

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO – UPF

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO - PPGDIREITO

CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO

DIREITOS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO:
Perspectivas para uma reconciliação em Amartya Sen

ANDRÉ LUÍS DOS SANTOS MOTTIN

**Passo Fundo/RS
Janeiro de 2019**

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO – UPF

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO - PPGDIREITO

CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO

DIREITOS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO:
Perspectivas para uma reconciliação em Amartya Sen

ANDRÉ LUÍS DOS SANTOS MOTTIN

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo – UPF como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Karen Beltrame Becker Fritz

Coorientador: Prof. Dr. Luiz Fernando Fritz Filho

**Passo Fundo/RS
Janeiro de 2019**

AGRADECIMENTOS

Minha profunda gratidão à minha esposa, pelo amor verdadeiro, aos meus pais, pelo alicerce fundamental, às minhas irmãs, pelo laço eterno, aos Professores Karen e Luiz Fernando, pela direção incentivadora. Sem esse apoio essencial, nada disso seria possível.

DEDICATÓRIA

*À minha esposa, Nathalie,
e aos meus pais, Adelmo e Geanete,
exemplos de vida, fontes do meu amor e da minha força.*

“O que se conta, nestas páginas, é a parte mais bela e importante de toda a História: a revelação de que todos os seres humanos apesar das inúmeras diferenças biológicas e culturais que os distinguem entre si, merecem igual respeito, como únicos entes no mundo capazes de amar, descobrir a verdade e criar a beleza”.

Fábio Konder Comparato

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade de Passo Fundo, a Coordenação do Curso de Mestrado em Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Passo Fundo/RS, 07 de janeiro de 2019.

André Luís dos Santos Mottin
Mestrando

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO – UPF
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO - PPGDIREITO
CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO
LINHA DE PESQUISA: JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova
a Dissertação de Mestrado

DIREITOS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO:
Perspectivas para uma reconciliação em Amartya Sen

elaborada por

André Luís dos Santos Mottin

Como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Karen Beltrame Becker Fritz

Prof. Dr. Luiz Fernando Fritz Filho

Prof. Dr. Neuro José Zambam

Prof^a. Dr^a. Patricia Grazziotin Noschang

Passo Fundo, 07 de janeiro de 2018.

Sumário

Resumo	9
Abstract	10
Introdução	11
1. Os direitos sociais em um quadro evolutivo: nascimento, consolidação e crise .	17
1.1. O nascimento dos direitos sociais: um processo histórico em construção .	17
1.2. A consolidação dos direitos sociais: a Constituição Federal de 1988	31
1.3. A crise dos direitos sociais: inefetividade e risco de retrocesso	45
2. Os direitos sociais e o desenvolvimento: uma reconciliação teórica, empírica e jurídica.....	59
2.1. Uma reconciliação teórica: os fins do desenvolvimento em Amartya Sen..	59
2.2. Uma reconciliação empírica: os meios do desenvolvimento em Amartya Sen	73
2.3. Uma reconciliação jurídica: o desenvolvimento no Direito Internacional e no Direito Constitucional Brasileiro	87
3. A concretização dos direitos sociais conciliada ao desenvolvimento: perspectivas socioculturais, sociopolíticas e político-administrativas	101
3.1. Perspectivas socioculturais: a “solidarização” da proteção social	101
3.2. Perspectivas sociopolíticas: a “democratização” da tutela dos direitos sociais	115
3.3. Perspectivas político-administrativas: a “eficientização” da administração dos direitos sociais	129
Considerações finais	144
Referências das fontes citadas	151

Resumo

O estudo parte de um quadro de problematização dos direitos sociais no Brasil, em que a dogmática jurídica torna-se carente de instrumentos para o enfrentamento da inefetividade histórica desses direitos, agravada na atualidade por recessões econômicas, desequilíbrios fiscais e por uma crise de viés sociológico e cultural que coloca em risco o modelo social de Estado idealizado pela Constituição Federal de 1988. A tutela dos direitos sociais torna-se secundária frente à pretensão de crescimento econômico, este confundido com o próprio desenvolvimento e alçado à condição de desígnio último da nação. É nesse contexto que se insere o presente estudo, o qual objetiva analisar os contributos da obra de Amartya Sen – envolvendo suas categorias teóricas relativas ao “desenvolvimento”, às “liberdades substantivas”, às “capacitações”, aos “funcionamentos”, à “condição de agente” – para o enfrentamento do quadro de inefetividade dos direitos sociais, bem como para a identificação de perspectivas para uma concretização de direitos reconciliada ao desenvolvimento. Adotando-se o procedimento técnico bibliográfico e documental para a coleta de dados, e o método indutivo como base lógica operacional, com uma abordagem de viés interdisciplinar crítico e reflexivo, o estudo converge para demonstrar, sob o ponto de vista teórico, empírico e jurídico, que os direitos sociais são elementos indissociáveis do desenvolvimento, não podendo ser preteridos na definição dos fins do Estado na contemporaneidade. Tendo como norte a teorização de Amartya Sen, propõe-se, ainda, três caminhos para uma concretização dos direitos sociais mais harmônica com a noção de desenvolvimento: a ampliação das redes de solidariedade social no corpo da sociedade civil; a democratização da tutela dos direitos sociais em termos sociais e institucionais; e a eficiência na administração desses direitos, envolvendo maior economicidade, satisfatoriedade e resultados capacitários das políticas públicas relacionadas.

Palavras-Chave: Amartya Sen; democracia; desenvolvimento; direitos sociais; eficiência; solidariedade.

Abstract

The study starts from a context of problematization of social rights in Brazil, where legal dogmatic does not have mechanisms to oppose the historical ineffectiveness of these rights, aggravated today by economic recessions, fiscal imbalances and a crisis of sociological and cultural model that endanger the social model of state idealized by the Federal Constitution of 1988. The protection of social rights becomes secondary to the pretension of economic growth, equated with development and taken as the ultimate purpose of the nation. It is in this context that the present study is inserted, which aims to analyze the contributions of Amartya Sen's work – and his theoretical categories concerning "development", "substantive freedoms", "capabilities", "functionings" and "agency" – to face the ineffective framework of social rights and to identify perspectives for a realization of rights reconciled with development. Adopting the technical bibliographic and documentary procedure for data collection and the inductive method as an operational logical basis, with a critical and reflexive interdisciplinary approach, the study converges to demonstrate, from the theoretical, empirical and legal point of view, that social rights are indissociable elements of development, and cannot be removed from the purposes of the State in contemporary times. Using as a guideline the theorization of Amartya Sen, it is also proposed three perspectives for an implementation of social rights more harmonious with development: the extension of social solidarity networks in civil society; the democratization of the protection of social rights in social and institutional terms; and the efficiency in the administration of these rights, with lower costs, satisfactory public policies and results in terms of capabilities.

Keywords: Amartya Sen; democracy; development; efficiency; social rights; solidarity.

Introdução

O enfrentamento da desigualdade e da exclusão social continua sendo um dos principais desafios das ciências sociais e jurídicas no mundo contemporâneo. Sobretudo no Brasil, essa questão ganha particular centralidade, tendo em vista a persistência histórica de um quadro de profundo déficit social, em que grande parte da população carece de condições econômicas, sociais e culturais mínimas para o desenvolvimento de suas potencialidades, sofrendo constantes limitações em suas oportunidades de realização de seus projetos de vida.

Essas conhecidas carências socioeconômicas legitimaram a estruturação de uma Constituição comprometida com a implementação de uma ordem social proativa, levando à constitucionalização de direitos sociais como um dos núcleos do ordenamento brasileiro. A partir da Constituição Federal de 1988, que alçou os direitos sociais à condição de direitos fundamentais, foi construída uma teorização jurídica robusta, conferindo uma proteção diferenciada a esses direitos, com vistas à ampliação da sua eficácia jurídica e social.

A despeito de toda a dogmática jurídica construída em torno dos direitos fundamentais, subsiste uma enorme discrepância entre teoria e prática, persistindo um quadro endêmico de inefetividade de direitos relacionados à educação, à saúde, à alimentação, à moradia, à segurança, à assistência social. O modelo de Estado de bem-estar almejado pela Constituição Federal de 1988 nunca chegou a ser concretizado no Brasil, prevalecendo uma realidade social excludente e desigual, com grave atraso nos indicadores socioeconômicos mais diversos.

No atual momento histórico, esse panorama vem sendo agravado por crises econômicas e por desequilíbrios fiscais que interferem na capacidade de custeio do Estado na implementação de políticas públicas. O próprio projeto de Estado Social consolidado na Europa passa a ser objeto de críticas contundentes e de reformas estruturais, falando-se até mesmo em ruptura do “Welfare State”. Além disso, é instaurada uma crise de viés sociológico e cultural no bojo desse modelo intervencionista, desestabilizando até mesmo as bases ideológicas que davam sustentação a um programa estatal direcionado à inclusão social.

Os direitos sociais são afetados por esse processo. Torna-se comum a argumentação de que geram excessivos gastos públicos em detrimento do progresso

econômico, provocam desequilíbrios orçamentários e déficits públicos correntes, assim como fomentam uma carga tributária penalizadora da atividade produtiva, reduzindo investimentos e provocando inflação e desemprego. Os direitos sociais passam a ser considerados óbices à eficiência econômica, perdendo gradualmente seu potencial de legitimação, inclusive perante a opinião pública.

Nesse contexto, verifica-se uma guinada redutora dos compromissos sociais do Estado. Políticas de desregulação e de redução da intervenção pública encontram-se na pauta do dia, sobrelevando pressões políticas, econômicas e mesmo culturais pelo retorno a uma configuração minimalista de Estado. E para além do plano abstrato, são levadas a efeito, na prática, inúmeras reformas estruturais do Estado, a exemplo da instituição do denominado “Novo Regime Fiscal” pela Emenda Constitucional nº 95/2016, limitando, por 20 (vinte) anos, o aumento das despesas públicas primárias no âmbito dos órgãos da União, implicando severos impactos na disponibilidade de recursos públicos para o atendimento das demandas sociais.

É o progresso econômico alçado à condição de desígnio último da nação, vinculando os fins do Estado, tornando secundária a aspiração por maior igualdade e justiça sociais. Nessa visão minimalista, o crescimento econômico é concebido como sinônimo de desenvolvimento, restringindo este ao objetivo de aumento de rendas e de riquezas, representados por indicadores econômicos como o Produto Interno Bruto e a renda *per capita*. Caberia ao mercado, então, realizar a distribuição eficiente desses resultados econômicos, com uma intervenção cada vez menor do Estado na tutela dos direitos sociais.

Apesar de todos os esforços para a construção de uma robusta teoria dos direitos fundamentais, a dogmática jurídica acompanha com perplexidade esse processo de degradação da proteção social, presenciando o arrefecimento de um projeto de Estado capaz de dar efetividade aos direitos sociais, sem dispor de instrumentos suficientes para contrapor os impulsos da realidade histórica, marcadamente impactada por atores econômicos detentores de real poder. A lógica econômica subjuga a normatividade do Direito e a torna carente de mecanismos de reação.

É justamente nesse cenário que se extrai a relevância e atualidade do presente estudo. Diante de um processo disruptivo que impõe riscos de retrocesso a conquistas sociais já alcançadas e a projetos ainda latentes, torna-se premente dedicar-se a uma abordagem teórica apta a restaurar a força ideológica dos direitos fundamentais

sociais, com potencialidade para indicar perspectivas para eventuais soluções. E a fim de enfrentar a natureza multifacetária da crise exposta, é forçoso que se utilize uma teorização abrangente para tal escopo, com vistas a extrair elementos não apenas jurídicos, mas também econômicos, filosóficos, culturais e políticos para a recomposição do debate em torno dos direitos sociais e do desenvolvimento.

Nessas bases se insere a temática do presente estudo, que se debruça sobre a relação entre os direitos sociais e o desenvolvimento, tendo como teoria de sustentação a obra de Amartya Sen. Economista e filósofo indiano, laureado com o prêmio Nobel de Economia em 1998 e conhecido como um dos idealizadores do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, o autor apresenta uma relevante abordagem acerca das temáticas do desenvolvimento e da justiça social. A teoria de Sen, congregando elementos filosóficos, sociológicos, econômicos e jurídicos, deverá ser o fio condutor da análise relacional levada a efeito neste trabalho, na tentativa de reconstrução da força teórica e prática dos direitos sociais, assim como na busca de possíveis saídas para a sua baixa eficácia jurídica e social.

A proposta diferencial do estudo consiste precisamente no intento de se valer de uma teorização interdisciplinar, que expanda sua abordagem à seara econômica e a outros campos do conhecimento, para complementar uma teoria jurídica dos direitos fundamentais, convergindo para uma defesa mais consistente desses direitos. E, para além disso, a pretensão distintiva se concentra em aproveitar uma compreensão ampliada do desenvolvimento para indicar caminhos para uma concretização de direitos mais adequada e capaz de fazer frente ao seu atual quadro de inefetividade.

Com efeito, sob pena de a análise relacional entre direitos sociais e desenvolvimento se tornar vazia na ausência da indicação de alternativas, o trabalho acadêmico também deve identificar alguns caminhos para a melhoria da implementação dos direitos sociais no mundo contemporâneo. Nesse sentido, a pesquisa se propõe a fazer uso dos contributos da teoria de Sen para avaliar perspectivas para uma tutela de direitos mais alinhada à noção de desenvolvimento, sugerindo-se três conceitos-chave em torno dos quais seria possível aproximar-se desse intento: a solidariedade social, a democracia e a eficiência administrativa.

Em meio a um contexto histórico em que se degrada a legitimação sociológica e cultural dos direitos sociais, e em que se desestruturam as bases econômicas e fiscais imprescindíveis à adequada proteção desses direitos, as alternativas disponíveis podem perpassar justamente pela atuação solidária coparticipativa da

sociedade civil, pelo fortalecimento da democracia popular e institucional e pelo aprimoramento da eficiência na Administração Pública. Três possíveis vias diretas são cogitadas: uma perspectiva sociocultural de “solidarização” da proteção social; uma perspectiva sociopolítica de “democratização” da tutela dos direitos sociais; e uma perspectiva político-administrativa de “eficientização” da administração desses direitos.

A partir dessas questões é construída a problemática da pesquisa, que é ampla e se desdobra em duas partes sucessivas. A questão a ser respondida, de um lado, é se, a partir da teoria de Sen, é possível reconciliar direitos sociais e desenvolvimento, propiciando, com isso, uma defesa interdisciplinar desses direitos; e, de outro lado, se, também à luz dos contributos teóricos desse autor, os processos de “solidarização”, de “democratização” e de “eficientização” da tutela dos direitos sociais podem indicar perspectivas adequadas para uma concretização de direitos mais eficaz e alinhada à noção de desenvolvimento.

A hipótese apresentada, a ser submetida ao crivo analítico do estudo, de um lado, é a de que, com amparo na construção teórica de Sen, é possível, sim, sustentar uma reconciliação entre direitos sociais e desenvolvimento, propiciando, com isso, uma robusta defesa interdisciplinar desses direitos, sob uma múltipla perspectiva – teórica, empírica e jurídica; e de outro lado, a de que, à luz dos contributos desse mesmo autor, os processos de “solidarização”, de “democratização” e de “eficientização” da tutela dos direitos sociais constituem chaves para o aprimoramento da concretização desses direitos, com maior alinhamento à noção de desenvolvimento.

O objetivo geral do trabalho é demonstrar que a abordagem de Amartya Sen pode, sim, fornecer elementos teóricos e empíricos fundamentais para o enfrentamento do quadro de inefetividade dos direitos sociais. A proposta de observação desses direitos a partir de um ponto de vista diferente da dogmática jurídica, à luz das categorias utilizadas por Sen, pode viabilizar respostas interdisciplinares para revigorar a força teórica e prática desses direitos e, ao mesmo tempo, para identificar caminhos para a sua implementação mais solidária, democrática e eficiente, articulada a uma noção integrativa de desenvolvimento.

Como objetivos específicos, pretende-se abranger três pontos essenciais, os quais serão coincidentes com os três capítulos da dissertação. Em relação ao primeiro objetivo específico, correspondente ao primeiro capítulo do estudo, objetiva-se

contextualizar o momento de crise de efetividade dos direitos sociais, demonstrando que o nascimento, a consolidação e o atual quadro de retrocesso desses direitos estão inseridos em um processo evolutivo mutável, sujeito a influências de fatores não apenas jurídicos, mas também econômicos, sociais, políticos e culturais, a exigir um enfrentamento interdisciplinar, não restrito à dogmática jurídica. Trata-se, pois, de revelar o contexto geral da problemática e de atestar a necessidade da análise crítica, reflexiva e interdisciplinar que será levada a efeito nos capítulos subsequentes.

O segundo objetivo específico, a ser trabalhado no segundo capítulo da dissertação, avança na abordagem da primeira parte do problema de pesquisa formulado. Objetiva-se, por meio da análise da teoria de Amartya Sen, demonstrar uma robusta relação teórica, empírica e jurídica entre os direitos sociais e o desenvolvimento, confirmando que esses direitos são elementos indissociáveis de um processo de desenvolvimento ampliativo e, portanto, devem constituir prioridades na atuação do Estado na contemporaneidade. Trata-se, pois, de validar a primeira parte da hipótese sugerida, intentando restaurar a força de legitimação dos direitos sociais a partir de uma teoria de base interdisciplinar.

Ao fim, o terceiro objetivo específico, relacionado ao terceiro capítulo do estudo, diz respeito à segunda parte da problemática de pesquisa apresentada. Ainda levando em conta as categorias teóricas senianas, objetiva-se avaliar perspectivas para uma concretização de direitos sociais mais harmônica à compreensão de desenvolvimento, que propiciem melhorias na implementação de políticas públicas relacionadas a tais direitos, perpassando pela análise da “solidarização”, da “democratização” e da “eficientização” da tutela dos direitos sociais. Para além de uma defesa abstrata dos direitos sociais, almeja-se apontar diretrizes para orientar a sua implementação, as quais, porém, considerando a complexidade e a amplitude do debate, representarão essencialmente perspectivas gerais, sem pretensões de definitividade.

O estudo proposto tem natureza de pesquisa básica, com uma abordagem qualitativa do problema, adotando-se o procedimento técnico bibliográfico e documental para a coleta de dados, com a utilização de livros, de artigos de periódicos, de pesquisas científicas publicadas e de diplomas normativos nacionais e internacionais. A base lógica operacional do estudo seguirá prevalentemente o método indutivo, buscando, a partir de uma investigação das categorias teóricas de Sen e de análises empíricas relacionadas, extrair generalizações capazes de fornecer respostas à problemática apresentada. Será ainda priorizada uma abordagem de

caráter interdisciplinar, congregando conteúdos sobretudo do Direito, da Filosofia, da Sociologia e da Economia, tendo como diretriz de formulação e de exposição das ideias uma proposta crítica e reflexiva.

A pesquisa se harmoniza com a linha de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Passo Fundo (UPF) referente à “Jurisdição Constitucional e Democracia”, na medida em que esta, de forma ampla, busca estudar, crítica e reflexivamente, novos paradigmas do Direito, voltando-se ao estudo do papel do Estado e da Democracia na consecução de políticas públicas e na intervenção da economia, inclusive sob o prisma de uma teoria dos direitos fundamentais. Assim, reputa-se que a pretensão de estudo formulada, que se debruça sobre a problemática dos direitos fundamentais sociais, transpassando conteúdos de análise econômica, intervenção estatal em políticas públicas e democracia, à luz de novas perspectivas, contribui para os escopos do Programa.

Sem a pretensão de esgotamento do tema ou de formulação de respostas definitivas, espera-se sobretudo fornecer subsídios para o aprofundamento de um debate interdisciplinar em torno da efetividade dos direitos sociais, instando os estudiosos do Direito e de outras ciências humanas a uma compreensão holística do fenômeno, em busca de respostas teóricas e institucionais aptas a promover mudanças efetivas na realidade concreta do país por meio de um projeto de desenvolvimento conciliado à tutela dos direitos fundamentais.

1. Os direitos sociais em um quadro evolutivo: nascimento, consolidação e crise

A análise do processo evolutivo dos direitos sociais, abrangendo seu nascimento, sua consolidação e seu atual quadro de crise, revela muito mais do que uma simples narrativa histórica. Desvela que tais direitos fundamentais são fruto de lutas históricas da humanidade, sujeitas a progressos e a retrocessos, possuindo um destino ainda em aberto dependente de novos embates travados na atualidade. Compreender que a tutela desses direitos não depende apenas de sua positivação jurídica, mas de complexos processos econômicos, sociais, políticos e culturais, é o ponto de partida para a construção de uma teoria de direitos fundamentais capaz de fazer frente à força da realidade histórica.

1.1. O nascimento dos direitos sociais: um processo histórico em construção

Como ponto de partida do debate, cumpre observar que o nascimento e o desenvolvimento dos direitos sociais e da noção de Estado Social não são eventos isolados, mas estão inseridos em um processo histórico que envolve múltiplos fatores econômicos, sociais, culturais e políticos. Trata-se, pois, de um encadeamento complexo, de idas e vindas, de progressos e retrocessos, que, antes de estar acabado, mostra-se em constante mutação e reconstrução.

Conforme defendido por Norberto Bobbio, os direitos sociais são direitos históricos, nascidos de modo gradual em virtude de lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, expressando o amadurecimento de novas exigências e de novos valores ligados ao bem-estar e à igualdade¹. Para o autor, os direitos não nascem todos de uma vez, nem de uma vez por todas, mas, sim, de forma gradual, em certas circunstâncias, quando surgem condições históricas capazes de levar ao seu reconhecimento².

¹ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 32.

² BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. pp. 5-6.

Na compreensão aproximada de Gregório Peces-Barba, os direitos fundamentais, incluídos os direitos sociais, são um conceito histórico do mundo moderno resultado de um processo iniciado a partir do trânsito da Idade Média para a modernidade³. O professor espanhol assinala que os direitos fundamentais “aparecem como exigencias de la realidad histórica del mundo moderno”, não surgindo como expressão racional da natureza, “sino como respuesta, como disenso frente a una situación de hecho, que provoca una reacción intelectual que genera los valores que fundamentan cada derecho”⁴.

Daí a relevância de um exame dos direitos sociais que se valha de um substrato histórico. A correta compreensão do fenómeno jurídico perpassa pelo entendimento de sua gênese histórica, sob pena de se desconsiderar a força extrajurídica dos direitos fundamentais, pautada em elementos que transcendem a norma jurídica posta. Da mesma forma, o adequado entendimento acerca do quadro de problematização atual também pressupõe uma análise evolutiva que contextualize as perplexidades que envolvem o tema na contemporaneidade.

Não se descarta da importância de um estudo dogmático acerca dos direitos sociais, apurando sua natureza jurídica, seu fundamento normativo, bem como a extensão de sua proteção jurídica, à luz das normas constitucionais. Contudo, neste momento, cumpre rememorar que o direito posto não encerra toda a verdade sobre o direito. Como adverte François Ost, “há sempre direito antes do direito”⁵, sendo que “o direito preexiste às Constituições, da mesma forma que sobrevive às revoluções”⁶. A Constituição de um Estado não é fruto do acaso ou do arbítrio, feita de forma instantânea, como que por uma “varinha de condão”, não sendo possível isolar um começo da juridicidade “como um ponto zero do direito”⁷. Ao revés, a Constituição desenvolve-se de forma lenta e contínua, a partir da formação de um pacto social e da incorporação de valores fundamentais de uma coletividade⁸.

³ PECES-BARBA, Gregorio. **Tránsito a la Modernidad y Derechos Fundamentales**. Madrid: Mezquita, 1982, p. 4.

⁴ PECES-BARBA, Gregorio. **Curso de Derechos Fundamentales: teoría general**. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 1995, pp. 200-201.

⁵ OST, François. **O tempo do direito**. Tradução Maria Fernanda Oliveira. Lisboa: Instituto Piaget, 1999, p. 70.

⁶ OST, François. **O tempo do direito**. p. 243.

⁷ OST, François. **O tempo do direito**. pp. 70 e 243.

⁸ OST, François. **O tempo do direito**. pp. 93 e 268.

Nessa mesma linha, assinala Zagrebelsky que as Constituições e o Direito Constitucional como ciência prática estão inseridas na mutabilidade da história⁹. A tese de um poder constituinte originário de puro “dever ser”, que elide o passado e reduz o futuro à positivação presente, é inconciliável com a realidade histórica¹⁰. Afinal, a história constitucional é mudança, é contingência, é realidade social, é relação entre passado e futuro, é imprevisibilidade de problemas e espontaneidade de soluções¹¹.

Na esteira da lição de Zagrebelsky, é necessário propor um estudo dos direitos sociais que supere um positivismo estrito e uma concepção constitucional a-histórica, procedendo-se a uma investigação evolutiva crítica que permita a união de passado e futuro para soluções adequadas ao nosso tempo. Nesse sentido, uma análise que se atenha a questões de dogmática positivista, ainda que vise ao fortalecimento normativo dos direitos sociais, pode se tornar vazia se ignorar a complexidade histórica e a interdependência com uma multiplicidade de elementos econômicos, culturais, sociais e políticos.

Cumpra ainda advertir, neste particular, que, embora tal compreensão histórica implique uma ideia de mutabilidade dos direitos sociais ao longo do tempo, isso não significa enfraquecer a tutela desses direitos. Ao revés, é necessário compreender que o seu *status* de proteção diferenciada não depende apenas de ordenamentos positivos, cuja imutabilidade não pode ser assegurada historicamente, mas também está condicionado à prevalência de um substrato de valores e de fatores plurais que subjazem à lei positiva. Para que seja possível firmar uma posição robusta de resistência dos direitos sociais frente a políticas sazonais tendentes à sua mitigação, torna-se imprescindível construir uma base de sustentação filosófica, social, econômica, cultural e política.

É a partir de tais premissas que se intenta delinear alguns aspectos históricos acerca do nascimento dos direitos sociais, e, de forma relacional, acerca da consolidação de um modelo de Estado comprometido com a implementação desses direitos – o chamado “Estado Social”. Essa análise será imprescindível para que, em um segundo momento, seja possível compreender o atual quadro de crise relacionado

⁹ ZAGREBELSKY, Gustavo. **Historia y Constitución**. Tradução de Miguel Carbonell. Madrid: Trotta, 2011, p. 28.

¹⁰ ZAGREBELSKY, Gustavo. **Historia y Constitución**. p. 36.

¹¹ ZAGREBELSKY, Gustavo. **Historia y Constitución**. p. 36.

à efetividade dos direitos sociais e às estruturas de um Estado Social que, no Brasil, sequer chegou a ser alcançado.

Neste ponto, não se pode desconsiderar que a abordagem do nascimento dos direitos sociais usualmente é relacionada à conhecida “teoria das gerações dos direitos”. A origem de tal terminologia é atribuída a Karel Vasak, jurista tcheco, em aula inaugural do Curso do Instituto Internacional dos Direitos do Homem, ministrada e 1979 em Estrasburgo¹². A ideia do jurista era utilizar o núcleo dos valores defendidos pela Revolução Francesa – “liberdade, igualdade e fraternidade” – para representar, respectivamente, a consolidação dos direitos fundamentais de primeira, de segunda e de terceira gerações.

Na perspectiva geracional, a primeira geração de direitos corresponderia a direitos civis e políticos, fundamentados na liberdade (*liberté*), os quais teriam nascido em um primeiro momento, originários das revoluções burguesas, em especial a Revolução Francesa; a segunda geração corresponderia aos direitos sociais, baseados na ideia de igualdade (*égalité*), cujo surgimento posterior foi impulsionado pela Revolução Industrial; e a terceira geração corresponderia a direitos de solidariedade, vinculados a uma noção de fraternidade (*fraternité*), que ganharam força após a Segunda Guerra Mundial¹³.

A concepção foi encampada por autores clássicos como Norberto Bobbio¹⁴. Segundo o autor, a primeira geração de direitos seria constituída por direitos de liberdade frente ao Estado, representando uma proteção da esfera autônoma do indivíduo, impassível de intervenção estatal. Já os direitos de segunda geração, correspondentes aos direitos sociais, apontariam para o rompimento de uma posição absentéista do Estado, de modo a se exigir uma atuação estatal positiva para prestar serviços sociais e suprir carecimentos da população mais vulnerável. De seu turno, a terceira geração de direitos diria respeito ao aparecimento de novos direitos de solidariedade e de fraternidade ligados a grupos humanos, com titularidade coletiva ou difusa, a exemplo dos direitos ao desenvolvimento, à paz e ao ambiente protegido.

Trata-se de concepção bastante difundida na teoria dos direitos fundamentais. A partir dela, diversos autores desenvolveram, com o passar do tempo, outras

¹² MARMELESTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Altas, 2016, p. 39.

¹³ MARMELESTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. p. 39.

¹⁴ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Pp. 5-6.

implicações em relação a novas gerações de direitos. A título ilustrativo, Paulo Bonavides – a quem se atribui a incorporação da teoria das gerações à doutrina brasileira¹⁵ – defendeu a superveniência de uma quarta geração de direitos, representada pelos direitos à democracia, à informação e ao pluralismo, fruto da globalização dos direitos fundamentais no plano institucional¹⁶. Outros autores propugnam uma quarta geração de direitos ligada à biotecnologia, à bioética e à regulação da engenharia genética, e ainda estratificam uma quinta geração advinda das tecnologias de informação, do ciberespaço e da realidade virtual¹⁷.

Essa profusão de novas gerações de direito, sem que haja consenso quanto ao número e quanto ao conteúdo, já antevê algumas dificuldades em relação à teoria geracional. Nesse sentido, são formuladas críticas no que se refere à dispersão de novas categorias de direitos, com risco de vulgarização e de desprestígio à noção de direitos fundamentais¹⁸. Ademais, apontam-se ressalvas terminológicas à expressão “gerações de direitos”, na medida em que esta refletiria uma ideia de superação de uma geração de direitos por outra, quando, na realidade, o reconhecimento progressivo dos direitos foi complementar, agregando novos conteúdos protetivos sem o abandono das pretensões precedentes¹⁹. Daí a opção de alguns autores pelo uso da expressão “dimensões de direitos”, para evidenciar a expansão, cumulação e fortalecimento dos direitos fundamentais²⁰.

Em outra linha crítica, o jurista hispano-argentino Gerardo Pisarello entende que a teoria das gerações de direitos representaria um “mito” histórico²¹. O autor rejeita a linearidade como é apresentado esse processo, colocando em dúvida a ideia

¹⁵ MELLO, Álisson José Maia. Revisitando as gerações dos direitos fundamentais: uma abordagem epistemológica do direito constitucional. In: LINHARES, Emanuel Andrade; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito (orgs.) **Democracia e direitos fundamentais**: uma homenagem aos 90 anos do professor Paulo Bonavides. São Paulo: Atlas, 2016, p. 190-191.

¹⁶ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 14. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 571.

¹⁷ A respeito de novas dimensões de direitos, ver Wolkmer e Oliveira Júnior: WOLKMER, Antônio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma Teoria Geral dos “novos” Direitos. In: LEITE, José Rubens Morato; WOLKMER, Antônio Carlos (org.). **Os “novos” Direitos no Brasil**: natureza e perspectiva. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 29-33; OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades de. **Teoria jurídica e novos direitos**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2000, p. 85-86.

¹⁸ NABAIS, José Casalta. **Algumas reflexões críticas sobre os direitos fundamentais**: Ab Uno Ad Omnes. 75 Anos da Coimbra Editora. Coimbra: Coimbra Editora, 1998, p. 965 e ss.

¹⁹ TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Vol. 1. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997, p. 390.

²⁰ Adotando a posição favorável à terminologia “dimensões” de direitos, autores como Cançado Trindade e Ingo Sarlet. TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. p. 390. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. pp. 45-46.

²¹ PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**. Elementos para una reconstrucción. Madrid: Editorial Trotta, 2007, p. 13.

de que os direitos sociais (de segunda geração) somente foram reconhecidos tardiamente, após os direitos civis e políticos (de primeira geração), já que existiria uma rica pré-história de mecanismos institucionais orientados desde a antiguidade e do medievo para reduzir situações de pobreza e assistir às coletividades mais necessitadas²². A tese geracional seria também “excessivamente formalista”, segundo Pisarello, não dando conta dos descumprimentos, nem de sua implementação por vezes excludente ou discriminatória, tampouco dos seus retrocessos; afinal, nem todos os Estados vivenciaram essas etapas, de forma organizada e cronológica²³. Na síntese de Paulo de Tarso Brandão, a teoria geracional seria insuficiente para explicar toda a complexidade dos direitos fundamentais²⁴.

Não se revela possível nesta seara proceder a uma avaliação definitiva acerca da adequação, ou não, da teoria das gerações ou das dimensões dos direitos. Para os fins do presente estudo, o principal é refletir criticamente sobre uma percepção histórica que isola, fragmenta e simplifica os direitos fundamentais. É imprescindível, ao revés, atentar-se para uma noção cumulativa, complementar e de interdependência entre os direitos atribuídos às diferentes “gerações”, “dimensões” ou “espécies” de direitos fundamentais. Há necessidade, pois, de uma visão holística da indivisibilidade dos direitos fundamentais, que rejeite prioridades entre direitos e os reconheça em suas múltiplas dimensões²⁵. Essa ótica permite que se reconheça “que o catálogo das liberdades nunca será obra fechada e acabada”²⁶.

As categorias de direitos merecem, portanto, tratamento inter-relacional, sem hierarquizações, com a compreensão do caráter dinâmico e dialético do surgimento dos direitos fundamentais, marcado por avanços, retrocessos e contradições²⁷. Cuida-se, aliás, de entendimento assentado pela própria comunidade internacional, a partir da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, ocorrida em Viena, em 1993, em cuja Declaração e Programa de Ação foi registrado, no parágrafo quinto, que “todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve considerar globalmente os Direitos do

²² PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**. p. 20.

²³ PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**. p. 36.

²⁴ BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Ações constitucionais: novos direitos e acesso à justiça**. Florianópolis: Habitus, 2001, p. 123 e ss.

²⁵ MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. p. 56-57.

²⁶ PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. **La tercera generación de los Derechos Humanos**. Cizur Menor: Aranzadi, 2006, pp. 42-43.

²⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. p. 52.

homem, de forma justa e equitativa e com igual ênfase”²⁸.

É nesse quadro, e partindo de tal raciocínio, que se pretende adentrar na análise do nascimento dos direitos sociais, o qual, como será visto, está correlacionado às lacunas dos direitos liberais construídos a partir do pensamento liberal-burguês do século XVIII. Tais direitos ditos “liberais”, compreendidos os direitos civis e os políticos (usualmente concebidos como de primeira geração, como visto) representavam essencialmente “direitos do indivíduo frente ao Estado, mais especificamente como direitos de defesa, demarcando uma zona de não intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face de seu poder”²⁹.

O reconhecimento de tais direitos civis e políticos resultou de um longo processo histórico de rompimento de estruturas absolutistas de poder em prol de liberdades econômicas, políticas, religiosas, de expressão e de garantias jurídicas processuais³⁰. Fatores como a ampliação do comércio, a ascensão da classe burguesa e o surgimento do Estado Nação contribuíram para uma mudança de bases econômicas e políticas necessárias ao advento desses direitos³¹. Concepções iluministas como as de Hobbes, Locke, Rousseau e Kant deram amparo teórico³². E, no plano filosófico-jurídico, o jusnaturalismo teve contributo particular na humanização dos processos sancionatórios e na consolidação de garantias processuais penais em atenção aos direitos da pessoa humana³³.

De forma definitiva, as revoluções Inglesa, Americana e Francesa tiveram uma influência marcante na concretização de direitos de liberdade³⁴. Como resultado, promoveu-se a positivação de direitos em relevantes diplomas jurídicos, como na Declaração de Independência dos Estados Unidos da América de 1776, reconhecida como a primeira expressão dos direitos humanos³⁵, bem como na Declaração

²⁸ CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE OS DIREITOS DO HOMEM. **Declaração e Programa de Ação de Viena, de 1993**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html>. Acesso em 06 nov. 2017.

²⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. pp. 46-47.

³⁰ MARMELESTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. p. 41.

³¹ FRANÇA, Philip Gil; SANTIAGO, Mariana Ribeiro (coord.) **Direito, globalização e responsabilidade nas relações de consumo II**. Florianópolis: CONPEDI, 2017, p. 9. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br>. Acesso em 15 dez. 2017.

³² SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. p. 46.

³³ LEAL, Rogério Gesta. **Perspectivas hermenêuticas dos direitos humanos e fundamentais no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p. 35.

³⁴ RUBIO, Valle Labrada. **Introducción a la Teoría de los Derechos Humanos: Fundamento. Historia. Declaración Universal de 10 de diciembre de 1948**. Madrid: Civitas, 1998, p. 82.

³⁵ LEAL, Rogério Gesta. **Perspectivas hermenêuticas dos direitos humanos e fundamentais no Brasil**. p. 36.

Francesa dos Direitos do Homem de 1789, que, com sua pretensão universalista, influenciou o reconhecimento de direitos fundamentais nas demais constituições europeias do século XIX³⁶.

Não se pode negar que tais direitos liberais constituíram conquistas civilizatórias essenciais, representando a emancipação histórica do indivíduo frente ao Estado e a grupos sociais estamentais³⁷. Contudo, tais direitos não tiveram por si a capacidade de evitar a exploração do homem pelo homem e de promover os valores humanitários latentes no Iluminismo³⁸. Os direitos liberais garantiam uma igualdade formal perante a lei. Entretanto, essa pretensa igualdade encobriria, em sua abstração, um “mundo” de desigualdades econômicas, sociais, políticas e pessoais³⁹.

Com efeito, sobretudo a partir da Revolução Industrial iniciada no século XVIII, aprofundou-se um quadro social de pobreza e de exploração humanas, decorrentes de uma rápida industrialização da economia, da concentração de renda e dos meios de produção, da urbanização crescente e desordenada, assim como da exploração cada vez maior do trabalho em condições indignas⁴⁰. Evidenciou-se, pois, a incapacidade dos direitos liberais para a satisfação de necessidades primárias como de alimentação, de moradia, de saúde e de segurança econômica⁴¹.

Nesse processo histórico, ocorreu “a brutal pauperização das massas proletárias, já na primeira metade do século XIX”⁴². Em uma realidade abjeta, homens, mulheres e crianças trabalhavam em jornadas exaustivas de até 18 (dezoito) horas por dia, vivendo em situação de miséria e falta de segurança, em habitações insalubres, sem saneamento ou urbanização⁴³. O trabalhador foi aviltado e reduzido à condição de simples mercadoria, “mero insumo no processo de produção”⁴⁴. A primeira fase da Revolução Industrial revelou, pois, “a desumana espoliação do

³⁶ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, pp. 64-65.

³⁷ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. p. 65.

³⁸ SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e Relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 31.

³⁹ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 61.

⁴⁰ LEAL, Rogério Gesta. **Perspectivas hermenêuticas dos direitos humanos e fundamentais no Brasil**. pp. 39-40.

⁴¹ HERKENHOFF, João Baptista. **Gênese dos direitos humanos**. 2. ed. Aparecida: Santuário, 2002, p. 51-52.

⁴² COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. p. 66.

⁴³ LEAL, Rogério Gesta. **Perspectivas hermenêuticas dos direitos humanos e fundamentais no Brasil**. p. 40.

⁴⁴ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. p. 36.

trabalho, o doloroso emprego de métodos brutais de exploração econômica, a que nem a servidão medieval se poderia, com justiça, equiparar”⁴⁵.

Diante desse contexto exploratório, desenvolve-se uma ação reativa da sociedade que irá formar as bases para o reconhecimento dos direitos sociais. Frente a um quadro de severas vulnerabilidades sociais, privando o ser humano de sua mínima dignidade, toma forma um processo de luta pelo reconhecimento de direitos sociais básicos, como forma de proteger não apenas a liberdade formal do homem, mas também sua liberdade material de viver condignamente. O próprio Estado liberal, a partir de um quadro de desigualdade e injustiça social fomentada pelo sistema econômico, criava, assim, as condições para sua superação⁴⁶.

Não é por outro motivo que Bobbio assevera que o nascimento, o crescimento e o amadurecimento dos direitos sociais estão ligados a movimentos, doutrinas e lutas sociais que, desde a revolução industrial, tiveram por objeto a redução de carecimentos sociais surgidos com a transformação da sociedade moderna⁴⁷. Sob uma ótica particular, também Axel Honneth observa que a consagração dos direitos sociais está vinculada a um contexto de lutas por reconhecimento travadas nos séculos XIX e XX: foi a privação de condições mínimas de vida ao homem, negando-lhe autorrespeito como sujeito de direito autônomo, que deu azo a lutas sociais que, como forças morais, foram capazes de promover progressos na realidade da vida social do ser humano naquele contexto histórico⁴⁸.

As reações geradas nesse cenário de exclusão social ocorreram por meio de inúmeros movimentos sociais, teóricos e políticos. No campo social, a classe trabalhadora se organizou e aumentou seu poder político⁴⁹, passando a reivindicar com ardor direitos trabalhistas, previdenciários e sociais em geral⁵⁰. No campo teórico, movimentos críticos ao liberalismo econômico ganharam força, a exemplo do marxismo, do socialismo utópico e da doutrina social da Igreja (cristianismo social)⁵¹. E no plano político, a ampliação do sufrágio, ainda que de forma limitada⁵², rompeu

⁴⁵ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. p. 59.

⁴⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 273.

⁴⁷ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. pp. 5 e 34.

⁴⁸ HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. Tradução Luiz Repa. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2009, p. 189-193.

⁴⁹ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. p. 66.

⁵⁰ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. p. 182 e ss.

⁵¹ SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e Relações privadas**. p. 31.

⁵² MARMELESTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. p. 44.

com a hegemonia absoluta da burguesia no Parlamento, permitindo que demandas por maior proteção social fossem progressivamente reconhecidas pelo Estado⁵³.

Neste particular, tampouco pode ser ignorado o interesse dos próprios atores econômicos liberais na neutralização de movimentos revolucionários, a fim de preservar o sistema capitalista de produção. Afinal, com a eclosão da Revolução Russa em 1917 e de outros movimentos similares, havia temor de sua reprodução em países capitalistas mais desenvolvidos, o que exigia a adaptação dos Estados às novas contingências, sob pena de ocasionar a própria derrocada do modo de produção vigente⁵⁴. Esse contexto contribuiu para a redução da resistência aos direitos sociais, os quais representariam “uma forma de garantir a estabilidade e a manutenção do capitalismo, se não liberal, pelo menos daquele de cunho social”⁵⁵.

Todos esses fatores sociais, teóricos, políticos e econômicos contribuíram para o paulatino reconhecimento de direitos sociais, retirando o Estado de sua posição passiva e impondo-lhe a obrigação de realizar ações concretas a fim de garantir aos indivíduos um mínimo de igualdade e de bem-estar social⁵⁶. O Estado é chamado não só a reconhecer posições jurídicas de liberdade aos indivíduos, mas a atuar ativamente na prestação de serviços públicos, com a realização de direitos não apenas “em face do Estado”, mas também “por intermédio do Estado”⁵⁷.

De forma gradual, ocorre a positivação de normas de proteção social nos ordenamentos jurídicos nacionais. Um início de reconhecimento jurídico pode ser identificado já na Inglaterra da primeira metade do século XIX, com a edição das primeiras normas com conteúdo protetivo para a classe operária⁵⁸. Também a Constituição Francesa de 1848, embora não tenha proclamado direitos, reconheceu o dever estatal de garantir uma distribuição mais equitativa dos benefícios sociais⁵⁹. Na Alemanha, na segunda metade do século XIX, formulava-se uma legislação de proteção ao trabalhador, assim como de assistência social⁶⁰.

⁵³ SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e Relações privadas**. p. 33.

⁵⁴ SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 21.

⁵⁵ SILVA, Virgílio Afonso da. A evolução dos direitos fundamentais. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**. v. 6, 2005, pp. 541-558, p. 548. Disponível em: <https://constituicao.direito.usp.br/vas-publicacoes/>. Acesso em: 22 out. 2017.

⁵⁶ BEDIN, Gilmar. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. Ijuí: Unijuí, 1997, p. 46.

⁵⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. p. 56-57.

⁵⁸ SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e Relações privadas**. p. 33.

⁵⁹ LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 128.

⁶⁰ SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e Relações privadas**. p. 33.

A plena afirmação jurídica dos direitos sociais, porém, só veio a ocorrer no século XX, por meio da Constituição Mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar de 1919⁶¹. A Constituição Mexicana, a despeito de sua reduzida repercussão internacional, antecipa alguns desdobramentos típicos dos direitos sociais⁶². Por seu turno, a Constituição de Weimar, elaborada após a Primeira Guerra Mundial, em um contexto de abalo do espírito liberal e impulso à formulação de um Estado de Bem-Estar⁶³, positivou um extenso rol de direitos de dimensão social e econômica, representando um modelo paradigmático que serviu de inspiração para outras Constituições na Europa e inclusive para a Constituição de 1934 no Brasil⁶⁴.

A positivação constitucional dos direitos sociais, contudo, não significou, de plano, a consolidação de um modelo de Estado voltado para o amplo atendimento de demandas sociais. A elaboração esparsa de normas jurídicas voltadas à tutela de direitos sociais foi acompanhada progressivamente de uma remodelação do Estado, com a passagem de um Estado liberal minimalista, de forma gradual, para um Estado interventor, que assumia um número crescente de papéis sociais. Pouco a pouco o Estado é instado a alterar sua postura absentéista para assumir uma postura ativa na realização da justiça social.

Sobretudo após a grande depressão econômica iniciada em 1929, o modelo de intervenção característico do Estado Social é aprofundado⁶⁵. Foi especialmente nesse contexto pós crise de 1929, a partir da necessidade de corrigir falhas do mercado, reduzir o desemprego e atender as demandas sociais crescentes, que as ideias de John Maynard Keynes ganharam força. Com propriedade, o economista defendia o papel da intervenção do Estado para estimular a demanda, o consumo e o investimento, tanto de forma direta, por meio do aumento das despesas públicas, quanto de forma indireta, por meio da política fiscal e das taxas de juros⁶⁶.

A partir da teorização keynesiana, foi possível demonstrar que a própria dinâmica econômica poderia ser melhorada por meio da participação do Estado no progresso social, tornando conciliáveis esses dois elementos – eficiência econômica

⁶¹ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. p. 66.

⁶² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 62.

⁶³ LASKI, Harold J. **O liberalismo europeu**. Tradução de Álvaro Cabral. São Paulo: Mestre Jou, 1973, p. 172.

⁶⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. p. 65.

⁶⁵ SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e Relações privadas**. p. 34.

⁶⁶ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. Tradução de Joel Pimentel de Ulhoa. Brasília: Editora da UnB, 1997, pp. 38-39.

e progresso social – que se mostravam antagônicos nas teorias econômicas clássicas⁶⁷. Naquele momento, por meio de Keynes, a teoria econômica – que sempre teve e sempre terá um papel determinante na definição dos modelos de Estado – aproximou objetivos econômicos e objetivos sociais, representando um enorme estímulo para a consolidação das estruturas de um Estado Social.

