o reconhecimento judicial dos direitos sociais é, nesse sentido, ato político e normativo de reafirmação do pacto constitucional de 1988.

Ao proteger os mais vulneráveis em contextos de crise, como na ADPF 828, ou ao invalidar normas regressivas, como na ADI 5938, o STF age dentro da moldura constitucional que consagra a dignidade e igualdade como princípio fundante da República. Esses julgados representam não apenas avanços técnicos, mas gestos de resistência constitucional em tempos de ameaças normativas de retrocesso e governos autoritários, capazes de frear a erosão do Estado Social e de reequilibrar as forças institucionais em favor da justiça.

A conclusão que se impõe é que, embora marcado por contradições, o STF possui potencial papel constitucional e democrático real para atuar como fiador dos direitos sociais. Essa atuação, quando efetiva, fortalece a democracia,

amplia a cidadania e preserva o horizonte normativo de uma sociedade menos desigual e mais justa, como quer a Constituição de 1988.

Os julgados que resultaram no enfraquecimento dos direitos sociais, como a validação da terceirização irrestrita (ADPF 324), os descontos salariais dos servidores públicos nos dias de greve (RE 693.456) ou a negativa de extensão do adicional de 25% a aposentados em situação de dependência (RE 1.221.446), demonstram como a Corte pode funcionar também como agente de desconstitucionalização da justiça social. Sendo que, tais decisões revelam uma lógica formalista, marcada por autocontenção e tecnicismo, que compromete a função protetiva da Constituição e reproduz desigualdades em nome da estabilidade institucional, podendo corroborar para o enfraquecimento da democracia.

Já no que diz respeito aos julgados ambíguos, como os que trataram do fornecimento de medicamentos (RE 566.471 e RE 657.718) ou da demora na concessão de benefícios do INSS (RE 1.171.152), observou-se um padrão jurisprudencial que, embora reconheça os direitos sociais, limita sua concretização por critérios técnicos e administrativos. Essa ambiguidade revela o tensionamento interno do neoconstitucionalismo brasileiro, qual seja: de um lado, o reconhecimento da força normativa dos direitos sociais; de outro, a contenção institucional que impede a realização substancial da igualdade e da dignidade.

Aqui se reforça mais uma vez a ideia de que não há democracia sem igualdade, logo não há democracia sem direitos sociais, pois são eles constituem a base sobre a qual se constrói a cidadania substantiva, o pertencimento institucional e a legitimidade do Estado. Por isso, a conclusão que se impõe é inequívoca: a democracia brasileira não sobrevive sem os direitos sociais, e o STF, como instância de poder constituído, tem responsabilidade decisiva sobre a preservação ou a erosão desse pacto constitucional.

A atuação da Suprema Corte brasileira não deve ser vista apenas em termos de técnica jurídica, mas como prática institucional que revela de que lado o Direito se posiciona diante das estruturas que produzem vulnerabilidade, exclusão e desigualdade. Ao julgar contra os direitos sociais, o Supremo Tribunal Federal contribui para o esvaziamento da democracia. Ao julgá-los com compromisso transformador, reafirma sua vocação constitucional e fortalece o

Estado Democrático de Direito. O que está em disputa, em última instância, não é apenas o conteúdo de normas jurídicas, mas o próprio projeto de país inscrito na Constituição de 1988.

7. (DES)GOVERNO BOLSONARO E A RADICALIZAÇÃO DA DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO: DO DESMONTE SOCIAL A EROSÃO DEMOCRÁTICA

Antes de se adentrar especificamente ao governo Bolsonaro (2019-2022) é necessário rememorar a transição deste com o governo de Michel Temer (2016-2018), tendo em vista não ser possível compreender a ascensão de um Deputado Federal do chamado “baixo clero” ao cargo de Presidente da República, sem a devida compreensão de um amplo processo de erosão institucional e de desmonte social⁷⁸.

O processo de erosão democrática pode ser demarcado a partir do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016, e que abriu espaço para um governo de perfil marcadamente neoliberal, que instaurou um ciclo de austeridade seletiva aprofundando as desigualdades sociais e ampliando a precarização das relações laborais, além de ter reduzido drasticamente a capacidade do Estado em implementar políticas públicas de proteção social.

Do ponto de vista jurídico-político o período foi marcado pelo fortalecimento de práticas excepcionais e pela judicialização seletiva da política, sobretudo no âmbito da Operação Lava Jato, que atuou de forma a priorizar a espetacularização do sistema de justiça e a relativização de garantias fundamentais, o que contribuiu para corroer a legitimidade das instituições democráticas, criando um ambiente de descrédito generalizado e de desconfiança na própria ordem constitucional. A Lava Jato atuou sem respeitar os limites constitucionais, “uma falta de limites direcionada à criminalização da política, à crença de que não há espaço para tratar do comum, o que também é funcional à razão neoliberal” (Casara, 2017, p. 123).

Esse cenário abriu espaço para a ascensão de discursos autoritários e antissistema, que se alimentaram da desmoralização e descrédito da política

⁷⁸ A trajetória de Jair Bolsonaro, descrita pela BBC Brasil, revela como um político do “baixo clero”, sem expressão legislativa relevante ao longo de quase três décadas de mandato, ascendeu ao poder mobilizando discursos polêmicos, uma campanha ancorada em redes sociais e o antipetismo como plataforma central. Nesse processo, a combinação entre a prisão de Lula, a disseminação de mensagens em massa pelo WhatsApp e a radicalização discursiva contra instituições democráticas consolidou uma narrativa que naturalizou a violência política e projetou Bolsonaro como o representante de uma ruptura autoritária (BBC News Brasil, 2018).

tradicional e da crença em soluções simplistas para problemas complexos. A eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, insere-se nesse ambiente de crises múltiplas, das quais podemos destacar: o desamparo social, ampliado pelas medidas de austeridade mais radicais do governo Temer; o descrédito das instituições democráticas e da política tradicional, resultantes de fatores intencionalmente elaborados pela Operação Lava Jato e pelo impedimento da presidente Dilma Rousseff; e consequente o enfraquecimento do pacto constitucional de 1988, com a fragilização da economia e dos programas sociais de governo. Estes e outros fatores até aqui abordados, com especial destaque para esta “afinidade estrutural entre os governos Temer e Bolsonaro”⁷⁹ produziram um terreno fértil para o avanço de um projeto político que buscava uma real ruptura do Estado Democrático brasileiro.

A retórica⁸⁰ eleitoral do então candidato Bolsonaro, foi pautada em três eixos centrais: a demonização da política tradicional, a promessa de “combate à corrupção” e a defesa de valores conservadores que se colocavam como contraponto ao ideário pluralista da Constituição de 1988. Tais discursos foram acompanhados por uma promessa de reformas econômicas radicais, que aprofundariam o receituário neoliberal herdado do governo Temer.

A vitória de Bolsonaro simbolizou não apenas uma alternância de poder, regra precípua de uma democracia, mas a ascensão de um projeto antissocial, norteado pela promessa de desmonte das políticas públicas de proteção, e antidemocrático, caracterizado pelas constantes ameaças às instituições e à própria noção de cidadania. Esse será o ponto de partida de uma gestão que,

⁷⁹ A vitória de Jair Bolsonaro não deve ser interpretada apenas como um acidente político, mas como a consolidação de forças que vinham preparando o terreno para a ascensão de um projeto autoritário de poder. Nesse sentido, observa Ricardo Antunes, que há uma afinidade estrutural entre os governos Temer e Bolsonaro na condução de reformas que convergem para a corrosão dos direitos sociais: de um lado, a Reforma Trabalhista de 2017, que institucionalizou o trabalho intermitente, a terceirização irrestrita e múltiplas modalidades precárias de contratação; de outro, a proposta de Reforma da Previdência encaminhada por Bolsonaro e Paulo Guedes, que, inspirada no modelo chileno, transfere integralmente aos trabalhadores os riscos da velhice e da incapacidade laboral. Segundo o autor, trata-se de um mesmo projeto neoliberal que, sob a retórica de modernização e responsabilidade fiscal, desconstitui os fundamentos da Constituição de 1988 e intensifica a desigualdade estrutural no país (Antunes, 2019).

⁸⁰ Ao examinarem a campanha presidencial de Bolsonaro a partir da retórica populista empregada pelo candidato em seu discurso, os professores Samuel Mateus e Renan Mazzola chamam a atenção para a constante demonização dos adversários, a construção de dicotomias rígidas e o uso sistemático de metáforas estigmatizantes e de virulência verbal (Mateus; Mazzola, 2023). b

nos anos seguintes, radicalizaria a desconstitucionalização dos direitos sociais e abriria espaço para uma inédita erosão democrática no Brasil.

7.1. Autoritarismo neoliberal: o desmonte social como método de poder

O governo Bolsonaro (2019-2022) se construiu a partir da ideia de que a Constituição de 1988 deveria ser reinterpretada em chave minimalista, reduzindo sua densidade normativa em matéria social e esvaziando seu potencial transformador. Trata-se da fusão entre a austeridade liberal, implementada mais fortemente a partir de 2016, e práticas de governo com viés autoritário. Essa junção não foi acidental, ela corresponde a uma lógica política que se consolidou em diversos países da periferia capitalista, onde os ajustes econômicos se impõem à custa do enfraquecimento institucional e do esvaziamento dos direitos sociais. Destarte, o declínio dos direitos sociais está interligado ao enfraquecimento da democracia, não como mera coincidência, mas como projeto elementos interconectados que fazem parte de um desenho político estrutural da racionalidade neoliberal.

A versão excepcionalmente rarefeita da democracia que o neoliberalismo tolera é assim apartada da liberdade política, da igualdade política, do compartilhamento de poder entre cidadãos, da legislação voltada para o bem comum, das culturas de participação e de qualquer noção de interesse público que vá além da proteção às liberdades e à segurança individuais (Brown, 2019, p. 77).

Ao analisarmos o caso brasileiro, a austeridade já estava institucionalizada desde 2016, mostrando sua face de maneira mais explícita com a Emenda Constitucional nº 95/2016, que congelou por vinte anos os gastos sociais da União, representando até então a maior ruptura com o pacto constitucional de 1988. Entretanto, o governo Bolsonaro conseguiu ir além, não apenas aprofundou esse paradigma como lhe conferiu um caráter político-ideológico radical com viés antidemocrático⁸¹.

⁸¹ Esse entrelaçamento de neoliberalismo e autoritarismo no Brasil não deve ser visto apenas como um desvio ou caso isolado, mas como parte de uma tendência global de regressão democrática. Em diversos países, da América Latina à Europa Oriental, a imposição de políticas neoliberais veio acompanhada de práticas de erosão institucional, redução do espaço de contestação social e fortalecimento de lideranças personalistas. No caso brasileiro, Bolsonaro

Ao justificar cortes orçamentários na saúde, na educação e na assistência social como imperativos técnicos e inevitáveis, o governo Bolsonaro naturalizou o discurso de que os direitos sociais são obstáculos ao desenvolvimento/crescimento econômico. Essa retórica, entretanto, vinha sempre acompanhada de uma prática autoritária que buscava deslegitimar qualquer forma de contestação⁸² a essas políticas, fosse por parte da sociedade civil, dos movimentos sociais, das universidades ou mesmo de instituições de controle.

O desmonte dos direitos fundamentais sociais no governo Bolsonaro foi marcado por um conjunto de escolhas políticas econômicas que tiveram como premissa base uma concepção fiscalista e restritiva do papel do Estado, que dava forma e estrutura a Emenda Constitucional 95/2016. Como exemplo deste panorama de devastação podemos lembrar da agenda 3D (Desindexar, Desvincular, Desobrigar) do então ministro da Economia, Paulo Guedes, que longe de ser uma mera limpeza na máquina pública, ou um “choque de gestão”, representavam um ataque direto aos direitos sociais consagrados na Constituição Federal de 1988, uma reengenharia do Estado com profundo impacto fiscal e social, com consequências particularmente mais severas para os cidadãos brasileiros mais pobres (Andretta, 2019).

Nas regras de Guedes, o primeiro “D” dizia respeito a “desindexar”, que além de congelar salários e benefícios; tratava-se de quebrar a lógica de correção monetária automática; o segundo “D” era de “desvincular”, eliminando as regras constitucionais que garantem um piso mínimo de investimento em áreas como saúde e educação, subordinando esses direitos à disponibilidade orçamentária discricionária, a pregação que se fazia era sobre a necessidade de se libertar das amarras orçamentárias constitucionais e legais; e o terceiro “D” era de “desobrigar”, promovendo uma ampla revisão de normas tributárias, trabalhistas e ambientais para reduzir custos e burocracia para o setor privado (Scaff, 2019).

representou a radicalização desse fenômeno: um governo que, ao mesmo tempo em que prometia liberar as forças de mercado, tratava os direitos sociais e a própria democracia como entraves a serem superados. Esse arranjo revela profundas afinidades com a razão neoliberal descrita por Wendy Brown (2019).

⁸² Podemos dizer que a austeridade, nesse contexto, deixou de ser uma medida de ajuste para se converter em dispositivo de controle social (Rossi; Dweck; Oliveira, 2018).