De modo definitivo, é no período pós-guerra que o modelo encontra sua estabilização. Após serem vivenciadas as atrocidades da Segunda Guerra Mundial, negando-se o próprio valor imanente à pessoa humana, é a própria comunidade internacional que realiza um esforço concentrado em busca da universalização e da internacionalização dos direitos humanos, formulando documentos fundamentais para a teoria dos direitos humanos, como a Carta das Nações Unidas de 1945 e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948⁶⁸. O Estado consolida a sua postura proativa, de intervenção na economia e de promoção de direitos sociais, objetivando garantir condições materiais mínimas para o exercício de liberdades.

Conforme esclarece Bobbio, formata-se um novo contrato social, partindo da mesma concepção individualista de sociedade, mas congregando princípios de justiça distributiva⁶⁹. Combinam-se elementos de uma economia de mercado e de uma democracia pluralista com a concretização de um sistema de proteção legal aos cidadãos que confere um conjunto de direitos sociais, visando a garantir igualdade de oportunidades e certa distribuição de renda⁷⁰.

Nesse quadro, enfim, fala-se na Europa na consolidação de um “Estado Social”, caracterizado como um sistema político-econômico que, a par de manter um âmbito privado capitalista, “encarrega o Estado de tarefas relativas à obtenção de condições sociais mínimas”⁷¹. O Estado Social – também conhecido como Estado de Bem-Estar (Welfare State), Estado Assistencial, ou mesmo Estado Providência⁷² – representa,

⁶⁷ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. p. 40.

⁶⁸ NOSCHANG, Patricia Grazziotin. Os Sistemas de Proteção aos Direitos Humanos e o Brasil: da participação no sistema global ao (des)cumprimento na esfera regional. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, Ijuí, Editora Unijuí, ano 1, n. 1, jan./jun. 2013, pp. 250-280.

⁶⁹ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia**: Uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: RT, 1986, p. 128.

⁷⁰ SÁNCHEZ, Jordi. El estado de bienestar. In: BADIA, Miguel Caminal (org.). **Manual de ciência política**. Madrid, Tecnos, 1996, p. 236.

⁷¹ CRUZ, Paulo Márcio. O Estado do Bem-Estar. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 21, dez. 2007, p. 3. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao021/Paulo_Cruz.htm. Acesso em: 15 ago. 2017.

⁷² Alguns autores apontam distinções entre as referidas nomenclaturas, a exemplo de Tonnera Junior (TONNERA JUNIOR, João. **Sustentabilidade(s) e a concretização judicial dos direitos sociais**. Dissertação Mestrado em Direito Constitucional. Universidade de Coimbra. Coimbra, 2015, pp. 31-32.).

pois, o “Estado que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade mas como direito político”⁷³.

Serão posteriormente analisados os desdobramentos desse processo de construção do Estado Social, buscando investigar o atual momento de crise pela qual atravessa o modelo, inclusive na Europa. Por ora, dentro dos limites da presente dissertação, tem-se por encerrada a breve narrativa histórica do nascimento dos direitos sociais e do Estado Social no contexto europeu, convergindo para reafirmar que se trata de um processo complexo, mutável e aberto, com estreita conexão com múltiplos fatores econômicos, sociais, políticos e culturais.

Ao fim, cumpre realizar um breve adendo em relação ao cenário brasileiro relativo à historicidade dos direitos sociais. Trata-se, porém, de uma referência sintética, tendo em conta que esse processo no Brasil, em essência, acompanhou os movimentos internacionais apontados acima. Ademais, nos próximos dois itens do capítulo, o panorama brasileiro será estratificado e aprofundado.

No ponto, cabe registrar que as duas primeiras Constituições brasileiras, a Constituição Monárquica de 1824 e a Constituição Republicana de 1891, seguiram o modelo liberal dominante no século XIX, sem a preocupação com a promoção de direitos sociais⁷⁴. Foi somente a Constituição de 1934 que reconheceu constitucionalmente direitos sociais no ordenamento jurídico brasileiro⁷⁵, partilhando a inspiração das Constituições de Weimar e do México⁷⁶. E nos períodos subsequentes, as Constituições de 1937, 1946, 1967-1969 trouxeram pontuais modificações em relação à tutela dos direitos sociais, sem uma alteração substancial do sistema protetivo de tais direitos⁷⁷.

Na análise da evolução dos direitos sociais no Brasil, certamente é a Constituição Federal de 1988 que deve ser estudada como principal marco político-institucional. A Carta de 1988 representa a consolidação definitiva dos direitos sociais

Nada obstante, entende-se que representam, em geral, um mesmo modelo, sem diferenças qualitativas. Nesse sentido, ainda, Wolkmer (WOLKMER, Antônio Carlos. **Elementos para uma crítica do Estado**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1990, p. 26).

⁷³ REGONINI, Gloria. Estado do Bem Estar. In: BOBBIO, Norberto et al. (Org.). **Dicionário de política**. p. 416.

⁷⁴ SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI**. p. 127.

⁷⁵ LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. p. 128.

⁷⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. p. 185.

⁷⁷ SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI**. p. 132-138.

como autênticos direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro. Um diploma que inovou ao apresentar um rol extenso de direitos fundamentais – civis, políticos e sociais – tendo por fundamento a dignidade da pessoa humana, logo no início da Carta, a demonstrar o realce dado pelo constituinte à tutela desses direitos.

Do ponto de vista formal, a Constituição Federal apresentou uma proposta de Estado alinhada ao modelo de Estado Social. E muito embora a realidade institucional e social brasileira esteja muito distante desse paradigma, fato é que a Carta Constitucional apresentou uma “grande inclinação social”⁷⁸, com a intenção inequívoca de aproximação ao modelo social⁷⁹, estabelecendo inúmeros deveres prestacionais ao Estado em relação a direitos relacionados à saúde, à educação, à segurança, à assistência social, entre outros. A Carta de 1988 constitui, pois, uma “Constituição social, dirigente e compromissória”⁸⁰, trazendo em seu bojo mecanismos para a implantação de políticas do Welfare State⁸¹.

Como se abordará a seguir, a positivação constitucional de direitos sociais, sem dúvida, apresenta-se como um elemento essencial para a salvaguarda de tais posições jurídicas. Contudo, aponta-se, desde já, para a necessidade de se rejeitar uma ideia de autossuficiência da positividade do Direito, em meio a um processo histórico complexo e sujeito a influências multifacetárias, como um primeiro passo para a construção de modelos teóricos e institucionais harmonizados com o mundo da vida e de fato capazes de alterar a realidade social do país.

Na síntese de Perez Luño, a construção dos direitos fundamentais representa algo histórico e cultural, fruto de uma herança histórica e de conquistas civilizatórias culturais⁸². E como tal, esse processo resulta em conquistas precárias, com um destino ainda em aberto, sujeito a avanços e também a retrocessos⁸³. A assimilação dessa premissa se revela essencial para compreender que a efetividade dos direitos sociais, invariavelmente, dependerá de uma luta constante e obstinada por parte do corpo social e das instituições democráticas em face de pressões políticas e econômicas tendentes ao retrocesso de garantias sociais.

⁷⁸ SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI**. p. 26.

⁷⁹ MIRANDA, Jorge. Os novos paradigmas do Estado social. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**, Porto, ano IX, 2012, pp. 184-202, p. 189.

⁸⁰ STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 39.

⁸¹ STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. p. 43.

⁸² PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. Las generaciones de derechos humanos. **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, n. 10, set./dez. 1991, p. 217.

⁸³ PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**. p. 13.

1.2. A consolidação dos direitos sociais: a Constituição Federal de 1988

Em que pese o estudo proponha uma abordagem dos direitos sociais não restrita à dogmática jurídica, é evidente que não se pode descurar da relevância da análise da consolidação desses direitos nos ordenamentos constitucionais, sobretudo, no caso brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988. O estudo da posição jurídico-dogmática dos direitos sociais na ordem constitucional brasileira revela-se imprescindível como ponto de partida para qualquer teorização relacionada. Esse é justamente o escopo de análise desta seção: analisar a consolidação jurídica dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988, apreciando seu fundamento normativo, sua natureza jurídica fundamental, bem como a extensão de sua proteção jurídica. O enfoque será precipuamente dogmático-jurídico, sem abrir mão, contudo, da reflexão crítica que permeia a proposta da presente dissertação.

No modelo constitucional vigente, os direitos sociais podem ser compreendidos como aqueles direitos relacionados a prestações positivas proporcionadas pelo Estado tendentes à promoção de condições de vida digna aos indivíduos sob os aspectos econômico, social e cultural, incluindo direitos como à educação, à saúde, à alimentação, à moradia, à segurança, à assistência social e à previdência social. A despeito da profusão de conceitos na doutrina brasileira, em essência, o enfoque conceitual se dá em relação ao caráter positivo-prestacional desses direitos, assim como em relação ao seu escopo específico vinculado à melhoria das condições de vida da população⁸⁴.

Cabe registrar a advertência de autores como Ingo Sarlet no sentido de que os direitos sociais compreendem não apenas direitos de cunho positivo ou prestacional em face do Estado⁸⁵. Englobariam também pretensões individuais em face de particulares (a exemplo dos direitos trabalhistas) assim como englobariam categorias negativas, que pressupõem liberdades e posturas de abstenção (como os direitos de

⁸⁴ Adotando essa linha teórica: DIMOULIS, Dimitri. MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014, p. 52. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios Fundamentais do Direito Constitucional**. 3. ed. 2012, p. 101. MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Altas, 2016, p. 49.

⁸⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais e os vinte anos da Constituição Federal de 1988: resistências e desafios à sua eficácia e efetividade. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ**, Belo Horizonte, ano 1, n. 6, jan./dez. 2008, p. 3.

greve, de liberdade de associação sindical, de proibição de discriminação entre os trabalhadores)⁸⁶. A própria Constituição Federal de 1988 daria amparo a essa compreensão extensiva, porquanto insere dentro do “Capítulo II – Dos Direitos Sociais” uma série de direitos trabalhistas oponíveis a particulares, os quais não dependem de uma atuação prestacional estatal (artigos 7º a 11)⁸⁷.

De todo modo, a “nota distintiva” desses direitos, segundo o próprio Ingo Sarlet, é justamente a sua dimensão positiva, exigindo não apenas a abstenção do Estado frente às liberdades individuais, mas sua atuação positiva e prestacional a fim de propiciar a participação dos indivíduos no bem-estar social⁸⁸. Reconduzindo o raciocínio à clássica teoria dos *status* de Georg Jellinek⁸⁹, os direitos sociais estariam correlacionados ao *status positivus* ou *status civitatis*, que atribuiria ao indivíduo direito a prestações positivas do Estado para sua atividade, garantindo meios jurídicos para a sua realização⁹⁰.

Os direitos sociais envolvem, assim, uma atuação concreta do Estado na prestação de políticas públicas em diversas áreas sociais. Nos termos do artigo 6º da Constituição Federal, os direitos sociais abrangem “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Ademais, estariam incluídos direitos trabalhistas previstos nos artigos 7º a 11 da Constituição Federal, além de outros direitos inseridos de forma esparsa no texto constitucional.

Considerando o objeto do presente estudo, registra-se que o enfoque se dará em relação aos direitos sociais apontados no artigo 6º da Constituição, nos termos acima referenciados, que exigem uma prestação positiva de serviços públicos por parte do Estado. A abordagem aparta-se da análise de direitos trabalhistas, ou, ainda,

⁸⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais e os vinte anos da Constituição Federal de 1988: resistências e desafios à sua eficácia e efetividade. p. 3.

⁸⁷ Conforme Gustavo Amaral, seria artificial a identificação dos direitos sociais como direitos positivos, já que alguns direitos como o direito de sindicalização e o direito de greve não demandam qualquer conduta estatal. AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez & escolha**. São Paulo: Renovar, 2001, p. 69.

⁸⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. p. 63.

⁸⁹ Na formulação de Robert Alexy, os *status* de Jellinek representariam formas de relação entre cidadão e Estado que qualificariam o indivíduo, em quatro posições distintas – o status passivo (relacionado a obrigações perante os poderes estatais), o status negativus (vinculado a esferas de liberdade individual oponível ao Estado), o status ativo (ligado à cidadania e à participação na vontade estatal) e o status positivo (correlacionado à garantia de prestações positivas a serem fornecidas pelo Estado em favor do indivíduo). ALEXIY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Tradução de Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 247-261.

⁹⁰ ALEXIY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. p. 247-261.

de outros direitos sociais não diretamente relacionados a uma postura ativa do Estado. Essa delimitação se justifica tendo em vista o objetivo de focalizar, em uma perspectiva interdisciplinar, direitos implementados por meio de políticas públicas e serviços sociais, vinculados à alocação de recursos públicos.

Prosseguindo no exame, assenta-se que os direitos sociais assumem um *status* jurídico diferenciado na Constituição Federal de 1988, sendo alçados à condição de autênticos direitos fundamentais por esse diploma. Nesse sentido é praticamente pacífica a doutrina brasileira, convergindo para reconhecer a fundamentalidade desses direitos à luz do ordenamento constitucional⁹¹. E isso sobretudo porquanto inseridos explicitamente no Título II da Constituição Federal de 1988 (“Dos Direitos e Garantias Fundamentais”), evidenciando uma opção inequívoca do constituinte originário quanto à sua natureza jurídica⁹².

A tese da fundamentalidade dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988 é reforçada pela centralidade de princípios de jaez social na ordem constitucional brasileira. De fato, a Constituição previu, no seu artigo 3º, como objetivos fundamentais, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I), bem como a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais (inciso III). Ademais, outros enunciados constitucionais reforçam a relevância dos conteúdos sociais para a Carta, a exemplo dos artigos 193 e seguintes, que estatuem diversas normas sobre a ordem social. E na própria estruturação da ordem econômica, em seu artigo 170, a Constituição Federal estabeleceu como seu fim último assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social.

De todo modo, é o princípio da dignidade da pessoa humana, previsto como fundamento do Estado Democrático de Direito no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, apontado como o mais importante elemento de justificação da fundamentalidade dos direitos sociais. A dignidade da pessoa humana passa a ser vista “como núcleo básico e informador de todo o ordenamento jurídico, como critério e parâmetro de valoração a orientar a interpretação e a compreensão do sistema constitucional”⁹³. E a partir da centralidade desse vetor axiológico, a doutrina em geral

⁹¹ SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais e os vinte anos da Constituição Federal de 1988: resistências e desafios à sua eficácia e efetividade, **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ**, Belo Horizonte, ano 1, n. 6, jan./dez. 2008, p. 5.

⁹² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, pp. 478-479.

⁹³ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional**. São Paulo: Max Limonad, 1996, p. 59.

o aceita como elemento essencial de fundamentação dos direitos humanos, aí incluídos os direitos sociais⁹⁴.

Trata-se a dignidade da pessoa humana de um conceito “aberto, plástico, plural”, ligado a “influências históricas, religiosas e políticas”⁹⁵, que, em um primeiro momento, esteve ligado à atribuição de autonomia e de liberdade ao ser humano, a partir de uma influência kantiana⁹⁶. Com o tempo, porém, a dignidade da pessoa humana também passou a ser vinculada a um conteúdo social substantivo, exigindo a satisfação de necessidades básicas do indivíduo relativas à alimentação, à educação básica, à saúde, à moradia, sem as quais não se pode falar em existência digna⁹⁷. Afinal, sem condições mínimas de desenvolvimento físico, intelectual e psicossocial, o ser humano não estaria apto a gozar de sua autonomia de forma plena. Garantir condições econômicas e sociais básicas ao indivíduo, portanto, constitui um pressuposto para o exercício das suas próprias liberdades.

Nessa abordagem, a realização da dignidade à pessoa humana está intrinsecamente relacionada ao reconhecimento de direitos sociais. Sem a tutela de prestações sociais essenciais para o desenvolvimento de todos os indivíduos, as liberdades tornam-se formais e vazias, carentes de possibilidades reais de exercício por grande parte da sociedade⁹⁸. Não há sentido, pois, falar-se em uma vida digna a partir de liberdades de autodeterminação quando, por exemplo, o indivíduo carece de uma instrução básica para exercer sua autonomia, ou não dispõe de condições materiais para saciar sua fome ou suprir seus carecimentos pessoais mais basilares. Na conclusão de Perez Luño: “a dignidade da pessoa humana constitui não apenas a garantia negativa de que a pessoa não será objeto de ofensas ou humilhações, mas

⁹⁴ Adotando essa linha argumentativa, dentre tantos outros, autores como Ingo Wolfgang Sarlet, Paulo Gustavo Gonet Branco, Paulo Bonavides e Dirley da Cunha Jr.: SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10 ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, *et al.* **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. CUNHA JR., Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: JusPodivm, 2010.

⁹⁵ BARROSO, Luís Roberto. A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 14, n. 76, nov./jun. 2012.

⁹⁶ KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007, p. 68-70.

⁹⁷ SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na Constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 71.

⁹⁸ SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TÔRRES, Heleno Taveira (orgs.). **Princípios de Direito financeiro e tributário: estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, pp. 115-131.

implica também, num sentido positivo, o pleno desenvolvimento da personalidade de cada indivíduo”⁹⁹.

Nesses termos, assenta-se a fundamentalidade dos direitos sociais tanto no plano axiológico, à luz da teorização da dignidade da pessoa humana, quanto no plano normativo, à luz da positividade do ordenamento constitucional. E como corolário, diante do *status* de direitos fundamentais, são a eles reconhecidos uma proteção diferenciada dentro da ordem jurídica. Conforme conhecida passagem de Robert Alexy, os direitos fundamentais “são posições que, do ponto de vista do direito constitucional, são tão importantes que a sua concessão ou não concessão não pode ser deixada para a maioria parlamentar simples”¹⁰⁰.

Neste ponto, insere-se o debate acerca da caracterização dos direitos sociais como “cláusulas pétreas” ou “cláusulas de intangibilidade”, tal como previstas no artigo 60, § 4º, IV, da Constituição Federal de 1988. As cláusulas pétreas consubstanciam limites materiais à reforma constitucional, que impedem a supressão de certos princípios essenciais para toda a ordem jurídica¹⁰¹. Constituem mecanismos de proteção do núcleo essencial da Constituição através de cláusulas de irrevisibilidade, garantindo sua estabilidade e conservação contra alterações aniquiladoras desses conteúdos fundamentais¹⁰².

A controvérsia neste particular diz respeito à redação do artigo 60, § 4º, IV, da Constituição Federal de 1988, estabelecendo que não será objeto de deliberação a proposta de emenda constitucional tendente a abolir “os direitos e garantias *individuais*”. Tal enunciado dá margem a que se sustente que apenas os direitos e garantias estabelecidos no artigo 5º da Constituição Federal – tradicionalmente conhecidos como “individuais” – estariam incluídos no rol de cláusulas pétreas. Assim, parte da doutrina afirma não ser possível o enquadramento dos direitos sociais como cláusulas intangíveis no ordenamento. Alega-se que, acaso tivesse sido essa a intenção do constituinte, os direitos sociais teriam sido incluídos de forma expressa, referindo-se a direitos e garantias “fundamentais”, e não apenas a direitos e garantias “individuais”¹⁰³.

⁹⁹ PEREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución**. 5. ed. Madrid: Tecnos, 1995, p. 318.

¹⁰⁰ ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. p. 494.

¹⁰¹ MOREIRA, Vital. **Constituição e Revisão Constitucional**. Lisboa: Caminho, 1980, p. 102.

¹⁰² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. p. 888.

¹⁰³ MAGANO, Otávio Bueno. Revisão Constitucional. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, v. 2, nº 7, p. 108-112, abr./jun./1994, p. 110-111.

Nada obstante, a argumentação de autores como Ingo Sarlet é contundente no sentido oposto. Assinala o autor que, caso prevalecesse a interpretação restritiva acerca da expressão direitos “individuais”, também os direitos de nacionalidade e os direitos políticos (não previstos no capítulo “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”) seriam excluídos da proteção especial, assim como, de um modo geral, direitos de expressão coletiva (como o próprio mandado de segurança coletivo)¹⁰⁴. Sarlet afirma que os direitos sociais representam valores basilares da ordem constitucional, que consubstanciam a própria identidade da Constituição e, como tal, devem ser abrangidos pelas cláusulas pétreas, cuja função é justamente preservar os elementos de identidade constitucional¹⁰⁵.

A posição de Ingo Sarlet se revela ainda mais consistente à luz da moderna hermenêutica jurídica, que flexibiliza a rigidez da interpretação literal do texto legal¹⁰⁶ e compreende toda a interpretação de normas como sistemática¹⁰⁷, impondo um exame holístico ao núcleo da identidade constitucional, observando-se, como já assinalado, a unidade, a complementariedade e a interdependência entre os direitos fundamentais de diferentes gerações ou dimensões. No ponto, cumpre registrar a posição de Paulo Bonavides, para quem, a partir da nova hermenêutica constitucional, não há distinção de grau ou de valor entre os direitos individuais e os direitos sociais, sendo estes imprescindíveis para o alcance dos objetivos fundamentais da República e para a concretização da dignidade da pessoa humana como mais alto valor incorporado à Constituição¹⁰⁸. Nesse mesmo sentido, a construção teórica de Gerardo Pisarello, evidenciando que todos os direitos fundamentais – civis, políticos e sociais – são categorias indissociáveis e complementares, fundamentados nos mesmos pressupostos axiológicos, sem diferenças estruturais, merecendo um tratamento inter-relacional, sem hierarquizações, com igual proteção e efetividade¹⁰⁹.

É necessário advertir, porém, também se valendo de lição de Ingo Sarlet, que essa compreensão ampliativa do artigo 60, § 4º, IV, da Constituição Federal de 1988 não pode significar a indesejável petrificação da Constituição, não caracterizando um

¹⁰⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais como “Cláusulas Pétreas”. **Cadernos de Direito**, Piracicaba: Unimep, 3(5): 78-97, jul./dez., 2003, p. 89.

¹⁰⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais como “Cláusulas Pétreas”. p. 94.

¹⁰⁶ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 3 ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 1999.

¹⁰⁷ FREITAS, Juarez. **A interpretação sistemática do direito**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

¹⁰⁸ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. p. 641-645.

¹⁰⁹ PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**. p. 2007.

impeditivo à adaptação das normas constitucionais às exigências de um mundo em constante transformação¹¹⁰. De fato, estabilidade não significa imutabilidade, de modo que, em sendo preservado o núcleo da proteção social, não pode ser obstaculizada eventual readequação dos direitos sociais ao longo do tempo, sobretudo a fim de obter melhorias nos métodos de concretização das prestações sociais.

Tendo em conta a própria caracterização dos direitos fundamentais como históricos, nascidos sob certas circunstâncias e sujeitos a transformações no tempo, não se pode negar a hipótese de surgirem novos modelos de proteção social que modifiquem a formatação de direitos sociais atualmente existentes, mas que, igualmente, promovam a sociabilidade e a segurança dos indivíduos. Não pode ser descartada, por exemplo, a possibilidade de racionalização da implementação de direitos sociais, com a modificação de programas governamentais desarticulados, perdulários e carentes de resultados adequados, buscando uma tutela ainda mais efetiva da dignidade da pessoa humana. Essa abertura a uma mutabilidade evolutiva e propositiva pode se revelar imprescindível para a construção de modelos mais consentâneos com os fins sociais almejados pela Constituição Federal.

Nessa linha, revela-se coerente a posição de Oscar Vilhena Vieira, que rejeita uma fórmula mecânica de reconhecimento de direitos como núcleos intangíveis da Constituição, preferindo um exame aberto que leve em conta a materialidade dos direitos fundamentais e sua essencialidade para a democracia e para a preservação da dignidade da pessoa humana¹¹¹. Essa parece ser a questão central a ser delineada: ao tempo em que se admite a caracterização dos direitos sociais como cláusulas pétreas, deve-se definir a extensão dessa proteção à luz do caso concreto, reconhecendo-se a possibilidade de uma evolução dos instrumentos de concretização dos fins sociais tutelados pela Constituição Federal, buscando preservar o núcleo axiológico dos direitos sociais, em prol da realização da dignidade da pessoa humana.

Por outro lado, o reconhecimento da fundamentalidade dos direitos sociais também conduz a um intrincado debate correlacionado, atinente à eficácia direta e imediata desses direitos. Trata-se de controvérsia pautada na interpretação do disposto no artigo 5º, § 1º, da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

¹¹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais como “Cláusulas Pétreas”. 94.

¹¹¹ VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Constituição e sua reserva de justiça**: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 246.

Embora longe de um consenso, a doutrina brasileira em geral aponta para o objetivo da norma de promover maior eficácia aos direitos fundamentais, impondo aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário a tarefa de maximizar a sua aplicação, assegurando sua força vinculante e promovendo as condições para que esses direitos sejam reais e efetivos¹¹².

A partir de diferentes abordagens, a maior parte da doutrina reconhece a inclusão dos direitos sociais nesse enquadramento normativo. Com destaque, Ingo Sarlet sustenta que a citada norma do artigo 5º, § 1º, da Constituição Federal de 1988, embora topograficamente localizada no artigo 5º da Constituição, refere-se indistintamente à aplicabilidade imediata das “normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais”¹¹³. Ora, valendo-se de uma necessária interpretação teleológica e sistemática do texto constitucional, de fato, não há como negar que a referida norma possui um conteúdo aberto, dizendo respeito a todos os direitos fundamentais, sem hierarquizações ou exclusões, aí incluindo os direitos sociais.

A controvérsia mais complexa, contudo, diz respeito às consequências práticas do reconhecimento dessa “eficácia imediata” aos direitos sociais. Nesse particular, muitos autores defendem uma ampla justiciabilidade a esses direitos, ou seja, a possibilidade de que venham a ser implementados de forma direta mediante intervenção do Poder Judiciário, ainda que ausente a regulamentação pelos Poderes Legislativo e Executivo. A esse propósito, por exemplo, é a posição contundente de Eros Grau, para quem as normas constitucionais sobre direitos sociais, em virtude de sua imediata aplicabilidade, atribuiriam ao Poder Judiciário o dever de aplicação e de cumprimento, inclusive intervindo na definição de políticas públicas em caso de ausência ou insuficiência de concretização na esfera legislativa ou administrativa¹¹⁴.

A questão é intrincada e merece uma avaliação parcimoniosa. Mesmo autores assertivos quanto à possibilidade de intervenção judicial na concretização de direitos sociais, em geral, apontam para uma voz de moderação. Nesse sentido, é a lição de Gerardo Pisarello, defendendo que a carga eficaz diferenciada desses direitos não significa a possibilidade de exigir qualquer direito social, em qualquer circunstância,

¹¹² PIOVESAN, Flávia. **Proteção Judicial contra Omissões Legislativas**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995, p. 92.

¹¹³ SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador: Centro de Atualização Jurídica – CAJ, ano 1, v. 1 abr. 2001, p. 27.

¹¹⁴ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 325-326.

em qualquer tempo¹¹⁵. Embora reconheça a exigibilidade judicial dos conteúdos nucleares dos direitos sociais, o autor admite que a concretização desses direitos não se dá em uma lógica de uma prestação jurisdicional incondicional ou automática¹¹⁶.

Conforme judicosa posição de Ingo Sarlet, não se pode negar que as normas de direitos sociais sempre estão aptas a gerar um mínimo de efeitos jurídicos, independentemente de sua positivação pelo legislador¹¹⁷. Contudo, tampouco se pode ignorar que tais direitos estão condicionados pela disponibilidade de recursos públicos, pela capacidade de custeio estatal e pelo princípio democrático da reserva parlamentar em matéria orçamentária¹¹⁸. A solução conciliativa de Ingo Sarlet, alinhada à teoria dos princípios de Robert Alexy, conduz não a uma justiciabilidade absoluta e irrestrita dos direitos sociais, mas a uma intervenção judicial baseada na ponderação de princípios no caso concreto, sopesando inclusive o princípio da separação de poderes e outros princípios materiais¹¹⁹. Tal solução decorreria da própria natureza jurídica do artigo 5º, § 1º, da Constituição Federal de 1988, que constitui um mandado de otimização ou maximização, com conteúdo principiológico, e não uma regra absoluta interpretada na lógica do tudo ou nada¹²⁰.

Sob uma perspectiva ampla de análise, não restrita ao fenômeno dogmático-jurídico, pondera-se que uma intensificação da intervenção judicial na implementação de direitos sociais e na condução das correspondentes políticas públicas, de fato, pode não representar a solução mais adequada para fazer frente ao grave quadro de atraso social brasileiro. Existem limitações inerentes ao sistema judicial que impedem uma ampliação da efetividade dos direitos sociais e uma otimização de políticas públicas relacionadas: o Poder Judiciário não pode em tudo intervir, atua somente quando provocado e é chamado a solucionar mormente demandas individuais, sem conseguir estabelecer uma agenda de reformas, tampouco um planejamento adequado em prol de soluções universalistas e equitativas¹²¹.

¹¹⁵ PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción**. p. 76.

¹¹⁶ PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción**. p. 76.

¹¹⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. p. 32-34.

¹¹⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. p. 35.

¹¹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. p. 36.

¹²⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. p. 29-30.

¹²¹ MARINHO, Carolina Martins Marinho. **Justiciabilidade dos direitos sociais**: análise de julgados do direito à educação sob o enfoque da capacidade institucional. Dissertação Mestrado em Teoria Geral e Filosofia do Direito. Universidade de São Paulo – USP, 2009, pp. 51-55.

Levadas às últimas consequências, as soluções teóricas que perpassam pela maior intervenção do Poder Judiciário na concretização dos direitos sociais podem dar ensejo à excessiva judicialização dessas prestações, com reflexos prejudiciais aos próprios fins de proteção social objetivados pelo Judiciário. Como assinala José Reinaldo de Lima Lopes, os problemas envolvendo a efetividade de direitos fundamentais sociais são essencialmente de justiça distributiva, relativos à alocação equânime de recursos comuns, exigindo uma análise de bens coletivos e de conflitos plurilaterais que afetam a sociedade como um todo¹²². E, como tal, essas questões não deveriam ser definidas para um só caso, mas para todos, com tratamento igualitário¹²³.

De seu turno, o Poder Judiciário age mediante provocação, resolvendo os conflitos geralmente de modo bilateral, sob a lógica da justiça comutativa (típica da relação entre particulares), beneficiando um específico indivíduo ou classe, o que pode inclusive redundar em tratamentos díspares diante de uma coletividade¹²⁴. O processo judicial, circunscrito à justiça no caso concreto (ao invés da macrojustiça) e a uma justiça comutativa (ao invés da justiça distributiva), não seria o instrumento mais adequado para a alocação dos recursos sociais¹²⁵.

Nessa linha, o Poder Judiciário careceria de critérios claros e equânimes de alocação dos recursos coletivos, deixando de promover a universalização da prestação a todos aqueles que estão em situação similar¹²⁶. E a tomada de decisões unilaterais sobre a alocação de recursos públicos escassos, sem considerações sobre as consequências orçamentárias, poderia vir a prejudicar a aplicação de recursos para outras finalidades, afetando o desenvolvimento de políticas públicas como um todo¹²⁷.

Evidentemente, essa reflexão não pretende refutar a possibilidade de uma atuação responsável do Poder Judiciário na concretização de direitos sociais, observados certos balizamentos. A partir das premissas dogmáticas delineadas anteriormente, entende-se possível afirmar a juridicidade dos direitos sociais, na condição de autênticos direitos fundamentais, pautados na força normativa da

¹²² LOPES, José Reinaldo de Lima. *Justiça e poder judiciário ou a virtude confronta a instituição. Direitos sociais: teoria e prática*, São Paulo: Método, 2006, p. 24-28. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/26932>. Acesso em 11 dez. 2017.

¹²³ LOPES, José Reinaldo de Lima. *Justiça e poder judiciário ou a virtude confronta a instituição*. p. 29.

¹²⁴ LOPES, José Reinaldo de Lima. *Justiça e poder judiciário ou a virtude confronta a instituição*. p. 30-31.

¹²⁵ AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez & escolha*. p. 17-18.

¹²⁶ AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez & escolha*. p. 37-39.

¹²⁷ AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez & escolha*. p. 78-79.

Constituição, a impor a exigibilidade de determinadas prestações sociais, por meio de uma intervenção ponderada do Poder Judiciário, diante de violações a posições jurídicas constitucionais nucleares. E isso sobretudo em se tratando de direitos sociais já normatizados, cuja incorreta regulação ou administração pode implicar tratamentos discriminatórios, exigindo uma atuação corretiva por parte do Poder Judiciário.

O que interessa sobretudo à exposição é demonstrar que a tutela efetiva dos direitos sociais depende de soluções muito mais amplas e multifacetadas, não restritas ao fenômeno jurisdicional. Com efeito, não é possível pensar em uma saída “mágica” para a inefetividade dos direitos sociais sob uma perspectiva exclusivamente jurídico-normativa, por meio da intervenção judicial, em um contexto de severos carecimentos socioeconômicos históricos em um país desigual de mais duzentas milhões de pessoas. Sem negar a possibilidade de uma justiciabilidade equilibrada, deve-se reconhecer suas limitações para a busca de soluções globais à crise de efetividade dos direitos sociais.

Uma tal argumentação pode contribuir inclusive para uma reflexão crítica acerca da forma mandamental e individualizada de intervenção jurisdicional em matéria de direitos sociais. Com efeito, diante de demandas judiciais relacionadas a essa temática, poderiam ser pensados instrumentos que favorecessem o diálogo institucional e permitissem um aprimoramento das políticas públicas como um todo. Respostas mais adequadas a problemas sociais de caráter geral poderiam ser alcançadas por meio de uma postura judicial menos imperativa, e mais propositiva, instando os órgãos competentes ao diálogo e à construção de soluções globais conjuntas. O desafio da intervenção judicial seria precisamente retirar os órgãos competentes de sua eventual inércia, quando necessário, sem promover um ativismo exacerbado, sob pena inclusive de contribuir para o enfraquecimento das instâncias políticas e administrativas na concretização de tais direitos.

Evidencia-se, pois, a necessidade de se buscar outros modelos de atuação estatal tendentes a soluções mais amplas, capazes de enfrentar tal sorte de problemas de forma coletiva e equitativa, e, especialmente, com resultados mais efetivos para suplantar as privações sociais que afetam a sociedade brasileira como um todo. A crise de efetividade dos direitos sociais, longe de estar centrada na dogmática jurídica, está relacionada a inúmeros fatores sociais, econômicos, políticos, culturais, exigindo uma visão interdisciplinar e plural acerca das políticas públicas relacionadas.

Nesse contexto, torna-se imprescindível reconhecer que os direitos sociais são implementados justamente por meio de políticas públicas de caráter geral e impessoal, sendo possível, aliás, traçar um paralelo entre esses dois conceitos: enquanto os direitos sociais representariam posições jurídicas que atribuem aos titulares uma pretensão de exigibilidade em relação a prestações sociais – em uma faceta jurídico-normativa –, as políticas públicas diriam respeito justamente às ações governamentais voltadas para a concretização dessas pretensões – em uma faceta pragmático-política do mesmo fenômeno¹²⁸.

Ora, os direitos sociais necessitam de uma ampla e complexa gama de políticas públicas a serem implementadas e executadas com o objetivo de concretizar esses direitos¹²⁹. De modo que a problemática da inefetividade dos direitos deve ser analisada sob uma perspectiva abrangente, relacionada a políticas públicas normatizadas pelo Poder Legislativo e administradas pelo Poder Executivo. O principal objetivo, neste caso, consistiria, pois, não em buscar instrumentos de intervenção judiciária corretiva e pontual, mas construir modelos gerais de políticas públicas mais solidárias, democráticas e eficientes, capazes de dar autêntica concretude aos direitos, com verdadeira transformação da realidade social da população brasileira.

Nessa mesma linha argumentativa, uma avaliação adequada da questão da efetividade dos direitos sociais não pode ignorar que um dos principais obstáculos à implementação de tais direitos refere-se precisamente à dificuldade do financiamento das prestações sociais, já que estas dependem da arrecadação de tributos junto à coletividade e, nessa medida, estão sujeitas a limites materiais. A problemática do custeio de políticas públicas, em um contexto de escassez de recursos, deve estar presente em um debate aprofundado sobre a temática¹³⁰. É por meio da identificação e do enfrentamento desses limites – e não simplesmente do seu menoscabo – que se

¹²⁸ Conforme definição de Maria Paulo Dallari Bucci, as políticas públicas podem ser compreendidas como programas de ação governamental resultantes de um conjunto de processos juridicamente regulados visando os meios à disposição do Estado para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

¹²⁹ FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 105.

¹³⁰ Abordando a questão dos custos dos direitos sociais, podem ser citadas as seguintes obras: GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos**: direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 338-339. AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez & escolha**. São Paulo: Renovar, 2001, p. 73. NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2004.

poderá construir bases teóricas mais sólidas em busca de alternativas para a superação das adversidades.

Evidentemente, os “custos” dos direitos sociais não devem ser concebidos como óbices intransponíveis à sua realização¹³¹. Afinal, todos os direitos fundamentais, inclusive os direitos civis e políticos, sejam negativos ou positivos, possuem um custo pecuniário¹³². Trata-se de ônus natural e irremediável quando se aceitam os pressupostos de uma democracia constitucional, o que deve ser suportado pela coletividade¹³³. Como assinala Ana Carolina Lopes Olsen, “a escassez de recursos não pode ser tomada como dogma em virtude das dificuldades econômicas tradicionalmente enfrentadas pelo Estado Brasileiro, mas sim como dado a ser devidamente balanceado com interesses sociais constitucionalmente protegidos”¹³⁴.

Contudo, a posição teórica que simplesmente minimiza o problema do custeio dos direitos sociais – e das políticas públicas que os concretizam – desconsidera um de seus pilares de sustentação e compreende apenas parcialmente o fenômeno em análise. E, desse modo, não contribui suficientemente para a construção de modelos teóricos e institucionais capazes de superar eventuais limitações financeiras e orçamentárias para uma implementação efetiva das prestações sociais. Uma posição que isola as dificuldades de custeio e idealiza uma noção de direitos subjetivos exigíveis de per si não se revela apta a enfrentar uma crise real de efetividade.

Na prática, uma tal teorização – que enclausura o fenômeno jurídico e desconsidera a complexidade do mundo da vida – pouco pode fazer frente à força da realidade social, econômica e política. A propósito, cabe registrar a perplexidade da dogmática jurídica frente aos efeitos da Emenda Constitucional nº 95/2016, que institui o denominado “Novo Regime Fiscal”, limitando, por 20 (vinte) anos, o aumento das despesas públicas primárias no âmbito da União. Essa alteração constitucional, sozinha, tem a potencialidade de retirar da área de saúde, por exemplo, durante vinte anos, a vultosa monta de 654 (seiscentos e cinquenta e quatro) bilhões de reais¹³⁵.

¹³¹ BARRETO, Vicente de Paulo. Reflexões sobre os direitos sociais. *Quaestio Iuris*, vol. 04, nº 01, 2011, p. 488-512.

¹³² HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York City: Norton, 2000, p. 15.

¹³³ PISARELLO, Gerardo. *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. p. 96.

¹³⁴ OLSEN, Ana Carolina Lopes Olsen. *A eficácia dos direitos fundamentais sociais frente à reserva do possível*. Dissertação Mestrado em Direito. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006, p. 364.

¹³⁵ Trata-se de conclusão extraída de estudo elaborado pelo Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA, comparando os efeitos das novas regras da EC 95/2016 e do antigo regramento. INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA – IPEA. Nota Técnica nº 28. *Os impactos do novo regime fiscal para o*

De difícil controle jurisdicional¹³⁶, medidas pontuais como estas podem ter reflexos práticos negativos muito mais profundos do que os avanços obtidos ao longo dos anos por uma teorização idealista e pela judicialização individualizada dos direitos sociais.

Daí a relevância de uma construção teórica que, a par de reconhecer a relevância da dogmática jurídica dos direitos sociais, considere a pragmaticidade da sua implementação e a interconexão de fatores sociais, econômicos, fiscais, políticos e culturais em busca de uma maior efetividade. Sem negar importância à normatividade dos direitos, não se pode concebê-los de forma dissociada da implementação de políticas públicas e da gestão dos recursos públicos correspondentes. Converte-se, pois, novamente, para afirmar a relevância de uma teorização interdisciplinar que valorize o rigor dogmático-jurídico, mas não se mantenha hermeticamente fechada a uma realidade muito mais complexa.

Com tais ressalvas é que se reconhece a consolidação dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988. Uma tal consolidação normativa robusta, sustentada por uma teoria jurídico-hermenêutica de expressivo rigor técnico, alçando os direitos sociais à condição de autênticos direitos fundamentais no ordenamento constitucional. E, como corolário, reconhecendo-lhes uma proteção jurídica diferenciada no tempo, por meio de cláusulas constitucionais de intangibilidade, bem como uma eficácia e uma aplicabilidade também diferenciadas, por meio de uma postura ativa ponderada do Poder Judiciário na concretização de direitos sociais.

Contudo, uma tal consolidação que permanece inserida em um processo histórico em construção, relacionada a uma realidade socioeconômica concreta e sujeita a uma série de interferências plurais. Implementados por meio de políticas públicas e mediante a alocação de recursos públicos, os direitos sociais se propõem a intervir em uma sociedade real, concreta e complexa. E precisamente por essa razão, o debate acerca de sua efetividade não pode permanecer restrito à interpretação de um sistema abstrato de normas enclausurado em si e isolado de seu contexto.

financiamento do sistema público de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 13 fev. 2017.

¹³⁶ A PEC 241/2016, que deu origem à EC n° 95/2016, já foi objeto de impetração do Mandado de Segurança nº 34448 perante o STF, cuja liminar foi rejeitada para manter a tramitação do projeto, sendo posteriormente extinto o processo por perda superveniente da legitimidade ativa (STF, MS 34448, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, decisão de 03/04/2017). Além disso, a EC n° 95/2016 já teve sua constitucionalidade questionada por meio da ADI 5633, ajuizada pela Anamatra, Ajufe e AMB, e por meio da ADI 5643, proposta pela Fenasepe, ainda não tendo sido proferidas decisões quanto aos pedidos liminares. Consulta em 23 nov. 2018.

1.3. A crise dos direitos sociais: inefetividade e risco de retrocesso

As premissas estabelecidas anteriormente, a propósito do caráter histórico dos direitos sociais e da insuficiência de uma teorização jurídica que esteja apartada da realidade concreta, também são confirmadas pela análise do atual momento de crise dos direitos sociais. Adentrando na análise de um período histórico marcado pela inefetividade dos direitos sociais e pelo risco de retrocesso em termos de proteção social, intenta-se demonstrar nesta seção que tal crise tem uma natureza multifacetária, decorrente de uma pluralidade de fatores, cujo enfrentamento deve ser necessariamente interdisciplinar.

A preocupação com a efetividade dos direitos sociais em uma realidade concreta sempre deve permear a análise de uma teoria de direitos fundamentais. Nesse sentido, é conhecida a passagem da obra “Era dos direitos” em que Bobbio sustenta que “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los”¹³⁷. De fato, sem ignorar a relevância de uma fundamentação dogmática que sirva de base sólida para a estruturação e concretização dos direitos fundamentais, uma teorização tal carecerá de importância histórica se não for acompanhada do estudo das condições e dos meios pelos quais os direitos possam ser efetivamente implementados¹³⁸.

Neste particular, é conhecida na doutrina a distinção entre “eficácia jurídica” de uma norma – a qualidade de produzir efeitos jurídicos potenciais – e a “eficácia social ou efetividade” – a real obediência e aplicação no plano dos fatos¹³⁹. Sem ser possível um aprofundamento desse estudo conceitual¹⁴⁰, entende-se suficiente constatar que a aptidão de uma norma para incidir em um dado caso não implica necessariamente sua efetiva aplicação e a concretização de mudanças no plano dos fatos. Somente o conceito de efetividade ou de eficácia social comportaria, como destaca Luís Roberto

¹³⁷ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. p 23.

¹³⁸ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. p 24.

¹³⁹ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 2. ed. São Paulo: RT, 1991, p. 48.

¹⁴⁰ Sobre a controvérsia conceitual acerca de eficácia jurídica, de eficácia social, de aplicabilidade e de efetividade, ver: VIRGILIO, Afonso da Silva. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. **Revista de Direito do Estado**, nº 4, out/dez, 2006, p. 23-51. SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. p. 49-50. GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. p. 314 e ss.

Barroso, a realização do Direito, a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e a aproximação entre o dever ser normativo e o ser da realidade social¹⁴¹.

A situação brasileira bem demonstra a dissonância entre a eficácia jurídica e a eficácia social, ou, em outros termos, entre a positivação de normas de direitos sociais e a efetiva concretização dessas prestações no plano dos fatos. Do ponto de vista normativo-formal, como se mostrou no item precedente, a Constituição Federal de 1988 estruturou um modelo jurídico alinhado a um Estado de bem-estar social, tendo como premissa nuclear a dignidade da pessoa humana, estabelecendo uma tutela diferenciada dos direitos sociais, alçados à condição de direitos fundamentais, sujeitos a cláusulas de intangibilidade e a uma ampla justiciabilidade. Contudo, a despeito desse quadro normativo, evidencia-se uma enorme discrepância, um “abismo”, entre a teoria e a prática, entre os textos positivos referentes aos direitos sociais e a realidade social desigual e excludente existente no país¹⁴².

A fim de demonstrar esse quadro, a título ilustrativo, é de relevo rememorar os dados da Síntese de Indicadores Sociais do IBGE relativa ao ano de 2016¹⁴³, os quais apontam que um quarto da população brasileira – cerca de 52 (cinquenta e dois) milhões de pessoas – ainda vive abaixo da linha da pobreza considerada pelo Banco Mundial, de 5,5 dólares por dia *per capita* – aproximadamente R\$ 387,00 (trezentos e oitenta e sete reais) por mês. Segundo mesmo estudo, do total de pobres, cerca de 72% (setenta e dois por cento) eram pretos ou pardos. Além disso, cerca de 60% (sessenta por cento) da população indicada não teve acesso simultâneo ao abastecimento de água, ao esgotamento sanitário coletor e à coleta de lixo. E, ainda, apenas 15% (quinze por cento) dessa parcela populacional vulnerável possuía microcomputador com acesso à internet.

O estudo do IBGE apresenta também um retrato estarrecedor acerca da realidade de crianças e jovens no país. Do total de crianças e adolescentes com até 14 (quatorze) anos do país, cerca de 42% (quarenta e dois por cento) encontra-se dentro da faixa de pobreza acima referida. Ainda, praticamente 40% (quarenta por

¹⁴¹ BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas normas**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 83.

¹⁴² GARCIA, Marcos Leite. Direitos humanos como conceito histórico da Modernidade. In: **Anais do IV Encontro ANDHEP 2008**, Vitória, 2008, p. 5. Disponível em: <http://www.andhep.org.br/anais/arquivos/IVencontro/MarcosLeiteGarcia.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2018.

¹⁴³ SÍNTESE DE INDICADORES SOCIAIS. **Uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>. Acesso em 15 dez. 2017.

cento) dos trabalhadores começam a laborar antes dos 15 (quinze) anos. E cerca de um quarto dos jovens entre 16 e 29 anos, em 2016, não trabalhou nem estudou. Todos dados que evidenciam uma problemática social grave, com reflexos inclusive para o futuro das novas gerações.

De seu turno, avulta-se um panorama de severa desigualdade social no país. Segundo Relatório de Desenvolvimento Humano de 2016 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, o Brasil figura na 10ª posição entre os países mais desiguais do mundo, em um conjunto de 143 países, conforme ranking medido pelo coeficiente de Gini¹⁴⁴. Um quadro de inequidade revelado também por dados extraídos pela Receita Federal do Brasil, apontando que, no ano de 2014, 8,4% dos declarantes do Imposto de Renda acumulavam 60% de todos os bens e direitos declarados, sem considerar, ainda, o vultoso quantitativo de pessoas que sequer foram declarantes do tributo, por não possuírem renda ou patrimônio suficiente¹⁴⁵.

De modo geral, os indicadores socioeconômicos extraídos pelas mais diferentes instituições, representando a realidade brasileira em relação à educação, à saúde, ao saneamento, ao mercado de trabalho, à pobreza e à desigualdade social, evidenciam que os direitos sociais estão muito longe de alcançarem a eficácia social almejada. Há um imenso déficit social em nosso país, de modo a não parecer exagerada a manifestação de Eric Hobsbawn ao referir-se ao Brasil como “um monumento à negligência social”¹⁴⁶. E diante desse contexto, evidencia-se que a positivação de direitos fundamentais sociais, a despeito de sua relevância, não tem se mostrado suficiente para a efetiva mudança na realidade dos fatos sociais.

É nesse sentido que a doutrina aponta que um Estado Social nunca chegou a ser materialmente implementado no Brasil. Como registrado por diversos autores, “no Brasil a modernidade é tardia e arcaica”¹⁴⁷, havendo, apenas, um “simulacro de

¹⁴⁴ O Índice de Gini é um instrumento criado para medir o grau de concentração de renda, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Variando de zero a um, o valor “zero” representaria a situação em que todos teriam a mesma renda, ao passo que o valor “um” representaria a situação em que uma só pessoa deteria toda a riqueza. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) 2016**: Desenvolvimento humano para todos. PNUD, 2016. Disponível em: <http://www.br.undp.org>. Acesso em: 18 jul. 2018.

¹⁴⁵ BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório da distribuição pessoal da renda e da riqueza da população brasileira**: dados do IRPF 2015/14. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br>. Acesso em: 25 jan. 2017.

¹⁴⁶ HOBBSAWM, Eric John Ernest. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 555.

¹⁴⁷ MORAIS, José Luis Bolzan; STRECK, Lenio Luiz. **Ciência política e teoria do estado**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2008, p. 84.

modernidade”¹⁴⁸, com grave atraso nos indicadores sociais mais diversos, aprofundamento das desigualdades sociais e crescimento da concentração de renda. O ideário social “jamais passou do papel para a realidade”¹⁴⁹.

O problema da efetividade dos direitos fundamentais sociais tem se mostrado ainda mais grave diante de um quadro de crise do Estado Social que afeta os países desenvolvidos e se estende ao cenário brasileiro, este já marcadamente falho na proposta de concretização de um modelo social. Iniciada na Europa nas últimas décadas do século XX¹⁵⁰, a crise é caracterizada por uma conjuntura de paulatino desequilíbrio fiscal, de recessão econômica e de aumento do desemprego, tornando vulneráveis as estruturas públicas do Estado de Bem-Estar (*Welfare State*)¹⁵¹.

Conforme esclarecem Sônia Draibe e Wilnês Henrique, no período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, a maioria das economias capitalistas experimentou um crescimento econômico sem precedentes, o que permitiu a expansão de programas de bem-estar social, em uma parceria bem-sucedida entre a política econômica keynesiana e a política social do *Welfare State*¹⁵². As políticas sociais promoviam segurança e justiça sociais, ao mesmo tempo em que potencializavam a produção e a demanda efetiva, em um “círculo virtuoso” entre a política social e a política econômica ¹⁵³.

A consolidação do Estado Social se dava com base em certa coesão social, especialmente no segundo pós-guerra, partilhando a comunidade um mínimo de valores de cidadania, relacionados ao reconhecimento de direitos fundamentais e à reafirmação do princípio democrático¹⁵⁴. Existia ainda certa clareza quanto às posições ocupadas pelos distintos atores sociais: trabalhadores com empregos fixos em empresas estáveis, representados por sindicatos com capacidade de negociação coletiva¹⁵⁵.

¹⁴⁸ VIEIRA, José Ribas. **Teoria do Estado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1995, p. 74.

¹⁴⁹ BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros. 26. ed. 2008, p. 1056.

¹⁵⁰ SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e Relações privadas**. p. 43.

¹⁵¹ CRUZ, Paulo Márcio; OLIVIERO, Maurizio. Reflexões sobre a crise financeira internacional e o estado de bem-estar. **Revista NEJ - Eletrônica**, Vol. 18 - n. 2 - p. 212-223 / mai-ago 2013, p. 218.

¹⁵² DRAIBE, S., HENRIQUE, W. *Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 6, São Paulo, ANPOCS, 1988, pp. 54-78. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_06/rbcs06_04.htm. Acesso: em 11 jul. 2018.

¹⁵³ DRAIBE, S., HENRIQUE, W. *Welfare State, crise e gestão da crise*. pp. 54-78.

¹⁵⁴ CAUPERS, João. A agonia do Estado social. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**, Porto, v. 7, 2010, p. 45-49, p. 46.

¹⁵⁵ CAUPERS, João. A agonia do Estado social. p. 45.

Entretanto, esse estado de coisas não perdurou de forma indefinida. A “época de ouro” do Estado Social europeu, que viabilizava uma ampla proteção social das mais diversas vicissitudes da vida social, prolongou-se somente até os anos de 1980¹⁵⁶. A partir de então, uma série de mudanças econômicas, sociais e culturais, tanto em âmbito nacional quanto internacional, abalaram as engrenagens que davam sustento à expansão das políticas sociais do Estado.

Com efeito, a performance da maioria das economias capitalistas, a partir das últimas décadas do século XX, passou a sofrer de baixo crescimento, de aceleração inflacionária, de desequilíbrios financeiros e de elevadas taxas de desemprego, com uma conseqüente diminuição das receitas e uma elevação dos custos sociais¹⁵⁷. Sobretudo depois da estagnação econômica relacionada às crises do petróleo na década de 70, a produção diminuiu bruscamente enquanto as despesas sociais continuaram a aumentar no ritmo anterior¹⁵⁸.

No cenário europeu, o relativo equilíbrio até então existente entre a arrecadação de contribuições sociais e a demanda social sofre um revés importante. A população inativa e beneficiária de prestações sociais cresce em desproporção com a população ativa e contribuinte, fenômeno influenciado pelo aumento da expectativa de vida, pela redução das taxas de natalidade e pelo nível elevado de desemprego¹⁵⁹. As pirâmides etárias dos países europeus sofrem alteração substancial, com o envelhecimento da população e o conseqüente aumento acentuado das despesas previdenciárias e de saúde. Massas maiores de beneficiários dependem de contribuições extraídas de números relativamente menores de trabalhadores¹⁶⁰.

De seu turno, as demandas de diversos grupos sociais se avolumaram com o tempo. O Estado torna-se sobrecarregado, com a transferência de muitos dos interesses e obrigações outrora compartilhados pelos indivíduos e pela sociedade ao Estado, em todas as suas esferas¹⁶¹. Na expressão de Jorge Miranda, a estruturação inadequada de alguns programas sociais estimulou a criação de uma “cultura de subsidiodependência” frente ao Estado e uma “patologia de direitos” gerada por uma

¹⁵⁶ MIRANDA, Jorge. Os novos paradigmas do Estado social. p. 189.

¹⁵⁷ DRAIBE, S., HENRIQUE, W. Welfare State, crise e gestão da crise. pp. 54-78.

¹⁵⁸ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. p. 13.

¹⁵⁹ CAUPERS, João. A agonia do Estado social. pp. 46-47.

¹⁶⁰ DRAIBE, S., HENRIQUE, W. Welfare State, crise e gestão da crise. p. 60.

¹⁶¹ LOPES, José Reinaldo Lima. Em torno da reserva do possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, pp. 159-160.

mentalidade privada egoística¹⁶². Nesse sentido, a estruturação de muitos auxílios incentivou práticas de permanência e estimulou que novas demandas fossem criadas, aumentando-se progressivamente a exigência de benefícios¹⁶³.

Esses fatores levam a um aumento substancial da carga tributária dos países europeus. Segundo Pierre Rosanvallon, de 1970 a 1990, na França, os descontos obrigatórios passaram de 35% a 45% do produto interno bruto (PIB)¹⁶⁴. Em países escandinavos, esses descontos poderiam ultrapassar até mesmo a barreira dos 50%¹⁶⁵. Estimando o autor que, em havendo continuidade do ritmo de aumento das despesas, os descontos obrigatórios poderiam vir a consumir, em algumas décadas, a maior parte dos recursos das famílias¹⁶⁶.

Ao mesmo tempo, houve uma considerável expansão do aparelho do Estado, com a burocratização excessiva dos programas sociais e a centralização exagerada dos processos decisórios¹⁶⁷. O aparato estatal tornou-se inchado e excessivamente custoso, ao passo que sua eficiência diminuiu progressivamente, com uma burocracia fragmentada e inapta a mudanças¹⁶⁸. Verificaram-se duplicações de estruturas organizativas, desperdícios e gestões incompetentes¹⁶⁹. A lógica corporativista de alguns setores da burocracia estatal também interferiu nesse quadro, tendendo a imobilizar mecanismos e aumentar custos visando à manutenção de seu *status*¹⁷⁰.

Os reflexos da globalização econômica nesse processo também foram marcantes. O processo de globalização subordinou cada vez mais a capacidade de investimento público a fluxos de capitais voláteis e “apátridas”, reduzindo a possibilidade de o poder público garantir aos particulares a efetiva fruição dos direitos fundamentais¹⁷¹. São determinantes, nesse particular, o desenvolvimento de um capitalismo financeiro transnacional, a criação dos *off shores* ou “paraísos fiscais”, a especulação bolsista, a desregulação de setores da economia, a deslocalização de empresas para países com mão de obra barata e desprotegida, a concorrência desleal entre Estados no domínio tributário¹⁷². O Estado se debilita, deteriorando a sua

¹⁶² MIRANDA, Jorge. Os novos paradigmas do Estado social. p. 192.

¹⁶³ DRAIBE, S., HENRIQUE, W. Welfare State, crise e gestão da crise. pp. 54-78.

¹⁶⁴ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. p. 13.

¹⁶⁵ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. p. 83.

¹⁶⁶ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. p. 7.

¹⁶⁷ DRAIBE, S., HENRIQUE, W. Welfare State, crise e gestão da crise. pp. 54-78.

¹⁶⁸ DRAIBE, S., HENRIQUE, W. Welfare State, crise e gestão da crise. pp. 54-78.

¹⁶⁹ MIRANDA, Jorge. Os novos paradigmas do Estado social. p. 192.

¹⁷⁰ DRAIBE, S., HENRIQUE, W. Welfare State, crise e gestão da crise. pp. 54-78.

¹⁷¹ FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. p. 275.

¹⁷² MIRANDA, Jorge. Os novos paradigmas do Estado social. p. 192.

capacidade de formulação e implementação de políticas públicas pelo Estado para a garantia da eficácia dos direitos sociais¹⁷³.

Como ainda sublinha Ignacio Gutiérrez, a internacionalização crescente das relações econômicas desligou o capital das ataduras do poder político, de modo que os Estados se tornaram carentes de instrumentos eficazes para extrair da economia privada recursos que lhes permitam implementar adequadamente seus compromissos sociais¹⁷⁴. O poder político estatal perde a capacidade de contrapesar “a (des)ordem econômica internacional”, não conseguindo mais controlar autonomamente suas decisões diante de uma rede global diluída de atores públicos e privados de todo gênero¹⁷⁵. E, ao mesmo tempo, a competição globalizante conduz a uma lógica de concentração de renda, resultando na exclusão de trabalhadores do mundo econômico, na precarização do trabalho e na desigualdade social crescente¹⁷⁶.

Para agravar o quadro, o problema de financiamento das demandas sociais é impactado severamente em conjunturas de crise econômica. É justamente no momento em que diminuem as receitas públicas pela redução da atividade econômica que, de forma simultânea, aumentam as exigências financeiras de programas sociais, acrescidas precisamente em decorrência da crise¹⁷⁷. Nesses períodos, constata-se uma tendência de crescimento de gastos públicos frente a uma receita declinante: mais pessoas em situação de vulnerabilidade passam a demandar mais prestações de assistência social e de saúde, ao mesmo tempo em que menos contribuintes recolhem tributos, sobrelevando déficits orçamentários e vultosos custos financeiros daí decorrentes¹⁷⁸.

Nesse contexto, o modelo keynesiano, marcado pela proposta de intervenção do Estado na economia para estimular o consumo e o investimento, bem como regular o nível de emprego, passa a não dar respostas suficientes como na crise dos anos

¹⁷³ SARMENTO, Daniel. Direitos sociais e globalização econômica: limites ético-jurídicos ao realinhamento constitucional. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 223, 153-168, jan./mar. 2001, p. 154.

¹⁷⁴ GUTIÉRREZ, Ignacio Gutiérrez. El Derecho Constitucional, Memoria y Proyecto ante la Globalización. In: STOLLEIS, Michael. PAULUS, Andreas. GUTIÉRREZ, Ignacio Gutiérrez Gutiérrez. **El Derecho constitucional de la globalización**. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2013, pp. 15-16.

¹⁷⁵ GUTIÉRREZ, Ignacio Gutiérrez. El Derecho Constitucional, Memoria y Proyecto ante la Globalización. p 17.

¹⁷⁶ STRECK, Lenio Luiz; Morais, José Luis Bolzan. **Ciência política e teoria do estado**. p. 82.

¹⁷⁷ DRAIBE, S., HENRIQUE, W. Welfare State, crise e gestão da crise. pp. 54-78.

¹⁷⁸ DRAIBE, S., HENRIQUE, W. Welfare State, crise e gestão da crise. pp. 54-78.

30¹⁷⁹. As políticas de apoio ao investimento e ao consumo já não possuem os efeitos de outrora, tendo em vista a abertura das economias aos “constrangimentos externos”¹⁸⁰. De modo que, assim como a teoria econômica clássica já não se mostrava eficaz por ocasião da crise dos anos 30, a equação keynesiana torna-se incapaz de explicar os complexos fenômenos atuais e de dar soluções adequadas às adversidades existentes¹⁸¹.

E para além da centralidade das questões econômicas e fiscais na problemática do Estado Social europeu, a crise não se circunscreve a esses elementos, sendo muito mais abrangente e multifacetária. Como destacado por Pierre Rosanvallon, trata-se de uma problemática mais ampla, que envolve, simultaneamente, uma “crise de um modelo de desenvolvimento” e uma “crise de determinado sistema de relações sociais”¹⁸². Segundo o historiador francês, instaura-se no Estado Providência europeu uma crise de natureza cultural e sociológica¹⁸³.

Para Rosanvallon, verifica-se um mal-estar na sociedade diante do aumento contínuo de descontos obrigatórios e das demandas sociais, quando isso não é acompanhado de nenhum elemento simbólico que reformule os compromissos sociais da sociedade¹⁸⁴. Os avanços nos níveis de proteção do Estado Providência, em períodos anteriores, deram-se sobretudo por ocasião de grandes crises sociais, econômicas ou internacionais, inclusive guerras mundiais, estando ligados, portanto, à solução de problemas que afetavam a coesão da sociedade, ou que colocavam em risco à sua própria sobrevivência¹⁸⁵. Atualmente, segundo o autor, tais progressos seguem a esmo, de forma automática, sem um significado social forte, sem intenção política deliberada e sem a restauração da solidariedade social¹⁸⁶. O aumento dos descontos obrigatórios, assim, implicando um custo econômico sem uma compensação política, apresenta-se aos olhos da sociedade menos legítimo, desacompanhado da vontade da sociedade sobre si mesma¹⁸⁷.

Estaria presente, assim, uma crise da solidariedade, estimulada pelas estruturas de uma “solidariedade automática” do Estado. Na compreensão de

¹⁷⁹ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. p. 42.

¹⁸⁰ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. p. 43.

¹⁸¹ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. p. 32.

¹⁸² ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. p. 8.

¹⁸³ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. p. 8.

¹⁸⁴ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. p. 26.

¹⁸⁵ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. p. 24 e 30.

¹⁸⁶ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. p. 30.

¹⁸⁷ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. p. 30-31.

Rosanvallon, o Estado Providência constitui uma interface que substitui a solidariedade face-a-face dos indivíduos e dos grupos, estabelecendo uma solidariedade automática apartada dos agentes sociais¹⁸⁸. O Estado opera de maneira afastada e abstrata, sobrelevando à sociedade, ampliando o distanciamento entre Estado e sociedade civil e estimulando a retração social¹⁸⁹.

Está-se diante de um quadro de crescente isolamento, egoísmo, rigidez social e opacificação das relações sociais, como exemplificado por Rosanvallon no apólogo do colchão¹⁹⁰. Um tal estado de coisas que conduziria, em última análise, a uma situação hipotética de luta de todos contra todos: os cidadãos querendo contribuir cada vez menos com tributos para a manutenção das estruturas estatais, mas desejando cada vez mais benefícios e prestações sociais diversas¹⁹¹. Luta-se para ter menos encargos e para obter mais vantagens, em meio a uma solidariedade automática estatal que gera a perda da autonomia e o isolamento dos indivíduos, alimentando um círculo vicioso de crise social, econômica, política e ética¹⁹².

Uma tal degradação da solidariedade real que também está relacionada a uma mudança cultural ocorrida gradualmente na contemporaneidade. Zygmunt Bauman bem capta essa nova configuração da sociedade atual, na qual as formas de vida se assemelham à fluidez de um líquido, mudando com rapidez e de forma imprevisível, reforçando um estado de temporariedade e de fragilidade das relações sociais¹⁹³. Na modernidade líquida, os vínculos humanos se tornam frágeis, dispensáveis e precarizados, ocorrendo a transformação de laços e parcerias – outrora relações a serem produzidas e trabalhadas no tempo – em coisas a serem consumidas e eventualmente descartadas, de forma temporal e transitória¹⁹⁴.

É precisamente nesse contexto de individualismo, fluidez, efemeridade das relações, indiferença humana e, conseqüentemente, de enfraquecimento da

¹⁸⁸ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. p. 32-33.

¹⁸⁹ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. p. 37.

¹⁹⁰ Rosanvallon exemplifica o estado atual de passividade solidária de sociedade no apólogo do colchão: um longo engarramento provocado por um simples colchão que caiu do teto de um veículo sobre a pista, em que nenhum dos motoristas pensa em parar e retirar o objeto da pista, aguardando passivamente estruturas institucionalizadas para a resolução e, conseqüentemente, perdendo muito mais tempo no tráfego do que poucos instantes para a remoção do colchão. (ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. p. 33).

¹⁹¹ SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI**. p. 30.

¹⁹² SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI**. p. 30.

¹⁹³ BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001, pp. 8-9.

¹⁹⁴ BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. pp. 204-206.

solidariedade social, que se insere a problemática da crise do Estado Social. A individualização humana da contemporaneidade se associa à despreocupação com o outro, gerando a corrosão e a lenta desintegração da cidadania, com a privatização da esfera pública e o atrofiamento do espaço político¹⁹⁵. E os reflexos desse processo são sentidos em uma menor disposição social para projetos voltados ao bem comum, arrefecendo a base intelectual e ideológica de legitimação de um Estado Social.

Portanto, a crise de efetividade dos direitos sociais se insere num quadro mais profundo. Na lapidar manifestação de Edgar Morin, a civilização passa por uma crise multifacetária, em espiral, que se retroalimenta de suas crises culturais, sociais, econômicas¹⁹⁶. Vive-se em um contexto em que se multiplicam os novos riscos e as novas incertezas, em uma “sociedade de risco”¹⁹⁷ cuja racionalidade determinista se perde e dá lugar à dúvida e à urgência. Como decreta François Ost: “o medo regressa novamente e, do Estado social solidário, passamos à sociedade do risco secundário”¹⁹⁸.

Torna-se comum, nessa conjuntura, falar-se em uma verdadeira crise ou mesmo ruptura do Estado Social¹⁹⁹. Os sistemas de proteção social, até então concebidos como promotores do desenvolvimento à luz da teoria keynesiana, passam a ser vistos como freios ao crescimento econômico²⁰⁰. E o Estado, até então compreendido como um instrumento para a resolução dos problemas econômicos e sociais, passa a ser considerado o principal entrave²⁰¹.

É nesse cenário que são renovadas as propostas relacionadas ao denominado “consenso econômico neoliberal” ou “consenso de Washington”, propugnando a liberalização dos mercados, a desregulamentação, o minimalismo estatal, o corte nas despesas sociais e a redução do déficit público²⁰². E como base teórica a esse movimento, ganham destaque autores que reposicionam o ideário liberal refratário à

¹⁹⁵ BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. pp. 49-51.

¹⁹⁶ MORIN, Edgar. **Ensinar a viver**: manifesto para mudar a educação. Porto Alegre: Sulina, 2015, pp. 63-66.

¹⁹⁷ BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

¹⁹⁸ OST, François. **O tempo do direito**. p. 345.

¹⁹⁹ MIRANDA, Jorge. Os novos paradigmas do Estado social. p. 191.

²⁰⁰ BOSCHETTI, Ivanete. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, Oct./Dec., 2012, p. 12.

²⁰¹ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. p. 47.

²⁰² SANTOS, Boaventura Souza. **Reinventar a democracia**: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. 2. ed. Lisboa: Gradiva, 2002, p. 25.

atuação social do Estado, a exemplo das construções de expoentes neoliberais como Friedrich von Hayek²⁰³, Milton Friedman²⁰⁴ e Robert Nozick²⁰⁵.

No plano dos fatos, são levadas a efeito, a partir da década de 1990, uma série de reformas tendentes ao endurecimento do acesso a prestações sociais, aumento da contrapartida dos beneficiários, redução do nível das prestações, desenvolvimento de serviços e seguros privados, dentre outras medidas restritivas ao sistema público de proteção social²⁰⁶. A começar pela Inglaterra, no período da Primeira-Ministra Margaret Thatcher (de 1964 a 1978 e a partir de 1982), levando a cabo um abrangente programa de desestatização, e seguida de inúmeros outros países, promovendo amplas reformas tendentes à redução de prestações sociais e ao enxugamento da máquina estatal²⁰⁷.

Em dias atuais, as políticas de desregulação e de redução da intervenção pública permanecem em destaque nas pautas de debates. As pressões políticas e econômicas pelo retorno à antiga configuração minimalista do Estado Liberal persistem vigorosas. Agora, porém, com uma nova roupagem, determinada por outros agentes de poder, como o capital, as corporações transnacionais e os organismos internacionais, ditando regras de forma alheia às políticas e aos objetivos nacionais²⁰⁸.

É mantido em curso, assim, um processo de degradação da proteção social, tendo como resultado “a crescente insegurança dos cidadãos, cada vez mais entregues a si próprios, num contexto que cava continuamente o fosso entre os enfeitados e os privilegiados, capazes de pagar uma protecção social privatizada”²⁰⁹. Como assinala François Ost: “a sociedade assistencial desagrega-se, a ciência e a lei são atingidas pela dúvida, o mercado e a privatização triunfam, ao mesmo tempo que o medo regressa”²¹⁰. E como corolário, “a ‘sociedade do risco’ toma então o lugar do Estado-providência, e volta a falar de segurança em vez de solidariedade”²¹¹.

²⁰³ HAYEK, Friedrich August von. **Los fundamentos de la libertad**. Madrid: Unión Editorial, 1982.

²⁰⁴ FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Tradução de Luciana Carli. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

²⁰⁵ NOZICK, Robert. **Anarquia, estado e utopia**. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1991.

²⁰⁶ BOSCHETTI, Ivanete. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. p. 12.

²⁰⁷ FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Reforma do Estado e Terceiro Setor** (as Organizações Sociais e os desvirtuamentos dos modelos de implantação na administração pública brasileira). Tese de Doutorado – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007, p. 156. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4105/1/arquivo6141_1.pdf. Acesso em 2 nov. 2018.

²⁰⁸ SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI**. pp. 3-4.

²⁰⁹ CAUPERS, João. A agonia do Estado social. p. 47.

²¹⁰ OST, François. **O tempo do direito**. p. 337.

²¹¹ OST, François. **O tempo do direito**. p. 337.

Evidentemente, os direitos sociais não estão alheios a esse processo disruptivo. Como destaca Pisarello, tais direitos, até então concebidos como liberdades fálicas que asseguravam a satisfação das necessidades básicas das pessoas, passam a ser vistos como obstáculos à livre circulação de capitais, mercadorias e serviços²¹². As políticas sociais tradicionais convertem-se em fonte de burocratização e de desperdício, bem como de constrição da eficácia econômica e das liberdades pessoais, com um progressivo esvaziamento da força normativa dos direitos sociais²¹³.

Busca-se, paradoxalmente, responder às promessas sociais não cumpridas justamente por meio da redução da intervenção estatal na ordem social, com o retorno a um Estado (neo) liberal. Na reflexão de Streck e Moraes: “quanto mais necessitamos de políticas públicas, em face da miséria que se avoluma, mais o Estado, único agente que poderia erradicar as desigualdades sociais, se encolhe”²¹⁴. E nesse contexto, a tradição de constitucionalismo social “corre o risco de desintegrar-se em confronto com a voracidade e a rapidez que o sistema econômico mundial impõe aos países ocidentais atualmente”²¹⁵.

No cenário brasileiro, em específico, a questão da crise do Estado Social ganha contornos ainda mais dramáticos. As dificuldades econômicas, fiscais, políticas e culturais pelas quais atravessa o projeto do “Welfare State” europeu também são compartilhadas no caso brasileiro, mas com a particularidade de que, no país, o modelo nunca foi efetivamente implementado. A situação é de perplexidade, pois o país vivencia os sintomas de uma crise típica do Estado Social, sofrendo pressões para a superação de um modelo de intervenção pública nas prestações sociais, sem que nunca tenha conseguido alcançar um nível de proteção condizente com um paradigma de Estado de bem-estar.

A situação se torna ainda mais grave a partir do ano de 2014, quando se verifica um quadro de recessão econômica e de precarização das contas públicas, com queda brusca da arrecadação e aumento substancial do endividamento público²¹⁶. Ora, se

²¹² PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**. p. 30.

²¹³ PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**. p. 13.

²¹⁴ STRECK, Lenio Luiz; Moraes, José Luis Bolzan. **Ciência política e teoria do estado**. p. 84.

²¹⁵ CRUZ, Paulo Márcio; OLIVIERO, Maurizio. Reflexões sobre a crise financeira internacional e o estado de bem-estar. **Revista NEJ - Eletrônica**, Vol. 18 - n. 2 - p. 212-223 / mai-ago 2013, p. 220.

²¹⁶ CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira. et al. Crise Fiscal do Estado Brasileiro: saídas pela via da gestão. In: **IX Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-45-01.pdf>. Acesso em 18 ago. 2017.

mesmo em épocas de maior crescimento econômico no Brasil não foi possível redistribuir adequadamente as benesses econômicas para a melhoria substancial das condições de vida da população brasileira, o que se dirá em momentos como o atual. A crise econômica, que chegou a elevar a taxa de desemprego ao patamar de 13,7% no primeiro trimestre de 2017 (correspondente a um quantitativo de cerca de 14,2 milhões de pessoas)²¹⁷, com severas consequências ao equilíbrio fiscal, abalou as já deficientes estruturas estatais direcionadas à efetivação de direitos sociais.

De outro lado, também se verifica uma crise ideológica em relação à tutela dos direitos sociais no Brasil. Especialmente em razão da baixa qualidade dos serviços públicos ofertados no país, grande parte da população se sente excluída das políticas públicas governamentais, alijada das promessas de um Estado de bem-estar e desestimulada a contribuir para um modelo estatal voltado à proteção social. Ademais, diante de um panorama histórico e endêmico de corrupção e de ineficiência administrativa, intensifica-se pouco a pouco uma insurgência coletiva em torno de um projeto intervencionista de Estado, com o arrefecimento do apoio social a uma proposta de expansão de políticas públicas sociais. A própria ideia de direitos sociais passa a ser associada a estruturas estatais perdulárias, burocráticas e corruptas, perdendo sua força de legitimação perante parte significativa da opinião pública.

A polarização político-ideológica também desvirtua o debate acerca dos direitos sociais no país. Em extremos ideológicos, de um lado, sustenta-se inflexivelmente que os direitos sociais e as políticas públicas correspondentes constituem óbices ao crescimento econômico, propugnando-se a minimalização do Estado em favor da ampliação da atuação do mercado; de outro, rejeita-se com rigorismo qualquer proposta de reestruturação dos modelos de implementação de direitos que busque conferir uma maior eficiência na administração dos programas sociais. Entre embates ideológicos inflexíveis, são os direitos sociais que resultam enfraquecidos.

Esse é o quadro fático da problemática proposta. Os direitos sociais encontram-se no “banco dos réus”, acusados de gerar excessivos gastos públicos em detrimento do progresso econômico, de provocar desequilíbrios orçamentários e déficits públicos correntes, bem como de fomentar uma carga tributária penalizadora da atividade produtiva, reduzindo investimentos e provocando inflação e desemprego. A própria

²¹⁷ IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. Trimestre Móvel jan.-mar. 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3086/pnacm_2017_mar.pdf. Acesso em 2 nov. 2018.

Constituição Brasileira de 1988, com seu modelo intervencionista em áreas sociais, é acusada de inviabilizar o crescimento econômico, passando a ser objeto de uma “fúria reformista”²¹⁸. E nesse contexto ganham força proposições legislativas e executivas tendentes à restrição de gastos públicos em áreas sociais, em prol do equilíbrio fiscal e de um pretenso crescimento econômico²¹⁹.

Ao mesmo tempo, há uma carência de modelos teóricos conciliados com a realidade e capazes de conferir uma defesa abrangente dos direitos sociais em bases econômicas, sociais, políticas e culturais. Muitas das respostas dadas às dificuldades expostas mantêm-se adstritas ao dogmatismo jurídico, simplesmente reprisando o conteúdo das normas positivadas na Constituição Federal, como se isso fosse suficiente para suplantar um quadro socioeconômico de crise e para confrontar pressões econômicas e políticas reais tendentes ao retrocesso da proteção social. Ignora-se, assim, a força da realidade histórica, marcadamente influenciada por grupos de interesse detentores de significativo poder econômico, político e cultural.

Torna-se necessário, pois, avançar no debate, buscando desenvolver teorias com uma abrangência interdisciplinar, que se mostrem aptas a renovar a força teórica e prática dos direitos sociais e enfrentar, com rigor e altivez, a força dos fenômenos econômicos. Afinal, em tempos atuais, é a perspectiva econômica ortodoxa que mostra maior vigor, alçando a métrica econômica ao desígnio último da nação, de forma dissonante dos objetivos constitucionais ligados à redução de desigualdades e à promoção de justiça social.

Assim, é precisamente por meio de uma abordagem que concilie a dogmática jurídica com uma perspectiva econômica, assim como de outras áreas do conhecimento, que se pode realizar uma defesa mais robusta dos direitos sociais. Esse será justamente o propósito do próximo capítulo: demonstrar, sob uma perspectiva interdisciplinar, a relevância desses direitos para uma noção integrativa desenvolvimento, reconciliando a tutela desses direitos com um projeto econômico ampliativo. Se são sobretudo premissas econômicas que mitigam a força normativa dos direitos sociais na atualidade, é uma reconstrução teórica a partir dessa mesma perspectiva que poderá apresentar respostas consistentes à problemática proposta.

²¹⁸ SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI**. p. 119.

²¹⁹ Nesse sentido, a já citada Emenda Constitucional nº 95/2016, que institui o denominado “Novo Regime Fiscal”, limitando, por 20 (vinte) anos, o aumento das despesas públicas primárias no âmbito dos órgãos da União.

2. Os direitos sociais e o desenvolvimento: uma reconciliação teórica, empírica e jurídica

Desenvolver significa, antes de mais nada, desenvolver pessoas humanas, como sujeitos ativos e destinatários centrais desse processo, envolvendo a ampliação de suas potencialidades e a melhoria de sua qualidade de vida, devendo este ser o objetivo primário de qualquer projeto de Estado. Os direitos sociais são parte inafastável desse processo, justamente por proporcionarem condições para que a pessoa humana preserve sua dignidade e se capacite como agente transformador de sua realidade. Tanto do ponto de vista teórico, quanto empírico, quanto jurídico, não se pode falar em desenvolvimento sem direitos sociais.

2.1. Uma reconciliação teórica: os fins do desenvolvimento em Amartya Sen

No capítulo precedente, explicitou-se um quadro de crise dos direitos sociais e do modelo de Estado Social, diante do qual passam a ganhar força proposições de viés liberal, propugnando a redução da intervenção estatal na ordem social. Os sistemas de proteção social, até então concebidos como promotores do desenvolvimento, passam a ser vistos como freios ao crescimento econômico. Os direitos sociais, por seu turno, outrora alçados à condição de conquistas de liberdades materiais fundamentais aos indivíduos, tornam-se entraves à eficiência e ao progresso. E são os objetivos de natureza econômica, confundidos com a noção de desenvolvimento, alçados à condição de desígnio último de qualquer nação

Objetiva-se neste momento analisar de forma crítica essa linha argumentativa, apresentando fundamentos para a inversão do raciocínio que desconcilia direitos sociais e desenvolvimento. Rejeitando a confusão entre crescimento econômico e desenvolvimento, almeja-se demonstrar que os direitos sociais são elementos indissociáveis de um projeto econômico de longo prazo e, o mais importante, de um processo de desenvolvimento ampliativo, exigindo, como corolário, uma atuação prioritária do Estado na sua implementação.

Para tanto, o estudo se vale dos contributos da obra de Amartya Sen para promover uma reconstrução teórica da noção de desenvolvimento, desmistificando sua identificação com a ideia de crescimento econômico e demonstrando sua relação com um desenvolvimento muito mais abrangente e multifacetário do ser humano, envolvendo processos sociais, culturais e políticos. Objetiva-se, ao fim, tornar clara a noção de que o crescimento econômico não deve se sobrepôr a outros objetivos de cunho social que fazem parte de uma concepção inclusiva de desenvolvimento.

A contribuição teórica do economista e filósofo indiano Amartya Sen será fundamental para as pretensões de análise propostas. A opção pela sua obra decorre, dentre outros motivos, da sua proposta interdisciplinar, adentrando nas áreas da filosofia, sociologia, economia e direito para a formulação de complexas análises relacionadas ao desenvolvimento. O autor também se vale de análises empíricas para elucidar seu pensamento, o que confere robustez à sua base teórica. Por essa razão, a escolha se harmoniza com os escopos do trabalho, permitindo justamente um exame interdisciplinar e abrangente dos direitos sociais, com potencialidade para uma teorização multifacetária alinhada a fatores econômicos, sociais, políticos e jurídicos.

Como ponto de partida, Sen esclarece que a noção tradicional de desenvolvimento permaneceu durante muito tempo vinculada a uma ideia de crescimento econômico, restrita a uma perspectiva de melhoria de indicadores econômicos, especialmente sob um aspecto quantitativo²²⁰. Nessa concepção, o desenvolvimento era relacionado ao aumento do produto nacional bruto, ao incremento de rendas, à industrialização ou à modernização social²²¹.

Amartya Sen é um dos principais responsáveis pela mudança de paradigma nesse debate. Em uma visão inclusiva, entende que o processo de desenvolvimento está ligado, antes, à superação de problemáticas como a pobreza, a fome, a violação de liberdades políticas e de liberdades formais básicas, a negligência de serviços públicos de saúde, de educação, de saneamento básico e de água tratada, a carência de segurança econômica e social, a negação à participação nos assuntos públicos.

Sen não descarta a importância das variáveis econômicas para o desenvolvimento. A melhoria da renda individual e global, assim como o aumento da riqueza permanecem sobretudo relevantes, na medida em que podem resultar na

²²⁰ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 14.

²²¹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 14.

expansão das liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade²²². Do mesmo modo, a industrialização, o progresso tecnológico e a modernização social também podem contribuir para a ampliação das liberdades humanas²²³. Nada obstante, tais elementos são apenas meios ou instrumentos conducentes ao desenvolvimento, não se confundindo com os fins do desenvolvimento²²⁴.

Com efeito, a despeito de sua relevância, a métrica econômica quantitativa não encerra toda a complexidade da noção de desenvolvimento. O crescimento econômico não necessariamente incorpora aspectos relacionados à melhoria das condições de vida dos indivíduos. Nessa linha, por exemplo, o simples aumento do Produto Interno Bruto (PIB) pode representar apenas a acumulação de riquezas por alguns setores econômicos, sem que isso signifique mudanças reais nas ordens social e institucional de um país. E para além disso, o próprio êxito econômico, de forma isolada, sem que seja compartilhado por parte substancial da coletividade, pode exacerbar a desigualdade, com efeitos nefastos à organização social como um todo.

Assim, ao invés de prestigiar variáveis econômicas inanimadas, Amartya Sen propõe avaliar o progresso a partir do que esses elementos produzem nas vidas humanas, influenciando-as direta ou indiretamente²²⁵. O enfoque se afasta das estatísticas econômicas para se direcionar a indicadores de qualidade de vida, de bem-estar e das liberdades que as vidas humanas podem trazer consigo²²⁶. Nas suas palavras: “Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda”, de modo que, “sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele”²²⁷.

A abordagem seniana tem o mérito de desvelar quais os reais fins do desenvolvimento, demonstrando que a meta final de qualquer política institucional não pode consistir apenas no aumento da produção ou das rendas. Afinal, de nada serviria um tal progresso se não fosse revertido para a melhoria de outros fatores reais da vida dos indivíduos. A busca desenfreada pelo crescimento econômico, como um fim em si, equivoca-se justamente ao desconsiderar que ele constitui apenas um meio para o

²²² SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 17.

²²³ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 17.

²²⁴ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 17.

²²⁵ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 193.

²²⁶ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. p. 193.

²²⁷ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 28.

alcance de outros fins mais amplos e relevantes.

Pois bem, se o crescimento econômico não constitui o objetivo do desenvolvimento, cabe então questionar qual seria esse fim último. A resposta do autor está na concepção de “liberdade”. No seu ponto de vista, os fins abrangentes do desenvolvimento diriam respeito à “expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”²²⁸. A “liberdade”, portanto, constituiria o propósito do desenvolvimento.

Sen utiliza a “liberdade” como “razão avaliatória” do desenvolvimento, ou seja, avalia o progresso verificando justamente se houve o aumento da liberdade das pessoas²²⁹. Uma nação será desenvolvida, pois, não em razão de seus altos índices de renda e de riqueza, mas tanto mais quanto seus cidadãos gozarem de efetiva liberdade. É a consideração geral do êxito de uma sociedade que deve ser avaliada segundo as liberdades que os seus membros desfrutam²³⁰.

A ideia de “liberdade” adotada pelo autor, contudo, não se confunde com uma perspectiva negativa de liberdade, como a compartilhada por pensadores libertários a exemplo de Robert Nozick²³¹. Sen se opõe a abordagens teóricas que prestigiam uma simples liberdade formal de ação e de disposição de bens em detrimento de outras liberdades materiais, propugnando um conceito complexo de liberdade, que incorpora diversas facetas da existência humana. A liberdade seniana possui um caráter substantivo, pressupondo condições para a autodeterminação do indivíduo e abrangendo práticas positivas, como, por exemplo, a liberdade de obter nutrição adequada, de ter tratamento de saúde adequado, de ter acesso a água e ao saneamento, de vestir-se ou morar apropriadamente²³². A liberdade relaciona-se à possibilidade de as pessoas escolherem e de realizarem os seus projetos de vida, dependendo, para tanto, de oportunidades reais dos indivíduos²³³.

O mestre indiano parte da ideia de que uma vida boa “é uma vida com escolhas genuínas, na qual ninguém é forçado a viver de alguma forma específica”²³⁴. Contudo, é consciente de que a realização de escolhas e o alcance real dos objetivos traçados não dependem apenas da previsão formal de uma liberdade de agir aos indivíduos,

²²⁸ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 17.

²²⁹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 18.

²³⁰ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 32.

²³¹ NOZICK, Robert. **Anarquia, estado e utopia**. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1991.

²³² SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 18.

²³³ SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2017, p. 69.

²³⁴ SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. p. 13.

sendo necessário, antes, condições positivas que habilitem as pessoas a tais processos. É dizer, o autor prestigia as possibilidades reais e efetivas de os indivíduos escolherem o sentido de sua vida e de fato buscarem sua realização, conforme suas aspirações e motivações²³⁵. Essa é a liberdade almejada por Amartya Sen: uma liberdade “substantiva”, um valor moral fundamental para o ordenamento de uma sociedade²³⁶, e um valor intrínseco constitutivo do ser humano²³⁷.

Em específico, as liberdades de Amartya Sen se relacionam a duas categorias fundamentais, a dos “funcionamentos” (*functionings*) e a das “capacitações” (*capabilities*). São conceitos que incorporam a pretensão seniana de valorizar não somente a liberdade das pessoas de serem e fazerem aquilo que desejam, mas também a potencialidade dos indivíduos de ampliarem o espectro de realizações, possuindo melhores condições de escolha de seus destinos, além de oportunidades reais de realizá-los. Como destaca Karen Beltrame Becker Fritz, essa abordagem denota que “a qualidade de vida das pessoas estaria associada às oportunidades a que estão expostas ao longo da vida, ou seja, quanto mais chances de escolhas as pessoas tiverem, melhor poderia ser a qualidade de vida”²³⁸.

Na descrição de Amartya Sen, os funcionamentos (*functionings*) são a forma como uma pessoa pode “funcionar”, compreendendo as “atividades” que os indivíduos podem realizar (como ver, comer) e os “estados de existência” em que as pessoas podem estar (como estar bem nutrido, estar livre de doenças, ter respeito próprio)²³⁹. Os funcionamentos denotam as realizações do indivíduo, tudo aquilo o que as pessoas podem ser ou fazer. Representam às várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer, ter ou ser, refletindo, portanto, o seu bem-estar²⁴⁰.

Evidentemente, a abordagem valoriza os funcionamentos como condição para a realização de projetos de vida, interessando-se pelo conjunto de atividades e de modos de ser “efetivados” pelas pessoas, como o fato de estarem nutridas, livres de

²³⁵ SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. p. 13.

²³⁶ ZAMBAM, Neuro José. **A Teoria da Justiça de Amartya Sen: liberdade e desenvolvimento sustentável**. Tese de Doutorado em Filosofia. Programa de Pós-Graduação em Filosofia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS. Porto Alegre, 2009, p. 20.

²³⁷ COMIM, Flavio; BAGOLIN, Izete Pengo. Aspectos qualitativos da pobreza no Rio Grande do Sul. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, n. especial, p. 467-490, 2002, p. 475. Disponível em <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2017>. Acesso em 20 mar. 2018.

²³⁸ FRITZ, Karen Beltrame Becker. **A insegurança alimentar no rural do Rio Grande do Sul: análise da privação de uma capacitação básica**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009, p. 43.

²³⁹ SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. pp. 79-80.

²⁴⁰ SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. pp. 80 e 236.

doenças, tomarem parte da vida da comunidade, possuírem autorrespeito e, em geral, desempenharem as funções por elas desejadas²⁴¹. Contudo, Amartya Sen vai além desse raciocínio, incluindo uma “base informacional mais ampla”²⁴² para a avaliação da liberdade humana. O autor insere na análise os “funcionamentos alternativos” das pessoas, ou seja, as atividades e os estados de existência não realizados²⁴³. Preocupa-se, assim, com a possibilidade de ampliação das escolhas de realizações das pessoas. Esse é o eixo de significação da categoria das “capacitações”.

Com efeito, as capacitações (*capabilities*)²⁴⁴ representam as possibilidades de realizar combinações alternativas de funcionamentos, denotando as possibilidades do indivíduo, as alternativas disponíveis para realizar um leque amplo de funcionamentos²⁴⁵. A noção aponta para a liberdade para ter estilos de vida diversos, para escolher um tipo de vida, e não outro, com oportunidades reais para que os indivíduos possam realizar escolhas livres e se autodeterminar como indivíduo²⁴⁶.

Nesse sentido, o núcleo da abordagem do desenvolvimento como liberdade não é o que uma pessoa realmente faz, mas o que ela de fato é capaz de fazer e escolher²⁴⁷. O foco está nas alternativas disponíveis para a escolha do indivíduo, pois, uma vez que tenha condições de realizar um leque mais vasto de funcionamentos, a partir das capacitações que lhe são fornecidas pelas oportunidades externas, esse indivíduo tem mais condições de promover seu bem-estar²⁴⁸.

A priorização das liberdades para ter estilos de vida diversos (capacitações), e não necessariamente o aproveitamento destas condições (funcionamentos), melhor

²⁴¹ SEN, Amartya. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 28, pp. 313-333, 1993.

²⁴² FRITZ, Karen Beltrame Becker. **A insegurança alimentar no rural do Rio Grande do Sul**: análise da privação de uma capacitação básica. p. 43.

²⁴³ MATTOS, Ely José de. **Pobreza rural no Brasil**: um enfoque comparativo entre a abordagem monetária e a abordagem das capacitações. 2006. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

²⁴⁴ Conforme esclarece Izete Pengo Bagolin, a versão em português da obra “Desenvolvimento como Liberdade” apresentou a inadequada expressão “capacidade” como tradução da expressão “capability”. Segundo a autora, Sen adotou o termo “capability” em razão da confluência de “capacity” e “ability”, representando ao mesmo tempo a capacidade e a habilidade dos indivíduos de expandirem suas capacidades, indicando a possibilidade de os indivíduos moldarem e escolherem suas próprias capacidades. Para a autora, deveria ser utilizada a expressão capacitações, ao invés de capacidades, como tradução da palavra capability. BAGOLIN, Izete Pengo. **Da renda às capacitações**: analisando e avaliando o desenvolvimento humano. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Porto Alegre, 2005, p. 14.

²⁴⁵ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. p. 200.

²⁴⁶ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 95.

²⁴⁷ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. p. 200.

²⁴⁸ SOUZA, Mônica Teresa Costa. **Direito e desenvolvimento**: uma abordagem a partir das perspectivas de liberdade e capacitação. Curitiba: Juruá, 2011, p. 93.

reflete as reais potencialidades e oportunidades de cada pessoa²⁴⁹. Esse raciocínio é demonstrado por Sen ao comparar a situação de um indivíduo, possuidor de adequada condição econômica, que opta por fazer jejum, e a situação de outro sujeito, destituído de recursos, que é forçado a passar fome extrema²⁵⁰: apesar da relação semelhante entre funcionamentos (ambos não realizam o funcionamento de nutrir-se), somente o primeiro indivíduo é que possui a liberdade de nutrir-se, possuindo um “conjunto capacitário” muito mais amplo²⁵¹.

Ademais, essa abordagem se preocupa com a situação de pessoas que, em razão de um quadro de vulnerabilidade social, ou de carência educacional, sequer teriam perspectivas para realizar escolhas de estilos de vida diversos²⁵². A título ilustrativo, uma pessoa muito pobre, mantida em privação por um longo período, pode resignar-se com sua condição socioeconômica, não desejando outras realizações, simplesmente por não conhecer outro modo de vida. A liberdade não trata, portanto, apenas de oportunizar a efetivação dos funcionamentos desejados, mas de propiciar condições para que o indivíduo possa ampliar seu leque de opções e realizar um processo adequado de escolhas. Um processo tal que possui uma importância intrínseca, segundo Sen: “a liberdade para determinar a natureza de nossas vidas é um dos aspectos valiosos da experiência de viver que temos razão para estimar”²⁵³.