No conjunto, a agenda neoliberal transfere os riscos econômicos do Estado para a população e condicionava os direitos sociais a uma lógica de austeridade fiscal. Com base nesse projeto, o governo Bolsonaro promoveu um desmonte ativo e anunciado de políticas sociais estratégicas, especialmente habitação, saneamento, educação e ciência, reforçando a ideia de que o enfraquecimento do orçamento público nessas áreas traduz-se em retrocesso na proteção social e na promoção de direitos fundamentais.

Se pode dizer que um dos eixos centrais do desmonte social do governo Bolsonaro foi o ataque aos programas de transferência de renda e à assistência social, como é o caso do Programa Bolsa Família, que foi submetido a um processo de esvaziamento e desconfiguração que ameaçou sua efetividade e continuidade. A incerteza sobre sua renovação, a politização de seu nome para "Auxílio Brasil" – sem uma contrapartida clara de fortalecimento institucional – e a falta de transparência nos critérios de elegibilidade, são evidências de um processo de desmonte por ambiguidade e abandono (Tomazini, 2023, p. 82-86).

Paralelamente, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), garantia vital para idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade, também foi alvo de tentativas de desmantelamento durante o período Bolsonaro, onde algumas propostas legislativas e medidas administrativas buscaram restringir o acesso ao benefício, seja através da alteração dos critérios de elegibilidade, seja pela tentativa de vincular seu valor a um piso inferior ao salário mínimo, medida que representaria um retrocesso direto na proteção social constitucionalmente estabelecida (Maia, 2023, p. 110-115).

O desmonte era estrutural, e isto pode ser demonstrado ao passo que a base de dados que sustenta essas políticas sociais, o Cadastro Único, também sofreu com a desmobilização de suas capacidades estatais, é o que apontam Denise do Carmo Direito, Natália Koga e Elaine Cristina Licio ao analisarem o esvaziamento técnico e operacional do sistema. Segundo as autoras, a falta de atualização, a desarticulação da rede de cadastradores e a fragilização da gestão do cadastro comprometeram a capacidade do Estado de identificar e alcançar a população mais vulnerável, minando a eficácia de toda a rede de proteção social (Direito; Koga; Licio, 2023, p. 45).

Entretanto, o desmonte neoliberal não se limitou à renda e à assistência, mas atingiu também direitos fundamentais ligados à identidade, cultura e

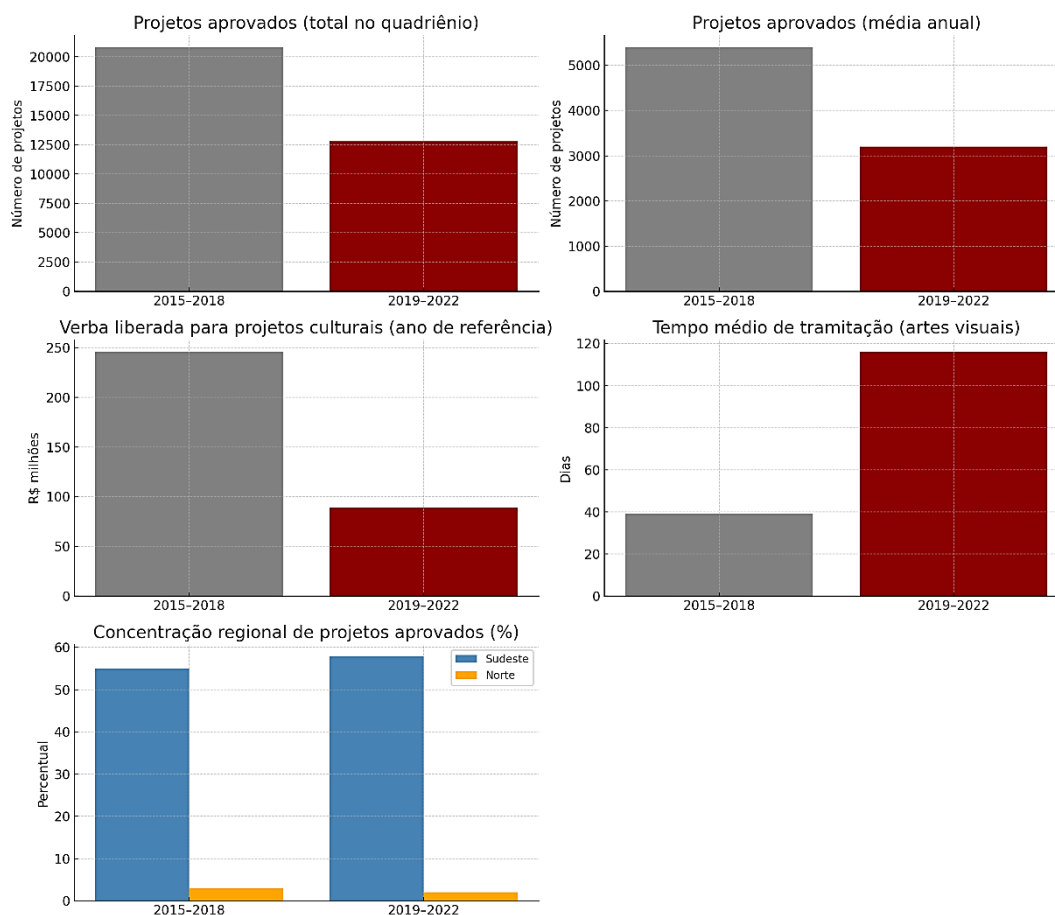
produção. Nesta senda, Tokarski et al. (2023) traçam a trajetória das políticas para mulheres em estudo intitulado “de política pública à ideologia de gênero: o processo de (des)institucionalização das políticas para as mulheres de 2003 a 2020”, descrevendo um processo de “(des)institucionalização” que culminou no governo Bolsonaro. As autoras sustentam que houve uma transformação discursiva que relegou tais políticas à condição da chamada “ideologia de gênero”, resultando na extinção de secretarias, no congelamento de recursos e no abandono de planos nacionais, o que representou um retrocesso na agenda de igualdade de gênero no país (Tokarski et al., 2023, p. 340-345).

De forma análoga, as políticas culturais foram também severamente impactadas, através de verdadeiro desmonte das políticas culturais federais⁸³. Como reflexo deste projeto o que tivemos foi a extinção do Ministério da Cultura, a paralisação dos mecanismos de financiamento via leis de incentivo, o esvaziamento de conselhos participativos e o abandono de políticas para setores como o audiovisual e o patrimônio histórico. Esse processo pode ser caracterizado como um projeto de desconstrução simbólica que visava apagar memórias e identidades plurais (Silva; Hueb; Moreira, 2023, p. 375).

Ao analisarmos alguns dados apresentados pela Revista Piauí, referentes a Lei Rouanet, é possível visualizar como a política cultural transcendeu a retórica hostil e materializou-se em um eficiente desmonte operacional. A queda de mais de um terço no número de projetos aprovados entre 2019 e 2021, em comparação com o triênio anterior, não foi um evento casual, mas o resultado de uma sistemática depuração ideológica implementada pelo Ministério da Cidadania do governo Bolsonaro, conforme se demonstra no compilado de gráficos abaixo:

⁸³ Como exemplo da aversão à cultura nacional, podemos apontar a declaração do então presidente Jair Bolsonaro, qualificando a Lei Rouanet como “desgraça” e a drástica redução da captação de R\$ 60 milhões para R\$ 1 milhão. Estando inserido no contexto de um projeto de governo sistematicamente hostil à cultura e à memória nacional. Fonte: EXAME. Bolsonaro chama Lei Rouanet de ‘desgraça’ e reduz captação a R\$ 1 mi. 19 ago. 2021. Disponível em: <https://exame.com/brasil/bolsonaro-chama-lei-rouanet-de-desgraca-e-reduz-captacao-a-r-1-mi/>

Gráfico 15 – Painel consolidado do estrangulamento institucional da política cultural Federal 2015 a 2022



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Braga; Gorziza; Buono (2022).

Durante os governos Dilma e Temer (2015–2018), a política cultural via Lei Rouanet manteve certa estabilidade: cerca de 20,8 mil projetos aprovados no quadriênio, com média de 5,4 mil por ano, e recursos liberados que chegaram a R\$ 245,5 milhões em 2018. Já sob Bolsonaro (2019–2022), esse cenário sofreu uma ruptura: o número de projetos caiu para 12,8 mil no período (redução de quase 40%), e a verba liberada despencou 63%, ficando em apenas R\$ 89,5 milhões em 2022. O contraste evidencia uma mudança de orientação política, marcada pelo esvaziamento do financiamento cultural.

Outro fator importante a ser analisado é que além da queda numérica e orçamentária, o processo tornou-se mais lento e burocrático. O tempo médio de tramitação de projetos de artes visuais praticamente triplicou, passando de 39 dias, em 2018, para 116 dias em 2022, o que compromete a viabilidade de muitas iniciativas. Esse entrave administrativo funcionou como um filtro

adicional, restringindo ainda mais o acesso a recursos. Em paralelo, outro importante fator de desestruturação foi a concentração regional que se agravou, uma vez que 57,8% das aprovações ficaram no Sudeste e 25,4% no Sul em 2022, enquanto o Nordeste e o Centro Oeste ficaram com 9,7% e 5%, respectivamente, já o Norte recebeu apenas 2%, acentuando desigualdades regionais históricas no setor cultural (Braga; Gorziza; Buono, 2022).

Os dados revelam, portanto, que não se tratou apenas de austeridade fiscal ou contingências econômicas, mas de uma opção política deliberada de enfraquecer a política cultural federal. Entretanto, a reportagem chama a atenção para o fato de que, enquanto a cultura recebia menos recursos e enfrentava mais obstáculos, o governo destinava valores muito superiores, como os R\$ 7 bilhões em emendas de relator liberados em poucos meses de 2022 a outras prioridades de cunho político-eleitoral.

O resultado foi um processo de estrangulamento institucional da cultura, com impactos diretos na diversidade artística, na vitalidade das produções regionais e na capacidade do país de sustentar seu ecossistema cultural de forma plural e democrática. Assim, ao substituir critérios técnicos por avaliações subjetivas de improcedência e inadequação, o governo Bolsonaro burocratizou o acesso aos recursos, transformando o mecanismo de fomento em um instrumento de censura e restrição, que suprimiu financeiramente a produção cultural plural e fragilizou a diversidade do setor artístico nacional (Braga; Gorziza; Buono, 2022).

Como se sabe, a retórica oficial do governo Bolsonaro (2019-2022) frequentemente se ancorou na defesa de um suposto rigor fiscal e na necessidade de redução de gastos públicos, apresentando tais medidas como técnicas e neutras. No entanto, ao realizarmos uma análise mais aprofundada, nas medidas que impactaram na desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar, revela-se que a prática governamental ia além desse discurso, configurando um projeto político deliberado de desestruturação do Estado e de desmonte de políticas sociais consolidadas.

Em se tratando de políticas agrárias, em especial a agricultura familiar, esse projeto torna-se particularmente visível. A desarticulação neste setor foi multidimensional e heterogênea, envolvendo o desmantelamento de

instrumentos de crédito, como o Pronaf, a fragilização da assistência técnica e a desarticulação de programas de comercialização, como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos). Esse conjunto de medidas privilegiou o agronegócio exportador em detrimento da agricultura familiar, aprofundando desigualdades no campo e ameaçando a segurança alimentar (LEITE et al., 2023, p. 400-405).

Sob o véu da austeridade, operava-se uma reengenharia do Estado que suprimia capacidades institucionais históricas e reorientava prioridades, com impactos profundos na segurança alimentar e no desenvolvimento rural. É o que demonstra o estudo do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura da Fundação Heinrich-Böll. Segundo o estudo, o governo Bolsonaro intensificou o desmonte das políticas voltadas para a agricultura familiar, aprofundando estratégias iniciadas no governo Temer. Uma das principais ações foi a extinção de institucionalidades participativas, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), por meio do Decreto nº 9.759/2019. De acordo com texto, essa medida suprimiu espaços que permitiam o monitoramento e aperfeiçoamento de programas essenciais, fragilizando a governança democrática e o diálogo com a sociedade civil (GRISA et al., 2022, p. 25 - 27).

Um ponto central do desmonte foi a drástica redução de recursos, que conforme demonstrado pelos dados do estudo, em 2019 o PAA atingiu seu menor orçamento desde 2004, com aproximadamente R\$ 157,9 milhões executados, contrastando com os R\$ 839,2 milhões aplicados em 2012, por exemplo. Na mesma linha, a Medida Provisória nº 1.061/2021, convertida na Lei nº 14.284/2021, revogou o PAA e o substituiu pelo Programa Alimenta Brasil, em um movimento que pode ser caracterizado como "desmantelamento por inefetividade", no qual a extinção formal é evitada, mas a política é esvaziada por meio da redução de intensidade e da dependência de emendas parlamentares (GRISA et al., 2022, p. 30-34).

Entender os mecanismos de desmonte financeiro e compreender como a retração deliberada de recursos se converteu em um processo sistemático de erosão das capacidades estatais e de enfraquecimento dos direitos sociais, é caminho necessário para a compreensão de como o governo Bolsonaro intensificou tal trajetória, convertendo a contenção fiscal em instrumento político de retração democrática.