Nessa linha, o conceito seniano de liberdade se relaciona a um duplo aspecto: tanto à possibilidade de o indivíduo ser e fazer aquilo que julga melhor para si próprio, quanto à possibilidade de escolher aquilo que ele julga melhor²⁵⁴. No primeiro aspecto, a liberdade se refere à *oportunidade* de realizar as coisas que o indivíduo tem razão para valorizar, direcionando-se à possibilidade que uma pessoa tem para fazer isso ou ser aquilo²⁵⁵. Já sob o segundo aspecto, a liberdade se refere aos *processos* de

²⁴⁹ MOSANER, Marcelo Amado Sette. A capability approach de Amartya Sen como paradigma do desenvolvimento humano: diálogos com a crítica marxista. **Leituras de Economia Política**, Campinas, n. 24, p. 1-26, jan./dez. 2016, p. 6. Disponível em www.revistalep.com.br/index.php/lep/article/download/176/129. Acesso em 03 jun. 2018.

²⁵⁰ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 96.

²⁵¹ Para Amartya Sen, o conjunto capacitário corresponde aos “vetores de funcionamentos alternativos dentro os quais a pessoa pode escolher.” Na sua expressão: “Enquanto a combinação dos funcionamentos de uma pessoa reflete suas realizações efetivas, o conjunto capacitário representa a liberdade para realizar as combinações alternativas de funcionamentos dentre as quais a pessoa pode escolher”. SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 96.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. p. 80.

²⁵² AMARTYA, Sen. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 28, pp. 313-333, 1993.

²⁵³ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. p. 194.

²⁵⁴ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. pp. 195-198.

²⁵⁵ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. p. 195-197.

escolha do que o indivíduo quer e valoriza, devendo ser livre para tais escolhas, não sendo forçado ou determinado por restrições a ele impostas²⁵⁶. Amartya Sen valoriza não apenas o fato de “sermos capazes de realizar as coisas que mais valorizamos”, mas também o de “sermos livres para determinar o que queremos, o que valorizamos e, em última instância, o que decidimos escolher”²⁵⁷.

Nessa concepção, Amartya Sen não determina, *a priori*, quais são os bens – como rendas, recursos ou bens primários – que deveriam ser igualmente distribuídos para os indivíduos a fim de que se alcance uma sociedade mais justa²⁵⁸. É o próprio indivíduo, *in concreto*, que deverá realizar suas escolhas sobre o que valoriza, devendo estar dotado de um conjunto capacitário que o habilite a promover escolhas e ter a oportunidade real de realizá-las. A perspectiva das *capabilities* de Sen está interessada, portanto, em uma “pluralidade de características diferentes de nossas vidas e preocupações”²⁵⁹.

Segundo o autor, essa compreensão plural das liberdades apreende melhor a diversidade e heterogeneidade humanas, já que os indivíduos possuem diferentes características físicas e sociais que podem facilitar ou prejudicar a realização de seu bem-estar²⁶⁰. Ao propor uma resposta à sua célebre pergunta – “Igualdade de quê?”²⁶¹ –, Amartya Sen defende que a igualdade entre as pessoas deve ser buscada em termos de “liberdades substantivas”, rejeitando uma igualdade em termos de “bens primários” ou “recursos”, por exemplo, como defendido por John Rawls²⁶² e Ronald Dworkin²⁶³. Na compreensão de Sen, essas concepções, ao tratar a igualdade em termos de rendas, bens ou recursos, ignoram a diversidade dos seres humanos, já que, dotados dos mesmos bens, podem não usufruir do mesmo bem-estar.

Com efeito, algumas pessoas podem ter dificuldades maiores de converter rendas, bens ou recursos em bem-estar, em razão de particularidades de sexo, de classe, de saúde, de força física, de ambientes sociais, de condições epidemiológicas,

²⁵⁶ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. pp. 195-198.

²⁵⁷ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. pp. 197-198

²⁵⁸ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. p. 199.

²⁵⁹ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. p. 198.

²⁶⁰ SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. p. 50-51.

²⁶¹ Como observou Jonathan Wolff, o igualitarismo filosófico jamais foi o mesmo depois que Amartya Sen perguntou: “igualdade de quê?”. WOLFF, Jonathan. **Fairness, respect and the egalitarian ethos**. *Philosophy & Public Affairs*, 1998, pp. 97-122.

²⁶² RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pissetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

²⁶³ DWORKIN, Ronald. **Virtud soberana: la teoria y la práctica de la igualdad**. Tradução de Fernando Aguiar. Barcelona: Paidós, 2003.

etc.²⁶⁴. Tendo em vista as diferenças nas necessidades e nas aptidões humanas, a simples igualdade de “variáveis focais” como “bens primários” ou “recursos” poderia dar ensejo a “sérias desigualdades nas liberdades reais desfrutadas por diferentes pessoas”²⁶⁵. Daí a razão pela qual o autor opta por uma abordagem das liberdades substantivas, prestigiando os elementos constituintes do bem-estar e a liberdade para buscar esses elementos, superando o problema teórico da diversidade humana²⁶⁶.

Cabe registrar, por oportuno, que o fato de Amartya Sen valorizar um conjunto abrangente e heterogêneo de interesses e opções de vida individuais – o que, aliás, é objeto de crítica de autores como Ronald Dworkin²⁶⁷ –, e de não identificar um rol objetivo de capacidades funcionais humanas centrais para a dignidade da pessoa humana – como na proposta teórica de Martha Nussbaum²⁶⁸ –, não significa que o autor deixa de valorizar funcionamentos básicos essenciais a todos os seres humanos, os quais devem ser reforçados por meio da garantia de políticas públicas básicas em educação, saúde, saneamento básico, assistência, entre outras.

Nesse sentido, ainda, as liberdades senianas envolvem a atribuição de “intituleamentos” (entitlement) aos indivíduos, ou seja, “recursos de que as pessoas dispõem para obter alimentos, ou outros bens, através de meios legais disponíveis na sociedade, incluindo suas próprias condições de produção e oportunidades comerciais, além de acesso aos meios providos pelo Estado”²⁶⁹. A categoria é explicitada por Sen quando analisa as grandes fomes que afetaram diversos países no decorrer da história, demonstrando que não foram determinadas pelo declínio da disponibilidade de alimentos, mas, sobretudo, pela ausência de recursos/direitos (intituleamentos), como uma renda, uma porção de terra ou a própria força de trabalho,

²⁶⁴ A título de exemplo, Amartya Sen afirma que “uma mulher grávida pode ter que superar desvantagens para viver confortavelmente e bem que um homem com a mesma idade não necessite superar, mesmo quando ambos têm exatamente a mesma renda e outros bens primários”. O autor afirma: “Com o mesmo pacote de bens primários, uma grávida ou uma mulher com crianças para cuidar têm muito menos liberdade para buscar suas metas do que um homem sem tais incumbências”. (SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. p. 58-59).

²⁶⁵ SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. p. 136.

²⁶⁶ SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. p. 140-141.

²⁶⁷ Para Ronald Dworkin, considerando que cada pessoa tem uma visão particular de respeito próprio e felicidade, seria impossível impor ao Estado a responsabilidade de tomar medidas para ofertar a todos capacidades tão distintas. DWORKIN, Ronald. **Virtud soberana**. p. 329.

²⁶⁸ NUSSBAUM, Martha C. **Las mujeres y el desarrollo humano: el enfoque de las capacidades**. Barcelona: Herder editorial, 2012.

²⁶⁹ FRITZ, Karen Beltrame Becker; WAQUIL, Paulo Dabdab; FRITZ FILHO, Luiz Fernando. A insegurança alimentar no Rio Grande do Sul - uma análise comparativa entre o rural e o urbano. **Revista Economia e Desenvolvimento**. 24, n. 1, jan./jun. 2012, ISSN 1414-6509. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/eed/article/view/5326>. Acesso em: 03 nov. 2018.

necessários para que as pessoas pudessem adquirir, produzir ou trocar alimentos²⁷⁰.

Na prática, as liberdades de Sen estão relacionadas à melhoria das condições de vida e à possibilidade de realização das pessoas, preocupando-se com o modo como vivem de fato²⁷¹. Abrangem, assim, liberdades de ter acesso a uma educação adequada, de obter serviços de saúde eficientes, de possuir uma proteção social em momentos de vulnerabilidade, entre outras. São liberdades, repita-se, “substantivas”, representando um tipo de liberdade positiva que envolve capacidades e poder de escolha, tornando os seres sociais mais completos, capazes de colocar em prática suas volições e de influenciar o mundo em que vivem²⁷².

Ao valorizar as escolhas do ser humano, mas ao mesmo tempo reconhecer a necessidade de garantir condições econômicas, sociais, culturais e políticas para tornar possível a concretização dessas escolhas, Amartya Sen evolui no debate, reconhecendo no indivíduo sua “condição de agente”. Na expressão de Neuro José Zambam, a categoria “condição de agente” representa “uma característica peculiar na identidade e no agir do ser humano como membro de uma sociedade e responsável pelos seus destinos”, uma característica tal que “o qualifica como impulsionador do processo de organização e de desenvolvimento do ambiente onde se encontra”²⁷³.

De fato, Amartya Sen não se contenta em garantir apenas a distribuição de recursos, bens ou rendas para a satisfação passiva de necessidades do ser humano. O autor defende a relevância da emancipação do indivíduo, valorizando suas escolhas e suas oportunidades reais de realizá-las, a fim de tornar-se autêntico titular de suas decisões e de seu destino. O indivíduo deve estar habilitado a atuar proativamente para buscar sua realização pessoal, bem como para influenciar o seu meio sociocultural, participando da vida social e política, não sendo tomado como mero objeto ou beneficiário passivo do processo de desenvolvimento.

Como consequência, a ampliação das liberdades substantivas e das capacidades humanas, atribuindo aos indivíduos uma autêntica condição de agente, terá efeitos transformadores não apenas em âmbito individual, mas também em âmbito coletivo. Na expressão de Mônica Souza, “é através de suas escolhas e das possibilidades que têm para exercê-las que os indivíduos podem e devem participar

²⁷⁰ SEN, Amartya. **Pobreza e fomes**: Um ensaio sobre direitos e privações. Tradução de Freitas e Silva. Lisboa: Terramar, 1999.

²⁷¹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 39.

²⁷² SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 29.

²⁷³ ZAMBAM, Neuro José. **Amartya Sen**: liberdade, justiça e desenvolvimento sustentável. p. 66.

dos processos que circundam suas vidas, sejam sociais, econômicos ou políticos”²⁷⁴. Ao se tornar um agente capaz e ativo, ampliando suas oportunidades de realizações, o indivíduo terá condições de interferir positivamente no desenvolvimento.

Essa perspectiva é fundamental para a compreensão do desenvolvimento na ótica seniana. Na medida em que mais pessoas adquirem condições de satisfazer suas necessidades essenciais e promover seu bem-estar através do acesso a oportunidades externas, maior o grau de desenvolvimento²⁷⁵. O processo de desenvolvimento humano e, de forma geral, de desenvolvimento no âmbito nacional e internacional passa a ser visto como um processo de evolução gradual das liberdades substantivas e de expansão das capacitações dos agentes.

Em outras palavras, o desenvolvimento passa a depender da redução das condições que privam os indivíduos de suas liberdades e de sua condição de agente. A pobreza, a fome, a impossibilidade de participação política e social, a negligência de serviços públicos de saúde, educação e assistência, a falta de segurança econômica e social, entre outras “fontes de privação”, devem ser reduzidas e eliminadas, a fim de que o indivíduo possa estar habilitado a escolher, a realizar e a participar. Na asserção de Amartya Sen: “o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente”²⁷⁶.

Desse modo, a eliminação de privações de liberdades é “constitutiva do desenvolvimento”²⁷⁷. É dizer, “desenvolver” significa justamente buscar garantir que os indivíduos não mais sejam tolhidos em suas liberdades e oportunidades reais por essas privações. Somente por meio da libertação do indivíduo desses carecimentos e vulnerabilidades é que poderá exercer sua condição de agente e influenciar o progresso econômico, social, cultural e político.

A partir dessas premissas, tem-se, novamente, por rejeitada a concepção ortodoxa de desenvolvimento ligada ao crescimento econômico e a outras variáveis quantitativas. Um processo adequado de desenvolvimento pressupõe não apenas a eliminação das fontes de privação de renda, mas também a superação de uma multiplicidade de limitações que afetam as mais diversas oportunidades das pessoas.

²⁷⁴ SOUZA, Mônica Teresa Costa. **Direito e desenvolvimento**. p. 104.

²⁷⁵ SOUZA, Mônica Teresa Costa. **Direito e desenvolvimento**. p. 93.

²⁷⁶ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 10.

²⁷⁷ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 10.

Não só a riqueza individual e coletiva importa para o desenvolvimento, mas inúmeras questões ligadas a necessidades humanas básicas, a liberdades civis e políticas, a serviços públicos adequados, a garantias de segurança econômica e social.

Sen corrobora tal raciocínio demonstrando que nem sempre o alto índice de renda medido pelo Produto Interno Bruto - PIB dos países reflete em maiores níveis de vida aferidos pelo Índice de Desenvolvimento Humano - IDH²⁷⁸. O autor aponta, por exemplo, que os cidadãos do Gabão, África do Sul, Namíbia e Brasil são muito mais ricos em termos de rendas nacionais do que os de Sri Lanka, da China ou do Estado de Kerala na Índia, mas nestes últimos as pessoas têm expectativas de vida substancialmente mais elevadas²⁷⁹. De outro lado, mesmo em países de alta renda, como nos Estados Unidos, o autor revela que há setores populacionais, como o de afro-americanos, que, apesar de superarem habitantes da China, Sri Lanka ou partes da Índia em termos de renda, têm chances menores de chegar à idade madura²⁸⁰.

Se parte relevante da população de um país ainda sofre com a fome, carece de serviços públicos adequados, não consegue participar da vida social e política, tem violados direitos e garantias fundamentais, não é possível falar-se em um país verdadeiramente desenvolvido, independentemente dos índices de seu Produto Interno Bruto. Rejeita-se, novamente, o “mito” das métricas econômicas como desígnio último dos indivíduos e das nações, incorporando uma visão multifacetária de liberdades para a avaliação do estágio de desenvolvimento individual e coletivo.

Essa concepção também tem reflexos na percepção da pobreza. Esta deixa de ser vista apenas como baixo nível de renda, para ser compreendida como a privação de capacitações básicas²⁸¹. Ser pobre passa a significar não poder exercer suas liberdades substantivas ou realizar sua condição de agente social²⁸². A “pobreza real” vai além da questão da renda: também decorre de falta de oportunidades econômicas, da destituição social, da falta de serviços públicos, da opressão estatal. As privações

²⁷⁸ Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, O IDH propõe-se a medir o desenvolvimento humano, levando em conta três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. Esses três indicadores em conjunto formam o IDH, apresentado anualmente pelo PNUD, através dos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH). (Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>. Acesso em: 17 jul. 2018.)

²⁷⁹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 20.

²⁸⁰ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. pp. 20, 119-120.

²⁸¹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 34-35.

²⁸² ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. In: **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 60-85, mar. 2017, p. 66. Disponível em: <<https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1486>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

são vistas, pois, segundo Amartya Sen, em um nível “mais fundamental” e “mais próximo das demandas informacionais da justiça social”²⁸³.

A renda e a riqueza, nesse sentido, deixam de ser um fim em si para constituir apenas um meio para a conversão das condições individuais em capacidades e estas em oportunidades. A toda evidência, são instrumentos relevantes para a realização dos objetivos de vida que as pessoas almejam; porém, não são fins em si mesmas. Nesse sentido, a própria lição de Aristóteles, lembrada por Sen, no início da obra “Ética a Nicômaco”, assentando que “a riqueza não é evidentemente o bem que procuramos: é algo de útil, nada mais, e ambicionado no interesse de outra coisa”²⁸⁴.

Ampliando a esfera de análise, afirma-se que o crescimento econômico de um país – sinalizado sobretudo pelo aumento do Produto Interno Bruto - PIB – representa apenas um instrumento que auxilia o incremento das liberdades substantivas dos indivíduos. Jamais pode constituir um fim em si, ou, ainda, o fim último do Estado. Da mesma forma em relação a outros vetores ordinariamente utilizados para a análise de progresso, como a industrialização, o progresso tecnológico, ou a modernização social: constituem meios que podem auxiliar na promoção do desenvolvimento, mas não podem constituir os objetivos últimos a serem perseguidos pelo Estado.

Rejeitam-se, assim, sistemas de avaliação utilitaristas ou modelos baseados na análise de simples bens ou recursos. O desenvolvimento é um conceito muito mais amplo, que exige a real melhoria das condições de vida das pessoas, por meio da ampliação das reais oportunidades de as pessoas serem e fazerem o que valorizam e de realizarem seus objetivos de vida. Esse deve ser o propósito do desenvolvimento e, em última análise, das estruturas estatais institucionalizadas.

Não se trata apenas de perguntar se as liberdades substantivas de participar da vida política, de receber educação adequada, de obter serviços de saúde, dentre outras, são elementos “conducentes ao desenvolvimento”. Conforme esclarece Sen, a formulação da pergunta nesses termos tende a ignorar que essas liberdades estão “entre os componentes constitutivos do desenvolvimento”, ou seja, são o próprio desenvolvimento²⁸⁵. Possuem, assim, uma importância intrínseca, direta, imanente. A sua negação é, portanto, em si, uma deficiência²⁸⁶.

²⁸³ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 112.

²⁸⁴ ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991, p. 10.

²⁸⁵ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 19-20.

²⁸⁶ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 31.

Daí a se inferir que a atuação do Estado, a fim de estar empenhada com o desenvolvimento, deve garantir a realização de direitos sociais e de políticas públicas que promovam melhores condições de vida à população. Propiciar aos indivíduos uma educação adequada, uma saúde preventiva e curativa, uma assistência social para situações de vulnerabilidade, *inter alia*, revela-se essencial para eliminar as fontes de privação de liberdade e para ampliar as capacitações humanas, outorgando aos indivíduos condições para que possam escolher seus estilos de vida e oportunidades para sua realização efetiva.

O fim de qualquer projeto estatal comprometido com o desenvolvimento não deve ser pautado pela simples busca de crescimento econômico, mas deve ter como finalidade a ampliação das capacitações de todos os indivíduos, o que perpassa pela tutela de direitos sociais. Afinal, sem a garantia de prestações sociais básicas ao indivíduo, não há condições de superar fontes de privação de liberdades e de promover sua condição de agente. De modo que, para alcançar os reais escopos do desenvolvimento, torna-se imprescindível garantir uma atuação proativa do Estado na concretização de direitos sociais por meio de políticas públicas apropriadas.

Nesse sentido, evidencia-se que as posturas teóricas que consideram os direitos sociais óbices à eficiência econômica e, portanto, prestações a serem reduzidas em prol do crescimento, em verdade, confundem os meios e os fins do desenvolvimento, ignorando que o objetivo último desse processo não é apenas a produção de rendas e riquezas, mas, sim, garantir condições para que o indivíduo possa se realizar de forma autônoma. Os direitos sociais devem ser avaliados não em termos do que produzem em termos econômicos, mas do que contribuem para a ampliação das liberdades substantivas, estas, sim, fins últimos do desenvolvimento.

Inverte-se, pois, o raciocínio avaliativo acerca dos direitos sociais: antes de constituírem empecilhos ao progresso econômico, são elementos essenciais do desenvolvimento, concebido sob uma perspectiva qualitativa. Quanto mais apta for uma sociedade para promover direitos sociais que eliminem fontes de carecimento socioeconômico, que ampliem as capacitações humanas e que promovam a condição autônoma de agente do indivíduo, mais desenvolvida será essa sociedade. A partir da construção de Amartya Sen, sob o ponto de vista teórico, assenta-se o primeiro passo para uma reconciliação dos direitos sociais e do desenvolvimento.

2.2. Uma reconciliação empírica: os meios do desenvolvimento em Amartya Sen

Demonstrou-se até o momento que o desenvolvimento é um processo de expansão das capacitações humanas, pressupondo a eliminação de fontes de privação de liberdades como a fome, a subnutrição, a morbidez, a carência de serviços de educação e de saúde, a alienação política. Nesta abordagem, a partir de uma teoria abrangente como a de Sen, os direitos sociais deixam de ser considerados empecilhos ao progresso econômico para assumirem um papel de protagonismo na ideia de desenvolvimento.

Neste momento, deverá ser destacado o “papel instrumental”²⁸⁷ das liberdades para o desenvolvimento. Trata-se de explicitar que a expansão das liberdades substantivas, além de ser o fim primordial do desenvolvimento, também pode ser o principal meio para se alcançar esse objetivo, na medida em que a promoção de uma liberdade reflete na realização de outras liberdades, em um processo circular e evolutivo tendente ao aumento das capacitações humanas e à consolidação de sua condição de agente. É a ocasião de avaliar, sob uma perspectiva sobretudo empírica, se os direitos sociais e as correspondentes políticas públicas – levando à ampliação das liberdades – podem constituir meios ou instrumentos conducentes ao desenvolvimento.

Conforme destaca Sen, “o papel instrumental da liberdade concerne ao modo como diferentes tipos de direitos, oportunidades ou intitamentos contribuem para a expansão da liberdade humana em geral e, assim, para a promoção do desenvolvimento”²⁸⁸. Na sua argumentação, as liberdades substantivas relacionam-se entre si, de modo que a ampliação de uma liberdade tem como efeito também a promoção de outras, em um processo inter-relacional. A associação entre as liberdades implica que “um tipo de liberdade pode contribuir imensamente para promover liberdades de outros tipos”²⁸⁹.

Essa concepção parte da visão de que as privações econômicas, sociais, culturais e políticas estão interconectadas. Como exemplificam Amartya Sen e Bernardo Kliksberg, quando um indivíduo nasce em uma família afetada pela pobreza,

²⁸⁷ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 52.

²⁸⁸ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 54.

²⁸⁹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 54.

tem limitadas suas possibilidades de ter uma boa saúde e um adequado rendimento educacional²⁹⁰. De conseguinte, existe uma forte tendência a que a escolaridade seja baixa, o acesso ao mercado de trabalho seja difícil e a remuneração seja reduzida, perpetuando-se um quadro de vulnerabilidade socioeconômica estimulado pela carência originária de capacitações. As privações sociais conduzem a privações econômicas, políticas e culturais, que, por seu turno, reforçam as primeiras. Em síntese, “cria-se um círculo de ferro determinado pela falta de oportunidades”²⁹¹.

Para ilustrar esse papel instrumental, Sen apresenta um rol exemplificativo de cinco liberdades que contribuem para a ampliação da capacitação geral das pessoas. De forma sintética, incluiriam as “oportunidades sociais” (oportunidades disponibilizadas nas áreas de educação, saúde, segurança, entre outras, influenciando a liberdade de o indivíduo viver melhor), a “segurança protetora” (garantia de uma rede de segurança contra a miséria, a fome, a morte, o desemprego, envolvendo benefícios e suplementos como a distribuição de alimentos em crises de fome coletiva), as “liberdades políticas” (oportunidades de determinar seus governantes, de fiscalizar autoridades e de exercer a liberdade de expressão política), as “facilidades econômicas” (oportunidades para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca) e as “garantias de transparência” (liberdades de lidar uns com outros de forma transparente, clara e confiável)²⁹².

É destacado por Sen o caráter inter-relacional e complementar dessas liberdades. As liberdades instrumentais citadas aumentam diretamente as capacitações das pessoas, ao mesmo tempo em que se suplementam e se reforçam mutuamente²⁹³. Nesse sentido, por exemplo, as liberdades políticas ajudam a promover a segurança econômica; as oportunidades sociais, de sua vez, facilitam a participação econômica; as facilidades econômicas, por seu turno, podem ajudar a gerar a abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais²⁹⁴. Em síntese, “liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras”²⁹⁵.

O autor se vale de investigações empíricas para sustentar essa hipótese.

²⁹⁰ SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. Tradução Bernardo Ajzenberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, pp. 148-151.

²⁹¹ SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**. pp. 148-151

²⁹² SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. pp. 55-57.

²⁹³ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 57.

²⁹⁴ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 25-26.

²⁹⁵ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 26.

Reportando-se ao caso paradigmático do progresso econômico no Japão, demonstra que a criação de oportunidades sociais, especialmente na área da educação básica, foi instrumento da intensificação do crescimento econômico do país²⁹⁶. Segundo Sen, em meados do século XIX, quando a industrialização ainda não havia ocorrido no Japão, o país já apresentava taxas de alfabetização mais elevadas do que as da Europa. Desse modo, na experiência japonesa, a expansão de liberdades relacionadas ao direito social à educação teve relevância histórica na ampliação de outras liberdades, sendo condição essencial para o êxito econômico.

Processo semelhante teria ocorrido em países do Leste e do Sudeste Asiático, como Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura²⁹⁷. A implementação de políticas públicas com ênfase na educação elementar e na assistência à saúde permitiram uma maior participação econômica dos indivíduos, servindo para facilitar o crescimento econômico com alto nível de emprego, e criando também circunstâncias favoráveis para a redução das taxas de mortalidade e para o aumento da expectativa de vida²⁹⁸. Sustenta-se, com base nisso, a existência de um encadeamento lógico entre liberdades, em um processo de avanço recíproco, atestando que a promoção de oportunidades sociais, ao lado de outras liberdades instrumentais, pode representar o principal caminho para o desenvolvimento individual e coletivo.

Esses fatores também explicariam algumas diferenças no desempenho econômico da Índia e da China. Segundo Amartya Sen, a China teria resultados muito mais notáveis em termos de produção de rendas e riquezas, na medida em que teria maior preparo social para fazer uso da economia de mercado²⁹⁹. Assinala que, quando a China adotou a orientação para o mercado em 1979, já contava com altas taxas de alfabetização e uma boa estrutura educacional, o que foi determinante para o aproveitamento das oportunidades econômicas de um sistema de mercado. Também sob o ponto de vista dos serviços de saúde, o país encontrava-se melhor preparado devido ao compromisso social do regime estatal vigente. Já a situação da Índia era de atraso social, negligência em relação à educação e descaso substancial com serviços de saúde, o que “deixou o país despreparado para uma expansão econômica amplamente compartilhada”³⁰⁰.

²⁹⁶ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 58.

²⁹⁷ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 58

²⁹⁸ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 62

²⁹⁹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 59.

³⁰⁰ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 60.

De um modo geral, o autor reforça a ideia de que, em muitos países desenvolvidos, a criação de oportunidades sociais, por meio de serviços públicos adequados, teve uma importância crucial para a prosperidade econômica e para a ampliação de outras liberdades substantivas. Afirma, destarte, que o passado dos atuais países considerados ricos é permeado por notáveis histórias de ações públicas nas áreas de educação, saúde, reforma agrária, etc.³⁰¹. De modo que “o amplo compartilhamento dessas oportunidades sociais possibilitou que o grosso da população participasse diretamente do processo de expansão econômica”³⁰².

Com essas análises empíricas, Amartya Sen reforça a necessidade de iniciativas de políticas públicas para a criação de oportunidades sociais como instrumento de expansão econômica e de ampliação de outras liberdades substantivas. Delineia-se, pois, uma relação circular, em que a melhoria de condições de vida da população pode levar ao incremento da renda, e este, por sua vez, permitir a extensão de serviços sociais adequados, com o fortalecimento recíproco das liberdades substantivas referenciadas.

A ampliação das liberdades humanas “é tanto o principal fim como o principal meio de desenvolvimento”, possuindo, portanto, tanto um “papel constitutivo” como um “um papel instrumental”³⁰³. Ao mesmo tempo em que o desenvolvimento deve buscar, como fim último, liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, segurança protetora, entre outras liberdades substantivas, estas, por si, representam os mais importantes instrumentos para a ampliação de liberdades e, portanto, os principais meios para o desenvolvimento.

A proposição do autor abala a crença dominante de que é necessário primeiro o crescimento econômico, a fim de tornar um país rico, para somente após viabilizar o desenvolvimento humano pelos serviços de educação, saúde e outros³⁰⁴. Inverte-se o raciocínio habitual: ainda que um país possua baixos níveis de renda, a qualidade de vida pode ser melhorada pelo custeio público de serviços sociais adequados, como saúde e educação, e este processo pode vir a ser catalizador do aumento da produtividade e do crescimento econômico³⁰⁵.

Com efeito, o mestre indiano, com consistentes fundamentos teóricos e

³⁰¹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 170.

³⁰² SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 170.

³⁰³ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 52.

³⁰⁴ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 58.

³⁰⁵ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 66.

empíricos, refuta a concepção – tão comumente difundida – de que “o desenvolvimento humano é realmente um tipo de luxo que só países mais ricos tem condições de bancar”³⁰⁶. Ora, a ampliação de direitos e de serviços sociais não apenas pode ser promovida em países com baixa produção de rendas e riquezas, como, em verdade, pode constituir justamente o elemento desencadeador da sua projeção econômica.

Nesse sentido, a baixa capacidade de crescimento de algumas economias pode decorrer, precisamente, da inadequada promoção dos direitos sociais e das políticas públicas relacionadas. A carência de oportunidades sociais, a negligência de serviços públicos de educação, de saúde e de assistência social, entre outras insuficiências prestacionais, podem constituir obstáculos muito mais contundentes à produtividade e ao progresso do que outras variáveis econômicas.

De conseguinte, os direitos sociais e as políticas públicas relacionadas, que, em uma perspectiva liberalizante, seriam vistos como óbices à eficiência econômica, podem, ao revés, representar os remédios necessários para viabilizar o progresso econômico. Como destaca Mônica Teresa Costa Souza, o investimento social é fundamental para tornar os indivíduos agentes capazes de contribuir com a expansão nacional e com a expansão das oportunidades, por meio de políticas que promovam o acesso à educação básica, eficiente sistema de saúde pública, planejamento familiar, políticas de igualdade de gênero e de combate à pobreza³⁰⁷.

A propósito da política educacional, desde há muito se reconhece o seu papel instrumental para a prosperidade econômica. Nesse sentido, por exemplo, na ciência econômica, foi desenvolvida a chamada “Teoria do Capital Humano”, com origem nos estudos publicados nas décadas de 1950 e 1960 por Mincer, Schultz e Becker, os quais demonstraram que os ganhos de produtividade e de crescimento econômico não estariam ligados apenas a fatores físicos de produção (como terra, capital e trabalho), mas seriam influenciados diretamente por uma outra variável: o capital humano³⁰⁸. Na perspectiva dessa teoria, a qualificação da população, por meio do investimento em educação, elevaria a produtividade econômica, ampliaria os salários

³⁰⁶ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 170.

³⁰⁷ SOUZA, Mônica Teresa Costa. **Direito e desenvolvimento**. p. 95.

³⁰⁸ VIANA, Giomar; LIMA, Jandir Ferrera de. Capital humano e crescimento econômico. **Interações - Campo Grande**, vol.11, n.2, 2010, pp.137-148. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1518-70122010000200003>. Acesso em 14 jul. 2018.

e os lucros, resultando no progresso econômico³⁰⁹.

Consoante destacado por Giomar Viana e Jandir Ferrera de Lima, diversos trabalhos empíricos mais recentes confirmam a forte relação entre crescimento econômico e o nível de capital humano³¹⁰. Esses estudos demonstram que o maior nível de educação e de conhecimento da população reflete em aumento da produtividade do capital humano e também do capital físico, diminuindo custos de produção, possibilitando retornos crescentes no processo produtivo e estimulando o crescimento da economia. Em essência, as influências positivas da educação se revelariam tanto no acréscimo dos rendimentos individuais quanto na elevação das rendas nacionais.

É verdade que a teoria do capital humano possui uma visão restrita do fenômeno da capacitação humana. Essa concepção “mercantiliza” o conhecimento, valorizando a educação apenas como instrumento para a obtenção de resultados econômicos, e não como um fim em si mesma, a ser buscada de forma independente da eficiência econômica. Na síntese crítica de Almeida e Pereira, a proposição reduz a complexidade e o valor humanos a uma questão de “capital”, tratando a educação como um mero instrumento de qualificação de mão-de-obra para a produção, com reflexos em uma compreensão tecnicista do ensino³¹¹.

Nada obstante, deve-se reconhecer que essa linha teórica, apesar de suas limitações, contribui para os modelos sobre o crescimento econômico, indo além das perspectivas neoclássicas que prestigiavam apenas os fatores de produção capital e trabalho³¹². As pesquisas realizadas nesta área permitiram reconhecer e tornar mais clara a relevância da educação como meio conducente ao aumento da produtividade e ao crescimento econômico individual e nacional. E, como consequência, devem ser encampadas para reforçar a ideia da instrumentalidade dos direitos sociais e da sua promoção recíproca, inclusive em prol do progresso econômico.

De outro lado, para além da análise das políticas educacionais, como elementos indissociáveis de um processo de desenvolvimento, é necessário reforçar

³⁰⁹ BECKER, G. S. **Human capital a theoretical and empirical analysis, with special reference to education**. Third Edition, University of Chicago, NBER, New York, 1993. Disponível em: <http://www.nber.org/books/beck94-1>. Acesso em: 14 jul. 2018.

³¹⁰ VIANA, Giomar; LIMA, Jandir Ferrera de. Capital humano e crescimento econômico. pp.137-148.

³¹¹ ALMEIDA, E. P. de; PEREIRA, R. S. Críticas à teoria do capital humano: uma contribuição à análise de políticas públicas em educação. **Revista de Educação**, v. 9, n. 15, 2000. Disponível em: <http://www.ufmt.br/revista/arquivo/rev15/AlmeidaPereira.html>. Acesso em: 11 de jul. 2018.

³¹² VIANA, Giomar; LIMA, Jandir Ferrera de. Capital humano e crescimento econômico. pp.137-148.

que outros direitos sociais compartilham desse mesmo papel instrumental, tendo o condão de ampliar capacitações humanas e de contribuir para o progresso geral de um país. Neste particular, diversos estudos empíricos demonstram que políticas públicas relacionadas à saúde, ao saneamento básico, à assistência social, à redução da desigualdade social, entre outras, também são catalizadoras de processo amplo de desenvolvimento.

Como se demonstrará a seguir, o papel instrumental desses outros direitos sociais para o desenvolvimento pode ter reflexos inclusive na melhoria da dinâmica econômica, resultando em maior crescimento econômico de um país. Conforme já assinalado, revela-se inadequado avaliar esses direitos apenas em termos de contributos para o progresso econômico quantitativo, não devendo ser este o enfoque principal da análise. Porém, embora secundária, essa perspectiva não pode ser descartada. Afinal, reconhecer o impacto positivo de direitos sociais para o crescimento econômico pode representar um argumento contundente para uma adequada defesa interdisciplinar frente a concepções econômicas ortodoxas.

Nesse sentido, a propósito do direito social à saúde, o informe da Comissão “Macroeconomia e saúde”, da Organização Mundial da Saúde³¹³, aponta que investimentos nessa área podem acelerar o avanço econômico em diversos aspectos, considerando que pessoas saudáveis se tornam mais produtivas, assim como bebês e crianças saudáveis podem ter um maior desenvolvimento físico e intelectual, com reflexos em sua produtividade futura. De seu turno, a pobreza, a fome e a carência de serviços de saúde, sobretudo preventivos, abalam a capacidade produtiva de adultos e diminuem a potencialidade de crianças para sua vida futura. Ademais, segundo o documento, a melhoria dos serviços de saúde poderia reduzir taxas de fertilidade, ampliar investimentos em capital humano, aumentar a economia doméstica, assim como propiciar maior investimento estrangeiro e maior estabilidade social e macroeconômica, gerando inúmeros benefícios econômicos diretos e indiretos.

Amartya Sen e Bernardo Kliksberg reafirmam a validade desses estudos sustentando que investimentos na área da saúde são elementos essenciais tanto para o crescimento econômico quanto para um desenvolvimento amplo: “todos os países bem-sucedidos realizaram previamente grandes investimentos em melhorias de

³¹³ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Macroeconomia e Saúde**. Genebra: OMS, 2002. Disponível em: www.who.int/macrohealth/infocentre/advocacy/en/investir_na_saude_port.pdf. Acesso em: 14 jul. 2018.

saúde. Os avanços na saúde foram, no seu caso, pré-requisito para o desenvolvimento, e não apenas uma consequência deste”³¹⁴. A “qualidade” de uma população, elemento imprescindível ao desempenho do país no cenário econômico internacional, é diretamente determinada pela política de saúde de um país³¹⁵.

A questão sanitária está relacionada a essa abordagem. Estudo elaborado pelo Instituto Trata Brasil, em parceria com a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo³¹⁶, demonstra que maiores investimentos em serviços de água e esgoto no Brasil poderiam diminuir os afastamentos da escola e do trabalho, reduzir as internações hospitalares e gastos com saúde associados, aumentar a produtividade dos trabalhadores, promover valorização imobiliária, além de favorecer o turismo nas áreas carentes de água tratada, coleta e tratamento de esgoto. Segundo o estudo, os benefícios econômicos associados a essas melhorias ultrapassariam em muito os custos de investimentos para a universalização do saneamento básico. Uma conclusão tal que também é compartilhada pelo Relatório da Organização Mundial da Saúde, apontando que, para cada dólar investido em água e saneamento no mundo, seriam economizados 4,3 dólares em custos de saúde³¹⁷.

Essas pesquisas demonstram empiricamente o que é intuitivo à cognição comum das pessoas: não é possível pensar em indivíduos produtivos quando vivem em ambientes insalubres, carecem de alimentação adequada, estão suscetíveis a doenças sem o devido tratamento. Tais carecimentos básicos representam obstáculos às capacitações humanas, inviabilizando que o indivíduo viva uma vida que possa almejar e que contribua produtivamente para a economia e para a sociedade. E, o mais grave, quando tais carecimentos alcançam gestantes, bebês e crianças, impactam não apenas o presente, mas também o futuro, comprometendo as potencialidades dos indivíduos para sua vida adulta.

Transposto o raciocínio à análise da produtividade de um país, é indutiva a conclusão de que a sua performance econômica como um todo é afetada. Ora, não é possível pensar em uma produtividade global adequada quando 52 (cinquenta e dois)

³¹⁴ SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**. p. 141.

³¹⁵ SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**. p. 140.

³¹⁶ INSTITUTO TRATA BRASIL. **Benefícios Econômicos e Sociais da Expansão do Saneamento Brasileiro**. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/beneficios-ecosocio/relatorio-completo.pdf>. Acesso 15 jul. 2018.

³¹⁷ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Investing in water and sanitation: increasing access, reducing inequalities**. Geneva, 2014. Disponível em: www.who.int/water_sanitation_health/publications/glaas_report_2014/en/. Acesso em: 15 jul. 2018.

milhões de pessoas, cerca de um quarto de sua população total brasileira, ainda vive abaixo da linha da pobreza, e quando cerca de 60% (sessenta por cento) desse segmento populacional não tem acesso simultâneo ao abastecimento de água, ao esgotamento sanitário coletor e à coleta de lixo³¹⁸.

Não é de surpreender, nesse sentido, o resultado de diversos estudos demonstrando que políticas públicas de transferência de renda a famílias carentes também teriam impactos favoráveis à economia. A propósito do programa Bolsa Família³¹⁹, por exemplo, o estudo de Neri, Vaz e Souza trazido em publicação do IPEA, indica que uma transferência de R\$ 1,00 pelo programa geraria R\$ 1,78 em termos de aumento do PIB (um multiplicador de 1,78)³²⁰. O resultado seria explicado pelo direcionamento das transferências a famílias mais pobres, com alta propensão para o consumo, estimulando a produção de setores de atividades e incrementando a remuneração do trabalho, em um “fluxo circular da renda”. Ademais, outros estudos, ainda que não apontem resultados tão substanciais em termos de incremento de Produto Interno Bruto - PIB³²¹, convergem para reconhecer a melhoria de indicadores de repetência escolar, de desigualdade educacional, de mortalidade infantil, de consumo das famílias e de desconcentração de renda³²².

A toda evidência, dados os limites do estudo, não se mostra possível uma análise aprofundada acerca da adequação, ou não, dos critérios de programas de

³¹⁸ SÍNTESE DE INDICADORES SOCIAIS. **Uma análise das condições de vida da população brasileira.** Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>. Acesso em 15 dez. 2017.

³¹⁹ Trata-se de benefício instituído pela Lei n. 10.836/04 e regulamentado pelo Decreto n. 5.209/04, com redação atual pelo Decreto n. 9.396/18, prevendo transferências de benefícios que vão de R\$ 41,00 a R\$ 205,00, conforme número de dependentes, para famílias que se encontram em situação de pobreza (renda *per capita* de até 178,00) ou de extrema pobreza (renda *per capita* de até R\$ 89,00). Os benefícios são pagos mediante o atendimento de condicionalidades como a realização de exame pré-natal, o acompanhamento nutricional, o acompanhamento de saúde e a frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular.

³²⁰ NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fabio Monteiro; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: Ipea, 2013, pp. 193-206. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20408. Acesso em 18 jul. 2018.

³²¹ Nesse sentido, por exemplo, a pesquisa de Silva e Ferreira, adotando o modelo de equilíbrio geral: SILVA, Daiana Inocente da; FERREIRA FILHO, Joaquim Bento de Souza. Impactos dos programas de transferência de renda Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Bolsa Família sobre a economia brasileira: uma análise de equilíbrio geral. **Pesquisa e planejamento econômico - PPE**, Brasília, v. 48, n. 1, abr. 2018. Disponível em: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/index>. Acesso em 19 nov. 2018.

³²² Nessa linha, ainda: CARDOSO, Débora Freire. **Capital e trabalho no Brasil no século XXI: o impacto de políticas de transferência e de tributação sobre desigualdade, consumo e estrutura produtiva.** Tese de Doutorado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

transferência de renda como o Bolsa Família. Entretanto, à luz dos estudos em referência, entende-se possível afirmar, desde já, que tais políticas sociais não podem ser concebidas, *a priori*, como incompatíveis com a eficiência econômica, quando, em verdade, ao revés, podem contribuir eficazmente para a dinâmica e o progresso também sob um viés econômico. Reconhecendo-se, ainda, que os principais contributos para a economia poderiam se dar no longo prazo, por meio da ampliação das potencialidades humanas para futuras gerações – o que dificilmente seria captado por pesquisas de análise quantitativa imediata.

De outro lado, cumpre registrar que outras políticas públicas tendentes à redução da desigualdade social também possuem um relevante papel instrumental para ampliar capacitações e eliminar outras fontes de privação de liberdades. Neste ponto, a respeito da desigualdade, cumpre reafirmar o quadro dramático brasileiro, considerado um dos países mais desiguais do mundo, apresentando uma das taxas mais elevadas medidas pelo coeficiente de Gini pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD³²³. Nesse sentido, ainda, a observação de Amartya Sen e de Bernardo Kliksberg³²⁴, partindo de Relatório de Desenvolvimento Humano de 2007³²⁵, apontando, no Brasil, a diferença entre os 10% mais pobres e os 10% mais ricos chegaria a 51,3 vezes – valor muito superior a países como a Espanha (diferença de 10,3 vezes), Coreia (7,8), Noruega (6,1), Suécia (6,2) e Finlândia (5,6). E na mesma linha, estudo conduzido pela ONG britânica Oxfam apontando que a parcela 5% mais rica da população recebe mensalmente o mesmo que a parcela dos 95% demais³²⁶.

Evidentemente, o enfrentamento da questão da desigualdade social consubstancia um valor moral, político e jurídico, valorizado por si. Não é à toa que o próprio Amartya Sen sustentou, em sua conhecida lição, que todo raciocínio ético sobre problemas sociais deve se preocupar com a igualdade em algum nível, devendo envolver sempre a “igual consideração por todos de algum modo adequadamente

³²³ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) 2016**: Desenvolvimento humano para todos. PNUD, 2016. Disponível em: <http://www.br.undp.org>. Acesso em 18 jul. 2018.

³²⁴ SEN, Amartya; KLIKBERG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**. pp. 144-147.

³²⁵ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008**: Combater a mudança do clima: Solidariedade Humana em um mundo dividido. PNUD, 2016. Disponível em: <http://www.br.undp.org>. Acesso em 18 jul. 2018.

³²⁶ OXFAM BRASIL. **A distância que nos une**: um retrato das desigualdades brasileiras. São Paulo: Oxfam Brasil, 2017. Disponível em: www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf. Acesso em 19 jul. 2018.

substantivo”³²⁷. Mas para além de sua importância intrínseca, a pretensão de redução da desigualdade também pode contribuir para a equalização de outros problemas sociais relacionados e inclusive para a promoção do crescimento econômico.

Nesse sentido, diversas pesquisas empíricas apontam para a relação entre a desigualdade socioeconômica e outras fontes de carecimentos e de privação de liberdades. A desigualdade teria impactos, por exemplo, no aumento das taxas de mortalidade e na redução da expectativa de vida. Tal relação é demonstrada no trabalho de Erick Messias, publicado no “American Journal of Public Health”, apontando que, para cada acréscimo de 0,01 na desigualdade medida pelo coeficiente de Gini, resultaria uma queda de 0,6 ano no indicador de expectativa de vida³²⁸.

Outros estudos ainda revelam uma conexão estreita entre a desigualdade socioeconômica e a violência urbana. Nesse sentido, pesquisas em âmbito nacional, utilizando diferentes metodologias, apontam para a correlação entre o aumento da desigualdade e a piora nos indicadores de criminalidade em relação às taxas de homicídio³²⁹ e aos crimes contra o patrimônio³³⁰. Essa conexão seria demonstrada, inclusive, por meio de estudos baseados no índice de Gini³³¹, convergindo para a conclusão de que a equalização do grave problema da criminalidade no Brasil, a par de mudanças em políticas criminais e no próprio sistema de justiça criminal, também dependeria de respostas adequadas à questão da desigualdade³³².

Além disso, nessa análise inter-relacional, é necessário reconhecer que a desigualdade poderia ter importantes reflexos inclusive na dinâmica das relações econômicas. Como apontado por Amartya Sen e Bernardo Kliksberg, durante muito

³²⁷ SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. pp. 43 e 48-49.

³²⁸ MESSIAS, Erick. Income inequality, illiteracy rate, and life expectancy in Brazil. **American Journal of Public Health**, Agosto, vol. 93, n. 8, 2003. Disponível em <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1447959/>. Acesso em 18 jul. 2018.

³²⁹ ANDRADE, Mônica Viegas; LISBOA, Marcos de Barros. Desesperança de vida: homicídio em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo: 1981 a 1997. **Ensaio Econômico**, Rio de Janeiro, FGV, EPGE, n. 393, maio 2010.

³³⁰ RESENDE, João Paulo de; ANDRADE, Mônica Viegas. Crime social, castigo social: desigualdade de renda e taxas de criminalidade nos grandes municípios brasileiros. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 173-195, mar. 2011.

³³¹ MENDONÇA, Mario Jorge Cardoso; LOUREIRO, Paulo Roberto Amorim; SACHSIDA, Adolfo. Criminalidade e desigualdade social no Brasil. **Texto para Discussão nº 967**, Rio de Janeiro, IPEA, 2003. Disponível em http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0967.pdf. Acesso em 19 jul. 2018.