Um dos casos mais emblemáticos desse desmonte ativo foi o da política habitacional, onde o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), que havia alcançado R\$ 35,99 bilhões em recursos liquidados entre 2012 e 2015, sofreu queda abrupta no ciclo seguinte, reduzindo-se para R\$ 19,4 bilhões. O governo Bolsonaro não apenas manteve essa tendência de redução, como a intensificou, no PPA 2020–2023, a intenção de destinar apenas R\$ 11,2 bilhões ao programa, ou seja, 57,8% do liquidado no quadriênio anterior. Esse encolhimento é acompanhado da substituição simbólica do MCMV pelo Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), cuja formatação reforçou a lógica de focalização e de diminuição do alcance social. Enquanto no ciclo 2012–2015 previa-se a entrega de 2,4 milhões de moradias, e no PPA 2016–2019 o objetivo ampliou-se para 3 milhões, o atual PPA reduziu a meta para 1,38 milhão, ou seja, menos da metade (Couto; Rech, 2023, p. 458 - 461).

Como se percebe, o desmonte de programas habitacionais revela um padrão político mais profundo, uma vez que, ao restringir recursos e metas, o governo esvaziou o potencial redistributivo de uma das principais políticas sociais da Constituição de 1988, fragilizando a capacidade de atender as camadas mais vulneráveis da população urbana⁸⁴.

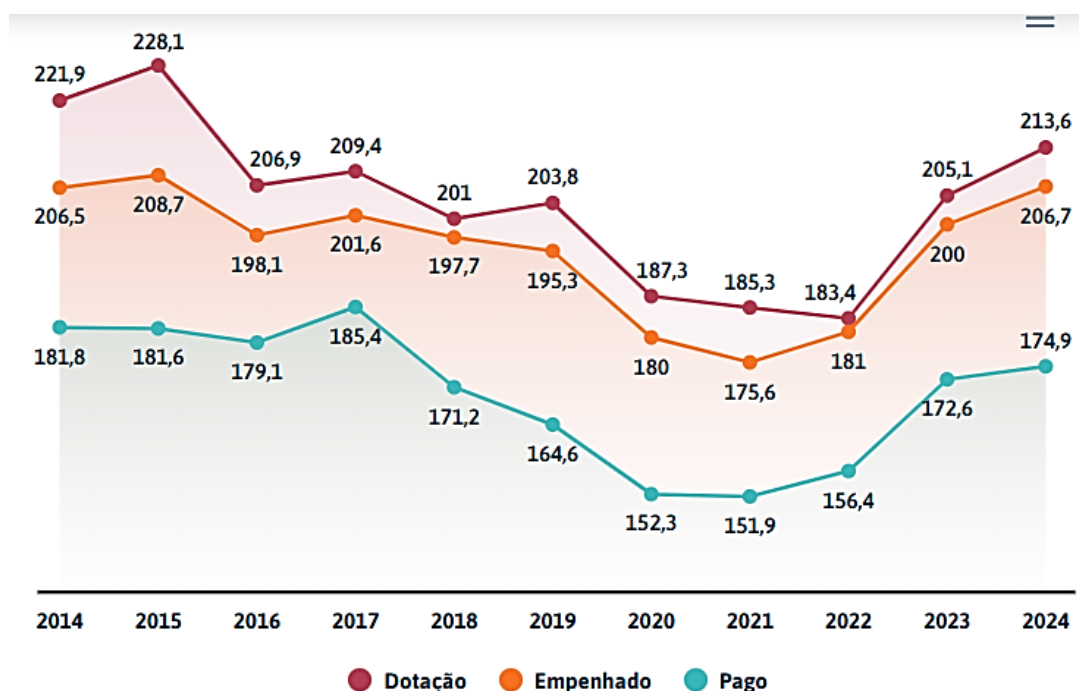
Nesta metodologia de destruição, ainda podemos destacar a dissolução do Ministério das Cidades, incorporado ao Ministério do Desenvolvimento Regional, que simboliza ainda mais esse processo de enfraquecimento institucional. O Ministério das Cidades, que desde 2003 atuava como eixo articulador das políticas urbanas e habitacionais, sua extinção resultou em fragmentação administrativa e perda de capacidade de coordenação federativa. Paralelamente, houve a desarticulação de conselhos de participação popular, instâncias fundamentais para o controle social e a deliberação democrática das prioridades urbanas, o que produziu uma ruptura com o modelo participativo

⁸⁴ Importante destacar que o direito social à moradia, previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988, figura como elemento essencial da ordem social, trata-se, pois, de um direito que, além de assegurar dignidade, fundamento do Estado brasileiro, garante condições mínimas de cidadania e inclusão. Entretanto, o desmonte orçamentário da política habitacional promovido pelo governo Bolsonaro — especialmente com a redução drástica de recursos do Programa Minha Casa Minha Vida e sua substituição pelo Casa Verde e Amarela — implicou não apenas a diminuição da capacidade estatal de atender à população mais vulnerável, mas também a erosão material de um direito constitucional fundamental, fragilizando ainda mais o pacto de 1988 e comprometendo uma das bases estruturais da função social do Estado.

consagrado na Constituição de 1988. Tal processo não apenas enfraqueceu a transparência e a *accountability*, mas também esvaziou a construção coletiva de soluções para o déficit habitacional, deslocando o foco para instrumentos de viés mercadológico e restrito⁸⁵.

No plano da educação as práticas não foram apenas contingenciais, mas uma estratégia sistemática de enfraquecimento a nível nacional. Os cortes orçamentários, com destaque para bloqueios e redução real de gastos em investimentos, comprometeram a infraestrutura escolar, a manutenção, os programas complementares e a expansão do atendimento. Uma retração orçamentária estrutural que reverberou no aumento da desigualdade educacional, sobretudo para regiões mais pobres e populações vulneráveis que dependem integralmente da escola pública. Isso pode ser percebido a partir da análise dos dados do Gráfico 16.

Gráfico 16 – Orçamento total do Ministério da Educação (MEC) – em bilhões de reais



Fonte: Todos Pela Educação. Anuário Brasileiro da Educação Básica 2025.

⁸⁵ A política urbana esteve à deriva durante o governo Bolsonaro, fenômeno que, aliado à redução de recursos, consolidou um quadro de regressão institucional e material do direito social à moradia. Ver: CARTACAPITAL. **Com o governo Bolsonaro, política urbana está à deriva.** CartaCapital, 22 set. 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/com-o-governo-bolsonaro-politica-urbana-esta-a-deriva/>

O gráfico 16 mostra três cenários em relação ao orçamento geral do MEC entre os anos de 2014 e 2024, sendo: dotação orçamentária, valores empenhados e valores pagos. Entre 2014 e 2016, os valores se mantêm relativamente estáveis, mas a partir de 2017, no governo Temer, já se observa uma tendência de queda, que pode ser associada ao impacto inicial da Emenda Constitucional nº 95/2016 (Teto de Gastos).

Já no período de 2019 a 2021, correspondente ao governo Bolsonaro, o quadro se agrava, uma vez que o orçamento pago pelo MEC caiu sucessivamente, atingindo valores inferiores aos registrados em 2015. Neste aspecto, é importante destacar que, mesmo com dotações orçamentárias autorizadas, a execução efetiva foi reduzida, revelando contingenciamentos frequentes e falta de prioridade política para a área educacional.

Desse modo, os dados do anuário permitem diagnosticar um duplo desmonte: o governo Temer (2016-2018), institucionalizou a austeridade com o Teto de Gastos, criando a base para o encolhimento estrutural do financiamento educacional; o governo Bolsonaro (2019-2022) aprofundou a instabilidade com cortes, contingenciamentos e falta de prioridade, o que resultou em retrocesso na capacidade de garantir qualidade e equidade da educação. Mesmo havendo uma leve recuperação em 2022, ainda muito aquém dos patamares de 2014 e 2015, o que se demonstra é uma continuidade e ampliação das políticas de desmonte social.

7.2. Crise provocada: do declínio dos direitos fundamentais sociais a derrocada democrática

David Harvey (2014) aponta que a centralidade do indivíduo como fundamento da lógica neoliberal reconfigura a própria concepção de cidadania, deslocando o foco da construção coletiva de instituições democráticas para a proteção de direitos atomizados⁸⁶. Tal deslocamento fragiliza a dimensão

⁸⁶ A expressão “direitos atomizados” pode ser entendida como uma crítica ao modo como o neoliberalismo ressignifica a noção de direitos. No lugar de serem concebidos como conquistas coletivas, ligadas a uma base comunitária e voltadas à efetivação de condições sociais de igualdade (educação, saúde, trabalho, previdência, moradia etc.), os direitos passam a ser tratados de forma individualizada, fragmentada e isolada, como se cada sujeito fosse um “átomo”

substantiva da democracia, que depende da igualdade material e das solidariedades sociais como condições de possibilidade. Nesse sentido, as reformas neoliberais, ao privilegiarem a lógica da concorrência individual e do mercado, produzem um ambiente em que o princípio democrático da igualdade perde centralidade, substituído pela defesa de interesses privados.

Outro ponto que se destaca neste processo é a prevalência da via judicial sobre a via parlamentar, o que para o autor esvazia o espaço da política representativa, transferindo para instâncias judiciais, muitas vezes capturadas por interesses de classe, a resolução de conflitos sociais. Esse processo contribui para um enfraquecimento do Parlamento enquanto *locus* de deliberação democrática, reforçando a ideia de que as reformas neoliberais corroem não apenas direitos sociais, mas também as próprias estruturas de participação e decisão coletiva (Harvey, 2014, p. 190).

Neste sentido, trazendo o debate para a realidade brasileira, e a partir do mapeamento do declínio dos direitos fundamentais sociais apresentado até aqui, é permissivo compreender o desmonte estrutural como prática política que associa austeridade fiscal seletiva a um projeto de enfraquecimento dos direitos sociais e consequente declínio democrático. Tendo em vista que, ao fragilizar políticas sociais de habitação, educação, trabalho, previdência, assistência social e outras, os governos de direita, orientados por uma ideologia neoliberal e marcados por um viés autoritário, com destaque especial para Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022,) não apenas restringiram direitos, mas também reduziram os espaços públicos de manutenção e estabilização da democracia.

Sob a retórica da responsabilidade fiscal, o Estado brasileiro tem reiterado práticas que concentram recursos em grupos econômicos e burocráticos bem articulados, ao mesmo tempo em que impõem severas restrições às políticas sociais universais. Essa contradição revela o caráter seletivo da austeridade: enquanto as áreas voltadas à habitação, educação, saúde, assistência e previdência sofrem com contingenciamentos orçamentários, o topo da pirâmide estatal, composto por elites políticas, empresariais e do funcionalismo, mantém intocados seus benefícios, incentivos e regimes excepcionais de remuneração.

autônomo no mercado. Isso se assemelha ao discurso de meritocracia, muito usado por aqueles que defendem o processo neoliberalizante.

A austeridade, portanto, não é neutra, ela institucionaliza o privilégio, ao definir quem suportará o ônus do ajuste e quem permanecerá protegido por ele. Isso pode ser claramente percebido na obra de Bruno Carazza ao destacar justamente a seletividade das reformas neoliberais tendo em vista que elas foram incapazes de enfrentar os privilégios mais onerosos e consolidados no interior da máquina pública. O foco das reformas recaiu sobre a flexibilização de direitos da base do funcionalismo e sobre a ampliação da terceirização, enquanto as verdadeiras distorções remuneratórias, concentradas nas carreiras de elite do Judiciário, Ministério Público e do alto escalão do Executivo, permaneceram intocadas. O autor evidencia, por exemplo, que, enquanto se discutia a PEC 32/2020, "93% dos magistrados brasileiros tiveram um rendimento médio mensal superior aos subsídios dos ministros do STF no ano de 2023", e que pagamentos a título de "penduricalhos" a este grupo saltaram de R\$ 5,7 bilhões em 2019 para R\$ 8,2 bilhões em 2023 (CARAZZA, 2024, p. 34-47).

Temos assim um modelo estrutural institucionalizado, onde a erosão orçamentária das políticas sociais estratégicas, somada a manutenção e ampliação de privilégios à poucos, resulta em um dos principais fatores da corrosão do pacto democrático e social delineado pela Constituição de 1988. O que se vê é o Estado brasileiro operando como mecanismo de reprodução de privilégios, e não como instrumento de correção das assimetrias sociais.

[...] A fusão de elites econômicas e políticas cria as condições para que a máquina estatal oriente suas ações para o benefício dos ricos, não só por meio das políticas macroeconômicas ou de infra-estrutura e investimento, mas, também, pelo uso de políticas sociais que não têm caráter distributivo. Isto se evidencia não só nas desigualdades resultantes de um modelo de desenvolvimento regionalmente segmentado como também no perfil concentrador da maior parte dos gastos sociais (Medeiros, 2005, p. 265).

O desmonte social é realizado como projeto de poder, com destaque especial para as reformas dos governos Temer e Bolsonaro, e deve ser interpretado como parte de uma estratégia de desconstitucionalização material dos direitos sociais, na medida em que, mesmo preservando formalmente os dispositivos constitucionais, como é o caso alegado na reforma trabalhista de que não houve alterações nos direitos constitucionais dos trabalhadores, mas esvaziou-se a sua eficácia real por meio da redução deliberada de recursos e

novas interpretações judiciais. Trata-se, portanto, de um processo de regressão democrática operado pela via fiscal, em que o orçamento se converteu em arena privilegiada para a desconstrução do Estado Social e manutenção do projeto histórico de concentração de poder e exclusão social.

Dessa forma, partindo do pressuposto de que a efetividade dos direitos sociais constitui condição indispensável para a inclusão política e para o exercício pleno da cidadania substantiva, torna-se inevitável questionar as consequências do seu enfraquecimento sobre a própria ordem democrática.

Ora, se o acesso aos direitos sociais é o que concretiza a igualdade material e sustenta a legitimidade participativa do Estado, o declínio desses direitos, configurado como projeto político de retração das garantias sociais, indica mais do que uma crise de políticas públicas, revela um processo de erosão democrática, em que a cidadania é progressivamente esvaziada de conteúdo e reduzida à mera formalidade. Resta, portanto, investigar em que medida a democracia brasileira foi comprometida pela regressão social observada nas últimas décadas e quais mecanismos institucionais têm contribuído para essa transformação.

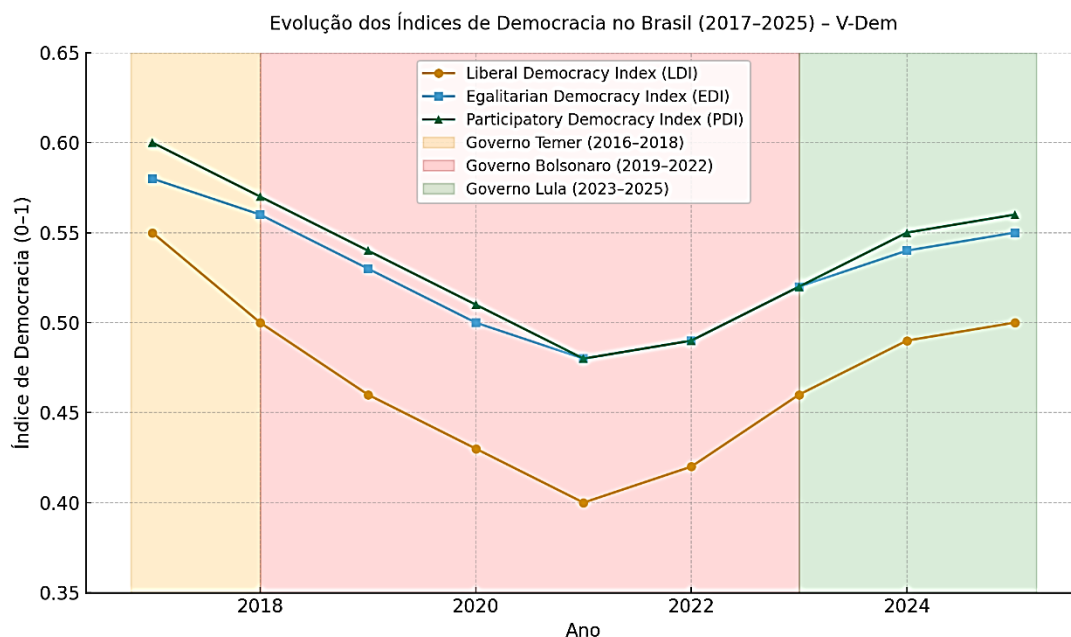
No intuito de demonstrar a regressão democrática vivenciada no Brasil, com especial recorte para o período de 2017 a 2025, iremos utilizar índices internacionais de democracia que não se restrinjam à dimensão formal (realização de eleições), mas também que captem aspectos substanciais, como liberdades civis, igualdade política e direitos sociais. De início será usado o V-Dem - *Varieties of Democracy* da Universidade de Gotemburgo - Suécia, que mede a democracia em cinco dimensões⁸⁷: eleitoral, liberal, participativa, deliberativa e igualitária.

Com base na análise integrada dos Relatórios da Democracia V-Dem de 2017 a 2025, é possível delinear uma trajetória consistente de declínio democrático no Brasil e, ao mesmo tempo, identificar os indicadores que

⁸⁷ O Projeto V-Dem avalia mais de 600 atributos organizados em cinco dimensões principais: Liberal Democracy Index (LDI); *Egalitarian Democracy Index* (EDI); *Participatory Democracy Index* (PDI); *Deliberative Democracy Index* (DDI); *Electoral Democracy Index* (EDI). Para o objetivo aqui pretendido, relacionar o enfraquecimento dos direitos sociais ao processo de erosão democrática, acredita-se que os índices *Egalitarian* e *Participatory* são particularmente úteis, pois medem a igualdade substantiva e a inclusão política, dimensões diretamente afetadas por políticas de austeridade, retração de direitos e exclusão social.

permitem representar empiricamente essa variação ao longo do período correspondente à gestão Temer (2016–2018), à autocratização sob Bolsonaro (2019–2022) e à parcial recuperação institucional recente a partir do governo Lula 3 (2023–2025), como se observa no Gráfico 17.

Gráfico 17 – Evolução dos índices de democracia no Brasil (2017-2025)



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos Relatórios de Democracia do V-Dem (*Varieties of Democracy*) – de 2017 a 2025

Os relatórios do *Varieties of Democracy* já registravam sinais de declínio democrático no Brasil, a partir de 2017, classificando o país entre aqueles em “autocratização inicial”, marcada pelo enfraquecimento de freios institucionais e ataques à liberdade de expressão (V-Dem, 2017, p. 10–13). Em 2018, ano de polarização eleitoral extrema, o Democracy Report apontou a acentuação da crise de representatividade e da confiança pública nas instituições, destacando que a deterioração democrática estava associada à deslegitimação da política e à ascensão de discursos antiliberais (V-Dem, 2018, p. 17–19).

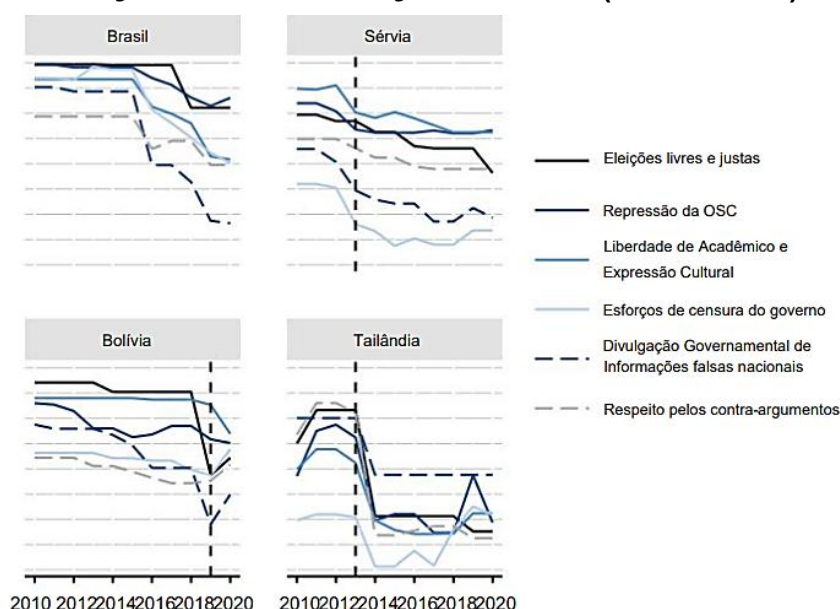
O relatório de 2019 consolidou essa tendência, incluindo o Brasil na chamada “terceira onda de autocratização”⁸⁸, caracterizada por ataques

⁸⁸ O *V-Dem Democracy Report 2019* revela que, ao se considerar o peso populacional dos países, a regressão democrática global tornou-se muito mais evidente naquele ano. Embora o número total de democracias ainda superasse o de regimes autoritários, o nível médio de

sistemáticos à imprensa, à oposição e à autonomia judicial, elementos que contribuíram para o rebaixamento do país no *Liberal Democracy Index* (V-Dem, 2019, p. 9–15). Em 2020, o cenário agravou-se e o Brasil passou a figurar entre as 24 nações com declínio democrático mais severo, em razão da instrumentalização da pandemia para restringir direitos e silenciar vozes críticas. (V-Dem, 2020, p. 13–18).

O relatório de 2021, significativamente intitulado *Autocratization Turns Viral*, destacou o pior desempenho do Brasil desde 1988, com queda acentuada das liberdades civis e do pluralismo midiático, apontando o país como um dos casos mais emblemáticos de erosão democrática na América Latina e no mundo (V-Dem, 2021, p. 10–15).

Figura 3 – Evolução da autocratização no Brasil (2010 a 2020).



Fonte: *Democracy Report 2021*, p.22.

Em 2022, entretanto, observou-se leve melhora nos indicadores, especialmente nos índices igualitário e participativo, o que o relatório interpretou

democracia vivido pelo cidadão comum no mundo retrocedeu aos patamares observados no início da década de 1990. Esse declínio seria resultado da autocratização de grandes e populosas nações — como Brasil, Índia, Turquia, Ucrânia e Estados Unidos — que, ao perderem qualidade democrática, impactam fortemente a média global. Assim, o relatório aponta que desde 2010 há um enfraquecimento progressivo das instituições e liberdades políticas, caracterizando uma “terceira onda de autocratização” que não se manifesta por rupturas abruptas, mas por erosões graduais dentro das próprias democracias.

como reação institucional e social diante das eleições gerais, resultado da atuação do Tribunal Superior Eleitoral - TSE e de mobilizações em defesa da democracia⁸⁹ (V-Dem, 2022, p. 14–16). O Democracy Report 2023 identificou o Brasil entre os países que, após um ciclo autoritário, demonstravam resistência democrática, com reabertura parcial do espaço cívico e retomada de políticas inclusivas (V-Dem, 2023, p. 9–12).

Em 2024, a edição em língua portuguesa intitulada “A Democracia a Ganhar e a Perder nas Urnas”, destacou que o Brasil experimentava recomposição institucional, mas ainda enfrentava riscos estruturais derivados da desigualdade social e da polarização política (V-Dem, 2024, p. 21–23). Por fim, o *Democracy Report 2025* concluiu que, embora o país apresente tendência de recuperação democrática, ainda não recuperou os níveis de 2015, permanecendo classificado como uma democracia com falhas estruturais, em virtude da baixa igualdade material e da persistente erosão social (V-Dem, 2025, p. 12–22).

Entre os quatro países onde a autocratização foi interrompida e revertida antes do colapso democrático, a autocratização do Brasil começou em 2016, após a destituição da antiga presidente, Dilma Rousseff. No meio da instabilidade e da polarização social, o populista de direita Jair Bolsonaro foi eleito presidente em 2018. Seguiram-se ataques aos meios de comunicação social, tentativas de enfraquecer as eleições, e conflitos com o poder legislativo e o poder judicial. A autocratização foi travada e invertida quando o candidato da oposição Luis Inácio “Lula” da Silva derrotou Bolsonaro nas urnas em 2022. A democracia recuperou, mesmo que não totalmente, para níveis anteriores (V-Dem, 2025, p. 36).

Os dados do *Varieties of Democracy* (V-Dem) revelam que o Brasil experimentou, entre 2017 e 2021, uma trajetória de reversão democrática

⁸⁹ O Relatório da Democracia 2022 registrou que, em vários países com autocratizações prolongadas, inclusive o Brasil, há momentos de leve recuperação técnica dos índices nos anos eleitorais devido à reação institucional das forças democráticas e à mobilização social que precede as eleições gerais. Essa inflexão reflete a resiliência de instituições eleitorais — notadamente o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Supremo Tribunal Federal (STF) —, juntamente com movimentos sociais, universidades e organizações de imprensa que intensificaram ações em defesa da democracia e mantiveram a integridade do processo eleitoral diante de ataques sistemáticos do Executivo. Essa resistência contribuiu para refrear temporariamente a deterioração das liberdades políticas e restaurar parcialmente a confiança em mecanismos de deliberação pública. Ou seja, o pequeno avanço de 2022, em relação ao patamar de 2018, deve ser interpretado como reação defensiva do sistema democrático — uma resistência institucional e social em meio à erosão, e não como efetiva recuperação das condições democráticas substantivas.

estrutural, na qual a deterioração dos índices expressou não apenas uma crise institucional, mas a corrosão progressiva dos fundamentos sociais da democracia. A regressão captada pelo V-Dem, particularmente no *Egalitarian Democracy Index* (Índice de Democracia Igualitária), coincide com o período de austeridade fiscal e desmonte de políticas públicas inaugurado pela Emenda Constitucional nº 95/2016 e aprofundado pela Reformas Trabalhista de 2017 e Previdenciária de 2019, além das outras medidas de desregulação e enfraquecimento dos direitos fundamentais sociais aqui tratadas, o que evidencia a relação direta entre desproteção social e erosão democrática.

Afinal, a efetividade dos direitos sociais é elemento constitutivo da legitimidade democrática, pois é por meio deles que se concretiza a igualdade material e a própria ideia de cidadania substantiva. No marco do Estado Democrático e Social de Direito, a democracia não se esgota no procedimento eleitoral, mas repousa na capacidade de o Estado assegurar condições materiais mínimas para o exercício da liberdade e da igualdade (Sarlet, 2007, p. 299-305).

A democracia não se resume à regra majoritária ou a procedimentos eleitorais, ela possui uma dimensão substantiva, vinculada à realização de valores como a dignidade da pessoa humana, a justiça social e a efetividade dos direitos fundamentais (Barcellos, 2011, p. 268-270). Assim, se pode dizer que os direitos fundamentais, e entre eles os direitos sociais, são dotados de uma eficácia integradora, capaz de dar unidade valorativa ao texto constitucional, de modo que a sua inefetividade representa um déficit de legitimidade e não apenas de aplicação. Nessa perspectiva, a democracia sem direitos sociais efetivos converte-se em uma estrutura formalmente participativa, porém socialmente excludente, o que rompe com o ideal de cidadania substantiva delineado pela Constituição de 1988.