³³² Nesse sentido: CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. Condições socioeconômicas, polícia e produção criminal. **Texto para Discussão nº 957**, Rio de Janeiro, IPEA, 2003. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2889/1/TD_957.pdf. Acesso em 19 jul. 2018; ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 8, p. 84-135, Dec. 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n8/n8a05>. Acesso em 19 jul. 2018.

tempo a desigualdade não foi vista como um problema econômico³³³. A visão comum entre economistas era a de a desigualdade fazia parte do processo econômico, como etapa natural e necessária do crescimento, acreditando-se que a acumulação de capitais por certos grupos seria posteriormente distribuída, de forma gradativa, aos demais setores da sociedade.

Entretanto, pesquisas recentes vêm demonstrando que altos nível de desigualdade podem ser custosos também para a prosperidade econômica de algumas regiões³³⁴. No âmbito do próprio Fundo Monetário Internacional - FMI, cita-se o trabalho de Dabla-Norris e outros pesquisadores³³⁵, demonstrando que um coeficiente de Gini mais alto (significando um maior nível de desigualdade) está associado a um menor crescimento da produção. A mesma pesquisa revelou que o aumento da renda dos 20% mais pobres representaria um maior incremento de PIB comparado com um acréscimo equivalente da renda dos 20% mais ricos.

Dentre as explicações apresentadas, o estudo esclareceu que a concentração de riquezas em grupos mais abastados, em geral, resulta no acúmulo de capitais em detrimento do consumo, ao passo que a ampliação da renda dos mais pobres geralmente é revertido em gastos e em circularidade econômica. Constatou-se, ainda, que períodos prolongados de altas desigualdades favorecem a desregulação dos mercados e podem conduzir a crises econômicas globais. Além disso, a desigualdade pode prejudicar a confiança e a coesão social, gerando conflitos sociais e perturbações políticas que prejudicam o investimento. Haveria ainda riscos quanto à oferta mais limitada de bens públicos que impulsionam a produtividade, já que o poder político e econômico estaria concentrado nas mãos de poucos.

Nessa mesma linha, ainda, pesquisa conduzida por Frederico Cingano no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE³³⁶, indicando que as políticas de redução das desigualdades de renda não devem ser perseguidas apenas em razão de seus resultados sociais, mas também para sustentar

³³³ SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**. p. 152.

³³⁴ SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**. p. 152.

³³⁵ DABLA-NORRIS, Era; KOCHHAR, Kalpana; SUPHAPHIPHAT, Nujin, RICKA, Frantisek, TSOUNTA, Evridiki. **Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective**. International Monetary Fund, 2015. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2018.

³³⁶ CINGANO, Frederico. Trends in income inequality and its impact on economic growth. **OECD Social, Employment and Migration Working Papers**, v. 163, p. 1–65, 2014. Disponível em: <http://www.oecd.org/els/soc/trends-in-income-inequality-and-its-impact-on-economic-growth-SEM-WP163.pdf>. Acesso em: 20 de jul. 2018.

o crescimento de longo prazo. Adotando método diferenciado de análise empírica, o trabalho defende que a redução da desigualdade teria impactos positivos para a economia. O estudo sugere a adoção de políticas de distribuição de renda e de acesso a serviços públicos, como a educação de alta qualidade e a saúde, como indutoras de equidade e de crescimento econômico.

Neste ponto, cabe advertir que a análise da questão da desigualdade não deve ser limitada à questão da renda, a partir das premissas já firmadas neste trabalho. Como esclarece Amartya Sen, uma tal limitação “tem o efeito de contribuir para que se negligenciem outros modos de ver a desigualdade e a equidade, modos que influenciam de maneira muito mais abrangente a elaboração das políticas econômicas”³³⁷. A desigualdade inclui outras formas de exclusão econômica, social, cultural e política, podendo se revelar, por exemplo, nas diferentes qualidades de serviços públicos básicos oferecidos aos distintos estratos da população, como educação, saúde, saneamento básico, segurança pública.

Assim, ao se relacionar neste trabalho pesquisas que abordam a questão da desigualdade sob a métrica da renda e da riqueza, não se pretende ignorar a maior complexidade e amplitude do conceito. Trata-se apenas de utilizar um dos seus elementos para evidenciar, no plano empírico, as interconexões existentes entre desigualdade, direitos sociais, progresso econômico e desenvolvimento. Afinal, ainda que a renda não seja uma variável suficiente para o retrato da desigualdade, fornece informações relevantes para tal análise, refletindo, ainda, outros carecimentos em termos de educação, saúde, saneamento, assistência social, os quais interferem nas potencialidades dos agentes.

Ademais, ao se avaliar os impactos das políticas sociais em termos de resultados econômicos, novamente, consigne-se que não se está a valorizar a métrica econômica ortodoxa como critério último do desenvolvimento. Nessa medida, a demonstração de que os direitos sociais têm o potencial, direto ou indireto, ainda que de longo prazo, de implementar melhorias na dinâmica econômica – seja pelo aumento da produtividade e da aptidão laborativa, seja pelo empoderamento de uma parcela populacional para a produção e para o consumo, seja pela formação de uma base sociocultural propícia às relações econômicas, seja pela ampliação da coesão social e da confiança, entre outros fatores – representa sobretudo um reforço da

³³⁷ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 131.

compreensão do caráter instrumental das liberdades substantivas.

O que se pretende evidenciar, sobretudo, é que a implementação de direitos sociais, por meio de políticas públicas adequadas, pode ter efeitos significativos em termos sociais, políticos, culturais e, o que era desprezado até pouco tempo, também em termos econômicos. Tais constatações confirmam a hipótese de Amartya Sen em relação à reciprocidade da ampliação das liberdades substantivas. Como destacado pelo autor, a melhoria de serviços sociais eleva diretamente a qualidade de vida; porém, também podem aumentar simultaneamente a produtividade e o potencial para a pessoa auferir renda e livrar-se das limitações decorrentes da pobreza³³⁸.

É a partir dessa base que se reafirma o papel de relevo dos direitos sociais e das políticas públicas a eles relacionadas para um projeto adequado de desenvolvimento. Tais direitos, ao promoverem melhorias nas condições de vida da população, expandindo as capacitações humanas e as liberdades substantivas relacionadas, em um processo de mútua e recíproca influência, devem ser reconhecidos como instrumentos ou meios conducentes ao desenvolvimento. Essa relação restou devidamente validada do ponto de vista empírico, por meio de diversos estudos citados, confirmando o significativo impacto positivo da implementação de direitos sociais para a ampliação de outras liberdades.

Assim, o estudo dirige-se, mais uma vez, para contraditar o paradigma econômico ortodoxo que rejeita uma maior intervenção do Estado na implementação dos mais diversos direitos sociais. Revela-se que a implementação de tais direitos pelo Estado não constitui, *a priori*, como supõe tal concepção limitadora, um fator de ineficiência econômica, mas, ao revés, pode contribuir substancialmente para um projeto econômico de longo prazo e, o mais relevante, para um processo de desenvolvimento amplo e integrado.

Tem-se novamente por reconciliados os conceitos de direitos sociais e desenvolvimento, agora no plano empírico. Os direitos sociais, na medida em que sejam capazes de eliminar fontes de privação de liberdade e de permitir a ampliação das capacitações humanas, com o fortalecimento do indivíduo na sua condição de agente livre e transformador, são elementos imprescindíveis em qualquer projeto de desenvolvimento individual e coletivo.

³³⁸ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 114.

2.3. Uma reconciliação jurídica: o desenvolvimento no Direito Internacional e no Direito Constitucional Brasileiro

Neste momento, complementando os pontos de vista teórico e empírico abordados nos tópicos precedentes, pretende-se demonstrar que, também à luz do Direito, o desenvolvimento deve ser visto de forma ampla, pressupondo a concretização de direitos sociais e a implementação de políticas públicas adequadas. O retorno à análise jurídica poderá conduzir a um fechamento adequado da proposta interdisciplinar levada a efeito no presente capítulo.

Para esse escopo, revela-se fundamental principiar pelo estudo do denominado “direito ao desenvolvimento”, conceito trabalhado sobretudo no campo do Direito Internacional. Em seguida, imprescindível um exame dogmático-normativo calcado na Constituição Federal de 1988. E, por fim, deve-se analisar de que forma os direitos sociais se relacionam a essa compreensão, estabelecendo bases para que seja possível avançar no debate acerca da efetividade desses direitos vinculada ao desenvolvimento.

A propósito do chamado “direito ao desenvolvimento”, é necessário, inicialmente, compreender sua origem no Direito Internacional. O processo evolutivo do conceito tem início posteriormente à Segunda Guerra Mundial, período em que se verifica uma mudança de paradigma no Direito Internacional, que deixa de se preocupar exclusivamente com questões de segurança e soberania, para também realçar questões relativas aos direitos humanos, à cooperação internacional e ao desenvolvimento³³⁹. As Nações Unidas passam a coordenar programas específicos para fomentar o desenvolvimento³⁴⁰, dando enfoque inclusive um ramo próprio do Direito Internacional voltado à promoção do desenvolvimento econômico e social: o “Direito Internacional do Desenvolvimento”³⁴¹.

A necessidade de cooperação para o desenvolvimento é gradativamente transformada em um dever dos Estados, conforme normas estabelecidas em diplomas internacionais, começando pela própria Carta das Nações Unidas, de 1945³⁴²,

³³⁹ SOUZA, Mônica Teresa Costa. **Direito e desenvolvimento**. p. 166.

³⁴⁰ SOUZA, Mônica Teresa Costa. **Direito e desenvolvimento**. p. 165.

³⁴¹ MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito Internacional Econômico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1993, p. 10.

³⁴² CARTA DA ONU. 1945. **Artigo 55**. Com o fim de criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a) níveis mais

passando por inúmeros instrumentos de Direito Internacional³⁴³, até a Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas A/RES/34/46, de 23 de dezembro de 1979, que reconhece pela primeira vez o direito ao desenvolvimento como um direito humano³⁴⁴. Nesse processo, o desenvolvimento, inicialmente vinculado à ideia de crescimento econômico, passa, de forma paulatina, a incluir aspectos do progresso em termos sociais, culturais e políticos³⁴⁵.

Com destaque, é a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, tratando especificamente sobre a temática, o principal marco da consolidação do direito ao desenvolvimento, cristalizando definitivamente a preocupação da sociedade internacional nessa seara³⁴⁶. Tal declaração, dotada de um preâmbulo e de dez artigos, apresenta uma série de elementos para uma definição ampliativa do desenvolvimento, de forma compatível com a abordagem estudada até o momento, estabelecendo, ainda, inúmeras diretrizes para sua possível instrumentalização.

Buscando destacar as principais prescrições do diploma, cabe registrar que a Declaração, em seu preâmbulo, define o desenvolvimento como “um processo econômico, social, cultural e político abrangente”, cuja finalidade é o “incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos” e tem como enfoque o indivíduo “em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes”. Por seu turno, o direito ao desenvolvimento é apresentado como “um direito humano inalienável” que habilita todas as pessoas e povos a “participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar”, de modo que “todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados” (artigo 1º).

altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. **Artigo 56.** Para a realização dos propósitos enumerados no Artigo 55, todos os Membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente.

³⁴³ Mônica Teresa Costa Souza cita como marcos preparatórios da consolidação do direito ao desenvolvimento diversas Resoluções da Assembleia Geral da ONU nas décadas de 1940 e 1960, a Declaração de Teerã, de 1968, a Declaração sobre os Princípios de Direito Internacional Referentes às Relações de Amizade e Cooperação entre os Estados de acordo com a Carta das Nações Unidas (A/RES/25/2625), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, de 1974, entre outros. SOUZA, Mônica Teresa Costa. **Direito e desenvolvimento**. pp. 183-192.

³⁴⁴ SOUZA, Mônica Teresa Costa. **Direito e desenvolvimento**. p. 191-192.

³⁴⁵ SOUZA, Mônica Teresa Costa. **Direito e desenvolvimento**. p. 183-185.

³⁴⁶ SOUZA, Mônica Teresa Costa. **Direito e desenvolvimento**. p. 194.

O ser humano é alçado à condição de “sujeito central do desenvolvimento”, principal “beneficiário” desse processo, mas também seu “participante ativo”, com “responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e coletivo” (artigo 2º). E, a par disso, é destacada a “responsabilidade primária” dos Estados para a “criação das condições nacionais e internacionais favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento”, possuindo o “dever de cooperar uns com os outros para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento” (artigo 3º). É estatuído aos Estados “o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos” (artigo 2º, § 3º).

Segundo se extrai das normas em referência, o processo de desenvolvimento pressupõe uma série de direitos e liberdades aos indivíduos, bem como exige determinadas políticas públicas a serem implementadas pelos Estados, eliminando fontes de privações de direitos e liberdades. Com efeito, é estabelecido que “os Estados tomarão medidas firmes para eliminar as violações maciças e flagrantes dos direitos humanos dos povos e dos seres humanos” (artigo 5º), devendo “promover, encorajar e fortalecer o respeito universal à observância de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (artigo 6º). Ademais, os Estados “devem assegurar, *inter alia*, igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda” (artigo 8º). Ainda, integrando a esfera político-democrática, o documento determina a adoção de políticas públicas específicas para “encorajar a participação popular em todas as esferas” (artigo 8º).

Como se evidencia da leitura do diploma, a Declaração contempla um conceito abrangente de desenvolvimento, envolvendo processos econômicos, sociais, culturais e políticos, tendo como objetivo o incremento de bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, e pressupondo, para sua instrumentalização, a implementação de direitos humanos e de liberdades fundamentais a todos. Percebe-se ainda que, ao mesmo tempo em que destaca o papel ativo dos indivíduos, sujeitos centrais desse processo, inclusive por meio da participação popular, reconhece a responsabilidade primária dos Estados na garantia de direitos fundamentais e na promoção de liberdades substantivas, estabelecendo seu dever de concretização de políticas

públicas específicas em matéria de educação, saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa de renda.

A Declaração representa um relevante marco normativo a respeito da temática, reestruturando definitivamente a concepção jurídica de desenvolvimento, outrora também restrita a aspectos econômicos, para a inclusão de elementos sociais, culturais e políticos, tornando a redução das desigualdades e da pobreza também um objetivo central desse processo. Da mesma forma, alça a noção ampliada de desenvolvimento à condição de direito humano, na medida que todas as pessoas e povos devem estar habilitados a participar desse processo, tanto para contribuir ativamente na sua construção quanto para desfrutar das benesses econômicas, sociais, culturais e políticas daí decorrentes. A Declaração “não apenas confirma o direito ao desenvolvimento como direito humano; estabelece que o desenvolvimento é um processo em que todos os direitos humanos devem ser garantidos e realizados”³⁴⁷.

A toda evidência, há um claro alinhamento dos referidos institutos jurídicos trabalhados pelo Direito Internacional à construção teórica de desenvolvimento estudada nos tópicos precedentes a partir das obras de Amartya Sen. O desenvolvimento, também sob um viés jurídico, deixa de ser reconduzido a simples métricas econômicas, tornando-se dependente de condições sociais, culturais e políticas para a ampliação de capacitações e de liberdades substantivas dos indivíduos. A previsão do direito ao desenvolvimento nos diplomas internacionais “confirma o pensamento de Amartya Sen, ao atribuir não um único conceito, mas uma multiplicidade de elementos que podem ser associados ao desenvolvimento com um processo centrado no indivíduo”³⁴⁸.

Neste ponto da exposição, cabe registrar a existência de importante problemática relacionada à força normativa dos diplomas internacionais e à sua eficácia no plano dos fatos. Com efeito, os documentos citados são considerados pouco eficazes em tornar exigíveis os compromissos internacionais relacionados ao desenvolvimento, tendo em vista que não preveem atos concretos e específicos a serem adotados pela sociedade internacional, não delimitando um conteúdo objetivo do direito, e carecendo, ainda, de mecanismos de *enforcement*, haja vista a ausência

³⁴⁷ SOUZA, Mônica Teresa Costa. **Direito e desenvolvimento**. p. 201.

³⁴⁸ SOUZA, Mônica Teresa Costa. **Direito e desenvolvimento**. p. 29.

de sanções em caso de descumprimentos³⁴⁹. Ademais, de maneira geral, os documentos internacionais em matéria de desenvolvimento são identificados como Resoluções e Declarações de Princípios, e não como tratados em sentido estrito, o que problematiza ainda mais sua consideração como “obrigações jurídicas formais”³⁵⁰.

Há controvérsias ainda em relação à identificação do desenvolvimento como um autêntico “direito”. Em geral, é aceita sua qualificação como um direito de chamada terceira “geração” ou “dimensão”, de titularidade coletiva, ligado ao valor da solidariedade³⁵¹. Contudo, há questionamentos acerca da sua natureza jurídica, na medida em que não constituiria uma obrigação jurídica formal, concreta e exigível, mas, sim, uma norma programática que indicaria diretrizes de realizações futuras.

Não sendo possível adentrar com profundidade nesses intrincados debates, que demandariam um estudo em particular, cumpre, por ora, assentar que, independentemente da natureza jurídica e da força obrigatória das referidas normas, o tratamento da questão do desenvolvimento em âmbito internacional se reveste de grande relevância sob diversos aspectos. Conforme lição de Mônica Teresa Costa Souza, ainda que haja dúvida sobre a obrigatoriedade das normas em referência, é inafastável reconhecer que estas têm, de plano, a eficácia de rejeitar princípios contrários e impedir comportamentos obstrutivos dos Estados, construindo uma verdadeira “ideologia do desenvolvimento” que vincula Estados e irradia deveres para toda a comunidade internacional³⁵². No mesmo sentido, Arjun Sengupta, especialista independente para o Direito ao Desenvolvimento das Nações Unidas, assentando que os referidos documentos foram aceitos por um processo de construção de consenso, vinculando as instituições nacionais e internacionais, e impondo deveres de assistência e de cooperação para o alcance progressivo dos objetivos do desenvolvimento³⁵³.

³⁴⁹ SOUZA, Mônica Teresa Costa. **Direito e desenvolvimento**. p. 202.

³⁵⁰ SOUZA, Mônica Teresa Costa. **Direito e desenvolvimento**. p. 211.

³⁵¹ Nesse sentido, Cláudia Perrone-Moisés e Flávia Piovesan: PERRONE-MOISÉS, Cláudia. **Direito ao desenvolvimento e investimentos estrangeiros**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998; PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, Rede Universitária de Direitos Humanos. ano 1, n. 1, p. 21-48, 1º semestre, 2004.

³⁵² SOUZA, Mônica Teresa Costa. **Direito e desenvolvimento**. pp. 216-218.

³⁵³ Arjun Sengupta defende a caracterização do direito ao desenvolvimento como autêntico direito humano, entendendo que uma caracterização tal não deriva da lei, mas do conceito de dignidade da pessoa humana. SENGUPTA, Arjun. Realizing the Right to Development. **Development and Change**, Vol. 31, 2000, 553-578, Institute of Social Studies, 2000. Disponível em <http://faculty.bemidjstate.edu/mlawrence/Sengupta.pdf> Acesso em 25 jul. 2018.

Entende-se que o mais relevante aqui, em atenção aos escopos do presente trabalho, é constatar que o conceito jurídico de desenvolvimento também se coloca no centro dos debates internacionais na contemporaneidade, tendo seu conteúdo ampliado, na linha do que já vinha se abordando neste trabalho, para abranger múltiplas facetas, envolvendo processos econômicos, sociais, culturais e políticos. E ainda que se reconheça a dificuldade de exigibilidade e de concreção do chamado “direito ao desenvolvimento”, não pode ser descartada sua importância como fonte de vinculação e de orientação das instituições internacionais e nacionais, servindo para apontar diretrizes de planejamento de ações futuras e orientação para políticas públicas na atualidade.

De outro lado, como se passa a demonstrar, essa compreensão do direito ao desenvolvimento no âmbito internacional tem importantes reflexos na ordem jurídica interna brasileira, influenciando a interpretação das normas positivadas na Constituição Federal de 1988. A propósito, é justamente no âmbito das normas constitucionais que a questão do desenvolvimento pode se revestir de maior força normativa e concretude.

Na análise da matéria à luz da Constituição Federal de 1988, deve-se observar, como ponto de partida, que a Carta estabeleceu logo em seu início, no artigo 3º, inciso II, como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, “garantir o desenvolvimento nacional”. É dizer, dentre tantos objetivos possíveis a serem contemplados, foi o desenvolvimento nacional, e não outros propósitos de viés econômico, o objetivo reconhecido como base dos fins do Estado no Brasil. E, ao seu lado, nos demais incisos do mesmo artigo, foram traçados objetivos estreitamente relacionados aos escopos de um desenvolvimento multifacetário: “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (inciso I), “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (inciso III) e “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (inciso IV).

Os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil representam metas a serem promovidas por todo o sistema estatal, adquirindo, segundo uma nova perspectiva da hermenêutica constitucional, eficácia vinculante de seu conteúdo e força coativa imediata, como norte a ser concretizado em toda e qualquer ação dos

integrantes do Estado³⁵⁴. Na classificação proposta por Canotilho, os objetivos fundamentais constituem princípios constitucionais impositivos, compelindo o Estado a orientar suas práticas para a realização de tais fins³⁵⁵. A noção converge para reafirmar que o Estado não é um aparelho sem objetivos, ou que pode selecionar arbitrariamente seus objetivos; enquanto Estado constitucional, deve permanecer comprometido na realização dos seus fins, estando, pois, constitucionalmente vinculado a eles³⁵⁶.

José Afonso da Silva rememora que a referência ao “desenvolvimento nacional” também constava das Constituições de 1967 e 1969, porém, inserida nas normas relativas à ordem econômica, denotando uma compreensão estreita relacionada à área econômica. Na atual Carta Constitucional, sendo alçado à condição de objetivo fundamental da República, no início da Constituição, “alarga-se seu sentido para o desenvolvimento nacional em todas as dimensões”³⁵⁷. Essa noção de desenvolvimento supõe “dinâmicas mutações e importa que se esteja a realizar, na sociedade por ele abrangida, um processo de mobilidade social contínuo e intermitente”³⁵⁸. Resta clara, portanto, a intenção do constituinte originário, alinhada ao Direito Internacional, ao contemplar uma noção ampla e holística de desenvolvimento, com variáveis complexas, não podendo ser confundido com simples crescimento econômico.

Cumprido observar que o constituinte de 1988 não positivou especificamente um “direito” ao desenvolvimento, não tendo sido prevista expressamente tal figura jurídica quando da formulação do rol de direitos e garantias fundamentais. Contudo, é possível sustentar sua incorporação constitucional por meio da cláusula de abertura material prevista no artigo 5º, § 2º, da Constituição Federal de 1988, conforme abordagem de alguns autores³⁵⁹. Ademais, o desenvolvimento é alçado à condição de objetivo

³⁵⁴ FRANÇA, Philip Gil. Objetivos Fundamentais da República, escolhas públicas e políticas públicas: caminhos de concretização dos benefícios sociais constitucionais. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, Ano 2 (2013), nº 9. Ano 2 (2013), nº 9, 9407-9419, p. 9418. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=534488729ab74ff0>. Acesso em: 19 nov. 2018.

³⁵⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, pp. 1.129-1.130.

³⁵⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada**. V.1. Coimbra: Coimbra Ed, 2007, p. 92.

³⁵⁷ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 46.

³⁵⁸ GRAU, Eros Roberto. **Elementos de Direito Econômico**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1981, p. 7.

³⁵⁹ OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; MARQUES, Verônica Teixeira; SÁTIRO, Guadalupe Souza. O reconhecimento jurídico do direito ao desenvolvimento sob a perspectiva emancipatória dos direitos

fundamental e seu conteúdo permeia inúmeras outras normas constitucionais, que estabelecem princípios gerais em matéria de organização do Estado e de estruturação das ordens econômica e social.

Com efeito, no que se refere à ordem econômica nacional³⁶⁰, o artigo 170 da Constituição, norma inaugural desse subsistema, preceitua que a ordem é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, e tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (artigo 170 da Constituição Federal). Ou seja, a Constituição Federal, mesmo quando institucionaliza a ordem econômica, não a vincula a objetivos relacionados ao crescimento econômico, ao aumento da renda ou ao incremento da produção, mas, diferentemente, direciona as relações econômicas ao “fim” de promover a “dignidade da pessoa humana” e a “justiça social”.

A despeito das dificuldades de definição precisa do conteúdo normativo da dignidade da pessoa humana e da justiça social³⁶¹, torna-se evidente o espírito crítico que permeia toda a Carta Constitucional, cujos fins não se vinculam a critérios econômicos quantitativos, mas a mudanças reais nas condições da vida humana. Na interpretação de Celso Ribeiro Bastos, “o fim último da atividade econômica é a satisfação das necessidades da coletividade”³⁶². Nesse sentido, os ditames abertos da dignidade humana e da justiça social assumem a mais pronunciada relevância, pois comprometem todo o exercício da atividade econômica, exigindo o empenho tanto do setor público quanto do privado para a realização desse programa³⁶³.

Desvela-se, pois, um modelo constitucional que tutela o indivíduo como sujeito central e destinatário principal dos processos econômicos, noção que encontra eco na abordagem de Amartya Sen acerca de um desenvolvimento amplo e integrado, voltado à ampliação das liberdades substantivas, das capacitações humanas e da sua condição de agente. A atividade econômica e as políticas estatais a ela vinculadas somente encontrarão legitimidade à luz da Constituição na medida em que não se

humanos. **Arquivo Jurídico**, Teresina, PI, v. 2, n. 2, p. 2-22, Jul./Dez. de 2015. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/4669-16120-1-pb.pdf>. Acesso em 30 jul. 2018.

³⁶⁰ Eros Roberto Grau entende que ordem econômica é a reunião de normas que define, de maneira institucional, um dado modo de produção econômica. Dessa forma, ordem econômica seria uma parcela da própria ordem jurídica (encontrada no mundo do dever-ser); um conjunto de normas, portanto, que institucionaliza uma determinada ordem econômica (no mundo do ser). GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

³⁶¹ TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3. Ed. São Paulo: Método, 2011, p. 126-127.

³⁶² BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito econômico**. São Paulo: Celso Bastos, 2004, p. 127.

³⁶³ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. p. 177.

distanciem da promoção da dignidade humana e da justiça social, objetivos estes que se tornam vinculantes para toda a ordem econômica.

Da mesma forma em relação à estruturação da ordem social na Constituição Federal. Neste ponto, é desnecessário insistir no conteúdo social dessas normas, sob pena de incorrer em redundâncias. Basta registrar que o constituinte originário reconheceu a ordem social com base no primado do trabalho e estabeleceu como seus fins últimos a promoção do bem-estar e da justiça sociais (artigo 193). Novamente, são os fins de conteúdo social que ganham destaque, buscando a melhoria das condições de vida reais da população, em uma concepção normativa alinhada a um desenvolvimento humano integrativo. Esses objetivos gerais são instrumentalizados por inúmeros princípios e regras que compõem esse subsistema normativo, passando por normas sobre a seguridade social – composta pela saúde, previdência social e assistência social (artigos 194 a 204) –, sobre a educação, a cultura e o desporto (artigos 205 a 217), sobre o meio ambiente (artigo 225), sobre a família, a criança, o adolescente, o jovem e o idoso (artigos 226 a 230), e sobre os índios (artigos 231 e 232).

Desse modo, a interpretação sistemática das normas constitucionais – única adequada à hermenêutica constitucional³⁶⁴ – conduz a essa mesma compreensão jurídica sobre o desenvolvimento: trata-se de objetivo fundamental do Estado, de caráter impositivo e vinculante, possuindo um conteúdo multifacetário que envolve aspectos econômicos, sociais, culturais e políticos, e que se distancia de simples critérios econômicos quantitativos, devendo ser instrumentalizado por meio da implementação dos direitos fundamentais, com vistas à promoção da justiça social e da dignidade da pessoa humana.

A corroborar essa visão, cabe rememorar, ainda, consoante já se expôs no primeiro capítulo, que o princípio da dignidade humana passa também a constituir fundamento do Estado Democrático de Direito, logo no início da Constituição Federal de 1988, no seu artigo 1º, inciso III. E, como tal, representa valor basilar que passa a fazer parte da própria identidade da Constituição, influenciando e determinando a interpretação global de suas normas. Transposta à condição de núcleo básico e informador de todo o ordenamento jurídico, a dignidade da pessoa humana torna-se parâmetro axiológico orientativo do sistema constitucional³⁶⁵.

³⁶⁴ FREITAS, Juarez. **A interpretação sistemática do direito**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

³⁶⁵ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional**. p. 59.

Uma compreensão tal de dignidade que encontra substrato na teorização seniana. A promoção de uma vida digna não pode se restringir a aspectos econômicos quantitativos, dependendo do aporte de condições sociais mínimas para o exercício das liberdades humanas. Sem que seja viabilizada ao indivíduo, por exemplo, uma educação capacitária, um serviço de saúde adequado, uma proteção mínima em face de vulnerabilidades, não será possível falar-se em uma existência digna. A dignidade da pessoa humana suplanta a exigência de liberdades negativas, exigindo um mínimo existencial relativo à alimentação, à educação básica, à saúde, à moradia, etc.

Pelos diversos ângulos que se analise a Constituição Federal de 1988, poucas dúvidas poderão existir quanto aos seus propósitos prevalentemente sociais. Interpretada de forma sistemática, em seus diversos dispositivos, evidencia-se com clareza que os objetivos últimos da ordem constitucional – os quais vinculam todas as estruturas estatais e irradiam seus efeitos para a sociedade civil – não estão limitados a métricas econômicas, sendo muito mais amplos, relacionados ao incremento de melhores condições de vida à população, à promoção de justiça social e à garantia de uma vida digna sob o ponto de vista econômico, social, cultural e político.

É certo que a arquitetura social da Constituição Federal não se mostra suficiente, por si só, para promover as inúmeras e profundas transformações necessárias para o alcance dos fins normativos previstos. Contudo, ainda assim, não há dúvidas que a Constituição Federal de 1988 pode representar em elemento fundamental no processo de transformação econômica, social, cultural e política capaz de promover um desenvolvimento com uma autêntica qualificação de “humano”. Os vetores axiológicos e normativos estabelecidos na Carta Constitucional revelam compromissos fundantes para todos os agentes estatais e mesmo privados, vinculando-os na busca da realização dos fins do Estado Constitucional.

Nesses termos, o exame da dogmática jurídica vem a corroborar as perspectivas teóricas e empíricas apresentadas por Amartya Sen acerca de uma visão ampliada do desenvolvimento. A abordagem seniana das categorias das liberdades, das capacitações, da condição de agente sai fortalecida à luz do Direito, tanto em âmbito internacional, a partir do reconhecimento de um direito ao desenvolvimento, quanto em âmbito interno, a partir da incorporação constitucional de fins de desenvolvimento ligados a valores sociais e permeados por inúmeras normas de conteúdo social.

Restam, assim, delineadas as bases para a retomada da assertiva de que os

direitos sociais são elementos indissociáveis do desenvolvimento. Estão por dadas as premissas, enfim, para que se possa falar em uma efetiva “reconciliação” entre os conceitos de desenvolvimento e de direitos sociais, seja do ponto de vista teórico, seja do ponto de vista empírico, seja do ponto de vista jurídico. Esclarecendo-se que o uso da expressão “reconciliação” possui aqui um efeito sobretudo retórico, a fim de reforçar uma conexão e interdependência que já são inerentes aos conceitos, mas que por vezes são esquecidas no enfrentamento dos temas.

Retomando a abordagem do início do capítulo, fala-se então em uma reconciliação teórica entre os direitos sociais e o desenvolvimento. Afirma-se que os direitos sociais à educação, à saúde, à alimentação, à moradia, à segurança, à previdência social, à assistência social, entre outros, relacionam-se diretamente aos fins do desenvolvimento, porquanto instrumentalizam o progresso social e humano, ampliando as capacitações humanas e as suas liberdades substantivas, e eliminando fontes de privação de liberdade que impedem os indivíduos de exercerem sua condição de agente. Como destacado por Neuro José Zambam, as políticas públicas relacionadas a tais direitos possuem um poder transformador, sendo capazes de intervir nas causas da privação e de promover o bem-estar integrado a perspectivas humanas, sociais e culturais³⁶⁶.

Existe, assim, uma conexão teórica contundente entre direitos sociais e os fins últimos do desenvolvimento na teoria de Amartya Sen. Se estes estão relacionados à ampliação das capacitações humanas e das liberdades substantivas, então a concretização de direitos sociais é pressuposto inafastável para o alcance do desenvolvimento. Um processo de autêntico desenvolvimento não pode ser realizado sem que haja a devida concretização de direitos sociais, por meio de políticas públicas adequadas, a fim de habilitar os indivíduos para realizarem seus objetivos de vida e exercerem sua condição de agente

Nessa perspectiva, adotando a categorização de Amartya Sen, a implementação de direitos sociais também deve constituir uma “razão avaliatória” do desenvolvimento. Isso significa que o êxito de uma sociedade deve ser avaliado também em termos de implementação de direitos sociais, sendo tão mais evoluída quanto mais efetiva e adequada a realização desses direitos. É dizer, um país desenvolvido deve ser justamente aquele capaz de viabilizar a concretização de

³⁶⁶ ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. p. 66 e 81.

direitos sociais relacionados à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, à segurança, à previdência social, à assistência social, tornando efetivas as oportunidades reais de as pessoas serem e realizarem aquilo que valorizam.

De outro lado, também se confirma uma reconciliação entre direitos sociais e desenvolvimento sob o ponto de vista empírico. De fato, a partir de inúmeros estudos, demonstrou-se que direitos à educação, à saúde, à assistência social, à segurança, dentre outros, implementados por meio de políticas públicas efetivas, são também importantes meios conducentes ao desenvolvimento. A concretização de tais direitos contribui sobremaneira para expandir a capacitação dos indivíduos, habilitando-os para a realização de seus objetivos de vida e, ao mesmo tempo, para contribuir para o progresso social, cultural, político e econômico de um país.

Deve ser reconhecido, destarte, um “papel instrumental” aos direitos sociais, na medida em que as diversas liberdades substantivas habilitadas por tais direitos são inter-relacionadas e complementares. Desse modo, por exemplo, a concretização do direito à educação irradia efeitos positivos em relação à ampliação da expectativa de vida, à queda de taxas de mortalidade, à redução da desigualdade social e, além disso, em relação à melhoria da produtividade e da renda. A concretização adequada desses direitos pode constituir um fator determinante não só do progresso social, mas também de um progresso econômico substantivo de longo prazo.

Rejeita-se, pois, a visão de que um país deve primeiro obter crescimento econômico para, somente então, buscar a redução das desigualdades sociais e a promoção de direitos sociais. São justamente esses direitos que podem constituir um elemento catalizador da prosperidade econômica em países carentes de rendas e de riquezas e, portanto, a sua proteção não pode ser relegada a um plano secundário. Em termos categóricos, um projeto adequado de desenvolvimento “precisa” da tutela efetiva dos direitos sociais, razão pela qual sua concretização deve ser buscada independentemente de estágios incipientes de crescimento econômico.

Por fim, cumpre reforçar a conciliação entre os direitos sociais e o desenvolvimento também sob uma perspectiva jurídica. À luz do Direito Internacional, bem como do Direito Constitucional Brasileiro, os Estados passam a ter deveres jurídicos de promoção de um desenvolvimento abrangente, não restrito a métricas econômicas, mas envolvendo processos sociais, culturais e políticos, tendo por objetivo a promoção do bem-estar de todos os indivíduos. A noção de

desenvolvimento passa a pressupor direitos sociais e políticas públicas em matéria de educação, saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa de renda.

Ademais, cabe observar que as normas jurídicas que tutelam o desenvolvimento, revestindo-se de conteúdo precipuamente programático, ganham concretude precisamente por meio das normas constitucionais que preveem direitos sociais e, mais especificamente, por meio de normas infraconstitucionais que concretizam as políticas públicas necessárias. Se o “direito ao desenvolvimento” ou o desenvolvimento como “objetivo fundamental” se mostram abstratos e um tanto indefinidos, envolvendo dificuldades de materialização, são as normas constitucionais sobre direitos sociais e a legislação ordinária sobre as políticas públicas que podem conferir certeza, concretude e exigibilidade ao desenvolvimento.

Os elementos teóricos, empíricos e jurídico-positivos até o momento apresentados conferem base suficiente para a formulação de uma reflexão crítica sobre posições de viés liberal que propugnam a redução da intervenção estatal em prol de um pretenso êxito econômico. Essas concepções ignoram que o crescimento econômico é apenas um instrumento de promoção do desenvolvimento, cujos fins dizem respeito à ampliação de capacitações humanas, pressupondo justamente a concretização adequada de direitos sociais.

Nessa perspectiva, reduzir o papel do Estado na implementação desses direitos, preocupando-se mais com a liberalização do mercado do que com a capacitação dos indivíduos, é justamente conduzir-se na contramão do desenvolvimento. Equivoca-se essa visão, pois, no que se refere à fixação das prioridades do Estado, relegando a um aspecto secundário o que deveria constituir o seu propósito último: promover a melhoria das condições de vida dos indivíduos, habilitando-os para exercerem sua condição de agente.

Essas proposições redutoras dos compromissos sociais do Estado incorrem em equívoco, ainda, ao suporem que os direitos sociais, por exigirem gastos públicos de grande vulto, representariam, *a priori*, obstáculos ao crescimento econômico. Como demonstrado, ao revés, políticas públicas garantidoras de educação, saúde, assistência social, entre outras, podem ser catalizadoras do progresso econômico, formando as bases humanas para o aumento da produtividade e a potencialização das relações econômicas.

Tal compreensão conduz inclusive a uma nova perspectiva para o debate dos custos dos direitos sociais: os gastos públicos necessários à implementação desses

direitos passam a ser vistos, antes, como autênticos “investimentos”, pois, além de promoverem em si melhores condições de vida aos indivíduos, são capazes de fomentar o capital humano e promover uma melhor dinâmica econômica, em prol de um desenvolvimento integrativo. Os problemas de custeio público nessa seara, portanto, não devem se colar em relação aos direitos em si, mas em relação às estruturas estatais excessivamente burocráticas, perdulárias e ímprobas para a sua implementação.

Rejeitando concepções teóricas que por muito tempo incompatibilizaram a relação entre direitos sociais e desenvolvimento, propõe-se, assim, uma “reconciliação” entre os aludidos conceitos, com o fortalecimento da base de legitimação ideológica e intelectual desses direitos. De óbices ao desenvolvimento, os direitos sociais passam a constituir elementos imprescindíveis, podendo enfim ser reconectados a um processo abrangente de desenvolvimento, seja do ponto de vista teórico, seja do ponto de vista empírico, seja do ponto de vista jurídico-positivo.

Mas essa conclusão não representa o término do debate. Afinal, a despeito do realinhamento entre conceitos, persiste um quadro de problematização do Estado Social, que, no Brasil, como visto, nunca chegou a ser alcançado. Apresenta-se no país, de um lado, uma crise endêmica e histórica de inefetividade das normas sobre direitos sociais, e, de outro, uma inédita crise de viés econômico, fiscal e ideológico, que complexifica o necessário incremento de serviços sociais.

Evidentemente, a partir das conclusões traçadas acima, firma-se uma premissa fundamental quanto à relevância dos direitos sociais, em si, para o desenvolvimento. Contudo, ainda persistem dificuldades específicas em relação à forma de concretização desses direitos, relacionadas, por exemplo, ao arrefecimento das relações de solidariedade na base da sociedade civil, à carência de participação e de controle democrático, ou à ineficiência e corruptividade de estruturas estatais voltadas à materialização de políticas públicas.

Assim, é necessário avançar no debate, avaliando perspectivas para uma implementação de direitos de forma mais harmônica à noção de desenvolvimento aqui construída. Busca-se, portanto, não apenas realizar uma defesa interdisciplinar dos direitos sociais, como levado a efeito neste capítulo, mas propor alguns caminhos para uma concretização mais adequada, à luz da compreensão do desenvolvimento, como possíveis respostas para a crise multifacetária referenciada. Esse será, em termos gerais, o direcionamento da análise do próximo capítulo.

3. A concretização dos direitos sociais conciliada ao desenvolvimento: perspectivas socioculturais, sociopolíticas e político-administrativas

A busca por uma concretização mais efetiva dos direitos sociais perpassa necessariamente pelo seu alinhamento aos fins do desenvolvimento humano. O planejamento, a execução, o controle e a revisão de políticas públicas relacionadas a esses direitos não podem se afastar do objetivo de ampliação das liberdades e das capacitações humanas, a fim de emancipar o ser social e o habilitar como agente transformador de sua realidade. É precisamente a partir dessa orientação que a solidariedade, a democracia e a eficiência podem constituir conceitos-chave para uma tutela mais efetiva dos direitos sociais na contemporaneidade.

3.1. Perspectivas socioculturais: a “solidarização” da proteção social

Considerando os escopos propostos para o capítulo final, esta seção inicial busca avaliar perspectivas socioculturais de “solidarização” da proteção social, investigando alternativas para a ampliação da tutela dos direitos sociais mediante a utilização de uma força social ativa no corpo da sociedade. Pretende-se demonstrar que, em complementação à atuação do Estado, é possível pensar em redes de solidariedade construídas pela sociedade civil, como relevantes instrumentos de capacitação, de ampliação de liberdades e de fortalecimento da condição de agente.

Como ponto de partida da análise, cabe reprimir, de início, o que se afirmou no item 1.3. desta dissertação acerca da natureza multifacetária da crise de efetividade dos direitos sociais, a qual não decorre apenas de aspectos econômicos e fiscais, mas está também relacionada a elementos sociais e culturais. Conforme citada lição de Pierre Rosanvallon, para além da questão econômico-fiscal, coloca-se na atualidade uma crise de solidariedade, de natureza cultural e sociológica, representando um bloqueio intelectual e ideológico à ampliação dos níveis de proteção social existentes.

Na visão ali exposta, a sociedade arrefece sua disposição para arcar com maiores ônus contributivos em favor de um projeto no qual não mais deposita sua

crença e sua força. Diante de uma solidariedade automática de um Estado provedor, não acompanhada de um projeto político comum e de uma sociabilidade de base, os indivíduos deixam de se comprometer proativamente com a resolução de problemas sociais, tornando-se sujeitos passivos frente à injustiça e à exclusão social. Um processo tal que é reforçado pela prevalência de valores morais fluídos na sociedade contemporânea, estimulando o individualismo, a efemeridade das relações, a indiferença humana e a desintegração da cidadania.

De um lado, os indivíduos que contribuem com tributos para a atuação social do Estado se veem distanciados das redes de solidariedade real da sociedade. E, de outro, os indivíduos contemplados com alguns programas sociais acabam assumindo a condição de meros beneficiários passivos de prestações estatais. As estruturas de solidariedade automática do Estado, quando dissociadas de elementos de sociabilidade real, acabam, nesse sentido, em alguns casos, afetando a própria condição de agente do indivíduo, que, de sujeito ativo socialmente, passa a uma condição de indiferença social ou de dependência estatal.

Ora, mostra-se difícil pensar na prevalência de um modelo de Estado realmente comprometido com a promoção de justiça social no longo prazo quando a sua base ideológica se torna cada vez mais frágil e desestruturada. A falta de comprometimento intelectual com valores de solidariedade real, associada a relações de passividade e de dependência estatal, enfraquece um projeto de desenvolvimento ampliativo, colocando em risco a própria legitimação de um projeto de Estado de bem-estar.

De conseguinte, a tentativa de resgate da solidariedade no bojo da sociedade civil também se mostra essencial para o enfrentamento da crise de efetividade dos direitos sociais. Não se trata, à evidência, do único elemento a ser trabalhado como possível saída para o impasse. Contudo, parece inegável que o fortalecimento das relações de solidariedade reais, com uma maior participação da sociedade civil na redução de privações das populações mais vulneráveis, pode, sim, contribuir para a promoção conciliada dos direitos sociais e do desenvolvimento humano.

Em sua obra “Desenvolvimento como liberdade”, Sen já havia apresentado um exemplo emblemático da relevância da atuação da sociedade civil para a promoção do desenvolvimento³⁶⁷. O autor apurou que os casos de subnutrição e de mortalidade (exceto, logicamente, a mortalidade causada pelas próprias guerras) declinaram

³⁶⁷ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 67-68.

abruptamente na Grã-Bretanha durante dois períodos peculiares: justamente no decorrer da Primeira e da Segunda Guerras Mundiais. A explicação, conforme Sen, seria a de que, além do aumento do custeio público de serviços sociais, foi promovida uma política de compartilhamento social, com o aprimoramento notável das atitudes sociais relacionadas a compartilhar meios de sobrevivência.

É nesse sentido que se afirma a relevância da solidariedade e da capacidade instrumental da sociedade civil para complementar a tarefa do Estado na promoção dos direitos sociais, reforçando, ainda, a condição de agente ativo dos indivíduos participantes. E é por isso que autores como Rosanvallon afirmam que o Estado-Providência, enquanto forma social e política, não pode continuar a ser o único suporte e o único agente dos progressos sociais³⁶⁸. Não é possível fechar-se em uma concepção excessivamente estatal da solidariedade, sendo o verdadeiro desafio, segundo o autor, pensar em “um novo contrato social entre indivíduos, grupos e classes”³⁶⁹.

Rosanvallon sugere, nessa conjuntura, a produção de sociabilidade, buscando fortalecer uma solidariedade real exercida pelas coletividades³⁷⁰. Na expressão do historiador francês: “Trata-se de dar existência a uma sociedade civil mais densa e de desenvolver espaços de troca e de solidariedade que possam ser encaixados em seu seio, e não ‘exteriorizados’ e projetados nos dois únicos polos do mercado ou do Estado”³⁷¹. A solidariedade de base “deve ser ampliada, completada, precisada através da criação de sistemas mais descentralizados ou de pequenas ações diretamente provocadas por relações sociais concretas”³⁷².

Seria necessário, nesse sentido, segundo o autor, permitir que a sociedade exercesse certos autosserviços coletivos ou serviços públicos pontuais de iniciativa local³⁷³. Trata-se de favorecer o desenvolvimento de redes subterrâneas de solidariedade e de outras formas de socialização transversais, “que vão da associação formalizada à ação comum informal para se prestarem serviços”³⁷⁴. A fim de reinserir a solidariedade na sociedade, supõe-se a prestação de mais serviços mútuos, a ampliação das atividades de vizinhança, a realização de pequenas formas de

³⁶⁸ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. p. 8.

³⁶⁹ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. p. 8-9.

³⁷⁰ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. p. 87.

³⁷¹ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. p. 88.

³⁷² ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. p. 93-94.

³⁷³ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. p. 89-90.

³⁷⁴ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. p. 90-91.

solidariedade, entre outras medidas, em um pluralismo das formas de sociabilidade – uma multissocialização³⁷⁵.

Neste ponto, também se mostra relevante trazer à luz a abordagem peculiar do comunitarismo responsivo de Amitai Etzioni. O sociólogo defende a comunidade como elemento fundamental para a sociedade, essencial para a realização do ser humano³⁷⁶. Busca, porém, diferenciar-se de outras concepções comunitaristas ao também prestigiar valores relacionados à autonomia individual, buscando um equilíbrio entre comunidade e indivíduo³⁷⁷. Sua obra é marcada pela defesa da comunidade e do bem comum, bem como pela crítica ao liberalismo, propondo uma visão alternativa de mundo, uma terceira via em relação às concepções focadas no Estado e no mercado³⁷⁸.