A democracia só se consolida quando é capaz de promover a inclusão, a igualdade e a justiça social, sua fragilização ocorre, portanto, quando os direitos humanos de caráter prestacional são tratados como custos e não como garantias constitucionais. Quando tais direitos são negligenciados ou reduzidos à categoria de custos orçamentários, a própria base social da democracia é corroída. Os dados do V-Dem demonstram empiricamente essa inflexão, à medida que o Estado reduziu sua capacidade redistributiva, houve uma queda nos índices de democracia igualitária, refletindo a concentração de poder e a

retração do espaço público. Como se pode observar ao analisar os relatórios de democracia, o Brasil aparece, no período analisado pelo instituto, como Democracia Eleitoral⁹⁰, ou seja, o país até consegue manter eleições livres e competitivas, mas há uma fragilidade institucional provocada propositadamente para enfraquecer o regime democrático. O Relatório de 2019, por exemplo, apontou o Brasil como um dos casos emblemáticos da “terceira onda de autocratização”, marcada justamente pelo enfraquecimento do Estado de Direito, da independência do Judiciário e da liberdade de imprensa (V-Dem, 2019, p. 15–19).

A melhora que vemos se consolidando a partir de 2023 e 2024 (Gráfico 17), com a elevação gradual dos índices, reflete não um retorno imediato à democracia plena, mas a reação institucional e social de reconstrução dos espaços de cidadania. Tal processo ilustra como a reconstituição democrática exige a recuperação das condições materiais que tornam possível a dignidade humana. Essa retomada é visível, por exemplo, na reativação de conselhos participativos, na ampliação de programas sociais e na valorização do trabalho como princípio constitucional, medidas que atuam diretamente sobre os índices de igualdade e participação política.

Dessa forma, os dados do V-Dem confirmam, a hipótese central desta tese: o enfraquecimento dos direitos sociais não é apenas um fenômeno econômico ou jurídico, mas constitui um mecanismo de desdemocratização estrutural, pois atinge o núcleo axiológico do Estado Democrático e Social de Direito. A democracia não se sustenta na mera formalidade eleitoral, mas na capacidade de garantir os meios materiais da liberdade, a justiça distributiva e o reconhecimento da dignidade humana como fundamento do Estado brasileiro.

Essa linha de raciocínio corrobora com o que o pensamento de Chomsky ao observar que o neoliberalismo opera como uma racionalidade totalizante, onde segundo ele, tudo o que escapa à lógica mercantil é desvalorizado ou

⁹⁰ O cenário ideal democrático seria a chamada “Democracia Liberal”, que na concepção metodológica do *Varieties of Democracy Institute* (V-Dem), constitui o estágio mais avançado do regime democrático, caracterizado não apenas pela realização de eleições competitivas, mas pela preservação dos direitos civis, da separação de poderes e do controle efetivo do Executivo por meio de instituições independentes. Trata-se de uma democracia em que o voto é acompanhado por freios e contrapesos institucionais sólidos, imprensa livre, autonomia judicial e proteção das minorias contra eventuais abusos da maioria.

destruído. Desse modo, as instituições públicas, os direitos sociais e as práticas solidárias são vistas como distorções do mercado. Essa inversão ética conduz à naturalização da desigualdade e à internalização da competição como valor social. É assim que ao legitimar o egoísmo econômico como virtude, o neoliberalismo corrói as bases morais da democracia, que dependem de cooperação, empatia e reconhecimento recíproco (Chomsky, 1999, p. 13-16).

Ao capturar o Estado e moldar a cultura social, o projeto neoliberal transforma a própria ideia de liberdade, da liberdade coletiva para a liberdade de mercado, da soberania popular para a soberania do capital. O resultado é um mundo em que a desigualdade é celebrada como eficiência e a injustiça é normalizada como mérito. A regressão dos direitos sociais, portanto, não é apenas um efeito colateral, mas a condição necessária para o funcionamento do sistema neoliberal, sendo o declínio democrático verdadeiro objetivo a ser alcançado, uma vez que este é o terreno ideal para a propagação e existência do neoliberalismo.

Sob essa perspectiva, fica evidente que em uma sociedade onde o poder econômico coincide com o poder político, o Estado tende a reproduzir as hierarquias que deveria combater, tornando-se cúmplice da exclusão e da limitação do espaço público. A permanência dessa estrutura concentradora impede a realização material dos direitos fundamentais sociais e compromete o ideal constitucional de uma ordem democrática baseada na justiça e na igualdade.

Assim, o que se apresenta como uma democracia funcional revela-se, em essência, um regime de desigualdades institucionalizadas, no qual o Estado, ao invés de garantir a cidadania e a justiça social, perpetua mecanismos de dominação econômica e política incompatíveis com os princípios do Estado Democrático de Direito. A ausência de controle público sobre as interações entre o setor privado e os agentes estatais amplia a assimetria e permite que políticas públicas sejam moldadas em benefício de poucos. “A imensa distância nos graus de acesso entre grupos organizados e os eleitores em geral” evidencia que a democracia brasileira opera sob uma lógica de exclusão estrutural (Carazza, 2018, p. 191).

Ao transformar a economia em critério supremo da vida política, o neoliberalismo converte a cidadania em consumo e a democracia em

espetáculo⁹¹. Trata-se de um processo histórico de desdemocratização que só poderá ser revertido pela reconstrução de uma esfera pública efetivamente igualitária, na qual os direitos sociais, econômicos e culturais deixem de ser vistos como custos e retomem seu papel de condição de possibilidade da democracia.

⁹¹ O termo espetáculo é usado aqui para demonstrar que a democracia brasileira encontra-se consolidada apenas em seu aspecto procedimental – o que o V-Dem chama de democracia eleitoral – mas não em sua dimensão liberal e substantiva, permanecendo vulnerável a retrocessos quando os direitos fundamentais e o Estado de Direito. O voto transforma-se em um ato simbólico de legitimação, enquanto as decisões estratégicas, orçamentárias, fiscais e legislativas, permanecem capturadas por grupos de interesses econômicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese dedicou-se a examinar o processo de erosão dos direitos sociais no Brasil e suas repercussões sobre o Estado Democrático e Social de Direito. A partir de uma análise interdisciplinar que articulou teoria constitucional, economia política e dados empíricos, constatou-se que o enfraquecimento dos direitos sociais constitui não apenas reflexo, mas um dos principais elementos causais do declínio democrático. O estudo demonstrou que, ao longo do período de 2016 a 2022, o país atravessou um processo de desconstitucionalização progressiva, em que reformas de caráter neoliberal e políticas de austeridade seletiva redefiniram a função do Estado e comprometeram o núcleo normativo da Constituição de 1988.

Ora, o processo de desconstitucionalização dos direitos sociais, iniciado ainda no governo Collor de Mello (1990–1992) e intensificado durante a gestão Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), alcança sua plena institucionalização a partir do governo Michel Temer (2016–2018). Nesse período, a lógica de retração do Estado e de flexibilização das garantias constitucionais assume a forma de uma política pública de austeridade fiscal, legitimada pelo discurso de reequilíbrio orçamentário e de “responsabilidade” nas contas públicas.

A tese demonstra que tal movimento torna-se particularmente evidente com a Emenda Constitucional nº 95/2016, que congelou os gastos públicos por vinte anos e representou, em termos substanciais, uma desconstitucionalização material dos direitos sociais. Ao impor limites permanentes à expansão das políticas públicas, a medida inviabilizou a progressividade dos direitos sociais e subordinou sua efetividade à lógica da escassez institucionalizada, incompatível com os fundamentos do Estado Democrático e Social de Direito.

Na mesma direção, veio a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017), que promoveu um esvaziamento profundo das garantias laborais, deslocando o Direito do Trabalho de sua função histórica de proteção do trabalhador para uma racionalidade de mercado, competitividade e desregulamentação. Essas políticas, apresentadas sob o manto da modernização e da eficiência econômica, revelaram-se instrumentos de austeridade seletiva, que transferem o ônus do

ajuste fiscal aos trabalhadores e às camadas sociais mais vulneráveis. Esse ciclo regressivo atinge seu ápice com a Reforma da Previdência de 2019, que consolidou o paradigma neoliberal de contenção de direitos, reconfigurando o papel do Estado e aprofundando o processo de erosão do pacto social constitucional de 1988.

Essas medidas, conforme se demonstrou na presente pesquisa, não apenas reconfiguram a arquitetura normativa do Estado, mas comprometem a própria estrutura do Estado Democrático de Direito, instaurando um modelo de governança que desloca o centro das decisões do campo social para o fiscal. Assim, fica evidenciado nesta tese que foi o governo Temer que consolidou o projeto de Estado mínimo no Brasil, no qual se transferiu ao mercado a responsabilidade por serviços públicos essenciais, configurando uma verdadeira erosão dos fundamentos da república brasileira, em especial a dignidade da pessoa humana e o regime democrático.

A pesquisa partiu da compreensão de que o Estado Democrático e Social de Direito representa uma síntese histórica das conquistas civilizatórias voltadas à integração entre liberdade, igualdade e justiça social. Seu propósito é assegurar a concretização dos direitos fundamentais, inclusive os de natureza prestacional, como condição de efetividade da cidadania e da soberania popular. Entretanto, o avanço da racionalidade neoliberal, marcada pela primazia do mercado, pela privatização das funções estatais e pela lógica de eficiência fiscal, produziu uma inversão hierárquica entre o econômico e o social, tornando o orçamento público um instrumento de limitação, e não de realização, dos direitos sociais.

Ao longo dos capítulos, constatou-se que o neoliberalismo não é apenas um modelo econômico, mas um projeto político e normativo que reconfigura a própria concepção de Estado e de sujeito de direitos. Sua penetração nas instituições brasileiras implicou uma transição do paradigma do Estado Social para o do Estado concorrencial, em que a cidadania é substituída pela lógica do consumidor e a solidariedade coletiva cede lugar à responsabilidade individual.

Essa mutação se expressa nas reformas estruturais implementadas entre 2016 e 2019, especialmente na Emenda Constitucional nº 95/2016 (Teto de Gastos), na Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017) e na Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 103/2019). Tais medidas, ao subordinar

a Constituição ao equilíbrio fiscal, instauraram um regime de exceção econômica permanente e corroeram o conteúdo substancial da democracia.

Tais conclusões se dão a partir dos dados empíricos analisados na tese, provenientes do IBGE, IPEA, CEPAL e do projeto internacional *Varieties of Democracy* (V-Dem), que confirmam essa relação. Verificou-se, pois, que à medida em que as reformas neoliberais avançavam, houve aumento significativo da pobreza, da desigualdade de renda, da precarização das relações de trabalho e conseqüentemente da qualidade democrática.

Ao mesmo tempo, a análise do papel do Supremo Tribunal Federal revelou uma ambivalência estrutural na jurisdição constitucional. Parte de sua jurisprudência reafirmou a força normativa da Constituição e a necessidade de proteção dos direitos sociais; outra parte, porém, incorporou a lógica de contenção fiscal e deferência ao Executivo e ao Legislativo, legitimando políticas de austeridade incompatíveis com o texto constitucional. Essa oscilação evidencia uma disputa entre duas racionalidades jurídicas: a constitucional, comprometida com a realização dos direitos fundamentais; e a econômica, que instrumentaliza o direito como meio de estabilização do mercado. O que se constatou foi que a prevalência desta última racionalidade contribuiu para a fragilização institucional e para o enfraquecimento da confiança social no Judiciário.

Importante destacar que no estudo do período correspondente ao governo Bolsonaro (2019–2022), fica evidenciado a radicalização desse processo, o qual se denominou de autoritarismo neoliberal. É neste período que se consolidou como método de governo, a articulação entre desmonte das políticas sociais e desprezo pela institucionalidade democrática. O Estado passou a operar sob uma lógica de exceção permanente, em que a destruição das garantias sociais foi convertida em projeto político e a própria ideia de cidadania foi reduzida à obediência. A deterioração das instituições, a desarticulação dos conselhos participativos, a redução drástica dos orçamentos sociais e a perseguição a movimentos sociais e acadêmicos configuraram um quadro de erosão democrática sem precedentes. Tendo o discurso neoliberal como grande plano de fundo justificador.

Constatou-se, assim, que a crise democrática brasileira é, em sua essência, uma crise do Estado Democrático e Social de Direito. A democracia

formal sobreviveu às reformas neoliberais, mas a democracia substancial, aquela que depende da efetividade dos direitos sociais, da igualdade material e da inclusão dos grupos vulneráveis, foi profundamente corroída. A Constituição de 1988 permanece como marco jurídico e ético de referência, mas sua dimensão social foi submetida a um processo de esvaziamento que compromete a legitimidade do próprio pacto constitucional. A reconstrução democrática, portanto, requer a restauração da centralidade dos direitos sociais e o resgate da função transformadora do Estado.