O sociólogo avalia que a boa sociedade – “aquela em que as pessoas se tratam como fins e não como instrumentos para atingir outro fim”³⁷⁹ – é a que equilibra três elementos que frequentemente aparecem como incompatíveis: o Estado, o mercado e a comunidade³⁸⁰. Na sua visão, são esferas complementares, e não antagônicas, as quais devem atuar de forma cooperativa e sinérgica, limitando-se mutuamente em busca de equilíbrio nas funções exercidas por cada qual³⁸¹.

Segundo Etzioni, o papel da comunidade tem sido preterido nas sociedades ocidentais, deixando de assumir seu papel na prestação de uma série de serviços sociais e na difusão de valores morais compartilhados³⁸². A comunidade, compreendida como aberta e multicultural, também deve assumir a responsabilidade pela efetividade dos direitos sociais. Sobretudo diante das dificuldades do Estado e do mercado em promover uma igualdade de oportunidades substantiva, deve ser fortalecido o papel do indivíduo e da coletividade para o alcance desses fins.

³⁷⁵ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. p. 93.

³⁷⁶ Etzioni sustenta, com base em pesquisas empíricas, que as pessoas que vivem em comunidades vivem mais tempo, com mais saúde física e psíquica e mais satisfação, sendo o isolamento social comprovadamente perigoso para a saúde mental e física. Afirma, nesse sentido: “Numerosos estudios han probado que, tras el estrés laboral, el factor social más importante en la salud mental son las relaciones matrimoniales, familiares y con los amigos” (ETZIONI, Amitai. **La Tercera Vía**: hacia una buena sociedad. Propuestas desde el comunitarismo. Madrid: Trotta, 2001, pp. 26-27).

³⁷⁷ SCHMIDT, João Pedro. Amitai Etzioni e o paradigma comunitarista: da sociologia das organizações ao comunitarismo responsivo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 93: 93-138, 2014, p. 103.

³⁷⁸ SCHMIDT, João Pedro. **Amitai Etzioni e o paradigma comunitarista**. p. 96.

³⁷⁹ ETZIONI, Amitai. **La Tercera Vía**. p. 41.

³⁸⁰ ETZIONI, Amitai. **La Tercera Vía**. p. 17.

³⁸¹ ETZIONI, Amitai. **La Tercera Vía**. p. 25 e 75.

³⁸² ETZIONI, Amitai. **La Tercera Vía**. p. 30.

Na avaliação do autor, deveria ser suplantada a dicotomia simplista entre o público e o privado e construídos modelos híbridos de políticas públicas que congreguem uma atuação conjunta do Estado, comunidade e mercado³⁸³. Sugere, nesse sentido, uma combinação dessas esferas, por exemplo, por meio de instituições de voluntariado que sejam apenas parcialmente financiadas pelo governo, ou por meio de organizações sem fins lucrativos com capital inicial proveniente do Estado, mas mantidas principalmente por receitas de seu próprio funcionamento ou de doações³⁸⁴. Existe, conforme sustenta Etzioni, um leque muito grande de possibilidades a serem combinadas em assuntos relacionados a serviços públicos³⁸⁵.

Antes de avançar na análise, contudo, faz-se necessário realizar uma advertência relevante, essencial para a correta compreensão da perspectiva teórica ora proposta: na linha do que vem se sustentando no presente estudo, a defesa de um papel ativo da sociedade civil na promoção dos direitos sociais e do desenvolvimento não implica defender a relativização dos compromissos sociais do Estado, não significando a exclusão da ação governamental na tutela dos direitos sociais em prol de uma atuação societal. A incorporação de elementos das teorias de Rosanvallon e de Etzioni se dá a fim de complementar a análise realizada no capítulo precedente, buscando uma perspectiva conciliativa, sem representar a desoneração da instância governamental dos seus deveres constitucionais.

A respeito dessa advertência, cumpre fazer referência à abordagem reflexiva apresentada por Luciana de Medeiros Fernandes em sua tese de doutoramento. A pesquisadora critica a postura teórica que, sob o pretexto de fortalecer a atuação da sociedade civil, retira o espaço de ação aos agentes estatais e prega um abstencionismo estatal³⁸⁶. A autora denuncia a intenção de tornar a atuação do Estado em matéria de direitos sociais meramente subsidiária, no sentido de secundária e acessória, subordinada à atuação da sociedade civil³⁸⁷. Na sua visão, a relação entre a sociedade civil e o Estado deveria apontar para um vínculo de compartilhamento, cooperação e de colaboração agregadora, e não de absenteísmo³⁸⁸.

³⁸³ ETZIONI, Amitai. **La Tercera Vía**. p 88-89.

³⁸⁴ ETZIONI, Amitai. **La Tercera Vía**. p 88-89.

³⁸⁵ ETZIONI, Amitai. **La Tercera Vía**. p 89.

³⁸⁶ FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Reforma do Estado e Terceiro Setor** (as Organizações Sociais e os desvirtuamentos dos modelos de implantação na administração pública brasileira). Tese de Doutorado, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007, p. 156. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4105/1/arquivo6141_1.pdf. Acesso em 2 nov. 2018.

³⁸⁷ FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Reforma do Estado e Terceiro Setor**. p. 156-157.

³⁸⁸ FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Reforma do Estado e Terceiro Setor**. p. 157.

Conforme sustenta a pesquisadora, o conceito de sociedade civil – “esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais”³⁸⁹ – não pode ser manipulado num sentido utilitarista neoliberal para opor-se a um Estado que se propõe a amparar desvalidos e prestar serviços essenciais³⁹⁰. A sociedade civil não pode servir como mecanismo de escape para justificar o minimalismo estatal³⁹¹.

Luciana de Medeiros Fernandes propõe que Estado e sociedade civil sejam “postos lado-a-lado, com iguais possibilidades contributivas, não cabendo propriamente falar de acessoriedade em relação a algum deles, muito menos em substitutividade do Estado pela sociedade civil”³⁹². Nesse sentido, nem o Estado nem a sociedade civil devem ostentar a condição de inferioridade ou de dispensabilidade, atuando, com o mesmo grau de exigência, nas funções que lhes forem definidas³⁹³. O Estado não deve sufocar a iniciativa social, mas a sociedade civil tampouco pode elidir o papel do Estado na realização de seus fins estabelecidos constitucionalmente. Estado e sociedade civil não se excluem mutuamente; podem ser cooperantes de forma não subserviente³⁹⁴.

Nessa linha, cumpre ainda fazer referência à abordagem crítica de Carlos Montañó à expansão do chamado “terceiro setor”³⁹⁵ em detrimento da ação do Estado em áreas sociais. Segundo o autor, o próprio conceito de “terceiro setor” é ideológico e reducionista, isolando setores e sugerindo que o campo social estaria afeto apenas à esfera da sociedade civil, e não à do Estado³⁹⁶. Sob um discurso pretensamente progressista, disfarçado de “terceira via” ou de “espaço pós-social-democrata”, a questão do terceiro setor permitiria a incorporação das propostas mais caras ao neoliberalismo, representando um verdadeiro “cavalo de Tróia” para a redução do Estado em áreas sociais³⁹⁷.

³⁸⁹ BOBBIO, Norberto, et al. (Org.). **Dicionário de política**. Brasília: UNB, 1993, p. 1210.

³⁹⁰ FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Reforma do Estado e Terceiro Setor**. p. 204.

³⁹¹ FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Reforma do Estado e Terceiro Setor**. p. 157 e 204.

³⁹² FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Reforma do Estado e Terceiro Setor**. p. 158.

³⁹³ FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Reforma do Estado e Terceiro Setor**. p. 144-145.

³⁹⁴ FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Reforma do Estado e Terceiro Setor**. p. 204.

³⁹⁵ O conceito de “terceiro setor” é usualmente relacionado às organizações que não se enquadram nem no Estado (primeiro setor), nem no mercado (segundo setor), revelando a atuação da sociedade que se organiza para a realização de atividades que não visam ao lucro, mas à satisfação de interesses da coletividade. (MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 53).

³⁹⁶ MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**. p. 53.

³⁹⁷ MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**. p. 117-118.

Conforme sustenta Montaño, no que é acompanhado por Luciana Fernandes, as organizações do terceiro setor no Brasil estariam afastadas das características que justificariam sua existência. Com efeito, muitas organizações constituiriam simples braços assistenciais de empresas, com claro interesse econômico na isenção de tributos, na melhoria da imagem, ou na função propagandística das atividades sociais³⁹⁸. De seu turno, muitas entidades do setor seriam caracterizadas “pela dependência expressiva em relação aos recursos de origem governamental e pela gratuidade dos serviços (ou cobrança de valores irrisórios) a que se dedicam”³⁹⁹. Em contraposição ao modelo-norte americano, por exemplo, em que o terceiro setor é marcado pela iniciativa e pela participação maciça da comunidade, atuando na esfera do voluntariado, e sendo financiado essencialmente pelos serviços da própria entidade, juntamente com as taxas de membros e doações privadas⁴⁰⁰.

Essa reflexão crítica não busca sepultar a possibilidade de atuação da sociedade civil por meio do chamado terceiro setor, mas, ao contrário, pretende destacar a importância da construção de um modelo de participação civil realmente de base, com autonomia de constituição, financiamento e atuação, a fim de catalisar os movimentos da sociedade para o atendimento de carecimentos sociais dos setores mais desfavorecidos. Deve-se reconhecer, assim, que as possibilidades de atuação da sociedade civil vão muito além de uma visão restritiva de um terceiro setor dependente, passivo e comprometido. Uma sociedade civil ativa, combativa e autônoma pode permitir a criação espontânea de organizações e atividades com fins sociais, marcadas pela expressiva participação da comunidade e pela ampliação da autonomia nas formas de financiamento de suas atividades.

Entende-se necessário, pois, buscar um equilíbrio na reflexão crítica, identificando as insuficiências do modelo legal estabelecido, a exigir-lhe readaptações, mas também reconhecendo as potencialidades de uma atuação colaborativa da sociedade civil ao lado do Estado. Como admitido na própria abordagem de Luciana Fernandes, a sociedade civil tem condições de abarcar uma “alargada dimensão de atribuições que, executadas a título de colaboração e

³⁹⁸ MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**. p. 58.

³⁹⁹ FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Reforma do Estado e Terceiro Setor**. p. 256.

⁴⁰⁰ O modelo-norte americano seria considerado “parâmetro mundial de comparação” em razão do maior grau de desenvolvimento do terceiro setor, em uma cultura voltada para o associativismo e o voluntarismo. (COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. 2 ed. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2002, p. 21.)

mediante estímulo do poder público, venham a integralizar o conjunto dos serviços públicos, democratizando o seu acesso e melhorando suas condições”⁴⁰¹.

O desafio é justamente criar mecanismos para estimular o desenvolvimento da solidariedade social de base, de forma conciliada com os deveres estatais constitucionalmente vinculantes, além de otimizar as condições pelas quais a solidariedade já existente em alguns setores possa ser revertida em soluções concretas. Se bem conduzida, a força da sociedade civil pode ter efeitos positivos para a ampliação dos direitos sociais e para a promoção do desenvolvimento humano em uma noção integrativa.

Em uma visão conciliativa, é o próprio Sen, ao lado de Kliksberg, que afirma inexistir uma necessária oposição entre o Estado e as organizações de voluntariado da sociedade civil. Em obra conjunta que dedica um capítulo específico para o tratamento da questão do voluntariado na América Latina⁴⁰², os autores reconhecem que “os países de ponta em termos de voluntariado possuem, todos eles, Estados fortes e reconhecidos por seu excelente trabalho, como no caso da Suécia, Holanda e Noruega”⁴⁰³. Assim, ainda que o Estado seja o principal responsável por garantir direitos à nutrição, saúde, educação, moradia, isso não inviabiliza uma ação combinada dos demais agentes sociais, a fim de complementar e enriquecer as políticas sociais⁴⁰⁴.

Especificamente em relação ao voluntariado⁴⁰⁵, Sen e Kliksberg ressaltam que, se adequadamente direcionado, mediante a coordenação de atores sociais, tem a capacidade de enfrentar necessidades não cobertas e inovar na prestação de serviços de qualidade àqueles em maior necessidade⁴⁰⁶. Através de seu contato vivo com a comunidade, representa um componente importante para o enfrentamento de questões relacionadas à pobreza, à saúde, à prevenção e ao gerenciamento de calamidades, à integração social e ao combate à exclusão e à discriminação⁴⁰⁷.

⁴⁰¹ FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Reforma do Estado e Terceiro Setor**. p. 367.

⁴⁰² SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**. p. 334-375.

⁴⁰³ SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**. p. 344.

⁴⁰⁴ SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**. pp. 344.

⁴⁰⁵ No presente estudo, entende-se que o conceito de voluntariado pode ser extraído do Decreto nº 9.149/17, que cria o Programa Nacional de Voluntariado: “Art. 2º. Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se atividade voluntária a iniciativa pública ou privada não remunerada e sem fins lucrativos que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, esportivos, ambientais, recreativos ou de assistência à pessoa que vise ao benefício e à transformação da sociedade com o engajamento de voluntários.”

⁴⁰⁶ SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**. pp. 337-338.

⁴⁰⁷ SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**. pp. 339-340.

Os autores refutam o argumento veiculado pela economia ortodoxa no sentido de que o voluntariado teria uma importância secundária, carecendo de eficiência por não se movimentar com base em incentivos econômicos, mas a partir de “estímulos morais”⁴⁰⁸. Para tanto, fazem referência a uma pesquisa realizada pela Universidade John Hopkins, em 35 países, incluído o Brasil, no período de 1995 a 1998, que revelou um peso significativo das organizações não-governamentais - ONGs na economia. Segundo o estudo, as ONGs nesses países eram apoiadas por uma força voluntária de cerca de 190 milhões de pessoas, gerando, anualmente, 5% do PIB total desses países⁴⁰⁹. Na expressão de Sen e Kliksberg: “Somando-se tudo que essas ONGs de 35 países produzem, elas seriam a sétima economia do mundo”⁴¹⁰. Ademais, esse setor utilizaria uma força de trabalho próxima a 20% da população adulta de alguns países, superando, por exemplo, a indústria têxtil, os serviços públicos, a indústria de alimentos e a indústria do transporte⁴¹¹.

E para além da questão econômica, o voluntariado teria grande importância como construtor de capital social⁴¹². O capital social se relaciona ao conjunto de normas, instituições e organizações que promovem a confiança, a ajuda recíproca, a cooperação e a inovação dentro da sociedade, possuindo um valor inerente promotor do desenvolvimento⁴¹³. Ora, o voluntariado, provindo de valores éticos positivos, implicaria justamente avanços nessa área, criando associatividade, maturidade cívica e confiança recíproca⁴¹⁴. Diversas pesquisas citadas por Sen e Kliksberg apontam, nesse sentido, para o desenvolvimento de autoestima, de identidade de grupo e de habilidades de caráter público, num estímulo à formação de capital social⁴¹⁵.

De outro lado, os autores ressaltam a potencialidade da atuação voluntária para fomentar a cidadania, ampliando a capacitação das pessoas para serem agentes de mudança. Nesse sentido, é a afirmação de Sen e Kliksberg quanto à necessidade de alterar o modelo tradicional baseado na ajuda “por um outro, reestruturado, em que o voluntário e a comunidade assistida constroem uma relação entre iguais e em que um

⁴⁰⁸ SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**. pp. 334-335.

⁴⁰⁹ SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**. p. 337.

⁴¹⁰ SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**. p. 337.

⁴¹¹ SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**. p. 337.

⁴¹² SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**. p. 341.

⁴¹³ DURSTON, John. **Qué es el capital social comunitario?** Série Políticas Sociales, n. 38, Chile: Cepal, 2000.

⁴¹⁴ SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**. p. 341.

⁴¹⁵ SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**. p. 344.

dos objetivos centrais é fortalecer a construção da cidadania”⁴¹⁶. A título de exemplo, citam as premiadas experiências realizadas em Villa El Salvador, no Peru⁴¹⁷, em que 350 mil pessoas, reconhecidamente carentes, com base no trabalho voluntário, “criaram um município inteiro, construíram suas ruas, suas escolas, seus postos de saúde, seu sistema viário, sempre com autogestão, e conseguiram melhorar fortemente suas condições de vida elementares”⁴¹⁸. Além da mudança das realidades fáticas, transformam-se a si mesmos em “cidadãos ativos e respeitados”⁴¹⁹.

Thompson e Toro também possuem relevante pesquisa nessa área, sustentando que o voluntariado na América Latina foi durante muito tempo associado a ações de natureza meramente caritativa, “de cima para baixo”, sem condições de reestruturar a base da realidade social⁴²⁰. Contudo, os autores afirmam que vem sendo desenvolvida uma nova prática de voluntariado, a partir da força de movimentos sociais, utilizando metodologias participativas e estratégias de trabalho que fortalecem a capacidade de organização de base, tanto para a criação de suas próprias soluções quanto para exigir políticas públicas e confrontar as existentes⁴²¹. Assim, para além de um voluntariado paternalista tradicional, deve-se viabilizar um “voluntariado transformador”⁴²², buscando o fortalecimento da cidadania, dos valores democráticos e da capacitação humana.

De forma associada a essa ideia, Etzioni advoga a “responsabilidade por parte de todos e para com todos”, propondo, ao lado do voluntariado, o estímulo a uma atuação mutualista. O mutualismo seria uma forma de relação comunitária em que os indivíduos se ajudam uns aos outros, e não somente auxiliam àqueles que padecem de necessidade⁴²³. O mutualismo poderia ser um recurso importante, por exemplo, para o reforço de serviços em áreas de saúde (por meio de grupos de apoio no cuidado de enfermos, na luta contra doenças e contra o uso de drogas), de educação

⁴¹⁶ SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**. p. 347.

⁴¹⁷ Segundo Kliksberg, o projeto ganhou o Prêmio Príncipe das Astúrias, o Prêmio Unesco, o Prêmio da ONU de “Cidade Mensageira da Paz”, entre outros, em razão de seu caráter inspirador. (SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**. p. 348.)

⁴¹⁸ SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**. p. 348.

⁴¹⁹ SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**. p. 348.

⁴²⁰ THOMPSON, Andrés A; TORO, Olga Lucía. El Voluntariado Social en America Latina. Tendencias, influencias, espacios y lecciones aprendidas. **Sociedad civil**, Méjico, v.3, n.9, 2000, p. 5. Disponível em: http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/thompsonoro_copy4.pdf. Acesso em: 28 ago. 2018.

⁴²¹ THOMPSON, Andrés A; TORO, Olga Lucía. El Voluntariado Social en America Latina. pp. 6-7.

⁴²² THOMPSON, Andrés A; TORO, Olga Lucía. El Voluntariado Social en America Latina. p. 14.

⁴²³ ETZIONI, Amitai. **La Tercera Vía**. p. 32.

(por meio de cooperativas de pais e educadores em matéria de ensino), de segurança pública (por meio de patrulhas de vizinhança), de assistência econômica e social (por meio de cooperativas de consumo, produção e de crédito) e de gestão urbana (por meio de associações de bairros)⁴²⁴.

Conforme consigna Etzioni, uma boa sociedade combina o respeito dos direitos com uma prática da responsabilidade das pessoas para consigo e para com os membros de sua família e de sua comunidade⁴²⁵. É a partir dessa noção que o autor propõe o incentivo à realização de trabalhos comunitários por parte de estudantes – que incorporariam tal responsabilidade como parte de sua educação cívica –, por parte de aposentados – que se beneficiariam do envolvimento com papéis sociais –, e inclusive por parte de beneficiários de auxílios governamentais – que poderiam reintegrar-se à comunidade e contribuir enormemente para as práticas voluntárias⁴²⁶.

O estímulo ao voluntariado consubstanciaria um benefício societal mútuo, favorecendo tanto a coletividade, por meio da ampliação dos serviços sociais disponíveis, quanto aos próprios atores voluntários, por meio de sua integração social e econômica na comunidade. No que se refere especificamente aos beneficiários de programas governamentais, inclusive assistenciais e de seguro contra o desemprego, a prática de voluntariado por esses grupos poderia representar justamente o estímulo à emancipação do sujeito em relação a uma eventual situação de dependência estatal, fomentando sua reinserção autônoma no mercado e na comunidade. Os resultados de uma política de estímulo tal poderiam ser avaliados e, dependendo de seu êxito, poderiam inclusive tornar o trabalho voluntário, quando viável ao indivíduo, uma condicionante para a percepção de alguns dos benefícios estatais.

Evidencia-se, assim, uma clara relação entre o voluntariado (além de outras formas de participação ativa da sociedade civil na área social) e a condição de agente defendida por Sen. A participação social voluntária do indivíduo, tendente à melhoria do espaço coletivo, fortalece a sua própria autonomia e a sua aptidão para a construção de uma nova realidade social e política. Retira-se o indivíduo de uma situação de passividade para torná-lo agente transformador do seu meio sociocultural, sujeito ativo do processo de desenvolvimento individual e coletivo.

⁴²⁴ ETZIONI, Amitai. **La Tercera Vía**. pp. 32-34.

⁴²⁵ ETZIONI, Amitai. **La Tercera Vía**. pp. 51-52.

⁴²⁶ ETZIONI, Amitai. **La Tercera Vía**. p. 54-55.

Certamente, há muito a se avançar em relação à participação transformadora da sociedade civil. Como registram Sen e Kliksberg, em países mais desenvolvidos em termos de voluntariado, essas práticas são cultivadas nas escolas, destacadas permanentemente nos meios de comunicação, expostas por figuras de liderança, incentivadas e apoiadas por políticas estatais, facilitadas pela legislação e valorizadas profundamente pela opinião pública. Esse longo caminho ainda precisa ser trilhado no Brasil, por meio da integração das práticas solidárias à educação em todos os níveis, da estruturação de programas que conciliem auxílios governamentais a práticas de apoio mútuo, da realização de campanhas de divulgação, entre outras medidas.

Devem ser pensadas, ainda, políticas públicas de estímulo à participação social nas mais diversas esferas da sociedade civil. Nesse sentido, Amitai Etzioni sustenta que o Estado deveria buscar formas de estimular as comunidades em seu envolvimento com atividades de cunho social, identificando espaços em que seria possível uma maior participação da sociedade civil, com a ampla divulgação dos progressos alcançados⁴²⁷. Para uma melhor organização desse processo, em nível estrutural, o autor sugere inclusive a criação de um órgão da administração dedicado ao desenvolvimento comunitário⁴²⁸.

Por seu turno, deveria ser estimulada a formação de laços de solidariedade sobretudo em espaços comunitários locais. É justamente no âmbito de comunidades nos municípios ou em regiões próximas que os serviços sociais podem ser melhor realizados, com maior vinculação entre os agentes colaboradores e a população assistida. Sem ignorar que a ideia de “comunidade” pode ser entendida de forma muito mais ampla⁴²⁹, são especialmente as comunidades locais que podem realizar uma atuação mais personalizada e desalienante, a um baixo custo e com alta qualidade⁴³⁰.

Nesse sentido, Etzioni defende a necessidade de aprofundar o processo de descentralização do poder, de modo que este realmente chegue próximo às pessoas, permitindo que os cidadãos tenham condições de participar de seu próprio governo e de envolver-se em questões sociais e políticas da sua comunidade⁴³¹. São justamente

⁴²⁷ ETZIONI, Amitai. **La Tercera Vía**. p. 31.

⁴²⁸ ETZIONI, Amitai. **La Tercera Vía**. p. 31.

⁴²⁹ Segundo Etzioni, a comunidade deve ser entendida de forma ampla como aquela decorrente da formação de laços de afeto e da transmissão de uma cultura moral compartilhada, formada não apenas com uma base geográfica similar, mas também por membros de uma profissão, por um grupo étnico ou religioso, por um setor político ou cultural, por pessoas em torno de uma instituição (universidade, hospital) e mesmo por grupos virtuais. (ETZIONI, Amitai. **La Tercera Vía**. p. 29, 30 e 37).

⁴³⁰ ETZIONI, Amitai. **La Tercera Vía**. p. 29-30.

⁴³¹ ETZIONI, Amitai. **La Tercera Vía**. p. 93.

as relações dentro das comunidades locais as mais aptas ao engajamento social, tornando mais plausível que os indivíduos contribuam com trabalho ou com doações para projetos sociais, como, por exemplo, de pais em relação às escolas dos filhos, de moradores em relação às associações de bairros, de estudantes em relação à população vizinha à escola, de empresários em relação aos consumidores locais.

De outro lado, nesse processo tendente ao aumento de sociabilidade, as novas fontes de tecnologia de informação também podem ter um papel fundamental para canalizar a atuação da sociedade civil. As formas de comunicação e de relacionamento digital podem representar caminhos agregadores e facilitadores das relações de auxílio mútuo e de desenvolvimento da cidadania colaborativa. Sites, aplicativos e redes sociais podem estimular as atividades de voluntariado, trazendo tais relações ao conhecimento público, conectando participantes a redes de solidariedade existentes e facilitando a criação de novas formas organizativas voltadas para a atuação social.

A esse propósito, aliás, recentemente, foi editado o Decreto Federal nº 9.149/17, que instituiu o Programa Nacional de Voluntariado, prevendo a criação de uma “Plataforma Digital”, com o objetivo de promover o voluntariado “por meio da integração e da gestão da demanda e da oferta de atividades voluntárias, além da capacitação para o desenvolvimento dessas atividades”⁴³². Cuida-se de importante expediente virtual a ser implementado para fomentar as atividades solidárias, colocar em contato atores sociais, permitir a convergência de interesses, bem como facilitar a capacitação de agentes. Trata-se apenas de um exemplo a ser estratificado, expandido e aprimorado pela própria sociedade civil, inclusive no âmbito das comunidades locais, a fim de utilizar a tecnologia, que por vezes isola, como um espaço de integração, compartilhamento e sociabilidade⁴³³.

De um modo geral, deve ser reconhecido um significativo potencial para a ampliação de ações voltadas ao voluntariado, ao mutualismo e a outras formas de participação solidária no Brasil. Com uma população de mais de 200 (duzentas)

⁴³² Art. 11. A Plataforma Digital do Voluntariado promoverá o voluntariado por meio da integração e da gestão da demanda e da oferta de atividades voluntárias, além da capacitação para o desenvolvimento dessas atividades.

⁴³³ Tanto no âmbito público quanto privado, são inúmeros os projetos que podem associar novas tecnologias de informação ao fortalecimento da participação social voluntária. Trata-se de um vasto campo de estudo a ser explorado, com potencialidade de direcionar o desenvolvimento tecnológico a projetos de cunho social, a exemplo do movimento chamado de “Tecnologia Social”. A esse respeito, ver: BOFF, Salete Oro; NEURO, José Zambam; FORTES, Vinicius Borges (Orgs.). **Direito e novas tecnologias**. Passo Fundo: IMED, 2011.

milhões de pessoas, e uma cultura de engajamento social e político ainda em desenvolvimento, é possível pensar que, se tais recursos humanos abundantes fossem adequadamente direcionados, poderiam ser obtidos progressos consistentes em termos de inclusão social, de justiça distributiva e também de empoderamento da população, habilitando inúmeros indivíduos a se tornarem sujeitos ativos do processo de transformação social.

Converge-se, nesses termos, para uma perspectiva de “solidarização” da proteção social, valendo-se de uma força social substantiva existente no corpo da sociedade civil, ainda em estado latente, mas com relevante potencial de ação. Rejeitando posturas teóricas que propugnam a simples substitutividade do Estado pela sociedade civil na prestação de serviços sociais, aponta-se para um caminho de complementariedade, de cooperação e de mútua colaboração, em que os deveres constitucionais do Estado convivem, de forma harmônica e agregadora, com a contribuição da sociedade civil na formação de redes de solidariedade tendentes à complementação e ao enriquecimento das políticas sociais.

Uma perspectiva tal que, ao mesmo tempo, tem o condão de confrontar alguns dos aspectos da crise sociológica e cultural pela qual atravessa o projeto de Estado Social na contemporaneidade. É dizer, o estímulo à promoção de redes de solidariedade na base da sociedade civil, como instrumento complementar de atendimento a demandas sociais crescentes, pode se revelar um dos principais caminhos para recobrar um espírito solidário que deu base ideológica à estruturação do Estado de bem-estar. A fim de manter ativo um projeto adequado de desenvolvimento humano, sobretudo neste momento histórico marcado pelo individualismo e pela fluidez das relações humanas, torna-se fundamental revigorar os laços de agregação social tanto do ponto de vista prático quanto simbólico.

Ao fim, são os escopos do desenvolvimento que se veem atendidos. De um lado, por meio do reforço societal à implementação de serviços sociais em diversas áreas, contribuindo para a eliminação de fontes de privação de liberdades e para a ampliação das capacitações das pessoas assistidas. E de outro, por meio da promoção da condição de agente em relação aos atores sociais envolvidos, impulsionando uma postura ativa na mudança de sua realidade e de seu meio sociocultural, com a superação de relações de dependência e de passividade que antagonizam uma noção ampliativa de desenvolvimento humano.

3.2. Perspectivas sociopolíticas: a “democratização” da tutela dos direitos sociais

Buscando avançar na investigação, objetiva-se neste momento abordar o papel da democracia para uma concretização de direitos sociais mais harmônica à noção de desenvolvimento. Pretende-se demonstrar a importância da participação ativa dos indivíduos na política, assim como da garantia de instituições democráticas e do resguardo de valores constitucionais fundamentais, a fim de que se possa promover, de forma simultânea, a implementação efetiva de direitos sociais, a emancipação cidadã e a ampliação das capacitações humanas.

Para estruturar essa proposta, intenta-se, inicialmente, rememorar a abordagem teórica de Sen acerca das relações entre a democracia, os direitos sociais e o desenvolvimento. Na sequência, tenciona-se defender a necessidade de uma democracia participativa, e não apenas representativa, que estimule o engajamento dos indivíduos nos debates públicos, nas decisões políticas e no controle dos seus representantes. E, finalmente, pretende-se formular considerações sobre a relevância de uma democracia constitucional, que proteja suas instituições e seus princípios fundantes mesmo diante de maiorias circunstanciais.

Conduzindo-se nessa linha de abordagem, como ponto de princípio, cumpre reprimir uma premissa fundamental, à luz do pensamento de Sen: a de que a democracia é constitutiva do próprio desenvolvimento, possuindo uma “importância direta para a vida humana associada a capacidades básicas”⁴³⁴. Ora, a participação do indivíduo nas atividades sociais e políticas constitui parte de suas capacitações básicas que o permitem realizar escolhas livres e se autodeterminar, de modo que a ampliação das liberdades democráticas representa um dos fins últimos do desenvolvimento individual e coletivo, possuindo uma relevância imanente. Negar ou limitar direitos políticos implica, em si, a supressão de liberdades importantes para conduzir suas vidas e a exclusão de oportunidades de participar de decisões cruciais sobre assuntos públicos, antagonizando o processo do desenvolvimento⁴³⁵.

Por seu turno, para além de sua importância intrínseca, a democracia possui também um efeito instrumental para o desenvolvimento. A democracia oportuniza às

⁴³⁴ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 175.

⁴³⁵ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 31.

peçoas a possibilidade de reclamarem seus direitos, de chamarem a atenção para suas necessidades gerais e de exigirem a ação pública apropriada⁴³⁶. Respostas governamentais adequadas às carências sociais e econômicas também são reflexos da pressão exercida democraticamente sobre o governo, dependendo, portanto, do livre exercício dos direitos políticos de votar, de criticar, de protestar, de participar, de decidir, etc.⁴³⁷. Daí porque a liberdade política, na forma de disposições democráticas, contribui marcadamente para salvaguardar a liberdade econômica e para promover uma atuação corretiva de governos e de detentores do poder⁴³⁸.

Amartya Sen bem exemplifica essa constatação ao demonstrar empiricamente que uma fome coletiva jamais assolou um país com uma forma democrática de governo, sujeito a eleições regulares, a partidos de oposição e a uma imprensa livre, por mais pobre que este país fosse⁴³⁹. Afinal, governos democráticos, que precisam vencer eleições, enfrentar a crítica partidária e a opinião pública, possuem fortes incentivos políticos para a tomada de providências preventivas oportunas, o que não ocorre com governos autoritários⁴⁴⁰. Fomes coletivas e outras catástrofes econômicas são fenômenos muitas vezes relacionados a regimes unipartidaristas ou ditatoriais, os quais, ao menosprezarem direitos e liberdades democráticas, criam condições para medidas autocráticas geradoras de insegurança econômica⁴⁴¹.

Fala-se, portanto, em um “papel protetor da democracia”⁴⁴². Um papel cuja importância, em situações de estabilidade institucional e progresso econômico, por vezes é ignorado, mas que, sobretudo em momentos de fragilidade política, social e econômica, mostra-se essencial. Segundo Amartya, é justamente diante de crises que a democracia revela com mais força seu mecanismo protetor, prevenindo fomes coletivas, calamidades e outras formas de supressão de liberdades e direitos fundamentais, contribuindo positivamente em relação às causas e às consequências de instabilidades políticas e socioeconômicas⁴⁴³.

De seu turno, segundo Amartya Sen, a democracia também possui um papel construtivo, na medida em que é por meio do diálogo e da crítica que serão

⁴³⁶ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 178.

⁴³⁷ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 178.

⁴³⁸ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. pp. 69 e 180.

⁴³⁹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 30, 69 e 180.

⁴⁴⁰ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 30.

⁴⁴¹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 30.

⁴⁴² SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 212.

⁴⁴³ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 214-215.

construídos os sentidos das liberdades e realizadas as escolhas sobre as necessidades sociais e econômicas⁴⁴⁴. O debate público pode constituir fator determinante para o avanço de políticas públicas, o que é ilustrado pelo autor, exemplificativamente, ao citar o drástico declínio de taxas de fecundidade verificado em alguns estados indianos, resultado da discussão pública construída acerca da temática⁴⁴⁵. Nestes casos, a participação política, favorecendo a emergência de novos valores, teve um papel fundamental para o enfrentamento de problemas sociais, assim como para o próprio cultivo do espírito democrático.

Existe, portanto, uma relação estreita entre democracia, desenvolvimento e direitos sociais. A democracia, ao permitir a participação dos indivíduos nas discussões públicas, nas decisões políticas e no controle dos seus representantes, pressiona os estratos políticos a preservarem direitos e a combaterem formas de exclusão social, permitindo, ainda, uma emancipação dos indivíduos por meio do exercício ativo da cidadania. Adequadamente instrumentalizada, tende a ser um sistema promotor de capacitações humanas e de desenvolvimento.

Contudo, como adverte Amartya Sen, embora a democracia crie um conjunto de oportunidades, isso não significa, por si só, que estas serão adequadamente aproveitadas: “A democracia não serve como um remédio automático para doenças do mesmo modo que o quinino atua na cura da malária”⁴⁴⁶. A eficácia desse modelo, como constitutivo e indutor do desenvolvimento, depende de como ele será exercido, sendo condicionado pelos seus valores e pelas suas prioridades⁴⁴⁷.

Neste ponto, não há dúvida que a democracia foi alçada a um lugar central no campo político durante o século XX, transformando-se, de uma aspiração revolucionária do século XIX, a um regime de governo tendencialmente universalizável⁴⁴⁸. Na assertiva de Zagrebelsky, “a democracia é a ideologia do nosso tempo”⁴⁴⁹. Entretanto, não se trata de um sistema uniforme, comportando inúmeras formas de organização e instrumentalização, as quais podem conduzir a melhores ou a piores resultados em termos de desenvolvimento humano.

⁴⁴⁴ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 180-181.

⁴⁴⁵ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 181.

⁴⁴⁶ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 182.

⁴⁴⁷ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 182 e 186.

⁴⁴⁸ SANTOS, Boaventura de Souza (Org). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39.

⁴⁴⁹ ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. Tradução de Monica de Sanctis Viana. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 35.

Segundo a visão crítica de Boaventura de Souza Santos, a democracia assumiu uma concepção hegemônica ao longo do século XX, a qual prestigiou a ideia de representação política, limitando a participação democrática do cidadão comum, essencialmente, à escolha de seus representantes, aos quais caberia a tomada de todas as decisões⁴⁵⁰. Nessa perspectiva, a representatividade constituiria a única solução possível nas democracias de grande escala, nas quais os agentes eleitos seriam considerados uma representação do eleitorado, supostamente capazes de expressar suas tendências dominantes⁴⁵¹.

Essa compreensão de democracia constituiria, ainda, segundo Boaventura de Souza Santos, uma concepção procedimentalista, que enfoca o arranjo político institucional e o método para a formação de maiorias, sem que isso corresponda a um conjunto preciso de valores⁴⁵². Esse modelo, idealizado por autores clássicos como Kelsen⁴⁵³, Schumpeter⁴⁵⁴ e Bobbio⁴⁵⁵, preocupa-se sobretudo com as “regras do jogo”, ou seja, com as formas e os procedimentos para as decisões coletivas, sem a devida atenção ao conteúdo axiológico que deveria constituir a substância do sistema democrático. Valoriza-se não a materialidade das decisões políticas, mas simplesmente “quem” as toma (o povo por meio de seus representantes) e “como” elas são tomadas (por meio da regra da maioria)⁴⁵⁶.

Estar-se-ia diante de uma noção de democracia formal ou procedimental, *conditio sine qua non* para a existência de uma democracia, mas insuficiente para uma compreensão ampliativa do fenômeno em estudo⁴⁵⁷. Como adverte Boaventura de Souza Santos, paradoxalmente, a prevalência desse regime passou a conviver com a degradação das práticas democráticas, com o aumento do abstencionismo na participação política e com a patologia da representação, em que os cidadãos se consideram cada vez menos representados por aqueles que elegem⁴⁵⁸. A representação, pelo método da tomada de decisões por maioria, passa a não garantir

⁴⁵⁰ SANTOS, Boaventura de Souza (Org). **Democratizar a democracia**. p. 41-43.

⁴⁵¹ SANTOS, Boaventura de Souza (Org). **Democratizar a democracia**. p. 49.

⁴⁵² SANTOS, Boaventura de Souza (Org). **Democratizar a democracia**. p. 49.

⁴⁵³ KELSEN, Hans. **A democracia**. Tradução de Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 1929.

⁴⁵⁴ SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalism, socialism, and democracy**. Nova York; London: Harper & brothers, 1942.

⁴⁵⁵ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: RT, 1986.

⁴⁵⁶ FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. Tradução de Perfecto A. Albáñes, et al. Madrid: Trotta, 2008, p. 77.

⁴⁵⁷ FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. p. 77.

⁴⁵⁸ SANTOS, Boaventura de Souza (Org). **Democratizar a democracia**. p. 42.

que identidades minoritárias tenham expressão adequada no parlamento, assim como passa a dificultar a prestação de contas e o controle adequado da atuação política⁴⁵⁹.

No cenário estreito de uma democracia meramente formal, há um crescente distanciamento entre representantes e representados, tornando-se essa relação incapaz de canalizar politicamente as demandas de uma sociedade tão plural e complexa como a atual. Presencia-se, ainda, conforme registro de Luis Alberto Warat, uma “usurpação retórica da regra da maioria”, quando minorias detentoras de real poder utilizam a ideia de maioria para conferir uma aparência de autonomia a decisões coletivas heterônomas⁴⁶⁰. A noção de maioria converte-se em uma ficção e em uma forma de dominação, ao mesmo tempo em que “se anula o espaço político onde elas poderiam emergir e consolidar-se”⁴⁶¹.

É em contraposição a essa perspectiva restritiva que muitos autores propõem uma nova compreensão da democracia, propugnando que esta se realize não apenas no âmbito das estruturas governamentais e institucionais, mas também no campo da organização da sociedade e da relação entre a sociedade e o Estado⁴⁶². A título de exemplo, pela sua relevância, cabe uma breve referência à teoria de Jürgen Habermas, que expande a noção de procedimentalismo para incorporar a exigência de uma participação societal de base⁴⁶³. Habermas defende um princípio de deliberação amplo, fundado na pluralidade de formas de vida das sociedades contemporâneas, sustentando que a legitimidade dos processos legislativos democráticos está condicionada à participação e ao assentimento de atores sociais nos processos de discussão e de deliberação racionais.

Outro teórico determinante para essa mudança de perspectiva é Claude Lefort, que compreende a democracia não apenas como um regime político ou uma engenharia institucional, mas também como uma forma de sociedade política⁴⁶⁴. Para o autor, a democracia é uma construção social histórica, que incorpora a pluralidade, a divisão e o conflito como elementos constitutivos e legitimadores da política, movimentando-se continuamente em prol da efetivação de direitos e liberdades. Sua

⁴⁵⁹ SANTOS, Boaventura de Souza (Org). **Democratizar a democracia**. p. 49-50.

⁴⁶⁰ WARAT, Luis Alberto. **Introdução geral ao direito. Vol. III**. O direito não estudado pela teoria jurídica moderna. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997, p. 103.

⁴⁶¹ WARAT, Luis Alberto. **Introdução geral ao direito. Vol. III**. pp. 108 e 112.

⁴⁶² SANTOS, Boaventura de Souza (Org). **Democratizar a democracia**. p. 50 e ss.

⁴⁶³ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, volume I. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

⁴⁶⁴ LEFORT, Claude. **A invenção democrática**: os limites da dominação totalitária. Tradução de Isabel Loureiro e Maria Leonor Loureiro. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

preservação depende, assim, de um horizonte inclusivo, plural e dialógico de participação popular democrática, opondo-se a uma pretensão institucional de unificação de ideias em torno de concepções totalizantes.

A toda evidência, a partir desses referenciais, não se pretende defender a adoção de uma espécie de democracia direta, em moldes atenienses, de forma a que todos os cidadãos pudessem se reunir em praças e participar diretamente de todas as decisões políticas. Busca-se, antes, reconhecer as insuficiências de um modelo político meramente representativo, pautado por um procedimentalismo elitista e encerrado no exercício de poder por determinadas pessoas ou grupos, com interesses particularizados e dissonantes das pretensões dos indivíduos verdadeiramente detentores e destinatários do poder político.

Na visão de Boaventura de Souza Santos, torna-se necessário, pois, pensar em outras experiências de participação política, que não restrinjam o político a uma dimensão do Estado, mas a ampliem para um espaço de cidadania redefinido e ampliado⁴⁶⁵. Na expressão do filósofo: “A renovação da teoria democrática assenta-se, antes de mais, na formulação de critérios democráticos de participação política que não confinem esta ao acto de votar”, implicando, pois, “uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa”⁴⁶⁶. Impõe-se uma ideia de repolitização da prática social, alargando e aprofundando o campo político em todos os espaços estruturais de interação social (o espaço da cidadania, o espaço doméstico, o espaço da produção e o espaço mundial)⁴⁶⁷.

É justamente por meio da ampliação dos espaços de participação democrática no corpo da sociedade que se mostrará possível conferir maior efetividade aos direitos sociais, de forma conciliada com a promoção do desenvolvimento individual e coletivo. A abertura das esferas institucionais responsáveis pela tutela desses direitos, com uma autêntica democratização do processo de planejamento, de elaboração, de acompanhamento e de controle de políticas públicas sociais, pode propiciar um maior alinhamento às reais necessidades e particularidades dos envolvidos, mantendo de forma contínua uma necessária pressão social sobre as instâncias de decisão e de realização de direitos.

⁴⁶⁵ SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2001, p. 233.

⁴⁶⁶ SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice**. p. 233.

⁴⁶⁷ SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice**. p. 233.

A proposta consiste em imaginar formas práticas de transformar as relações de poder existentes no corpo da sociedade em uma autoridade partilhada, criando “novas oportunidades para o exercício de novas formas de democracia e de cidadania”⁴⁶⁸. A sociedade civil que pode organizar redes de solidariedade para a prática voluntária e comunitária também pode construir espaços de cidadania para participar de debates políticos, para pressionar governantes e para fiscalizar as maiorias parlamentares. Afinal, como sugere Warat, a democracia também se caracteriza por ser uma esfera social de autonomia e de resistência contra a vontade da política institucionalizada, pressupondo a criação de espaços para além dos limites dos poderes estabelecidos⁴⁶⁹.

Nesse norte, devem ser inovados, ampliados e aprimorados os instrumentos de fomento à intervenção direta dos cidadãos nas esferas institucionais. A propósito, registra-se o necessário aperfeiçoamento dos mecanismos participativos que já se encontram positivados no ordenamento jurídico brasileiro, a exemplo do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, da ação popular, das audiências e consultas públicas, do orçamento participativo, da legislação de acesso à informação, das figuras correlatas ao *ombudsman* e do instituto do *amicus curiae*.

Para além disso, devem ser pensados novos instrumentos de fomento à participação política da sociedade civil. As alternativas perpassam pela ampliação de espaços de debate, de decisão e de controle. E isso não apenas em relação a ambientes físicos, mas também virtuais, por meio do auxílio das novas tecnologias, amadurecendo seu potencial de interação – ainda pouco explorado e por vezes incorretamente utilizado – para a criação de uma esfera pública virtual de diálogo, de deliberação e de fiscalização, em respeito ao espírito democrático. Um processo tal que perpassa também pela democratização da informação, pressupondo não apenas o compartilhamento de dados sobre a gestão pública, mas também a simplificação destes, tornando-os mais abertos, inteligíveis e operacionais ao grande público.

Ademais, as proposições também devem estar atentas à noção de “poder local”. O espaço local, na esfera dos municípios e das comunidades, é uma área privilegiada para o exercício da democracia ativa, facilitando a coparticipação dos indivíduos nos processos decisórios e nas relações de controle dos representantes⁴⁷⁰.

⁴⁶⁸ SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice**. p. 233.

⁴⁶⁹ WARAT, Luis Alberto. **Introdução geral ao direito**. Vol. III. pp. 99-100 e 104.

⁴⁷⁰ SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI**. p. 199-200.

Na expressão de Janaína Santin: “por estar o Município mais próximo ao cidadão, facilita-se o controle direto da cidadania sobre os atos de seus gestores públicos, assim como a participação da sociedade civil, tanto individual quanto coletiva, nas decisões sobre as políticas públicas”⁴⁷¹. Daí a necessidade crescente de descentralização do poder político, aproximando as pessoas das esferas públicas de diálogo, de deliberação e de fiscalização, em estruturas menos centralizadas e mais horizontalizadas⁴⁷².

Destaca-se aqui uma associação com a abordagem do tópico precedente, evidenciando-se uma relação direta entre o desenvolvimento de redes de solidariedade social, por meio da participação ativa de indivíduos na complementação de serviços sociais, e um maior engajamento político-democrático das comunidades locais em torno dos debates públicos, das decisões políticas e do controle dos seus representantes. São propostas distintas, mas interconectadas, que se retroalimentam e atendem a um objetivo comum: ampliar o nível de proteção social coletivo e, ao mesmo tempo, permitir o envolvimento proativo dos indivíduos nesse processo, retirando-os de uma situação de passividade frente à esfera política, e tornando-os agentes do desenvolvimento social e da sua própria emancipação.

Nesse processo, também assume uma importância fulcral a construção de modelos de ensino capazes de estimular o fortalecimento da cidadania e o engajamento social e político. Fala-se, nessa linha, em uma “reeducação visando à cidadania”, destacando-se uma aprendizagem emancipadora direcionada à valorização do ser humano e à construção da solidariedade⁴⁷³. Especialmente na experiência brasileira, ainda marcada por uma educação de memorização e de ficção, é premente a construção de um ensino que, para além de promover maior qualidade às matérias técnicas, desenvolva a consciência crítica, o diálogo, a responsabilidade social e a experiência democrática⁴⁷⁴.

É adotando essa linha de raciocínio que Edgar Morin propõe uma reforma que direcione o ensino a uma vida plena, que associe a racionalidade a aspectos de afetividade, de amor e de solidariedade, preparando os indivíduos para uma efetiva

⁴⁷¹ SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI**. p. 163.

⁴⁷² DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 31.

⁴⁷³ SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI**. p. 21.

⁴⁷⁴ FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 22 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996, p. 70 e 95.

compreensão humana, a partir de um conhecimento transdisciplinar complexo⁴⁷⁵. Um direcionamento tal da educação pode “despertar as aspirações e o sentido da responsabilidade inata em cada um de nós, pode fazer renascer o sentimento de solidariedade, mais explícito em alguns, mas que existe potencialmente em qualquer ser humano”⁴⁷⁶.

O desafio aqui se relaciona novamente à categoria seniana da “condição de agente”. Torna-se necessário estimular a formação educacional e cultural de um sujeito social ativo e integrado, com autonomia para definir suas escolhas e seu destino e, ao mesmo tempo, com capacidade para interferir positivamente no ambiente onde se encontra⁴⁷⁷. Somente capacitando o indivíduo para realizar escolhas e dotando-o de condições para implementá-las, é possível pensar em um sujeito com aptidão para influenciar o seu meio sociocultural, participando da vida social e política e contribuindo de forma responsável para a promoção do desenvolvimento.

Neste ponto da exposição, cabe uma nova advertência de viés reflexivo: a defesa de uma concepção de democracia plural e dialógica, com a participação substantiva dos indivíduos nas instâncias políticas, não pode conduzir a uma concepção acrítica e irrestrita de poder popular. Rejeita-se aqui a divinização da voz do povo e a condução da política à sorte dos “ventos” da opinião pública, entendendo-se que a participação política de base deve ocorrer em respeito a certos balizamentos, sob pena de comprometer os próprios valores democráticos protegidos.

Na abordagem crítica de Gustavo Zagrebelsky, a idolatria da opinião pública – que por vezes se revela emotiva, reativa, massificada, instável e manobrável – pode permitir o uso instrumental da democracia por setores dominantes⁴⁷⁸. Na perspicaz analogia de Zagrebelsky acerca dos Evangelhos⁴⁷⁹, tal qual o conselho aristocrático do Sinédrio (que desejava impor seu dogma religioso) e Pilatos (que desejava manter seu poder político) teriam feito uso das vozes manobráveis da multidão para justificar

⁴⁷⁵ MORIN, Edgar. **Ensinar a viver**: manifesto para mudar a educação. Porto Alegre: Sulina, 2015, p. 35-37.

⁴⁷⁶ MORIN, Edgar. **Ensinar a viver**: manifesto para mudar a educação. p. 134.

⁴⁷⁷ ZAMBAM, Neuro José. **Amartya Sen**: liberdade, justiça e desenvolvimento sustentável. Passo Fundo, IMED, 2012, p. 66.

⁴⁷⁸ ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. p. 33.

⁴⁷⁹ Conforme esclarece na obra “A crucificação e a democracia”, Zagrebelsky não aborda os Evangelhos com viés histórico, literário, moral ou teológico, mas como paradigma revelador do espírito humano. Busca se valer dos eventos narrados independentemente da fé cristã e da questão da veracidade. ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. p. 41-43.

a crucificação de Jesus – utilizando o povo não como “protagonista”, mas como uma “peça do tabuleiro” –, governos podem se valer dos impulsos populares como simples meios para fazer prevalecer a sua verdade autocrática ou o seu projeto de poder⁴⁸⁰.

Para Zagrebelsky, particularmente, a legitimação da democracia pressupõe justamente reconhecer que a voz popular é falível, e que essa limitação é comum a todos⁴⁸¹. Somente ao reconhecer essa falibilidade comum seria possível evoluir para a ideia de uma “democracia crítica”⁴⁸², autolimitada e responsável, que contrasta com o dogmatismo e com o oportunismo do poder. Abre-se caminho, assim, para uma democracia que trabalha com o “espírito de possibilidade”, autocrítica, reflexiva e aberta a mudanças, “desconfiada de si mesma, sempre pronta a reconhecer os próprios erros, a colocar-se em jogo, a recomeçar desde o início”⁴⁸³.

Segundo o autor, a fim de evitar o uso instrumental da voz do povo, torna-se imprescindível o fortalecimento das instituições político-democráticas, cujo papel é essencial “para que as energias individuais se encaminhem a uma direção construtiva, não se esterilizem em gestos demonstrativos, ocasionais e irracionais e, acima de tudo, não se sujeitem aos que querem manipulá-las para fins próprios”⁴⁸⁴. A democracia pressupõe conflito, crítica e tensão, buscando uma convivência dialógica entre uma pluralidade de ideias, ideologias e de atores envolvidos. Ora, são justamente as instituições que têm condições de articular essas tensões, evitando sua deformação e sua autofagia, e buscando canalizá-las para objetivos comuns. Afinal, como registra Rosanvallon, “o ideal democrático não consiste em negar ou ocultar conflitos, a pretexto de improvável ‘consenso’, mas em torná-los produtivos e construtivos”⁴⁸⁵.

Inversamente, a pretensão de desinstitucionalização da política, buscando, por exemplo, negar o papel dos partidos políticos, eliminar o debate parlamentar em favor da opinião pública, ou mitigar a função de órgãos de controle, compromete valores fundamentais à democracia. Conforme registra Zagrebelsky, de um lado, o enfraquecimento de instituições pode levar à degradação das tensões plurais imanentes à democracia, de modo a transmutá-las em conflitos destrutivos, visando à

⁴⁸⁰ ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. p. 111.

⁴⁸¹ ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. p. 135-138.

⁴⁸² ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. p. 131-133.

⁴⁸³ ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. p. 131-133.

⁴⁸⁴ ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. p. 145.

⁴⁸⁵ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. pp. 95-96.

exclusão ou à aniquilação do adversário, que passa a ser tratado como “inimigo”⁴⁸⁶. E de outro lado, segundo o autor, pode dar ensejo a uma progressiva massificação das ideias e debates, em uma ficção de unidade, abrindo caminho para “um controle monopolístico das opiniões políticas”⁴⁸⁷.

De modo que, ainda que se reconheça a atual crise pela qual passam algumas das instituições políticas, como é o caso dos partidos políticos, o seu simples menoscabo somente tende a enfraquecer a democracia. Evidentemente, devem ser pensadas maneiras de aperfeiçoar as instituições políticas existentes, assim como de desenvolver “outras formas de integração social para fins políticos”⁴⁸⁸. Contudo, em qualquer caso, tal processo não poderá abrir mão da defesa dos procedimentos institucionais, de suas garantias, de suas distintas funções – envolvendo funções de proposição, de crítica, de decisão, de contradecisão e de controle – e de seu equilíbrio⁴⁸⁹. As instituições consubstanciam, pois, um dos cerne da sobrevivência e da qualificação do sistema democrático⁴⁹⁰.

Torna-se essencial, portanto, preservar a democracia contra os excessos da própria soberania popular, a qual não pode ser absoluta, sob pena de comprometer a sobrevivência dos próprios valores democráticos. A esse respeito, aliás, Comparato lembra que o uso instrumental da soberania popular, vista como um poder supremo e incontrastável, sem limites, já levou aos extremos do totalitarismo político no século passado. No seu registro, “a maioria do povo é capaz de esmagar ‘democraticamente’ a minoria, em nome do interesse nacional”, assim como “a minoria, detentora do poder de controle social, pode se utilizar periodicamente do voto majoritário popular, para legitimar todas as exclusões sociais, em nome da democracia”⁴⁹¹.

⁴⁸⁶ OST, François. **O tempo do direito**. Tradução de Maria Fernanda Oliveira. Lisboa: Instituto Piaget, 1999, p. 334.

⁴⁸⁷ ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. p. 148-149.

⁴⁸⁸ ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. p. 144-145.

⁴⁸⁹ ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. p. 148.

⁴⁹⁰ A respeito da relevância das instituições para a democracia, aliás, cabe breve referência à tese formulada por Acemoglu e Robinson no sentido de que o desenvolvimento de uma nação está diretamente relacionado à qualidade de sua democracia e, especificamente, à qualidade de suas instituições. O progresso democrático e econômico das nações, segundo os autores, é diretamente determinado pela existência de instituições políticas inclusivas, assim consideradas aquelas que promovem o pluralismo e a segurança política, buscando atender não apenas a interesses de uma elite concentradora de riquezas e de poder, garantindo, ainda, a segurança jurídica e pública, a defesa de direitos, a proteção de indivíduos em face exploração e da miséria. (ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por Que As Nações Fracassam: As Origens do Poder, Prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012).

⁴⁹¹ COMPARATO, Fábio Konder. In: MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. Tradução Peter Naumann. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 27.

Nessa linha, para além das instituições, a proteção da democracia perpassa pela defesa de princípios e de direitos substantivos que fundamentam o sistema democrático. Existem, de fato, conteúdos normativos mínimos que não podem ser subjugados em uma democracia, nem mesmo pela manifestação popular de base, ou pelas próprias instituições políticas, a pretexto do exercício da sua soberania. Defender a democracia significa, assim, defender seus valores, mesmo que isso signifique contrariar uma pretensa “voz do povo”.

Seguindo essa orientação, sob uma perspectiva temporal, François Ost adverte que a vontade do corpo eleitoral do momento não pode suplantar valores fundantes de uma democracia com validade transtemporal⁴⁹². Os princípios fundamentais da Constituição, que conferem estrutura básica ao funcionamento da própria democracia, assim como aqueles que reconhecem direitos humanos, devem ser salvaguardados contra as urgências das maiorias⁴⁹³. Não se trata de defender uma “imutabilidade radical” da Constituição, a qual deve evoluir na trajetória do tempo para não se tornar letra morta, mas se trata de reconhecer princípios fundantes que, como a “alma do regime”, devem perdurar no tempo, inclusive em respeito às futuras gerações, em uma concepção transtemporal da soberania popular⁴⁹⁴.

Nesse aspecto, cumpre rememorar a analogia construída por Jonh Elster a partir do episódio mitológico de Ulisses e das sereias na Odisseia de Homero⁴⁹⁵. No conto, Ulisses, antevendo o perigo mortal do canto das sereias, em um momento prévio de racionalidade, ordena que seus marinheiros coloquem cera nos ouvidos e que o amarrem ao mastro do navio, evitando que, por ocasião do encontro, viessem a ceder ao encantamento daqueles seres mitológicos⁴⁹⁶. A analogia é relacionada às Constituições, que estabelecem dispositivos de pré-compromisso e de autorrestrrição para se protegerem diante de momentos de instabilidades sociais e institucionais⁴⁹⁷. Tal qual Ulisses prende-se ao mastro do barco para não vir a ceder ao canto das sereias, o Constituinte deveria colocar amarras em torno dos princípios fundamentais, autolimitando-se a fim de não sucumbir a apelos de maiorias circunstanciais⁴⁹⁸.

⁴⁹² OST, François. **O tempo do direito**. pp. 260-263.

⁴⁹³ OST, François. **O tempo do direito**. p. 263-266.

⁴⁹⁴ OST, François. **O tempo do direito**. pp. 272-281.

⁴⁹⁵ HOMERO. **Odisséia**. Tradução de Manoel Odorico Mendes. São Paulo: Atena Editora, 2009. Disponível em <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/odisseiap.pdf>. Acesso em 23 set. 2018.

⁴⁹⁶ HOMERO. **Odisséia**. p. 133 e ss.

⁴⁹⁷ ELSTER, Jon. **Ulisses liberto**: estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições. Tradução de Cláudia Sant’Ana Martins. São Paulo: Unesp, 2010.

⁴⁹⁸ OST, François. **O tempo do direito**. pp. 265-266.

De forma alinhada a esta visão, mas sob uma perspectiva jurídica, Luigi Ferrajoli fala na promoção de uma “democracia constitucional”, para além de uma democracia formal, defendendo a preservação de valores mínimos constitucionais que estariam fora da margem decisória das maiorias políticas⁴⁹⁹. Ferrajoli rejeita uma democracia “públicitária”, em que o consenso de uma maioria legitimada teria força suficiente para suplantar as próprias garantias da democracia, representadas pelos sistemas de mediação, de limites, de pesos e contrapesos e de controles que formam a substância de uma Constituição⁵⁰⁰.

Segundo Ferrajoli, uma democracia não é apenas um regime marcado pelo voto e pela participação popular; é, antes, um sistema complexo de separação e equilíbrio de poderes, de limites de forma e de substância, de garantias de direitos fundamentais, de técnicas e controle e de reparação contra suas violações⁵⁰¹. Um sistema no qual as decisões de governo não podem suprimir certas conquistas civilizatórias, tornando intocáveis direitos fundamentais nucleares que compõem a chamada “esfera do indecível”⁵⁰². A consolidação de uma autêntica democracia constitucional pressupõe, assim, o respeito a essa esfera intangível, a qual impõe uma obrigação negativa aos legitimados para o poder, vedando a que estes suprimam liberdades, direitos políticos, garantias de divisão de poderes e de pluralismo político, etc., assim como uma obrigação positiva em relação à necessária implementação dos direitos fundamentais sociais⁵⁰³.

Daí a substancialidade da democracia, que exige, além de uma dimensão formal (de formas e de procedimentos para o exercício da soberania popular), uma dimensão substancial, de conteúdo, estabelecendo obrigações plurais a fim de que a política, o mercado e a sociedade civil respeitem conteúdos mínimos de direitos e atuem positivamente na efetivação de prestações sociais⁵⁰⁴. A conclusão não pode ser outra senão a de que, sem o respeito aos direitos fundamentais estabelecidos constitucionalmente, aí incluídos os direitos sociais, derrui-se a própria caracterização do regime democrático.

⁴⁹⁹ FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. p. 25-41, p. 42-59 e p. 102-109.

⁵⁰⁰ FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. p. 25.

⁵⁰¹ FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. p. 27.

⁵⁰² FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. p. 27.

⁵⁰³ FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. p. 103.

⁵⁰⁴ FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. pp. 77-78.

Recai-se aqui, novamente, na relação de reciprocidade entre democracia, direitos sociais e desenvolvimento. De um lado, a tutela efetiva dos direitos sociais contribui sobremaneira para o fortalecimento da democracia, na medida em que propicia uma base social, econômica e cultural imprescindível para o aprofundamento da cidadania. Sem que seja viabilizado um conjunto capacitário básico aos cidadãos, por meio de direitos sociais, permitindo o desenvolvimento físico, intelectual e socioeconômico dos sujeitos políticos, não se mostra possível pensar na qualificação da democracia. Afinal, um quadro de carência de prestações sociais – em que persiste a fome, o abandono material, a desigualdade, a precariedade da educação, a carência de serviços de saúde e de saneamento – compromete a participação popular, empobrece o debate público, arrefece o controle dos representantes, estimula movimentos populistas e abre brechas para a corruptividade do sistema eleitoral.

De outro lado, é a democratização dos processos de implementação de direitos sociais que contribui para sua maior efetividade e para a promoção conciliativa do desenvolvimento. Com efeito, a ampliação das liberdades democráticas – por meio da maior participação popular, do fortalecimento das instituições e da proteção de valores democráticos – revela-se essencial para viabilizar o exercício de pressão e de controle sobre as esferas institucionais, para alinhar as políticas públicas aos fins de interesse coletivo, para aprimorar os programas estatais em atenção às particularidades sociais, bem como para estimular a emancipação dos indivíduos, convertendo-os em autênticos agentes políticos de mudança. Uma concretização mais adequada dos direitos sociais, de forma conciliada com o desenvolvimento, pressupõe a qualificação do sistema democrático, tornando-o mais aberto à participação dos indivíduos e, ao mesmo tempo, mais comprometido com instituições e valores democráticos.

O desafio que se coloca é justamente conciliar os elementos acima destacados para a democratização da tutela dos direitos sociais: uma maior participação política cidadã, o fortalecimento das instituições políticas e o respeito a conteúdos mínimos de proteção a direitos fundamentais. Fomentar o engajamento político dos indivíduos, ampliando espaços plurais de debate, de decisão e de controle popular, mas mediando essa interferência social por instituições políticas sólidas, com respeito a normas jurídicas essenciais ao projeto democrático. Permitir a abertura do sistema político a uma voz popular autônoma, mas resguardando sobretudo as bases estruturais desse mesmo sistema aberto, a fim de canalizar adequadamente as tensões e os conflitos a ele inerentes.

3.3. Perspectivas político-administrativas: a “eficientização” da administração dos direitos sociais

Após voltar a atenção para perspectivas de concretização dos direitos sociais relacionadas à solidariedade social e à democracia, passa-se a avaliar o papel da eficiência para uma proposta de tutela conciliada ao desenvolvimento. Intenta-se demonstrar, neste momento, que a adequada implementação de direitos sociais na realidade brasileira, assim como a preservação de um projeto institucional social de longo prazo dependem justamente de uma maior eficiência nas estruturas administrativas do Estado.

Para organizar a abordagem, pretende-se, inicialmente, analisar aspectos da problemática da ineficiência na implementação de políticas públicas em áreas sociais, para, a partir disso, reconhecer a noção de eficiência como uma das chaves para o enfrentamento da inefetividade e da deslegitimação dos direitos sociais. Em seguida, dispõe-se a sugerir algumas propostas gerais para o aprimoramento da administração dos direitos sociais, em consonância com a visão de desenvolvimento encampada neste estudo.

Como ponto de partida para a análise, cumpre reconhecer que, no Brasil, o gasto público para a implementação de direitos sociais não é tão escasso como a realidade pode sugerir. Conforme evidencia estudo da Secretaria do Tesouro Nacional, houve um aumento substancial dos gastos sociais federais ao longo do tempo, passando de 431 bilhões de reais em 2002 (a preços de dezembro de 2015) para 1,038 trilhões de reais em 2015, representando, neste último ano, o percentual de 67,5% do total de despesas da União⁵⁰⁵. Em termos comparativos com o Produto Interno Bruto, o gasto social da União alcançou em 2015 cerca de 15,7% do PIB⁵⁰⁶.

⁵⁰⁵ Por gasto social, o estudo considerou aquele destinado a atender os mais vulneráveis economicamente e a proporcionar oportunidades sociais, envolvendo as áreas de assistência social, educação e cultura, trabalho e emprego, saneamento básico e habitação, organização agrária, previdência social e saúde. BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Gasto social do Governo Central: 2002 a 2015**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em 12 out. 2018.

⁵⁰⁶ Segundo o estudo, os gastos sociais passariam para 17,5% do PIB se incluídos gastos tributários, assim considerados aqueles “gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais”. Envolve a redução da arrecadação potencial e o aumento da disponibilidade econômica do contribuinte. BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Gasto social do Governo Central: 2002 a 2015**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em 12 out. 2018.

Saliente-se que o estudo levou em conta apenas dados colhidos em âmbito federal. Assim, se acrescentados os recursos executados no âmbito dos Estados e dos Municípios, a proporção dos gastos sociais totais pode aproximar-se do percentual de 25% do PIB⁵⁰⁷. Este patamar de recursos, na faixa de 25% do PIB, também é confirmado nos estudos de Amartya Sen⁵⁰⁸. Trata-se de percentual significativamente superior ao de países da Ásia emergente (cerca de 5% do PIB) e da América Latina emergente (cerca de 12,5% do PIB), e não tão distante de países europeus da Zona do Euro (cerca de 30% do PIB)⁵⁰⁹.

Não se pretende debater a questão da necessidade, ou não, de ampliação de despesas públicas em áreas sociais. O que se pretende sustentar é que ainda há um déficit nos resultados decorrentes da aplicação dos recursos, demonstrando-se uma dissonância entre o volume de gastos destinados a essas áreas e os impactos insatisfatórios alcançados na mudança do quadro social existente. Embora se deva reconhecer a melhoria de diversos indicadores sociais em decorrência do incremento orçamentário ao longo do tempo⁵¹⁰, afirma-se que a realidade social brasileira poderia ter alcançado transformações muito mais contundentes dado o volume relevante de recursos aplicados.

Um relevante retrato dessa insuficiência de resultados é apresentado anualmente pelo Tribunal de Contas da União por meio do “Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP)⁵¹¹. O documento realiza a síntese da avaliação de programas auditados pelo Tribunal, apontando a cada ano inúmeros problemas de eficiência na aplicação de recursos públicos, em termos de planejamento, de coordenação, de gestão orçamentária, de monitoramento e de gestão de risco.

⁵⁰⁷ HIROMOTO, Martha Hanae. **Uma análise do efeito do gasto social dos governos federal, estadual e municipal sobre a pobreza no Brasil: 1987-2009**. Dissertação de Mestrado. Departamento de Economia Aplicada da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”. Piracicaba, 2013.

⁵⁰⁸ DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. **Glória incerta: A Índia e suas contradições**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes e Laila Coutinho. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 89.

⁵⁰⁹ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Gasto social do Governo Central: 2002 a 2015**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em 12 out. 2018.

⁵¹⁰ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Gasto social do Governo Central: 2002 a 2015**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em 12 out. 2018.

⁵¹¹ O Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP) é elaborado com o objetivo de oferecer subsídios para o processo legislativo de alocação orçamentária e seus desdobramentos, decorrendo do dever legal estabelecido no art. 123 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2018, que confere ao Tribunal de Contas da União (TCU) a responsabilidade de enviar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional um quadro resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas, para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

O Relatório publicado no ano de 2017 identificou falhas no planejamento e na formulação de políticas públicas em 31% (trinta e um por cento) dos programas auditados, envolvendo carências em relação à formulação de planos estratégicos, à definição de prioridades e à padronização das ações governamentais. Insuficiências na coordenação e na articulação de ações também estavam presentes em 14% (quatorze por cento) dos casos, acarretando fragmentação, redundância ou mesmo sobreposição entre as diversas políticas públicas. Revelou-se, ainda, em 13% (treze por cento) das auditorias realizadas, a inadequação da governança financeiro-orçamentária e da gestão de risco, incluindo a reprodução incrementalista e simplificadora de orçamentos, a carência de instâncias de monitoramento orçamentário e a impropriedade da identificação e da prevenção de riscos. Ainda, em 11% (onze por cento) das situações, ficou evidenciada a precariedade de mecanismos de monitoramento e de avaliação de resultados, comprometendo o alcance dos objetivos definidos. Ao fim, registraram-se outras deficiências em relação às competências profissionais dos agentes públicos (em 8% dos casos), à gestão de soluções tecnológicas (em 7% dos casos), à regulamentação (em 2% dos casos) e à transparência (em 1% dos casos)⁵¹².

O Relatório do Tribunal de Contas analisou, ainda, a relação de retorno entre a arrecadação tributária e o bem-estar à população, correlacionando a evolução da carga tributária brasileira (que alcançou cerca de 33% do PIB em 2015, conforme dados do Banco Mundial) com a evolução do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano (0,754 em 2015, conforme dados da ONU)⁵¹³. Como resultado, o Tribunal apurou que o Brasil apresentou no exercício de 2015 a pior razão entre o IDH e a carga tributária entre os países do Mercosul, resultado que se repetiu na comparação com países membros da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico⁵¹⁴. A situação brasileira contrasta com a do Chile, por exemplo, que, com uma carga tributária relativamente baixa e estável ao longo do tempo (pouco mais de 20% do PIB), obteve o melhor IDH entre os países do Mercosul (IDH de 0,832 em 2015, conforme dados da ONU)⁵¹⁵.

⁵¹² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de políticas e programas de governo. 2017**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-de-politicas-e-programas-de-governo-2017.htm>. Acesso em: 12 out. 2018.

⁵¹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de políticas e programas de governo. 2017**.

⁵¹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de políticas e programas de governo. 2017**.

⁵¹⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de políticas e programas de governo. 2017**.

A relação desproporcional entre a arrecadação e os resultados sociais obtidos também é confirmada por outros estudos, como o realizado pelo Senado Federal na avaliação da funcionalidade do Sistema Tributário Nacional⁵¹⁶. O grupo de trabalho responsável pelo estudo apontou que a carga tributária brasileira se encontra apenas um pouco abaixo da média dos países membros da OCDE, revelando-se bastante acima da média de outras economias emergentes⁵¹⁷. E nada obstante a arrecadação significativa, possui um padrão de desenvolvimento humano bastante inferior aos demais países da OCDE, em termos de avaliação de IDH⁵¹⁸. Característica que estaria associada, segundo o documento, a uma disfunção do próprio sistema tributário, em um regime retratado como “complexo, regressivo, anticompetitivo, antiemprego, responsável por desequilíbrios federativos e, principalmente, obsoleto”⁵¹⁹.

Na constatação de Moreira Neto, parte significativa dos recursos públicos são consumidos pela ineficiência da Administração Pública, determinadas pelo desperdício, pela corrupção e pela inércia⁵²⁰. Utilizando dados do ano de 2006, o autor afirma que a ineficiência e a corrupção implicariam perdas de cerca de 234 bilhões de reais por ano, o equivalente, em números relativos, a 32% da arrecadação de tributos no país⁵²¹. Montante este suficiente, por exemplo, conforme o administrativista, para cobrir os crescentes déficits da previdência, construir 13 (treze) milhões de moradias populares, abrir 19,5 milhões de novas salas de aula, além de universalizar o sistema de água canalizada e esgoto tratado⁵²².

Conforme assinalado, a ineficiência principia pela arrecadação tributária e se reproduz nas diversas fases de planejamento, de formulação, de articulação, de

⁵¹⁶ O relatório é resultado da competência constitucional atribuída ao Senado Federal de proceder a uma avaliação periódica da funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, nos termos do art. 52, inciso XV, da Constituição Federal/1988. BRASIL. Senado Federal. **Relatório do grupo de trabalho destinado a avaliar a funcionalidade do sistema tributário nacional - 2017**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7229607&disposition=inline>. Acesso em: 12 out. 2018.

⁵¹⁷ BRASIL. Senado Federal. **Relatório do grupo de trabalho destinado a avaliar a funcionalidade do sistema tributário nacional - 2017**. pp. 5-6.

⁵¹⁸ BRASIL. Senado Federal. **Relatório do grupo de trabalho destinado a avaliar a funcionalidade do sistema tributário nacional - 2017**. p. 6.

⁵¹⁹ BRASIL. Senado Federal. **Relatório do grupo de trabalho destinado a avaliar a funcionalidade do sistema tributário nacional - 2017**. pp. 6-7 e 10.

⁵²⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos horizontes para o direito administrativo pelo controle das políticas públicas: ecos de um congresso: a próxima missão. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado**, Rio de Janeiro, v. 62, p. 56-63, 2007, p. 58. Disponível em <https://www.pge.rj.gov.br>. Acesso em 12 out. 2018.

⁵²¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos horizontes para o direito administrativo pelo controle das políticas públicas. pp. 58-59.

⁵²² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos horizontes para o direito administrativo pelo controle das políticas públicas. p. 59.

execução, de monitoramento e de correção das políticas públicas. Inúmeros programas e ações direcionados à concretização de direitos sociais são afetados pela carência de coordenação estratégica multissetoriais e de longo prazo, por uma deficiente gestão e governança orçamentária, pela insuficiência de mecanismos de acompanhamento das políticas públicas, assim como por uma inadequada gestão de risco. São falhas em mecanismos gerenciais para a viabilização de políticas públicas, as quais geram desperdício de recursos, comprometimento de resultados e baixa qualidade dos serviços à população⁵²³.

De outro lado, parte substancial dos recursos públicos acaba permanecendo retida na máquina burocrática estatal, ao invés de ser direcionada aos “fins” sociais almejados, o que é impactado pela influência corporativista de alguns setores do funcionalismo público, voltados à preservação de estruturas e à manutenção de privilégios⁵²⁴. O corporativismo – que pode ser relacionado à defesa de interesses de pessoas e de grupos específicos como se fossem interesses coletivos de uma nação⁵²⁵ – ainda constitui, no setor público brasileiro, relevante obstáculo à superação de tratamentos díspares, de excrescências remuneratórias e de vantagens incompatíveis com a busca do interesse público. Um quadro tal que muitas vezes é associado à baixa qualificação e à desmotivação de alguns setores, assim como à carência de sistemas efetivos de avaliação, de incentivo e de obtenção de resultados⁵²⁶.

Registra-se, ainda, a complexidade do regime remuneratório do funcionalismo público, que confere margem para uma judicialização exacerbada, contribuindo para um número crescente de demandas judiciais, pautadas em minúcias da legislação, e com uma receptividade complacente do Poder Judiciário. Não é à toa que, segundo estudo publicado pela FGV Direito Rio, no ano de 2012, um em cada cinco processos que ingressaram no Supremo Tribunal Federal tratava de matérias do funcionalismo público, sendo a temática mais controvertida naquele Tribunal⁵²⁷. Um quadro que

⁵²³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de políticas e programas de governo. 2017.**

⁵²⁴ DRAIBE, S., HENRIQUE, W. Welfare State, crise e gestão da crise. pp. 54-78.

⁵²⁵ PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, Luis Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial.** 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 250.

⁵²⁶ MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil:** uma visão geral. Brasília: Cadernos ENAP, n. 8, 1997, p. 25.

⁵²⁷ FALCÃO, Joaquim, et al. **II Relatório Supremo em Números:** o Supremo e a Federação entre 2010 e 2012. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11544>. Acesso em: 15 out. 2018.

conduz à ampliação contínua do gasto público, muitas vezes dissociada de critérios de justiça remuneratória, e sem que haja uma contrapartida na melhoria dos serviços prestados.

Neste ponto, não se pode negar que inúmeros avanços já foram alcançados para coibir abusos no regime jurídico dos servidores públicos. A título de exemplo, citam-se reformas constitucionais que levaram ao estabelecimento de limites para despesas com pessoal, à criação do regime remuneratório em parcela única (subsídio), à vedação à acumulação de cargos e funções, à previsão de um teto remuneratório, além de reformas previdenciárias prevendo a idade mínima, o término da paridade e da integralidade, a contribuição previdenciária de inativos e um regime de previdência complementar⁵²⁸. Não se ignora a necessidade de garantir direitos e prerrogativas aos agentes públicos, com uma política remuneratória que valorize o servidor e incentive a formação de quadros de excelência dentro do serviço público, evitando sua absorção pelo setor privado. Contudo, tais direitos não podem ser desnaturados em privilégios e distinções iníquas, gerando custos excessivos e práticas que deslegitimam a burocracia estatal, em detrimento dos fins aos quais se destinam as funções públicas.

De outro lado, deve-se considerar que a problemática do desperdício de recursos públicos no contexto administrativo brasileiro é influenciada por uma cultura política patrimonialista com profundas raízes históricas⁵²⁹. O patrimonialismo – vinculado à ideia de apropriação de recursos estatais por funcionários públicos, grupos políticos e segmentos privados⁵³⁰ – é característica incrustada na realidade brasileira, como bem demonstrado nas obras de Manoel Bomfim⁵³¹, Raymundo Faoro⁵³², Sérgio Buarque de Holanda⁵³³ e Oliveira Viana⁵³⁴. E como reflexo, as instâncias de decisão política são contaminadas pelas lógicas do favoritismo e do

⁵²⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 262 e ss.

⁵²⁹ MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil**. p. 9.

⁵³⁰ OLIVEIRA, R. F.; OLIVEIRA, V. C. S.; SANTOS, A. C. Beneficiários ou reféns? O patrimonialismo na perspectiva dos cidadãos de Poço Fundo, Minas Gerais. **Cadernos Ebape.br**, v. 9, nº 4, artigo 1, Rio de Janeiro, Dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v9n4/02.pdf>. Acesso em: 12 out. 2018. Acesso em: 12 out. 2018.

⁵³¹ BOMFIM, Manoel. **A América latina: males de origem**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

⁵³² FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Rio de Janeiro: Globo, 1973.

⁵³³ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

⁵³⁴ VIANNA, Oliveira. **Populações meridionais do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

clientelismo, reforçadas pelo populismo sob diferentes formas⁵³⁵, incorporando relações espúrias de trocas de favores e de vantagens, e reproduzindo uma cultura de apropriação privada do Estado brasileiro em favor de interesses políticos, econômicos e corporativos⁵³⁶.

É esse caldo cultural e político que se torna poroso ao crescimento da corrupção no setor público, como um dos elementos determinantes da ineficiência estatal. Como refere Amartya Sen, a corrupção é promovida e alimentada pela ausência de sistemas adequados de “accountability”⁵³⁷ capazes de promover a fiscalização, o controle e a responsabilização adequada de agentes públicos⁵³⁸. Para Sen, a corrupção floresce em um contexto de obscuridade informacional e de falta de transparência, sendo estimulada por um ambiente social de condescendência e por um ambiente institucional de impunidade⁵³⁹.

A corrupção afeta diretamente a eficiência do gasto público, deteriorando a quantidade e a qualidade da aplicação de recursos e de seus retornos sociais⁵⁴⁰. Ademais, tem reflexos na dinâmica da economia, resultando na redução significativa do investimento privado e do crescimento econômico, tendo em vista a perda de confiabilidade institucional e o aumento dos custos de transação⁵⁴¹. Segundo estudos de Paolo Mauro, essa redução de investimentos poderia alcançar o patamar de até 5% do PIB, implicando a redução da taxa de crescimento em meio ponto percentual⁵⁴².

⁵³⁵ O clientelismo diz respeito à relação de troca patrão/cliente, em que os indivíduos cedem apoio político em troca de benefícios públicos, como empregos, informações, serviços, vantagens fiscais, etc. (CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Revista de Ciências Sociais - IESP**, 1997, vol. 40, n. 2. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003. Acesso em 12. out. 2018).

⁵³⁶ COTTA, Tereza Cristina. Burocracia, capacidade de estado e mudança estrutural. **Texto para Discussão nº 21**, Brasília, Fundação Escola de Administração Pública - ENAP, 1997. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/789>. Acesso em 19 jul. 2018.

⁵³⁷ Para Sen, o conceito de “accountability” é representativo de uma série de relações formais e informais de prestação de contas, de fiscalização e de controle dos agentes públicos, tornando estes passíveis de responsabilização e sujeitos a sancionamentos na condução de políticas públicas. (DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. **Glória incerta**. p. 89).

⁵³⁸ DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. **Glória incerta**. p. 8.

⁵³⁹ DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. **Glória incerta**. pp. 113-115.

⁵⁴⁰ TANZI, V.; DAVOODI, H. Corruption, growth, and public finances. **IMF Working Paper**, Washington, 00/182, 2000. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Corruption-Growth-and-Public-Finances-3854>. Acesso em: 13 out. 2018.

⁵⁴¹ MAURO, Paolo. Corruption and growth. **Quarterly journal of economics**, v. 110, n. 3, p. 681-712, 1995. Disponível em: <http://homepage.ntu.edu.tw/~kslin/macro2009/Mauro%201995.pdf>. Acesso em 13 out. 2018.

⁵⁴² MAURO, P. Corruption and growth. p. 681-712.

Dados esses ratificados por estudos da OCDE, que apontam para um impacto de até 5% sobre o PIB em decorrência da corrupção e da ineficácia governamental⁵⁴³.

De um modo geral, tanto a corrupção quanto a ineficiência implicam o desperdício de recursos públicos e a limitação de gastos em áreas sociais, contribuindo, ainda, para a redução das oportunidades econômicas e para o desequilíbrio fiscal, com relevantes reflexos no endividamento público, na pressão inflacionária e na piora das condições da economia e do mercado de trabalho⁵⁴⁴. Os reflexos são plurais e interdependentes, influenciando-se reciprocamente, com um encadeamento prejudicial à economia, ao mercado de trabalho e aos direitos sociais, afetando de forma global os objetivos do desenvolvimento humano.

Para além disso, as repercussões dessa problemática são de ordem cultural e sociológica, comprometendo, ainda, outras perspectivas de desenvolvimento destacadas no presente trabalho. E isso na medida em que resultam no descrédito institucional e na baixa adesão social às ideias de proteção de direitos sociais, de solidariedade e de participação democrática, arrefecendo ainda mais a construção de redes de proteção social na sociedade civil e colocando em dúvida a capacidade do sistema democrático para a resolução dos problemas socioeconômicos. Ao fim, os direitos sociais, ao serem implementados por estruturas estatais ineficientes, passam, eles próprios, a serem associados a práticas perdulárias, burocráticas, corruptivas e inefetivas, fazendo crescer uma resistência intelectual à tutela desses direitos.

Sobretudo no contexto brasileiro, em que a ineficiência é associada à baixa qualidade dos serviços públicos ofertados, diversos setores da sociedade, que teriam condições de contribuir para um projeto de autêntico Estado Social, têm a percepção de que estão alijados do alcance dessa proposta, desassistidos de serviços adequados de saúde pública, de educação, e mesmo de segurança pública, e recorrendo, sempre que possível, a esses mesmos serviços na esfera privada. A propensão para contribuir social e economicamente para a tutela de direitos sociais reduz-se na proporção em que esses setores identificam as impropriedades da gestão e da aplicação dos recursos arrecadados coletivamente.

⁵⁴³ OCDE. **Relatórios Econômicos da OCDE: Brasil 2018**. OECD Publishing, Paris. Disponível em: www.oecd.org. Acesso em: 18 out. 2018.

⁵⁴⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A lei de responsabilidade fiscal e seus princípios. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 221, p. 84, jul./set. 2000, p. 72.

Inúmeras pesquisas demonstram o descrédito das instâncias governamentais perante a sociedade, acompanhado da menor inclinação social para o recolhimento de tributos. Nesse sentido, estudo da ONG Transparência Internacional aponta que, no ano de 2017, dentro de um total de 180 países, o Brasil caiu da 79ª para a 96ª posição no ranking mundial de percepção da corrupção⁵⁴⁵. Ainda, dados do estudo Edelman Trust Barometer 2018, apresentado anualmente no Fórum Econômico Mundial, apontam que o governo é a instituição menos crível no país, sendo que 81% dos entrevistados acreditam que o Governo é a instituição mais corrompida das quatro pesquisadas, quase o dobro da média global⁵⁴⁶. Ao mesmo tempo, como fenômeno relacionado, pesquisas nacionais apontam que o percentual de brasileiros que consideram excessivo o aumento dos impostos passou de 43%, em 2010, para 83%, em 2016, sendo que 70% afirmam que a baixa qualidade dos serviços públicos decorre mais da má-utilização dos recursos do que da falta deles⁵⁴⁷.

Nesses termos, a própria credibilidade e legitimidade da proposta de um Estado social, solidário e democrático é enfraquecida diante da ineficiência na implementação de políticas públicas de cunho social. Quando parte substancial da população, estimulada pela percepção da ineficiência administrativa e de corrupção endêmica nas instâncias políticas, mostra-se refratária à ideia de contribuir econômica e socialmente para a atuação do Estado, são as políticas públicas por ele desenvolvidas que se veem também debilitadas, aqui incluída a tutela dos direitos sociais. Não é possível pensar em um projeto sustentável de Estado Social, ao longo do tempo, com engajamento solidário e participação democrática, se ele não for acompanhado de uma atenção obstinada à eficiência na administração das políticas públicas e dos direitos a ela relacionados.

Daí a centralidade da questão da eficiência para um projeto adequado de desenvolvimento ampliativo. Não se trata apenas de otimizar a gestão de recursos públicos para o equilíbrio financeiro e o alcance de melhores resultados em termos de direitos sociais. Trata-se, para além disso, de reconstruir um espírito solidário e democrático no corpo da sociedade, com o comprometimento dos indivíduos na tutela

⁵⁴⁵ TRANSPARENCY INTERNACIONAL. **Índice de percepção da corrupção 2017**. Disponível em: <https://www.ipc.transparenciainternacional.org.br/>. Acesso em 13 out. 2018.

⁵⁴⁶ EDELMAN. **Edelman Trust Barometer 2018**. Annual Global Study. Disponível em: <https://edelman.com.br/propriedades/trust-barometer-2018>. Acesso em: 13 out. 2018.

⁵⁴⁷ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Retratos da sociedade brasileira: serviços públicos, tributação e gasto do governo. **Indicadores CNI**, Brasília, Ano 5, n. 33, junho 2016. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br>. Acesso em 13 out. 2018.

de direitos, na exata medida em que se torna claro o compromisso estatal de adequada aplicação dos recursos arrecadados junto a essa mesma coletividade. Com o enfrentamento da ineficiência na implementação de direitos sociais, tornando visível aos olhos da sociedade o correto direcionamento dos tributos recolhidos, seria possível pensar em um sólido projeto de Estado social, solidário e democrático.

Assim, rejeita-se a visão comumente difundida de que a noção de eficiência seria contraposta à tutela dos direitos sociais. Inverte-se o raciocínio: é a busca pela eficiência uma das principais chaves para a proteção dos direitos sociais e para a legitimação de um projeto ampliativo de desenvolvimento no longo prazo. Promover uma Administração Pública eficiente, eficaz e proba não constitui um projeto neoliberal para a redução do Estado; trata-se, antes, de um pressuposto para a construção de qualquer modelo de Estado que se proponha a alcançar seus fins últimos, os quais, na abordagem do presente estudo, são indissociáveis da promoção do desenvolvimento humano de todos os indivíduos. Nessa linha propositiva, os conceitos de eficiência, de direitos sociais e de desenvolvimento não são apenas conciliáveis; são conceitos indissociáveis e interdependentes.

Firmadas tais premissas, reconhecendo a centralidade da eficiência no debate acerca dos direitos sociais, cumpre então questionar quais perspectivas gerais poderiam ser traçadas para promover uma reforma da Administração capaz de torná-la mais célere, menos custosa e mais efetiva em seus resultados, legitimando, assim, uma proposta social, solidária e democrática de desenvolvimento. Evidentemente, seria necessário um estudo específico em torno dessa temática, demandando pesquisas amplas e profundas, de modo a não ser possível, dentro dos escopos do presente trabalho, adentrar em especificidades. A única abordagem possível, nesse contexto, é apontar para possíveis caminhos a serem explorados, buscando ressaltar, sobretudo, a convicção de que existem, sim, alternativas para a melhoria do quadro estabelecido.

De início, cumpre assinalar que já foram realizadas reformas no intuito de modernizar a Administração Pública no Brasil, em ao menos três períodos, nos anos 1930, nos anos 1960 e nos anos 1990⁵⁴⁸. Com destaque, a partir do ano de 1995, foram promovidas amplas alterações no regime jurídico administrativo, tendo por

⁵⁴⁸ PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. pp. 243 e ss.

orientação o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”⁵⁴⁹, conduzido pela figura de Luiz Carlos Bresser Pereira, então ministro da pasta criada para esse fim, o “Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE”⁵⁵⁰.

De forma sintética, o objetivo principal da reforma promovida a partir de 1995 era tentar promover a substituição de uma administração pública burocrática por uma administração gerencial. Segundo Bresser, o projeto perpassava pela modificação da orientação prevalentemente burocrática da Constituição Federal de 1988⁵⁵¹. Afinal, a Carta Constitucional havia sido resultado de forças contraditórias, de um lado, encampando postulados do modelo burocrático mediante uma administração centralizada e hierárquica, com excessiva rigidez, e, de outro, permitindo a incorporação de uma série de privilégios corporativos que ainda remontam a um patrimonialismo incrustado na cultura brasileira⁵⁵².

Como destaca Bresser, o modelo de administração burocrática clássica, baseado na concepção teórica racional-legal de Max Weber, mostrou sua relevância ao longo do tempo, demarcando a separação entre o patrimônio público e o privado, e propondo uma administração impessoal, com respeito aos procedimentos determinados pela lei⁵⁵³. O modelo burocrático representou, assim, uma evolução em relação aos modelos antecedentes, na medida em que, por meio de ideias de profissionalização, carreira, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo, intentou superar a dominação carismática e patrimonialista⁵⁵⁴.

Entretanto, no momento em que o “pequeno” Estado liberal nacional do século XIX cede lugar a um “grande” Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais e papéis econômicos, em meio a uma economia globalizada, verificou-se que a administração burocrática não garantia a rapidez, a boa qualidade e o custo baixo necessário para uma adequada prestação de serviços públicos⁵⁵⁵. Diante da expansão e da complexificação das atividades do Estado, bem como do aumento das demandas e das pressões da sociedade, o modelo burocrático racional, legalista e procedimental passa a não mais responder aos

⁵⁴⁹ BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 16 out. 2018.

⁵⁵⁰ SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI**. p. 105.

⁵⁵¹ PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. pp. 246-247.

⁵⁵² PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. pp. 246-247.

⁵⁵³ SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI**. pp. 63-66.

⁵⁵⁴ PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. p. 241.

⁵⁵⁵ PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. pp. 241-242.

anseios da população, incorrendo em morosidade, excesso de formalismo, falta de transparência e rigidez⁵⁵⁶. Surge a necessidade de um novo modelo, de uma administração pública gerencial, inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas⁵⁵⁷.

O projeto reformador desenrolado a partir de 1995 tinha essa diretriz gerencial. A partir dessa linha, promoveu a revisão do marco legal (reforma constitucional e da legislação corrente), a proposição de novos modelos organizacionais (agências reguladoras, executivas e organizações sociais), a adoção de instrumentos gerenciais (contratos de gestão, programas de qualidade na administração pública) e a modificação parcial do regime jurídico dos servidores públicos (revisão da política de remuneração e estímulo à capacitação de funcionários)⁵⁵⁸. Na dimensão institucional-legal, a reforma teve como principal marco normativo a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que incluiu o princípio da eficiência no artigo 37 da Constituição Federal, como norma central do novo regime jurídico administrativo⁵⁵⁹.

Nada obstante os esforços envidados e os avanços obtidos, verifica-se que tais projetos ainda não foram capazes de remodelar a realidade administrativa brasileira⁵⁶⁰. Passos relevantes foram dados na tentativa de transição de um paradigma burocrático para um novo paradigma gerencial⁵⁶¹. Contudo, um longo caminho ainda precisa ser percorrido para o destravamento da máquina administrativa, para o enfrentamento de uma cultura patrimonialista e corporativista, bem como para a consolidação de uma Administração Pública realmente profissional, comprometida com o planejamento, com a articulação e com a consecução de resultados.

Na abordagem do presente estudo, entende-se que os avanços a serem trilhados nesse campo não devem estar focados na transferência da atuação social do Estado para a iniciativa privada. Essa orientação prevalentemente privatista – tendente à substituição do Estado por instituições do terceiro setor em atividades

⁵⁵⁶ SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI**. p. 69.

⁵⁵⁷ PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. p. 242.

⁵⁵⁸ MARINI, Caio. **Gestão Pública: o debate contemporâneo**. Fundação Luís Eduardo Magalhães. Salvador: FLEM, 2003.

⁵⁵⁹ LOPES, Mauricio Antonio Ribeiro. **Comentários à reforma administrativa**: de acordo com as Emendas Constitucionais 18, de 05.02.1998, e 19, de 04.06.1998. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

⁵⁶⁰ SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI**. p. 102.