Do ponto de vista teórico, a tese reafirma que os direitos sociais não são um apêndice da democracia, mas sua condição de possibilidade. Um regime que mantém as aparências institucionais enquanto permite o aprofundamento da desigualdade e da exclusão social não realiza o ideal democrático, mas apenas o reproduz em forma simbólica. O fortalecimento da democracia brasileira exige, assim, a recomposição do Estado Constitucional e Social de Direito, entendido como projeto em constante disputa entre forças de emancipação e de regressão. Desse modo, a tese ora apresentada sustenta que a efetivação desse projeto depende de uma inversão do paradigma dominante, ou seja, é o econômico que deve se submeter ao social, e não o contrário.

Em termos propositivos, o trabalho sustenta que a reconstrução do pacto democrático exige a retomada dos investimentos públicos em políticas sociais e a revalorização do trabalho como eixo estruturante da cidadania. Impõe-se, nesse sentido, a necessidade de revisão crítica da Reforma Trabalhista, de modo a restituir ao Direito do Trabalho sua função originária de proteção e equilíbrio nas relações laborais. Da mesma forma, é imperativo repensar a Reforma da Previdência, de forma que esta volte a garantir dignidade e segurança ao trabalhador em sua velhice, e não o desamparo social legitimado por critérios estritamente fiscais.

A reconstrução democrática requer, ainda, a reafirmação da dignidade da pessoa humana como princípio orientador das instituições estatais e de todas as políticas públicas, reafirmando-a como fundamento da República brasileira, conforme consagrado na Constituição de 1988. Para isso, é igualmente essencial que a Constituição volte a ser compreendida não apenas como norma jurídica, mas como compromisso político de solidariedade, cuja efetividade se expressa na capacidade de reduzir desigualdades, promover justiça social e

assegurar a inclusão. Sem essa reconstrução de sentido e de finalidade, a democracia brasileira permanecerá vulnerável a novas formas de autoritarismo, seja ele político, econômico ou institucional, comprometendo a própria substância do projeto constitucional de 1988.

Em síntese, a tese demonstrou empiricamente que o desmonte dos direitos sociais constitui o eixo articulador da regressão democrática vivenciada no Brasil e que reverter esse quadro requer não apenas a defesa formal da Constituição, mas a reconstituição do seu conteúdo material: um Estado que reconheça, promova e proteja os direitos fundamentais sociais como expressão máxima da democracia substancial. Somente assim será possível restaurar a integridade do pacto de 1988 e garantir que a promessa constitucional de liberdade, igualdade e dignidade não permaneça como enunciado retórico, mas se realize concretamente na vida de todos os brasileiros.

Nesse contexto, reafirma-se a tese de que a proteção dos direitos sociais não é uma agenda setorial ou contingente, mas um imperativo constitucional e democrático. A Constituição de 1988 não pode ser compreendida como um texto neutro ou maleável diante de conjunturas econômicas, mas como um projeto normativo orientado à dignidade da pessoa humana, à justiça social e à universalização dos direitos. A defesa desse projeto exige, sobretudo, a reafirmação da função emancipatória da Constituição e o compromisso com a sua realização plena.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Congresso promulga emenda que inclui transportes na lista de direitos.** Agência Brasil, 15 set. 2015. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-09/congresso-promulga-emenda-que-inclui-transportes-na-lista-de-direitos>. Acesso em: 26 abr. 2025.

AGÊNCIA SENADO. **Promulgada emenda constitucional da Cide.** Senado Notícias, Brasília, 30 jun. 2004. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2004/06/30/promulgada-emenda-constitucional-da-cide>. Acesso em: 20 mar. 2025.

AGÊNCIA SENADO. **Promulgada emenda que incentiva ciência, tecnologia e inovação.** Portal de Notícias do Senado, Brasília, 26 fev. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/02/26/promulgada-emenda-que-incentiva-ciencia-tecnologia-e-inovacao>. Acesso em: 25 abr. 2025.

ALVES, Giovanni. **A crise estrutural do capital e sua fenomenologia histórica.** Blog da Boitempo, 21 set. 2012. Disponível em: [https://blogdaboitempo.com.br/2012/09/21/a-crise-estrutural-do-capital-e-sua-fenomenologia-historica/#:~:text=A%20crise%20estrutural%20do%20capital%20que%20emergiu%20em%20meados%20da,%E2%80%9D%20\(1980%2D2010\)](https://blogdaboitempo.com.br/2012/09/21/a-crise-estrutural-do-capital-e-sua-fenomenologia-historica/#:~:text=A%20crise%20estrutural%20do%20capital%20que%20emergiu%20em%20meados%20da,%E2%80%9D%20(1980%2D2010)). Acesso, em 18 ago. 2024.

AMARAL, Gustavo. **Direito, Escassez e Escolha:** critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012.

ANDRETTA, Filipe. **Plano de Guedes corta despesas, mas pode afetar áreas como saúde e educação.** UOL Economia, São Paulo, 03 nov. 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/11/03/agenda-ddd-3d-paulo-guedes-desindexar-desvincular-desobrigar.htm>. Acesso em: 26 ago. 2025.

ANTUNES, Ricardo. **Intermitentes e imprevidentes: afinidades eletivas entre Temer e Bolsonaro.** Le Monde Diplomatique Brasil, São Paulo, jun. 2019. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/temer-e-bolsonaro-intermitentes-e-imprevidentes/>. Acesso em: 22 ago. 2025.

ANTUNES, Ricardo; PRAUN, Luci. **A aposta nos escombros: reforma trabalhista e previdenciária: a dupla face de um mesmo projeto.** Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano, Campinas, v. 2, n. 1, p. 56-81, 2019. Disponível em: <https://rjtdh-prt15.mpt.mp.br/Revista-TDH/article/view/43>. Acesso em: 22 ago. 2025.

ARBACHE, Jorge Saba. Pobreza e Mercados no Brasil. In: Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe (CEPAL). **Pobreza e Mercados**

no Brasil: uma análise de iniciativas de políticas públicas. Brasília: CEPAL, 2003.

ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO IBAMA – ASIBAMA. **Nota informativa – Dúvidas sobre aposentadoria (ECs nº 41/2003, 47/2005 e 103/2019).** [S. l.], 2023. Disponível em: <https://asibama.org.br/nota-informativa-duvidas-sobre-aposentadoria-ecs-n-41-2003-47-2005-e-103-2019/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Histórico das metas de inflação.** Brasília: Banco Central do Brasil, [s.d.]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicometas>. Acesso em: 27 abr. 2025.

BARBOSA, Maria Lúcia; BONA, Felipe Pereira. **A desconstitucionalização do sistema de seguridade social promovida da PEC 287 da Reforma da Previdência e o abandono dos cidadãos mais vulneráveis.** Empório do Direito, 15 maio 2017. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/a-desconstitucionalizacao-do-sistema-de-seguridade-social-promovida-da-pec-287-da-reforma-da-previdencia-e-o-abandono-dos-cidadaos-mais-vulneraveis>. Acesso em: 30 jul. 2025.

BARBOSA, Maria Lúcia; TEIXEIRA, João Paulo Allain. **Neoconstitucionalismo e Novo Constitucionalismo Latino-Americano: dois olhares sobre igualdade, diferença e participação.** Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 1113-1142, 2017. DOI: <https://doi.org/10.12957/dep.2017.23083>. Acesso em: 30 jul. 2025.

BARBOSA, Rogério J.; FERREIRA DE SOUZA, Pedro H. G.; SOARES, Serguei S. D. **Desigualdade de renda no Brasil de 2012 a 2019.** DADOS – Blog, Rio de Janeiro, 16 jul. 2020. Disponível em: <https://dados.iesp.uerj.br/desigualdade-brasil/>. Acesso em: 19 ago. 2025.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana.** 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo.** 12. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book. ISBN 9788553621132. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621132/>. Acesso em: 18 ago. 2024.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; KNUDSEN, Ricardo; SANTOS, André Luiz Passos; EARP, Henrique Sá; RODRIGUEZ IBARRA, Antonio E. **A contabilidade criativa na reforma da previdência e o aumento da pobreza: novos dados e tréplica à resposta oficial.** Nota do Cecon, n. 9. Campinas: IE/UNICAMP, 2019. Disponível em: https://www.economia.unicamp.br/images/Treplica-Contabilidade-Criativa-Nota-CECON_9.pdf. Acesso em: 20 ago. 2025.

BBC NEWS BRASIL. **Bolsonaro presidente: a surpreendente trajetória de político do baixo clero ao Palácio do Planalto**. São Paulo, 28 out. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45778959>. Acesso em: 22 ago. 2025.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BERNARDES, Cristiane. **Presidente reeleito tem trajetória política singular**. Brasília: Câmara dos Deputados, 30 out. 2006. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/93745-presidente-reeleito-tem-trajetoria-politica-singular/>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BNDES - BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Programa Nacional de Desestatização**: relatório de atividades 2002. Rio de Janeiro: BNDES, 2003. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3224/2/PND_2002_P.pdf. Acesso em: 26 jan. 2025.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 15. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2018.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 2. ed. Rio de Janeiro: GEN LTC, 2004. *E-book*. ISBN 9788535293272. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788535293272/>. Acesso em: 02 ago. 2024.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política - A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. Rio de Janeiro: GEN Atlas, 2000. *E-book*. ISBN 9786561110105. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786561110105/>. Acesso em: 21 jan. 2025.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

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

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRAGA, Thallys; GORZIZA, Amanda; BUONO, Renata. **Sob Bolsonaro, número de projetos aprovados via Lei Rouanet caiu mais de um terço**. Piauí, São Paulo, 20 dez. 2022. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/sob-bolsonaro-numero-de-projetos-aprovados-via-lei-rouanet-caiu-mais-de-um-terco/>. Acesso em: 26 ago. 2025.

BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar. **Curso de direito constitucional. (Série IDP)**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. *E-book*. ISBN 9786553629417. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629417/>. Acesso em: 18 ago. de 2024.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; FRANCO, Karina Marzano. Artigo 5º, parágrafos 1º ao 3º. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (org). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; FRANCO, Karina Marzano. Artigo 5º, parágrafos 1º ao 3º. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (org). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Câmara prorroga o Fundo de Combate à Pobreza**. Brasília: Agência Câmara de Notícias, 02 set. 2010. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/208171-CAMARA-PRORROGA-O-FUNDO-DE-COMBATE-A-POBREZA>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 346, de 2013**. Dá nova redação ao caput do art. 54 e acrescenta o art. 54-A, ambos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1175114&filename=PEC%20346/2013. Acesso em: 26 abr. 2025.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: quadro de emendas constitucionais**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm. Acesso em: 21 fev. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. Decreto n.º 6.949, de 25 de agosto de 2009. **Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 26 ago. 2009.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Decreto n.º 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. **Institui a intervenção federal na área de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 34, inciso II, alínea "c", e § 8º, do art. 36, ambos da Constituição Federal, e do art. 3º da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ed. 34, seção 1, p. 1, 16 fev. 2018. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9288.htm. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc01-69.htm. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**.

Modifica o regime de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 dez. 1998. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em: 21 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007**. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 nov. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11578.htm. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa Minha Casa, Minha Vida**.

Governo Federal, Brasília, 2023a. Disponível em:

<https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/materias/programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **A trajetória do programa que tirou o Brasil do Mapa da Fome**. Governo Federal, Brasília, 28 set. 2023. Disponível em:

<https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento->

social/noticias-desenvolvimento-social/a-trajetoria-do-programa-que-tirou-o-brasil-do-mapa-da-fome. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Brasil: um projeto de reconstrução nacional**. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/243024>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.583, Distrito Federal**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 17 maio 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 17 maio 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346821813&ext=.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.938/DF**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgamento em 29 maio 2019. Plenário. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 13 jun. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341223346&ext=.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6.476, do Distrito Federal**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 27 ago.–3 set. 2021. Publicado em 8 set. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347814037&ext=.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 828/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, julgado em 03 jun. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 324, do Distrito Federal**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 30 ago. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 10 out. 2018. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaPastaFacin/anexo/ADPF324.pdf>. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.221.446, do Rio de Janeiro**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 11 jun. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 5 ago. 2020. Tema 1.095 da Repercussão Geral. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5630264>. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 566.471, do Rio Grande do Norte**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Min. Roberto Barroso. Julgado em 22 maio 2019. Diário da Justiça Eletrônico,

Brasília, DF, 26 set. 2019. Tema 6 da Repercussão Geral. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2605530>. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 693.456, do Rio de Janeiro**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 27 out. 2016. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 10 nov. 2016. Tema 531 da Repercussão Geral. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4475431>. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 1.171.152/SC**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 8 fev. 2021. Plenário, Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 8 fev. 2021. Ementa: Constitucional. Recurso extraordinário. Ação civil pública. Benefícios previdenciários por incapacidade. Prazo de realização das perícias pelo INSS. Homologação de acordo. Processo extinto. Exclusão da repercussão geral. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345665337&ext=.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 657.718/MG**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 22 maio 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 22 maio 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344900727&ext=.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política e econômica do Brasil**: Sociedade, economia e Estado desde a Independência. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Prefácio. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea; Enap, 2018. p. 9-12. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente. Tradução de Mario A. Marino. São Paulo: Politeia, 2019.

CALIXTRE, André; FAGNANI, Eduardo. **A política social e os limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014)**. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2017. (Texto para Discussão, n. 295). Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3524/TD295.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Câmara prorroga o Fundo de Combate à Pobreza**. Brasília, DF, 23 nov. 2010. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/208171-camara-prorroga-o-fundo-de-combate-a-pobreza/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Congresso promulga emenda sobre aposentadoria por invalidez**. Câmara dos Deputados, Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/369457-congresso-promulga-emenda-sobre-aposentadoria-por-invalidez/>. Acesso em: 26 abr. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Maia diz que decreto sobre intervenção federal no Rio dificulta votação da reforma da Previdência**. Brasília, 19 fev. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/531991-maia-diz-que-decreto-sobre-intervencao-federal-no-rio-dificulta-votacao-da-reforma-da-previdencia/>. Acesso em: 19 ago. 2025.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Insumos para o debate 2 - Emenda Constitucional nº 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas**. São Paulo: Instituto C&A, 2010. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/InsumosParaDebate_2_EM_59_2009.pdf. Acesso em: 20 mar. 2025.

CAMPOS, André Gambier. **Bem-estar social nos anos 1990 e 2000: traços estilizados da história brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. (Texto para Discussão, n. 2025). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3512/1/td_2025.pdf. Acesso em: 25 abr. 2025.

CANOTILHO, J. J. Gomes. O Direito Constitucional como ciência de direção – o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (contributo para a reabilitação da força normativa da “constituição social”). *In*: ____; GONÇALVES, Marcus Orione; CORREIA, Érica Paula Barcha (Coords). **Direitos Fundamentais Sociais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARAZZA, Bruno. **O país dos privilégios**. Volume 1: Os novos e velhos donos do poder. Companhia das Letras, 2024.

CARTACAPITAL. **Com o governo Bolsonaro, política urbana está à deriva**. CartaCapital, 22 set. 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/com-o-governo-bolsonaro-politica-urbana-esta-a-deriva/>. Acesso em: 20 set. 2025.

CARVALHO, José Lucas Santos; ÁVILA, Flávia de. **A constitucionalização simbólica da Emenda Constitucional Nº 81/2014 e a vida nua do trabalhador escravo no Brasil**. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, PR, Brasil, v. 62, n. 3, p. 267-284, set./dez. 2017. ISSN 2236-7284. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/54646>. Acesso em: 25 abr. 2025.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil** [recurso eletrônico]: o longo caminho 1.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 202 1.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CASARA, Rubens R. R. **Estado Pós-Democrático: Neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

CEPAL. COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Indicadores de desenvolvimento sustentável na América Latina e no Caribe**. Disponível em:
https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=861&area_id=473&lang=es. Acesso em: 18 ago. 2024

CHERNAVSKY, Emilio; DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. **Descontrole ou inflexão? A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 29, n. 3, p. 811-834, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2020v29n3art06>. Acesso em: 27 abr. 2025.

CHOMSKY, Noam. **O lucro ou as pessoas: neoliberalismo e ordem global**. Tradução de Pedro Jorgensen Jr.. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

CHRISTIAN, Hérica. **Senado aprova impeachment de Dilma Rousseff**. Senado Federal, Brasília, 31 ago. 2016. Disponível em:
<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2016/08/31/senado-aprova-impeachment-de-dilma-rousseff>. Acesso em: 18 ago. 2025.

COMPARATO, Fábio K. **Rumo à justiça**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013. *E-book*. ISBN 9788502178588. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502178588/>. Acesso em: 14 mar. 2025.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **A Emenda Constitucional nº 62/2009 e as Resoluções CNJ nº 115 – 123/2010**. Informativo Jurídico CNM, Brasília, ano 2011, n. 2, fev. 2011. Disponível em:
https://cnm.org.br/storage/biblioteca/Informativo_2011_Juridico_2.pdf. Acesso em: 20 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Nota técnica sobre a PEC nº 17 de 2023**. Brasília, DF: CONSEA, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/acervo-consea/documentos/nota_tecnica_sobre_pec_17_de_2023.pdf. Acesso em: 20 mar. 2025.

COSTA, André; FIGUEIREDO, Dalson; LEONEL, Diego. **O que podemos aprender sobre os efeitos da Reforma Trabalhista após quase oito anos?** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 29, n. 89, p. 1-7, 2024.

Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/announcement/view/291>. Acesso em: 18 ago. 2025.

COUTO, Leandro Freitas; RECH, Lucas Trentin. **Desmonte ativo no governo Bolsonaro**: uma aproximação pela perspectiva orçamentária. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (Org.). *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: Ipea; INCT/PPED, 2023.

COUTO, Leandro Freitas; RECH, Lucas Trentin. **Desmonte ativo no governo Bolsonaro**: uma aproximação pela perspectiva orçamentária. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (Org.). *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: Ipea; INCT/PPED, 2023.

DAHL, Robert A. **A Democracia e seus Críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DAHL, Robert Alan. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DALMAU, Rubén Martínez. **¿ Han funcionado las constituciones del nuevo constitucionalismo latinoamericano?**. *Derecho & Sociedad*, n. 51, p. 191-205, 2018.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr Editora, 2006.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Princípios Constitucionais do Trabalho e Princípios de Direito Individual e Coletivo do Trabalho**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2017.

DELGADO, Maurício Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. **A reforma trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei n. 13.467/2017**. São Paulo: LTr, 2017.

DIAS, Fernando Álvares Correia. **Desvinculação de receitas da União: ainda necessária?** Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2011. (Textos para Discussão, n. 103). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-103-desvinculacao-de-receitas-da-uniao-ainda-necessaria>. Acesso em: 20 mar. 2025.

DIREITO, Denise do Carmo; KOGA, Natália; LICIO, Elaine Cristina. **(Des)mobilização de capacidades na instrumentação de políticas**: o caso do Cadastro Único para Programas Sociais. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (Org.). *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: Ipea; INCT/PPED, 2023.

DOMINGUES, José Mauricio. **Las movilizaciones de junio de 2013: ¿Explosión fugaz o novísima historia de Brasil?** In: MODONESI, Massimo

(Ed.). Observatorio Social de América Latina – OSAL. Año XIV, n. 34, nov. 2013. Buenos Aires: CLACSO, 2013. p. 63–75.

DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). **Austeridade e retrocesso**: impactos sociais da política fiscal no Brasil. São Paulo: Autonomia Literária; Perseu Abramo, 2018.

EXAME. **Bolsonaro chama Lei Rouanet de ‘desgraça’ e reduz captação a R\$ 1 mi**. 19 ago. 2021. Disponível em: <https://exame.com/brasil/bolsonaro-chama-lei-rouanet-de-desgraca-e-reduz-captacao-a-r-1-mi/>. Acesso em: 26 ago. 2025.

FAGNANI, Eduardo. **Fragmentação da luta política e agenda de desenvolvimento**. São Paulo: Plataforma Política Social, 2004. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/fragmentacao-da-luta-politica-e-agenda-de-desenvolvimento/>. Acesso em: 14 mar. 2025.

FAGNANI, Eduardo. **O fim de um ciclo improvável (1988-2016)**: a política social dos governos petistas e a derrocada da cidadania pós-golpe. Texto para Discussão, n. 300. Campinas: Instituto de Economia, UNICAMP, 2017. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3529/TD300.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2025.

FAGNANI, Eduardo. **Política social no Brasil (1964-2002)**: entre a cidadania e a caridade. Tese (Doutorado em Ciência Econômica) – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 2005.

FAGNANI, Eduardo; GOMES, Gerson; MELLO, Guilherme. **Como o PT salvou o Brasil: expansão do gasto social**. Focus Brasil, 15 maio 2022. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/focusbrasil/2022/05/15/como-o-pt-salvou-o-brasil-expansao-do-gasto-social/>. Acesso em: 27 abr. 2025.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. Desmonte do Estado desenvolvimentista brasileiro. Como recuperar um país vulnerável? In: SILVA, José Irivaldo Alves de Oliveira et al. (org.). **Planejamento e desenvolvimento: uma realidade possível**. Campina Grande: Editora da Universidade Estadual da Paraíba – EDUEPB, 2022. p. 76–88. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/riufcg/33483/PLANEJAMENTO%20E%20DESENVOLVIMENTO%20-%20UMA%20REALIDADE%20POSS%3%8DVEL%20-%20E-BOOK%20COMPLETO%20CDSA%202022.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=69>. Acesso em: 26 abr. 2025.

FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais**. Tradução de Alexandre Salim e Alfredo Copetti Neto. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **O Judiciário frente à divisão dos poderes**: um princípio em decadência. Revista USP, São Paulo, n. 21, p. 6–21, mar./mai. 1994.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

FGV SOCIAL. **Pobreza, desigualdade e a crise recente**: nota curta. Rio de Janeiro: Centro de Políticas Sociais, Fundação Getúlio Vargas, 2018. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/NOTA-CURTA-Pobreza-Desigualdade-a-Crise-Recente_FGV_Social_Neri.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.

FRANCISCO, Papa. **Discurso do Santo Padre aos participantes do encontro de juízes dos países americanos sobre direitos sociais e doutrina franciscana**. Vaticano, 4 jun. 2019. Disponível em: https://www.vatican.va/content/francesco/pt/speeches/2019/june/documents/pa-pa-francesco_20190604_giudici-panamericani.html. Acesso em: 20 jan. 2025.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. 1. ed. São Paulo: LTC, 2014.

GENTIL, Denise. **A opção conservadora do governo Dilma Rousseff (2011-2015)**. Revista Economia e Sociedade, Campinas, v. 27, n. especial, p. 925-951, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2018v27nesp25>. Acesso em: 28 abr. 2025.

GRATON, Luis Henrique Teixeira; BONACIM, Carlos Alberto Grespan; SAKURAI, Sérgio Naruhiko. **Práticas de barganha política por meio da execução orçamentária federal**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1361–1381, set./out. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190399>. Acesso em: 26 abr. 2025.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: Interpretação e crítica. 14. ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros, 2010

GRISA, Catia. et al. **A desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar**: mudanças institucionais, estratégias de desmonte e novas configurações. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2022. E-book. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/2022-10/boll_desmonte_politicas_publicas_final.pdf. Acesso em: 28 ago. 2025.

GUERZONI FILHO, Gilberto. **Da Constituinte à Emenda Constitucional nº 58/2009**: o Poder Judiciário, o Congresso Nacional e a composição das Câmaras de Vereadores. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 47, n. 187, p. 109–124, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198696/000897820.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 mar. 2025.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: história e implicações**. Trad. Adail Sobral, Maria Estela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HARVEY, David. **Para entender o capital**. São Paulo: Boi Tempo, 2013.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

HOBBSAWM, Eric J. **Era dos Extremos**: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOBBSAWN, Eric J. **A era das revoluções, 1789-1848**. 43. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2019.

HUNT, Lynn. A invenção dos direitos humanos: uma história. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PIB - Produto Interno Bruto**. IBGE Explica. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 27 abr. 2025.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Série histórica do PIB** [arquivo Excel]. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/7531a821326941965f1483c85caca11f.xls. Acesso em: 25 abr. 2025.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, p. 55. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2024

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua: Taxa de desocupação, séries históricas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego. Acesso em: 18 ago. 2025.

IMDS. INSTITUTO MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL (IMDS). **Mobilidade social no Brasil: uma análise da primeira geração de beneficiários do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro: IMDS, 2023. Disponível em: <https://imdsbrasil.org/wp-content/uploads/2023/11/ImdsA005-2023-MobilidadeSocialNoBrasil-UmaAnaliseDaPrimeiraGeracaoDeBeneficiariosDoProgramaBolsaFamilia.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Série Histórica – Taxa de Gini: rendimento domiciliar per capita - Brasil (PNADC - IBGE)**. Ipeadata, Brasília, 2025. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=2096726935&module=S>. Acesso em: 27 abr. 2025.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Coefficiente de Gini da Renda Domiciliar per capita – PNAD (IBGE)**. Ipeadata, Brasília, 2016. Disponível em:

<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=37818&module=M>. Acesso em: 7 maio 2025.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010**. Nota Técnica nº 9, Diretoria de Estudos e Políticas Sociais – DISOC. Brasília, DF: IPEA, 2012. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120904_notatecnicadisoc09.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.

JORNAL DA TARDE. **Os custos dos direitos sociais**. São Paulo, p. 17, 11 abr. 1988. Seção: Economia. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/108866/1988_10%20a%2015%20de%20Abril_%20026.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 fev. 2025.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito - 1ª Edição 2021**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2021. *E-book*. ISBN 9788530994198. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530994198/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

KREIN, José Dari. **O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva**. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, Belo Horizonte, v. 64, n. 1, p. 85-101, 2018. Disponível em: <https://revistas.usp.br/ts/article/view/138082>. Acesso em: 18 ago. 2025.

LEITE, Sergio Pereira et al. **Multidimensionalidade e heterogeneidade dos processos de desmonte de políticas públicas: a trajetória recente das políticas de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil**. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (Org.). *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: Ipea; INCT/PPED, 2023.

MAIA, Leo. **O Benefício de Prestação Continuada no cenário de austeridade: tentativas de desmantelamento nos governos Temer e Bolsonaro**. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (Org.). *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: Ipea; INCT/PPED, 2023.

MAJONE, Giandomenico. **Do Estado positivo ao Estado regulador: Causas e consequências da mudança no modo de governança**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 36. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022. *E-book*. ISBN 9786553626171. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553626171/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

MANZANO, Marcelo Prado Ferrari. **Impactos econômicos da reforma trabalhista de 2017**. 2021. Disponível em:

https://enep.sep.org.br/uploads/1715_1615838945_Impactos_Economicos_da_Reforma_Trabalhista_Identificado_pdf_ide.pdf. Acesso em: 27 abr. 2025.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais, 8ª edição**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019. *E-book*. ISBN 9788597021097. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597021097/>. Acesso em: 19 ago. 2024.