⁵⁶¹ ANDRIOLO, Leonardo José. A Reforma do Estado de 1995 e o Contexto Brasileiro. **EnANPAD**, Salvador, 2006. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-0480.pdf>. Acesso em: 16 out. 2018.

sociais consideradas não-exclusivas – foi marcante na reforma administrativa do período de 1995-1998⁵⁶². Neste particular, o presente estudo já realizou uma breve reflexão crítica no tópico “3.1”, rejeitando a ideia de substitutividade do Estado na implementação de serviços sociais, e defendendo uma perspectiva de complementariedade e de coparticipação na atuação da sociedade civil.

Dessa forma, em matéria de direitos fundamentais sociais, ao se propor uma maior eficiência administrativa, não se pretende encampar um modelo de simples delegação de funções estatais à iniciativa privada, mas, antes, sugerir reformas que remodelem internamente o Estado, conferindo-lhe maior capacidade de ação em políticas públicas concretizadoras de direitos⁵⁶³. Sobretudo no cenário brasileiro, em que ainda não foi possível uma ampla transformação da Administração Pública, não é possível supor que a ação substitutiva da sociedade civil constituiria a única alternativa disponível para a resolução do quadro apresentado. Rejeita-se, pois, a ideia comumente difundida de ineficiência *prima facie* do Estado e de dinamicidade da sociedade civil. Afinal, como defende Emerson Gabardo, não há uma diferença ontológica entre Estado e sociedade civil: o Estado não é uma entidade que está fora da sociedade, mas é produto e reflexo desta mesma sociedade⁵⁶⁴.

Assim, devem ser pensadas alternativas para uma reformulação das estruturas internas da Administração Pública. A esse respeito, registra-se, apenas a título exemplificativo, propostas como a descentralização de competências para os Municípios, com a sua correspondente capacitação financeira, permitindo uma atuação mais ágil, direta, ramificada e focalizada, atenta às necessidades e às particularidades da comunidade local, e, ao mesmo tempo, mais sujeita à participação, ao monitoramento e ao controle do corpo da sociedade; a transformação dos orçamentos públicos, tornando-os documentos efetivos de planejamento, de articulação e de acompanhamento de estratégias prioritárias de longo prazo; o estabelecimento de sistemas inteligentes de monitoramento e de avaliação de políticas públicas, com o auxílio das novas tecnologias de informação, que podem

⁵⁶² FLEURY, Sonia. Reforma administrativa: uma visão crítica. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 4, 1997, p. 306.

⁵⁶³ O posicionamento se refere à atuação do Estado na implementação de direitos sociais fundamentais, conforme abrangência dada na dissertação. Não se debate aqui a intervenção direta do Estado no âmbito econômico, discussão diversa cuja complexidade demanda outro direcionamento, não podendo ser aprofundada neste estudo.

⁵⁶⁴ GABARDO, Emerson. **O jardim e a praça para além do bem e do mal**: uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social. Tese de doutorado. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

revolucionar a captação e o cruzamento de dados, viabilizando o controle efetivo de objetivos e a correção de desvios; a reformulação de prestações assistenciais mediante a adoção, quando possível, de critérios de temporalidade escalonada, além de condicionalidades que capacitassem os indivíduos para o mercado de trabalho e inclusive para a ação voluntária, estimulando uma relação de reciprocidade contributiva entre Estado e indivíduo; a reestruturação do regime jurídico dos servidores públicos, com o combate a privilégios, a simplificação do sistema remuneratório, o aprimoramento de sistemas avaliativos e a equalização de seu regime previdenciário, buscando limitar custos, qualificar agentes e garantir resultados comprometidos com o interesse público.

A otimização dos mecanismos gerenciais internos da Administração Pública constitui um objetivo palpável, embora complexo, tendo como seu principal desafio justamente superar uma cultura político-administrativa ainda profundamente enraizada no patrimonialismo e no corporativismo. Nesse sentido, mudanças consistentes nesse sistema dependem de um esforço obstinado e persistente, de longo prazo, tendo como força motora sobretudo a democracia popular e institucional, e tendo como norte a criação de sistemas de “accountability” adequados à realidade brasileira, capazes de vencer resistências históricas e de romper privilégios e práticas corruptivas no setor público.

Ademais, a busca por eficiência na Administração Pública, especialmente em relação à concretização de direitos sociais, deve ser orientada por uma diretriz complexa de “eficientização”. Uma diretriz não apenas ligada à ideia de “economicidade” – relacionada à simplificação e à economia de recursos –, ou à ideia de “satisfatoriedade” ou “eficácia” – vinculada à qualidade e aos resultados⁵⁶⁵ – mas também ligada à ideia de “capacitação” – dizendo respeito justamente à potencialidade das políticas públicas em desenvolver capacitações humanas, ampliando oportunidades do indivíduo e promovendo sua condição de agente.

Seguindo a linha teórica da dissertação, são as categorias de Amartya Sen relativas às capacitações (*capabilities*) e à condição de agente (*agency*) que poderiam ser integradas ao conceito de eficiência para esse fim, servindo como critérios para o planejamento, para a execução, para o monitoramento e para o controle das ações governamentais. Poder-se-ia sustentar, assim, que as políticas públicas

⁵⁶⁵ AMARAL. Antonio Cralos Citra do. O princípio da eficiência no direito administrativo. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 14, jun./ago. 2002.

concretizadoras de direitos sociais seriam eficientes na exata medida em que, além de sua economicidade e satisfatoriedade, fossem capazes de expandir as capacitações humanas, de eliminar as fontes de privação de liberdades e de contribuir para a formação de um agente social ativo e transformador de sua própria realidade. A implementação desses direitos deve perseguir a ampliação do conjunto capacitário e a autonomização humana, como critérios norteadores, afastando-se de políticas superficiais geradoras de dependência estatal e de passividade social, incapazes de superar no longo prazo as causas subjacentes da exclusão e da desigualdade sociais.

Ao fim, reafirma-se a centralidade da noção de eficiência, nessa abordagem ampliativa, para a implementação dos direitos sociais de forma conciliada ao desenvolvimento. A busca por maior eficiência na administração dos direitos sociais, por meio dos conhecidos vetores da economicidade e da satisfatoriedade e, em acréscimo, por uma noção abrangente de capacitação, envolvendo critérios de expansão de liberdades e de emancipação dos agentes, pode constituir um dos principais eixos para o fortalecimento de um modelo estatal voltado à proteção social.

Converge-se, assim, para afirmar a relevância de um processo de “eficientização” da tutela dos direitos sociais, associado às perspectivas de “solidarização” e de “democratização”, a fim de que a implementação de políticas públicas relacionadas possa ser otimizada e aprimorada, tornando-se apta a alcançar os escopos do desenvolvimento abordados neste estudo. Os conceitos chave da solidariedade social, da democracia e da eficiência administrativa podem revelar um caminho profícuo para uma concretização de direitos capaz de eliminar fontes de privação de liberdade e de ampliar as oportunidades reais de as pessoas escolherem e realizarem seus destinos, com o empoderamento dos indivíduos para a transformação da realidade social e econômica.

Congregando a simbologia e a prática solidária, os espaços democráticos na tutela de direitos e a eficiência administrativa na implementação de políticas públicas, torna-se possível uma conexão ainda mais contundente entre direitos sociais e desenvolvimento, à luz da teoria de Amartya Sen. E é justamente a partir dessas perspectivas gerais, as quais devem ser continuamente ampliadas, aprimoradas e aprofundadas por outros estudos, que pode ser pensada a reconstrução de um modelo de Estado social, solidário, democrático, gerencial e promotor do desenvolvimento humano.

Considerações finais

O debate em torno da efetividade dos direitos sociais está inserido em um processo histórico complexo, envolvendo progressos e retrocessos, encontrando-se em constante mutação. Nascidos de forma gradual em um contexto de lutas pelo reconhecimento, como reações sociais, políticas e teóricas a um quadro de exploração humana, os direitos sociais representam conquistas históricas da humanidade. Conquistas estas, porém, de caráter precário, com um destino ainda em aberto, que, no atual cenário brasileiro, passam por uma particular problematização.

Com efeito, a despeito da consolidação dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988, com a construção de uma robusta dogmática jurídica reconhecendo-lhes uma intangibilidade jurídica e uma eficácia jurídica diferenciada, vivencia-se um quadro de severa dissonância entre os textos positivos e a realidade social brasileira. O modelo de Estado social almejado pela Constituição não conseguiu transpassar o texto legal para se tornar fato concreto, subsistindo uma realidade de exclusão e desigualdade sociais, em que grande parte da população convive com a subnutrição, com o abandono material, com a precariedade da educação, com a carência de serviços de saúde e de saneamento, entre outras fontes de privação.

Na atualidade, o ideário social sofre ainda maior risco de ruptura, sendo afetado por crises econômicas, fiscais, culturais e sociológicas que descredenciam, deslegitimam e desconstroem o projeto social esboçado pela Constituição. Os direitos sociais estão fragilizados nesse processo, não apenas do ponto de vista normativo e prático, mas também do ponto de vista simbólico, passando a serem vistos como óbices ao progresso econômico, associados a estruturas estatais perdulárias, burocráticas e corruptas, penalizadoras da atividade produtiva e da eficiência do mercado.

É a ideologia do mercado que triunfa e subjuga a normatividade dos direitos sociais, conduzindo um processo disruptivo de degradação dos mecanismos de proteção social existentes. O crescimento econômico, equivocadamente identificado com a ideia de desenvolvimento, é alçado à condição de desígnio último da nação, tornando-se o objetivo primordial a ser perseguido nos projetos de desenvolvimento nacional, em detrimento das pretensões de inclusão e de justiça sociais. Um discurso tal que é propalado por poderosos atores econômicos, incorporado pelos meios de

comunicação de massa e reproduzido pelos mais diversos setores da sociedade civil, sem uma necessária reflexão crítica acerca de suas limitações.

A dogmática jurídica acaba assistindo com perplexidade a fúria reformista da legislação e a desconstrução da base ideológica dos direitos sociais, não dispondo de mecanismos para fazer frente à natureza profunda e multifacetária dessa crise. O Poder Judiciário, de seu turno, ainda que intente perseverar na concretização de direitos com base em uma nova hermenêutica constitucional, o faz em geral sob uma lógica comutativa, individualizada e mandamental, por vezes descomprometida com a gestão de políticas públicas e dos recursos públicos correspondentes, sem condições de planejar, formular ou remodelar equitativamente políticas distributivas de caráter geral e universalista.

Foi a partir desse pano de fundo que o presente estudo intentou se valer de uma teorização de base, de viés interdisciplinar, congregando elementos filosóficos, econômicos, sociológicos, políticos e jurídicos, para proporcionar uma avaliação mais adequada do quadro multifacetário da crise dos direitos sociais. Um novo olhar para a teoria dos direitos fundamentais, à luz de subsídios de inúmeras áreas do conhecimento, inclusive a econômica, poderia recompor a força ideológica dos direitos sociais, como um primeiro passo para o enfrentamento do aludido processo regressivo.

Esse foi o principal motivo pelo qual a pesquisa se debruçou sobre a obra de Amartya Sen. Ao optar por esta abordagem, a pesquisa buscou valer-se da sua compreensão ampla sobre o desenvolvimento, a qual conecta aspectos econômicos a questões de justiça social, permitindo a ressignificação da lógica economicista do desenvolvimento e dos próprios fins do Estado. Na medida em que o raciocínio e a pesquisa empírica de Sen poderiam evidenciar a relevância dos direitos sociais também sob um viés econômico, então a força de justificação teórica dos direitos seria substancialmente fortalecida. Ao reconectar os direitos sociais à sua principal antagonista – a ortodoxia econômica –, a visão seniana poderia enfim permitir uma salvaguarda definitiva desses direitos.

De outro lado, a compreensão de Sen acerca do desenvolvimento como liberdade, envolvendo a fulcral questão da ampliação das capacidades humanas (*capabilities*), possui uma riqueza de conteúdo tal que, potencialmente, poderia orientar e aprimorar a concretização dos direitos sociais, apresentando respostas pragmáticas à carência de efetividade desses direitos. Afinal, ainda que restasse

exitoso o intento da pesquisa de realizar uma defesa robusta da essencialidade dos direitos sociais para o desenvolvimento, persistiriam as dificuldades econômicas, fiscais, políticas e culturais na sua implementação. Era necessário, portanto, avançar no debate, buscando algumas perspectivas gerais para orientar uma possível saída para a crise enfrentada por esses direitos, precisamente à luz da teorização de Sen.

Nessas bases se estabeleceu a problemática da pesquisa, desdobrada em duas partes, sucessivas e interconectadas. A questão proposta, de um lado, era se, a partir da teoria de Sen, seria possível reconciliar direitos sociais e desenvolvimento, propiciando, com isso, uma defesa interdisciplinar desses direitos; e, de outro lado, se, também à luz desses contributos teóricos, os processos de “solidarização”, de “democratização” e de “eficientização” da tutela dos direitos sociais poderiam indicar perspectivas adequadas para uma concretização de direitos mais eficaz e alinhada à noção de desenvolvimento.

A partir da investigação das categorias teóricas de Sen e de análises empíricas relacionadas, a pesquisa extraiu de forma prevalentemente indutiva suas conclusões, permeando sua exposição por uma proposta crítica e reflexiva. Após levar a efeito a contextualização da problemática no primeiro capítulo da dissertação, perpassando pela análise da origem, da consolidação e do atual momento de crise dos direitos sociais, o trabalho prosseguiu no intento de delinear uma resposta às duas partes do problema apresentado.

Assim, no segundo capítulo da dissertação, abordando a primeira parte da problemática, foi possível chegar à conclusão acerca de uma robusta relação teórica, empírica e jurídica entre os direitos sociais e o desenvolvimento, reconhecendo-se que esses direitos são elementos indissociáveis de um processo de desenvolvimento ampliativo e, portanto, devem constituir prioridades na condução do Estado na contemporaneidade. Com efeito, a partir da ressignificação do conceito de desenvolvimento, incorporando as categorias das liberdades substantivas, das capacitações e da condição de agência, os direitos sociais tornam-se, do ponto de vista teórico, “razão avaliatória” do desenvolvimento, a significar que o êxito de uma sociedade deve ser avaliado também em termos de proteção aos direitos sociais, sendo tão mais evoluída quanto mais efetiva e adequada a sua realização.

A pesquisa ainda concluiu, do ponto de vista empírico, que a implementação de direitos sociais não apenas tem o condão de propiciar melhorias em indicadores sociais, mas também de contribuir para um projeto econômico integrativo de longo

prazo, aumentando a produtividade, o consumo, a aptidão laborativa e produtiva, a coesão e estabilidade social, assim como a confiança necessária para as relações econômicas. A lógica economicista ortodoxa pôde então ser impugnada por um dúplice fundamento: não apenas por ignorar que o objetivo do desenvolvimento se relaciona diretamente à inclusão e à justiça sociais, mas também por ignorar que a própria dinâmica econômica necessita de direitos sociais, como autênticos “investimentos”, a fim de capacitarem os agentes e qualificarem o seu ambiente socioeconômico.

Dando fechamento ao segundo capítulo, a análise do desenvolvimento sob uma ótica jurídica confirmou a proposta relacional do trabalho. Seja no âmbito do Direito Internacional, seja no âmbito da ordem constitucional brasileira, concluiu-se que qualquer pretensão de realização jurídica do desenvolvimento, como um dos fins do Estado, depende indissociavelmente da implementação adequada de direitos sociais. Tal assertiva ganha contornos peculiares em se tratando de uma análise jurídica, uma vez que essa abordagem do desenvolvimento não trata apenas de uma teoria abstrata ou de uma demonstração empírica: envolve um dever jurídico cogente, que obriga o Estado e suas instituições, impondo deveres a todos os agentes públicos, vinculando-os aos fins últimos de promoção da justiça social e de proteção à dignidade da pessoa humana.

Partindo desses elementos, tornou-se possível responder à primeira parte do problema de pesquisa proposto, confirmando-se a hipótese inicialmente registrada, no sentido de que, com amparo na construção teórica de Sen, é possível, sim, sustentar uma reconciliação entre direitos sociais e desenvolvimento, inclusive sob uma múltipla perspectiva – teórica, empírica e jurídica –, propiciando, com isso, uma robusta defesa interdisciplinar desses direitos. Estreitamente reconciliados, inclusive sob um viés econômico, os direitos sociais restauram parte relevante de sua força de legitimação.

Restou então prosseguir na investigação em relação à segunda parte da problemática apresentada, relacionada propriamente à concretização dos direitos sociais e às perspectivas para a sua otimização. Era o momento de se pensar crítica e reflexivamente o modelo de implementação de políticas públicas em busca de alternativas que permitissem a evolução do quadro de proteção social existente. Com esse intento, o terceiro capítulo do estudo pretendeu se valer da teorização de Sen para avaliar e validar três possíveis roteiros para a promoção de direitos, a partir de

três conceitos-chave: a solidariedade social, a democracia e a eficiência administrativa.

Seguindo essa linha, foi possível demonstrar a relevância de um processo de “solidarização” da proteção social, como instrumento de ampliação e otimização da tutela de direitos. Por meio de uma atuação complementar, e não substitutiva ao Estado, a sociedade civil poderia, sim, revigorar redes de solidariedade social, catalisando movimentos de base societal para novas práticas de voluntariado mutualista e de cidadania comunitária, inclusive com o auxílio de novas tecnologias de comunicação. Retirar a sociedade civil de sua posição de passividade frente à tutela estatal dos direitos sociais, estimulando sua proatividade e seu engajamento social autônomo, pode, de fato, representar um importante caminho para o desenvolvimento, com o enriquecimento dos âmbitos de proteção social e, ao mesmo tempo, com a transformação dos indivíduos em agentes sociais ativos capazes de alterar sua realidade e seu meio sociocultural.

De forma relacionada, concluiu-se ser fundamental uma proposta de “democratização” da tutela dos direitos sociais. Realçando a importância intrínseca das liberdades democráticas para o desenvolvimento, apontou-se para a necessidade de um alargamento do exercício da democracia nos diversos espaços de interação social, especialmente em âmbito local, com uma reeducação para a cidadania, sem que se abra mão da institucionalização da política e da proteção de princípios nucleares que fundamentam o próprio sistema democrático. A ampliação dos espaços de participação democrática, em respeito às instituições e aos princípios democráticos, pode constituir uma via segura para a otimização da implementação de direitos sociais, de forma simultânea à ampliação das capacitações humanas e à promoção da condição de agência dos cidadãos.

Por fim, foi possível confirmar o papel chave da “eficientização” da administração dos direitos sociais para os escopos almejados. São justamente obstáculos como a ineficiência e a corrupção no setor público, fomentados por uma cultura sociopolítica corporativista, patrimonialista e clientelista, que comprometem a proteção de direitos sociais, concorrendo para desequilíbrios econômico-fiscais e derruindo a própria base de legitimação dos direitos perante o corpo social. De forma que a promoção de eficiência na implementação de políticas públicas, com maior economicidade, satisfatoriedade e resultados capacitários, torna-se um dos principais alicerces de um projeto de longo prazo capaz de realizar a tutela efetiva dos direitos

sociais compatibilizada com o desenvolvimento.

Foram assim estabelecidas as bases para enfim responder-se à segunda parte da problemática de pesquisa proposta. A partir do estudo produzido, confirmou-se a hipótese de que, à luz dos contributos teóricos de Sen, os processos de “solidarização”, de “democratização” e de “eficientização” da tutela dos direitos sociais podem, de fato, indicar perspectivas adequadas para uma concretização de direitos mais eficaz e alinhada à noção de desenvolvimento. São perspectivas gerais interconectadas e complementares a serem exploradas em favor de um propósito comum: garantir que os direitos fundamentais sociais se tornem mais efetivos e mais integrados a um projeto amplo de desenvolvimento humano.

Reputa-se, nesses termos, alcançados os objetivos de pesquisa traçados inicialmente. Em essência, foi possível demonstrar a potencialidade da abordagem interdisciplinar de Sen para fornecer elementos teóricos e empíricos fundamentais para o enfrentamento do quadro de inefetividade dos direitos sociais. E, em termos específicos, foram atingidos os objetivos delineados para os três capítulos da dissertação, envolvendo a contextualização da crise apresentada, o fortalecimento da base de justificação dos direitos sociais e, ao fim, a proposição de linhas diretivas para possíveis soluções à crise vivenciada.

A toda evidência, não se ignora que as conclusões aqui assentadas, por si só, pouco poderão fazer frente a uma realidade tão complexa como a que circunda a tutela dos direitos fundamentais, submetida a fortes interferências de inúmeros atores políticos e econômicos refratários à ampliação dos níveis de proteção social. Tampouco se tem a pretensão de que, a partir do apontamento de algumas perspectivas orientativas para a concretização dos direitos sociais, possa se cogitar da remodelação de todo o sistema social, cultural, político e administrativo, enraizado em estruturas firmemente estabelecidas na sociedade.

Nada obstante, apesar das limitações de alcance da proposta, o intento da pesquisa persiste legítimo. Ora, qualquer projeto institucional de implementação dos direitos sociais não pode prescindir do estabelecimento de uma base teórica de fundamentação e da fixação de diretrizes gerais de ação, como um primeiro passo para a transformação da realidade socioeconômica. Sobretudo em se tratando de uma temática social que deve resistir às pressões do poder político e econômico, sobleva a relevância de estudos que busquem delinear novas alternativas para conferir maior efetividade aos direitos sociais na sociedade contemporânea.

Nesse sentido, reforça-se a necessidade de aprofundamento de estudos sobre a temática, buscando sobretudo extrair subsídios de outras áreas do conhecimento para a reconstrução do debate em torno dos direitos fundamentais. Em especial, sugere-se a pertinência de estudos que extraíam perspectivas econômicas para a afirmação dos direitos sociais, bem como para a construção de modelos mais apropriados de implementação de políticas públicas. Se é sobretudo a teoria econômica que, atualmente, gera maiores antagonismos em relação a esses direitos, são justamente os estudos nessa área que podem trazer maiores contribuições para a restauração da sua força normativa, simbólica e pragmática.

Ao fim, reafirma-se a necessidade de que a academia, os operadores do Direito, as instituições estatais e a sociedade civil como um todo permaneçam atentos e vigilantes em relação aos riscos de um contínuo retrocesso dos níveis de proteção social existentes. As pressões econômicas, políticas e mesmo ideológicas para degradação de direitos são consistentes e insistentes, cabendo aos estudiosos do tema assumirem a condição de sentinelas combativos nesse processo. Afinal, se os direitos sociais são conquistas históricas da humanidade, com origem em lutas pelo reconhecimento, mas com um destino ainda em aberto, a sua proteção efetiva dependerá sempre da persistência obstinada dessas lutas. O futuro dos direitos fundamentais sociais está em nossas mãos.

Referências das fontes citadas

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por Que As Nações Fracassam: As Origens do Poder, Prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 8, Dec. 2002, p. 84-135. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n8/n8a05>. Acesso em 19 jul. 2018.

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Tradução de Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALMEIDA, E. P. de; PEREIRA, R. S. Críticas à teoria do capital humano: uma contribuição à análise de políticas públicas em educação. **Revista de Educação**, v. 9, n. 15, 2000. Disponível em: <http://www.ufmt.br/revista/arquivo/rev15/AlmeidaPereira.html>. Acesso em: 11 de jul. 2018.

AMARAL. Antonio Cralos Citra do. O princípio da eficiência no direito administrativo. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 14, jun./ago. 2002.

AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez & escolha**. São Paulo: Renovar, 2001.

ANDRADE, Mônica Viegas; LISBOA, Marcos de Barros. Desesperança de vida: homicídio em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo: 1981 a 1997. **Ensaios Econômicos**, Rio de Janeiro, FGV, EPGE, n. 393, maio 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/988>. Acesso em 19 jul. 2018.

ANDRIOLO, Leonardo José. A Reforma do Estado de 1995 e o Contexto Brasileiro. **EnANPAD**, Salvador, 2006. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-0480.pdf>. Acesso em: 16 out. 2018.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

BAGOLIN, Izete Pengo. **Da renda às capacitações**: analisando e avaliando o desenvolvimento humano. Tese de Doutorado em Economia. Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Porto Alegre, 2005.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros. 26. ed. 2008.

BARRETO, Vicente de Paulo. Reflexões sobre os direitos sociais. **Quaestio Iuris**, vol. 04, nº 01, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 14, n. 76, nov./jun. 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 3 ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 1999.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas normas**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito econômico**. São Paulo: Celso Bastos, 2004.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BECKER, G. S. **Human capital a theoretical and empirical analysis, with special reference to education**. Third Edition, University of Chicago, NBER, New York, 1993. Disponível em: <http://www.nber.org/books/beck94-1>. Acesso em: 14 jul. 2018.

BEDIN, Gilmar. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. Ijuí: Unijuí, 1997.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia**: Uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: RT, 1986.

BOBBIO, Norberto, et al. (Org.). **Dicionário de política**. Brasília: UNB, 1993.

BOFF, Salete Oro; NEURO, José Zambam; FORTES, Vinícius Borges (Orgs.). **Direito e novas tecnologias**. Passo Fundo: IMED, 2011.

BOMFIM, Manoel. **A América latina**: males de origem. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BOSCHETTI, Ivanete. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, Oct./Dec., 2012.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, et al. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 16 out. 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Gasto social do Governo Central**: 2002 a 2015. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em 12 out. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório do grupo de trabalho destinado a avaliar a funcionalidade do sistema tributário nacional - 2017**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7229607&disposition=inline>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de políticas e programas de governo**. 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-de-politicas-e-programas-de-governo-2017.htm>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Ações constitucionais: novos direitos e acesso à justiça**. Florianópolis: Habitus, 2001.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório da distribuição pessoal da renda e da riqueza da população brasileira: dados do IRPF 2015/14**. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br>. Acesso em: 25 jan. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada**. V.1. Coimbra: Coimbra Ed, 2007.

CARDOSO, Débora Freire. **Capital e trabalho no Brasil no século XXI: o impacto de políticas de transferência e de tributação sobre desigualdade, consumo e estrutura produtiva**. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Revista de Ciências Sociais - IESP**, 1997, vol. 40, n. 2. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003. Acesso em 12. out. 2018.

CAUPERS, João. A agonia do Estado social. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**, Porto, v. 7, 2010.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. Condições socioeconômicas, polícia e produção criminal. **Texto para Discussão nº 957**, Rio de Janeiro, IPEA, 2003. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2889/1/TD_957.pdf. Acesso em 19 jul. 2018

CINGANO, Frederico. Trends in income inequality and its impact on economic growth. **OECD Social, Employment and Migration Working Papers**, v. 163, p. 1–65, 2014. Disponível em: <http://www.oecd.org/els/soc/trends-in-income-inequality-and-its-impact-on-economic-growth-SEM-WP163.pdf>. Acesso em: 20 de jul. 2018.

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. 2 ed. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2002.

COMIM, Flavio; BAGOLIN, Izete Pengo. Aspectos qualitativos da pobreza no Rio Grande do Sul. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 23, n. especial, p. 467-490, 2002, p. 475. Disponível em <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2017>. Acesso em 20 mar. 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. In: MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. Tradução Peter Naumann. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Retratos da sociedade brasileira: serviços públicos, tributação e gasto do governo. **Indicadores CNI**, Brasília, Ano 5, n. 33, junho 2016. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br>. Acesso em 13 out. 2018.

COTTA, Tereza Cristina. Burocracia, capacidade de estado e mudança estrutural. **Texto para Discussão nº 21**, Brasília, Fundação Escola de Administração Pública - ENAP, 1997. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/789>. Acesso em 19 jul. 2018.

CRUZ, Paulo Márcio. O Estado do Bem-Estar. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n.21, dez. 2007. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao021/Paulo_Cruz.htm. Acesso em: 15 ago. 2017.

CRUZ, Paulo Márcio; OLIVIERO, Maurizio. Reflexões sobre a crise financeira internacional e o estado de bem-estar. **Revista NEJ - Eletrônica**, Vol. 18 - n. 2 - p. 212-223 / mai-ago 2013.

CUNHA JR., Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: JusPodivm, 2010.

CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira. et al. Crise Fiscal do Estado Brasileiro: saídas pela via da gestão. In: **IX Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-45-01.pdf>. Acesso em 18 ago. 2017.

DABLA-NORRIS, Era; KOCHHAR, Kalpana; SUPHAPHIPHAT, Nujin, RICKA, Frantisek, TSOUNTA, Evridiki. **Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective**. International Monetary Fund, 2015. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DIMOULIS, Dimitri. MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014.

DRAIBE, S., HENRIQUE, W. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 6, São Paulo,

ANPOCS, 1988, pp. 54-78. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_06/rbcs06_04.htm. Acesso: em 11 jul. 2018.

DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. **Glória incerta**: A Índia e suas contradições. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes e Laila Coutinho. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DURSTON, John. **Qué es el capital social comunitário?** Série Políticas Sociales, n. 38, Chile: Cepal, 2000.

DWORKIN, Ronald. **Virtud soberana**: la teoria y la práctica de la igualdad. Tradução de Fernando Aguiar. Barcelona: Paidós, 2003.

EDELMAN. **Edelman Trust Barometer 2018**. Annual Global Study. Disponível em: <https://edelman.com.br/propriedades/trust-barometer-2018>. Acesso em: 13 out. 2018.

ELSTER, Jon. **Ulisses liberto**: estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições. Tradução de Cláudia Sant'Ana Martins. São Paulo: Unesp, 2010.

ETZIONI, Amitai. **La Tercera Vía**: hacia una buena sociedad. Propuestas desde el comunitarismo. Madrid: Trotta, 2001.

FALCÃO, Joaquim, et al. **II Relatório Supremo em Números**: o Supremo e a Federação entre 2010 e 2012. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11544>. Acesso em: 15 out. 2018.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 1973.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2004.

FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Reforma do Estado e Terceiro Setor** (as Organizações Sociais e os desvirtuamentos dos modelos de implantação na administração pública brasileira). Tese de Doutorado, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4105/1/arquivo6141_1.pdf. Acesso em 2 nov. 2018.

FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. Tradução de Perfecto A. Albáñes, et al. Madrid: Trotta, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

FLEURY, Sonia. Reforma administrativa: uma visão crítica. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 4, 1997.

FRANÇA, Philip Gil. Objetivos Fundamentais da República, escolhas públicas e políticas públicas: caminhos de concretização dos benefícios sociais constitucionais. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, Ano 2 (2013), nº 9. Ano 2 (2013), nº 9, 9407-9419, p. 9418. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=534488729ab74ff0>. Acesso em: 19 nov. 2018.

FRANÇA, Philip Gil; SANTIAGO, Mariana Ribeiro (coord.) **Direito, globalização e responsabilidade nas relações de consumo II**. Florianópolis: CONPEDI, 2017. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br>. Acesso em 15 dez. 2017.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 22 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

FREITAS, Juarez. **A interpretação sistemática do direito**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Tradução de Luciana Carli. 3 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

FRITZ, Karen Beltrame Becker. **A insegurança alimentar no rural do Rio Grande do Sul**: análise da privação de uma capacitação básica. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

FRITZ, karen Beltrame Becker; WAQUIL, Paulo Dabdab; FRITZ FILHO, Luiz Fernando. A insegurança alimentar no Rio Grande do Sul - uma análise comparativa entre o rural e o urbano. **Revista Economia e Desenvolvimento**. 24, n. 1, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/eed/article/view/5326>. Acesso em: 03 nov. 2018.

GABARDO, Emerson. **O jardim e a praça para além do bem e do mal**: uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social. Tese de doutorado. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos**: direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GARCIA, Marcos Leite. Direitos humanos como conceito histórico da Modernidade. In: **Anais do IV Encontro ANDHEP 2008**, Vitoria, 2008. Disponível em: <http://www.andhep.org.br/anais/arquivos/IVencontro/MarcosLeiteGarcia.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2018.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

GRAU, Eros Roberto. **Elementos de Direito Econômico**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1981.

GUTIÉRREZ, Ignacio Gutiérrez. El Derecho Constitucional, Memoria y Proyecto ante la Globalización. In: STOLLEIS, Michael. PAULUS, Andreas. GUTIÉRREZ, Ignacio Gutiérrez Gutiérrez. **El Derecho constitucional de la globalización**. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, volume I. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HAYEK, Friedrich August von. **Los fundamentos de la libertad**. Madrid: Unión Editorial, 1982.

HERKENHOFF, João Baptista. **Gênese dos direitos humanos**. 2. ed. Aparecida: Santuário, 2002.

HIROMOTO, Martha Hanae. **Uma análise do efeito do gasto social dos governos federal, estadual e municipal sobre a pobreza no Brasil: 1987-2009**. Dissertação de Mestrado. Departamento de Economia Aplicada da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”. Piracicaba, 2013.

HOBBSAWM, Eric John Ernest. **Era dos Extremos**: o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The cost of rights**: why liberty depends on taxes. New York City: Norton, 2000.

HOMERO. **Odisséia**. Tradução de Manoel Odorico Mendes. São Paulo: Atena Editora, 2009. Disponível em <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/odisseiap.pdf>. Acesso em 23 set. 2018.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. Tradução Luiz Repa. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. Trimestre Móvel jan.-mar. 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3086/pnacm_2017_mar.pdf. Acesso em 2 nov. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA – IPEA. Nota Técnica nº 28. **Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema público de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 13 fev. 2017.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Benefícios Econômicos e Sociais da Expansão do Saneamento Brasileiro**. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/beneficios-ecosocio/relatorio-completo.pdf>. Acesso 15 jul. 2018.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007.

KELSEN, Hans. **A democracia**. Tradução de Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LASKI, Harold J. **O liberalismo europeu**. Tradução de Álvaro Cabral. São Paulo: Mestre Jou, 1973.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

LEAL, Rogério Gesta. **Perspectivas hermenêuticas dos direitos humanos e fundamentais no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

LEFORT, Claude. **A invenção democrática**: os limites da dominação totalitária. Tradução de Isabel Loureiro e Maria Leonor Loureiro. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Justiça e poder judiciário ou a virtude confronta a instituição. **Direitos sociais: teoria e prática**, São Paulo: Método, 2006. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/26932>. Acesso em 11 dez. 2017.

LOPES, José Reinaldo Lima. Em torno da reserva do possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

LOPES, Mauricio Antonio Ribeiro. **Comentários à reforma administrativa**: de acordo com as Emendas Constitucionais 18, de 05.02.1998, e 19, de 04.06.1998. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

MAGANO, Otávio Bueno. Revisão Constitucional. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, v. 2, nº 7, p. 108-112, abr./jun./1994.

MARINHO, Carolina Martins Marinho. **Justiciabilidade dos direitos sociais**: análise de julgados do direito à educação sob o enfoque da capacidade institucional. Dissertação Mestrado em Teoria Geral e Filosofia do Direito. Universidade de São Paulo – USP, 2009.

MARINI, Caio. **Gestão Pública: o debate contemporâneo**. Fundação Luís Eduardo Magalhães. Salvador: FLEM, 2003.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: Cadernos ENAP, n. 8, 1997.

MATTOS, Ely José de. **Pobreza rural no Brasil**: um enfoque comparativo entre a abordagem monetária e a abordagem das capacitações. 2006. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

MAURO, Paolo. Corruption and growth. **Quarterly journal of economics**, v. 110, n. 3, p. 681-712, 1995. Disponível em: <http://homepage.ntu.edu.tw/~kslin/macro2009/Mauro%201995.pdf>. Acesso em 13 out. 2018.

MELLO, Álisson José Maia. Revisitando as gerações dos direitos fundamentais: uma abordagem epistemológica do direito constitucional. In: LINHARES, Emanuel Andrade; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito (orgs.) **Democracia e direitos fundamentais**: uma homenagem aos 90 anos do professor Paulo Bonavides. São Paulo: Atlas, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito Internacional Econômico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

MENDONÇA, Mario Jorge Cardoso; LOUREIRO, Paulo Roberto Amorim; SACHSIDA, Adolfo. Criminalidade e desigualdade social no Brasil. **Texto para Discussão nº 967**, Rio de Janeiro, IPEA, 2003. Disponível em http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0967.pdf. Acesso em 19 jul. 2018.

MESSIAS, Erick. Income inequality, illiteracy rate, and life expectancy in Brazil. **American Journal of Public Health**, Agosto, vol. 93, n. 8, 2003. Disponível em <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1447959/>. Acesso em 18 jul. 2018.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 6. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

MIRANDA, Jorge. Os novos paradigmas do Estado social. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**, Porto, ano IX, pp. 184-202, 2012.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MORAIS, José Luis Bolzan; STRECK, Lenio Luiz. **Ciência política e teoria do estado**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2008.

MOREIRA, Vital. **Constituição e Revisão Constitucional**. Lisboa: Caminho, 1980.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A lei de responsabilidade fiscal e seus princípios. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 221, p. 84, jul./set. 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos horizontes para o direito administrativo pelo controle das políticas públicas: ecos de um congresso: a próxima missão. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado**, Rio de Janeiro, v. 62, p. 56-63, 2007. Disponível em: <https://www.pge.rj.gov.br>. Acesso em 12 out. 2018.

MORIN, Edgar. **Ensinar a viver**: manifesto para mudar a educação. Porto Alegre: Sulina, 2015.

MOSANER, Marcelo Amado Sette. A capability approach de Amartya Sen como paradigma do desenvolvimento humano: diálogos com a crítica marxista. **Leituras de Economia Política**, Campinas, n. 24, p. 1-26, jan./dez. 2016. Disponível em

www.revistalep.com.br/index.php/lep/article/download/176/129. Acesso em 03 jun. 2018.

NABAIS, José Casalta. **Algumas reflexões críticas sobre os direitos fundamentais**: Ab Uno Ad Omnes. 75 Anos da Coimbra Editora. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2004.

NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fabio Monteiro; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013, pp. 193-206. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20408. Acesso em 18 jul. 2018.

NOSCHANG, Patricia Grazziotin. Os Sistemas de Proteção aos Direitos Humanos e o Brasil: da participação no sistema global ao (des)cumprimento na esfera regional. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, Ijuí, Editora Unijuí, ano 1, n. 1, jan./jun. 2013.

NOZICK, Robert. **Anarquia, estado e utopia**. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1991.

NUSSBAUM, Martha C. **Las mujeres y el desarrollo humano**: el enfoque de las capacidades. Barcelona: Herder editorial, 2012.

OCDE. **Relatórios Econômicos da OCDE: Brasil 2018**. OECD Publishing, Paris. Disponível em: www.oecd.org. Acesso em: 18 out. 2018.

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; MARQUES, Verônica Teixeira; SÁTIRO, Guadalupe Souza. O reconhecimento jurídico do direito ao desenvolvimento sob a perspectiva emancipatória dos direitos humanos. **Arquivo Jurídico**, Teresina, PI, v. 2, n. 2, p. 2-22, Jul./Dez. de 2015. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/4669-16120-1-pb.pdf>. Acesso em 30 jul. 2018.

OLIVEIRA, R. F.; OLIVEIRA, V. C. S.; SANTOS, A. C. Beneficiários ou reféns? O patrimonialismo na perspectiva dos cidadãos de Poço Fundo, Minas Gerais. **Cadernos Ebape.br**, v. 9, nº 4, artigo 1, Rio de Janeiro, Dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v9n4/02.pdf>. Acesso em: 12 out. 2018.

OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebiades de. **Teoria jurídica e novos direitos**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2000.

OLSEN, Ana Carolina Lopes Olsen. **A eficácia dos direitos fundamentais sociais frente à reserva do possível**. Dissertação Mestrado em Direito. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Macroeconomia e Saúde**. Genebra: OMS, 2002. Disponível em: www.who.int/macrohealth/infocentre/advocacy/en/investir_na_saude_port.pdf. Acesso em: 14 jul. 2018.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Investing in water and sanitation: increasing access, reducing inequalities**. Genebra, OMS, 2014. Disponível em: www.who.int/water_sanitation_health/publications/glaas_report_2014/en/. Acesso em 15 jul. 2018.

OST, François. **O tempo do direito**. Tradução de Maria Fernanda Oliveira. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

OXFAM BRASIL. **A distância que nos une**: um retrato das desigualdades brasileiras. São Paulo: Oxfam Brasil, 2017. Disponível em: www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf. Acesso em 19 jul. 2018.

PECES-BARBA, Gregorio. **Tránsito a la Modernidad y Derechos Fundamentales**. Madrid: Mezquita, 1982.

PECES-BARBA, Gregorio. **Curso de Derechos Fundamentales**: teoría general. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 1995.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, Luis Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución**. 5. ed. Madrid: Tecnos, 1995.

PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. **La terceira geração de los Derechos Humanos**. Cizur Menor: Aranzadi, 2006.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. Las generaciones de derechos humanos. **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, n. 10, set./dez. 1991.

PERRONE-MOISÉS, Cláudia. **Direito ao desenvolvimento e investimentos estrangeiros**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional**. São Paulo: Max Limonad, 1996.

PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, Rede Universitária de Direitos Humanos. ano 1, n. 1, p. 21-48, 1º semestre, 2004.

PIOVESAN, Flávia. **Proteção Judicial contra Omissões Legislativas**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995.

PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción**. Madrid: Editorial Trotta, 2007.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008: Combater a mudança do clima: Solidariedade Humana em um mundo dividido.** PNUD, 2016. Disponível em: <http://www.br.undp.org>. Acesso em 18 jul. 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) 2016: Desenvolvimento humano para todos.** PNUD, 2016. Disponível em: <http://www.br.undp.org>. Acesso em 18 jul. 2018.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça.** Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RESENDE, João Paulo de; ANDRADE, Mônica Viegas. Crime social, castigo social: desigualdade de renda e taxas de criminalidade nos grandes municípios brasileiros. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 173-195, mar. 2011.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência.** Tradução de Joel Pimentel de Ulhoa. Brasília: Editora da UnB, 1997.

RUBIO, Valle Labrada. **Introducción a la Teoría de los Derechos Humanos: Fundamento.** Historia. Declaración Universal de 10 de diciembre de 1948. Madrid: Civitas, 1998.

SÁNCHEZ, Jordi. El estado de bienestar. In: BADIA, Miguel Caminal (org.). **Manual de ciência política.** Madrid, Tecnos, 1996.

SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** 8 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, Boaventura Souza. **Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo.** 2. ed. Lisboa: Gradiva, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 10 ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais como “Cláusulas Pétreas”. **Cadernos de Direito**, Piracicaba: Unimep, 3(5): 78-97, jul./dez., 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais e os vinte anos da Constituição Federal de 1988: resistências e desafios à sua eficácia e efetividade, **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ**, Belo Horizonte, ano 1, n. 6, jan./dez. 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador: Centro de Atualização Jurídica – CAJ, ano 1, v. 1 abr. 2001, p. 27.

SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na Constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e Relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SARMENTO, Daniel. Direitos sociais e globalização econômica: limites ético-jurídicos ao realinhamento constitucional. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 223, 153-168, jan./mar. 2001.

SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TÔRRES, Heleno Taveira (orgs.). **Princípios de Direito financeiro e tributário: estudos em Homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SCHMIDT, João Pedro. Amitai Etzioni e o paradigma comunitarista: da sociologia das organizações ao comunitarismo responsivo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 93: 93-138, 2014.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalism, socialism, and democracy**. Nova York; London: Harper & brothers, 1942.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2017.

SEN, Amartya. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 28, pp. 313-333, 1993.

SEN, Amartya. **Pobreza e fomes: Um ensaio sobre direitos e privações**. Tradução de Freitas e Silva. Lisboa: Terramar, 1999.

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. Tradução de Bernardo Ajzenberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SENGUPTA, Arjur. Realizing the Right to Development. **Development and Change**, Vol. 31, 2000, 553-578, Institute of Social Studies, 2000. Disponível em <http://faculty.bemidjistate.edu/mlawrence/Sengupta.pdf> Acesso em 25 jul. 2018.

SILVA, Daiana Inocente da; FERREIRA FILHO, Joaquim Bento de Souza. Impactos dos programas de transferência de renda Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Bolsa Família sobre a economia brasileira: uma análise de equilíbrio geral. **Pesquisa e planejamento econômico - PPE**, Brasília, v. 48, n. 1, abr. 2018. Disponível em: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/index>. Acesso em 19 nov. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 2. ed. São Paulo: RT, 1991.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Virgílio Afonso da. A evolução dos direitos fundamentais. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**. v. 6, 2005, pp. 541-558. Disponível em: <https://constituicao.direito.usp.br/vas-publicacoes/>. Acesso em: 22 out. 2017.

SÍNTESE DE INDICADORES SOCIAIS. **Uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>. Acesso em 15 dez. 2017.

SOUZA, Mônica Teresa Costa. **Direito e desenvolvimento**: uma abordagem a partir das perspectivas de liberdade e capacitação. Curitiba: Juruá, 2011.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

TANZI, V.; DAVOODI, H. Corruption, growth, and public finances. **IMF Working Paper**, Washington, 00/182, 2000. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Corruption-Growth-and-Public-Finances-3854>. Acesso em: 13 out. 2018.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3. Ed. São Paulo: Método, 2011.

THOMPSON, Andrés A; TORO, Olga Lucía. El Voluntariado Social en America Latina. Tendencias, influencias, espacios y lecciones aprendidas. **Sociedad civil**, Méjico, v.3, n.9, 2000. Disponível em: http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/thompson_toro_copy4.pdf. Acesso em: 28 ago. 2018.

TONNERA JUNIOR, João. **Sustentabilidade(s) e a concretização judicial dos direitos sociais**. Dissertação Mestrado em Direito Constitucional. Universidade de Coimbra. Coimbra, 2015.

TRANSPARENCY INTERNACIONAL. **Índice de percepção da corrupção 2017**. Disponível em: <https://www.ipc.transparenciainternacional.org.br/>. Acesso em 13 out. 2018.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Vol. 1. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997.

VIANA, Giomar; LIMA, Jandir Ferrera de. Capital humano e crescimento econômico. **Interações - Campo Grande**, vol.11, n.2, pp. 137-148, 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1518-70122010000200003>. Acesso em 14 jul. 2018.

VIANNA, Oliveira. **Populações meridionais do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

VIEIRA, José Ribas. **Teoria do Estado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1995.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Constituição e sua reserva de justiça**: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma. São Paulo: Malheiros, 1999.

VIRGILIO, Afonso da Silva. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. **Revista de Direito do Estado**, nº 4, out/dez, p. 23-51, 2006.

WARAT, Luis Alberto. **Introdução geral ao direito. Vol. III**. O direito não estudado pela teoria jurídica moderna. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

WOLFF, Jonathan. **Fairness, respect and the egalitarian ethos**. Philosophy & Public Affairs, 1998.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Elementos para uma crítica do Estado**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1990.

WOLKMER, Antônio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma Teoria Geral dos “novos” Direitos. In: LEITE, José Rubens Morato; WOLKMER, Antônio Carlos (org.). **Os “novos” Direitos no Brasil**: natureza e perspectiva. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. Tradução de Monica de Sanctis Viana. São Paulo: Saraiva, 2011.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **Historia y Constitución**. Tradução de Miguel Carbonell. Madrid: Trotta, 2011.

ZAMBAM, Neuro José. **Amartya Sen**: liberdade, justiça e desenvolvimento sustentável. Passo Fundo, IMED, 2012.

ZAMBAM, Neuro José. **A Teoria da Justiça de Amartya Sen**: liberdade e desenvolvimento sustentável. Tese de Doutorado em Filosofia. Programa de Pós-Graduação em Filosofia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS. Porto Alegre, 2009.

ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 60-85, mar. 2017. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1486>. Acesso em: 20 dez. 2017.