MARTELLO, Alexandre. **Nova lei trabalhista vai gerar mais de 6 milhões de empregos, diz Meirelles**. G1, Brasília, 14 jul. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/nova-lei-trabalhista-vai-gerar-mais-de-6-milhoes-de-empregos-diz-meirelles.ghtml>. Acesso em: 18 ago. 2025.

MARTINS, Carlos Eduardo. **Consenso de Washington**. Portal Contemporâneo da América Latina. Disponível em: <https://sites.usp.br/portalatinoamericano/espanol-consenso-de-washington/>. Acesso em: 14 mar. 2025.

MARTINS, Carlos Eduardo. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARTINS, Flávio. **Direitos sociais em tempos de crise econômica**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. *E-book*. ISBN 9788553620562. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553620562/>. Acesso em: 18 ago. 2024.

MARX, Karl. **A origem do capitalismo: a acumulação primitiva**. 4. ed. São Paulo: Global editora, 1981.

MELO, Débora S S.; SCALABRIN, Felipe. **Ciência política e teoria geral do estado**. Porto Alegre: SAGAH, 2017. *E-book*. ISBN 9788595021891. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595021891/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MICHAELS, Lothar; MORLOK, Martin. **Direitos fundamentais**. Editora Saraiva, 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME – MDS; SECRETARIA NACIONAL DE RENDA E CIDADANIA – SENARC; DEPARTAMENTO DE BENEFÍCIOS – DEBEN. **Demonstrativo físico/financeiro do Bolsa Família**. VIS DATA 3 beta, Brasília. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?vsc=CrKzEs>. Acesso em: 25 abr. 2025.

MIRANDA, Jorge. **Direitos Fundamentais - 1ª Edição 2013**. Rio de Janeiro: Atlas, 2013. *E-book*. ISBN 9788522481095. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522481095/>.
Acesso em: 14 mar. 2025.

MITIDIERO, Daniel F.; MARINONI, Luiz Guilherme B.; SARLET, Ingo W. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. *E-book*. ISBN 9786553624771. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624771/>. Acesso em: 19 ago. 2024.

MONDAINI, Marco. **Direitos Humanos**. São Paulo: Grupo Almedina, 2020. *E-book*. ISBN 9788562938368. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788562938368/>. Acesso em: 18 ago. 2024.

MORENO GONZÁLEZ, Gabriel. **A constitucionalização do “novo regime fiscal” no Brasil e o encerramento do Estado social**: além da estabilidade orçamental. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 47–78, jan./abr. 2019.

MÜLLER, Friedrich. A democracia em face da exclusão social. In: BOGDANDY, Armin Von; PIOVESAN, Flávia; ANTONIAZZI, Mariela Morales (coord.). **Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica na América do Sul**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

NASSIF, André. **As armadilhas do tripé da política macroeconômica brasileira**. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 426–443, jul./set. 2015. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/rep/a/YCjp9wX6hgTV4NkhnYGrtbm/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

NEGRÃO, João José de Oliveira. **O governo FHC e o neoliberalismo**. Disponível em: https://www4.pucsp.br/neils/downloads/v1_artigo_negrao.pdf. Acesso em: 15 mar. 2025.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 2. ed. São Paulo: Academia Paulista de Direito; Malheiros, 1996.

NOBRE, Marcos. **Choque de democracia**: razões de revolta. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

NOBRE, Marcos. **Limites da democracia: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos fundamentais e justiça constitucional em estado de direito democrático**. Coimbra: Editora Coimbra, 2012.

NUNES, António José Avelãs. **Neoliberalismo e Direitos Humanos**. Lisboa: Editorial Caminho, 2003.

OLIVEIRA, Fabricio Augusto de. **Evolução, Determinantes e Dinâmica do Gasto Social no Brasil: 1980/1996**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão, n. 649). Disponível em:

https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0649.pdf. Acesso em: 15 mar. 2025.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 16 de dezembro de 1966**. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B4micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**: assinada em 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm. Acesso em: 20 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador)**: San Salvador, 17 de novembro de 1988. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/sansalvador.asp>. Acesso em: 20 mar. 2025.

PAIVA, Caio. **EC 80/2014 dá novo perfil constitucional à Defensoria Pública**. Tribuna da Defensoria, ConJur, 6 out. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-out-06/tribuna-defensoria-ec-802014-perfil-constitucional-defensoria-publica/>. Acesso em: 26 abr. 2025.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. **Uma ponte para o futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: https://www.mdb-rs.org.br/fl_adm/uploads/documentos/Uma_ponte_para_o_futuro.pdf. Acesso em 18 ago. 2025.

PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. **Crisis del Estado Social en Europa**: efectos en la generación del constitucionalismo social en América Latina. Revista Justiça do Direito, v. 31, n. 3, p. 485-505, 2017.

PEREIRA, Rafael H. M. *et al.* **Desigualdades socioespaciais de acesso a oportunidades nas cidades brasileiras – 2019**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2535_web.pdf. Acesso em: 02 ago. 2024.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 21 fev. 2025.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. 10. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. *E-book*. ISBN 9788553623365. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553623365/>. Acesso em: 26 abr. 2025.

PISARELLO, Gerardo. **Del Estado social legislativo al Estado social constitucional**: por una protección compleja de los derechos sociales. *Isonomía*, n. 15, p. 81-107, 2001.

PORTAL SNC. **O que é o SNC?** Disponível em: <https://portalsnc.cultura.gov.br/sobre/o-que-e-o-snc/>. Acesso em: 26 abr. 2025.

PRZEWORSKI, Adam. **Crise da democracia**. Tradução de Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

RAMOS, André Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

REGONINI, Gloria. Verbetes “Estado do Bem-estar”. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 1. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: a evolução de longo prazo (1970–2011)**. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos – INAE, 2013. Texto apresentado no XXV Fórum Nacional: O Brasil de Amanhã – Transformar Crise em Oportunidade, realizado de 13 a 16 de maio de 2013. Disponível em: <https://files.dohms.com.br/idpsite/arquivos/material-de-apoio/texto-04--prof.-marcelo-proni--pobreza-no-brasil-a-evolucao-de-longo-prazo.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2025.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (Org). **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

SADER, Emir et al. A trama do neoliberalismo: mercado, crise e exclusão social. In: SADER, Emir. GENTILI, Pablo. (orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012

SALLUM JR., Bráulio. **O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo**. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 143–176, nov. 2003. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12305/14082>. Acesso em: 15 mar. 2025.

SANTOS, Gustavo Ferreira. **Direitos fundamentais e democracia: tensões e compromissos**. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional – A&C*, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p. 179–187, jan./mar. 2006.

SANTOS, Gustavo Ferreira. **La constitucionalización de los derechos sociales: puentes entre Brasil y México.** Revista IUS (México), v. 10, n. 38, p. 1–9, jul./dez. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 8. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações.** Direitos Fundamentais & Justiça, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 171-213, out./dez. 2007. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/590/73>. Acesso em: 14 mar. 2025.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SCAFF, Fernando Facury. **De contas em vista as preocupações com plano 3D do ministro Paulo Guedes.** Consultor Jurídico, 1 out. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-out-01/contas-vista-preocupacoes-plano-3d-ministro-paulo-guedes/>. Acesso em: 26 ago. 2025.

SCHREIBER, Mariana Role. **Dez anos de junho de 2013: os efeitos dos protestos que abalaram o Brasil.** BBC News Brasil, [s.l.], 06 dez. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cv281p5znrjo>. Acesso em: 27 abr. 2025.

SENADO FEDERAL. **Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil.** Senado Notícias, 28 dez. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>. Acesso em: 27 abr. 2025.

SERRA, Gustavo Pereira; BOTTEGA, Ana; SANCHES, Marina da Silva. **A reforma trabalhista de 2017 teve efeito sobre a taxa de desemprego no Brasil?** Uma análise dos primeiros anos de vigência da Lei 13.467/2017. (Nota de Política Econômica nº 021). MADE/USP, 2022. Disponível em: <https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2022/05/NPE-21-errata.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2025.

SILVA, Athos Magno Costa e. **O Estado Social de Direito: histórias do conflito e da união entre o direito do indivíduo e o poder do coletivo.** Goiânia: Petrony Editora, 2019.

SILVA, Frederico A. Barbosa da; HUEB, Hilyn; MOREIRA, Raquel. **O desmonte das políticas culturais federais.** In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Moraes de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (Org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022).** Brasília: Ipea; INCT/PPED, 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 40. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017.

SILVA, Luis Inácio Lula da. **Carta ao Povo Brasileiro**. 22 jun. 2002. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2010/02/cartaaopovobrasileiro.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2025.

SILVA, Mauri Antônio. **A reforma da previdência de 2019 e seus impactos sociais regressivos**. O Público e o Privado, Fortaleza, v. 23, n. 1, p. e10984, 2025. DOI: 10.52521/opp.v23n1.10984. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeoprivado/article/view/10984>. Acesso em: 20 ago. 2025.

SINGER, André. **Cutucando onças com varas curtas**: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011–2014). Novos Estudos Cebrap, n. 102, p. 39–67, jul. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/sWvZ7c6KRLYHT5jrh6FZSfG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 abr. 2025.

SOUZA, Jessé de. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 11. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica**: uma nova crítica do Direito. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2002.

STRECK, Lenio Luiz. Uma abordagem hermenêutica acerca do triângulo dialético de Canotilho ou de como ainda é válida a tese da Constituição dirigente (adequada a países de modernidade tardia). *In*: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Coord.). **Direitos fundamentais e estado constitucional: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; Coimbra (Pt): Coimbra Editora, 2009.

STRECK, Lenio Luiz. **Weimar e o papel compromissório-constitucional**: o que fica na história. *In*: VALE, André Rufino do. **Constitucionalismo e democracia pós-2020: reflexões na ocasião do centenário do constitucionalismo de Weimar (1919-1933) (Série IDP - Linha direito comparado)**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. *E-book*. ISBN 9786553620230. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620230/>. Acesso em: 18 ago. 2024.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Constituição dirigente e compromissória: objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (Art.**

3º). In: CANOTILHO, JJ Gomes (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 327-335.

THOMPSON, E. P. **A formação da classe operária inglesa, 2: A maldição de Adão**. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. v.2. (Coleção Oficinas da história)

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2025**. São Paulo: Todos Pela Educação, 2025. Disponível em: <https://anuario.todospelaeducacao.org.br/2025/>. Acesso em: 29 ago. 2025.

TOKARSKI, Carolina Pereira et al. De Política Pública à Ideologia de Gênero: **O Processo de (Des)institucionalização das Políticas para as Mulheres de 2003 a 2020**. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Moraes de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (Org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea; INCT/PPED, 2023.

TOMAZINI, Carla. **Adeus Bolsa Família? Ambiguidades e (Des)continuidade de uma Política à Deriva**. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Moraes de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (Org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea; INCT/PPED, 2023.

TRINDADE, José Damião de Lima. **História social dos direitos humanos**. São Paulo: Peirópolis, 2011.

V-DEM INSTITUTE. **Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022**. University of Gothenburg: Varieties of Democracy (V-Dem) Institute, 2022.

V-DEM INSTITUTE. **Autocratization Turns Viral: Democracy Report 2021**. University of Gothenburg: Varieties of Democracy (V-Dem) Institute, 2021.

V-DEM INSTITUTE. **Defiance in the Face of Autocratization: Democracy Report 2023**. University of Gothenburg: Varieties of Democracy (V-Dem) Institute, 2023.

V-DEM INSTITUTE. **Democracy Report 2017: Democracy at Dusk?** University of Gothenburg: Varieties of Democracy Institute, 2017.

V-DEM INSTITUTE. **Democracy Report 2018: Democracy for All?** University of Gothenburg: Varieties of Democracy Institute, 2018.

V-DEM INSTITUTE. **Democracy Report 2019: Democracy Facing Global Challenges**. University of Gothenburg: Varieties of Democracy Institute, 2019.

V-DEM INSTITUTE. **Democracy Report 2020: Autocratization Surges – Resistance Grows**. University of Gothenburg: Varieties of Democracy Institute, 2020.

V-DEM INSTITUTE. **Democracy Report 2025: Global Patterns of Resilience and Regression**. University of Gothenburg: Varieties of Democracy (V-Dem)

Institute, 2025. Versão portuguesa: Relatório da Democracia 2025. Lisboa: Centro Regional V-Dem para a Europa do Sul; CEI–Iscte, 2025.

V-DEM INSTITUTE. **Democracy Winning and Losing at the Ballot: Democracy Report 2024**. University of Gothenburg: Varieties of Democracy (V-Dem) Institute, 2024. Versão portuguesa: Relatório da Democracia 2024: A Democracia a Ganhar e a Perder nas Urnas. Lisboa: Centro Regional V-Dem para a Europa do Sul; CEI–Iscte, 2024.

VECCHI, Ipojucan Demetrius; GARCIA, Marcos Leite; PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. **Os direitos fundamentais dos trabalhadores na contemporaneidade**: os fios invisíveis das tecnologias digitais nas relações de trabalho. *Direito e Política*, v. 18, n. 3, p. 636–652, 2023.