

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**Ativismo judicial e promoção da cidadania:** desafios para a efetivação dos direitos sociais constitucionalizados

**Judicial activism and promoting citizenship:** challenges for the implementation of social rights constitutional

Gerardo Clésio Maia Arruda

Adriana Rossas Bertolini

Jânio Pereira Cunha

# Sumário

<b>CRIMES DE RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.....</b>	<b>14</b>
Carlos Ayres Britto	
<b>REFLEXÕES SOBRE O FUTURO DO ESTADO CONSTITUCIONAL MODERNO.....</b>	<b>22</b>
Cesar Luiz Pasold, Gabriel Real Ferrer e Paulo Márcio Cruz	
<b>CONTRATOS PÚBLICOS Y MERCADO GLOBAL: UN ABORDAJE DESDE EL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL SIGLO XXI.....</b>	<b>39</b>
Bruno Ariel Rezzoagli	
<b>CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: CONCEITO E CRITÉRIOS DISTINTIVOS.....</b>	<b>53</b>
Carlos Bastide Horbach	
<b>OS INCENTIVOS ECONÔMICOS À COMPRA DE COLHEDORAS PELO PRONAF-MAIS ALIMENTOS PARA OS PRODUTORES DE ARROZ IRRIGADO DO RIO GRANDE DO SUL.....</b>	<b>70</b>
João Mairton Moura de Araújo, Mário Conill Gomes e André Carraro	
<b>LIMITAÇÕES À EXTRAFISCALIDADE APLICÁVEIS AO FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO – FAP...84</b>	
Daniel de Magalhães Pimenta	
<b>DESCONSTRUINDO A INEFICÁCIA DOS DIREITOS SOCIAIS: POR UMA RECONSTRUÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DEMOCRÁTICA, PARTICIPATIVA E TRANSNACIONAL .....</b>	<b>106</b>
Daniela Lopes de Faria, Christian Norimitsu Ito e Inês Moreira da Costa	
<b>DIREITO PROCESSUAL DE GRUPOS SOCIAIS ATUAL: ENTRE O ATIVISMO JUDICIAL E O GARANTISMO PROCESSUAL .....</b>	<b>125</b>
Jefferson Carús Guedes	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS, MÍNIMO EXISTENCIAL E PODER JUDICIÁRIO: A QUESTÃO DO DIREITO À MORADIA .....</b>	<b>151</b>
Diogo de Calasans Melo Andrade	

**BENEFÍCIOS DE RENDA MÍNIMA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL: ACESSO À JUSTIÇA E INCLUSÃO SOCIAL..... 167**

Pedro Bastos de Souza

**DESENVOLVIMENTO HUMANO SUSTENTÁVEL E ERRADICAÇÃO DA POBREZA EXTREMA: UMA ANÁLISE SOBRE A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA ..... 185**

Veyzon Campos Muniz

**A AÇÃO POPULAR AMBIENTAL COMO FORMA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE ....203**

Luciano Marcos Paes e Paulo Roberto Polesso

**DIREITO PENAL AMBIENTAL COMO TUTELA DE SUSTENTAÇÃO À ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA E CIVIL NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E NO JAPÃO ..... 214**

Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro e Lorena Machado Rogedo Bastianetto

**CONSTRUÇÃO SOCIAL DO PROJETO POLOS DE PRODUÇÃO DE BIODIESEL NO CONTEXTO DO PNPB: UMA ANÁLISE PERCEPTIVA .....230**

Érika Cristine Silva, Maria das Dores Saraiva de Loreto, Haudrey Germiniani Calvelli e Ronaldo Perez

**A CORRELAÇÃO ENTRE DOENÇAS RESPIRATÓRIAS E O INCREMENTO DAS QUEIMADAS EM ALTA FLORESTA E PEIXOTO DE AZEVEDO, NORTE DO MATO GROSSO - AMAZÔNIA LEGAL .....246**

Lilian Rose Lemos Rocha e Christopher William Fagg

**POLÍTICAS PÚBLICAS, AGRICULTURA FAMILIAR E CIDADANIA NO BRASIL: O CASO DO PRONAF ..... 256**

Edir Vilmar Henig e Irenilda Ângela dos Santos

**ATIVISMO JUDICIAL E PROMOÇÃO DA CIDADANIA: DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS CONSTITUCIONALIZADOS ..... 271**

Gerardo Clésio Maia Arruda, Adriana Rossas Bertolini e Jânio Pereira Cunha

# Ativismo judicial e promoção da cidadania: desafios para a efetivação dos direitos sociais constitucionalizados\*

## Judicial activism and promoting citizenship: challenges for the implementation of social rights constitutional

Gerardo Clésio Maia Arruda\*\*

Adriana Rossas Bertolini\*\*\*

Jânio Pereira Cunha\*\*\*\*

### RESUMO

O artigo objetiva desenvolver uma reflexão acerca dos obstáculos que se interpõe à efetivação dos comandos constitucionais concernentes aos direitos sociais no Brasil, assim inibindo a extensão do *status* de cidadania para os membros de todos os segmentos populacionais. As análises se apoiam em fatores socioeconômicos e sociopolíticos estruturais que corroboram para a limitação e instabilidade da forma sujeito de direito. Com esse intuito, o trabalho foi dividido em três tópicos. No primeiro, faz-se um exame dos aspectos da cidadania e da sua evolução no capitalismo industrial; no segundo tópico, realiza-se um esforço para trazer à luz a dinâmica do processo de industrialização brasileiro, caracterizado como uma modernização conservadora, onde se institucionalizou práticas fundantes de uma estrutura social, cultural, política e econômica desigual, que erigiu um hiato secular entre os despossuídos de bens materiais e simbólicos e os que possuem amplo acesso a riqueza coletivamente produzida; por último, analisa-se o ativismo jurídico enquanto fenômeno capaz de atribuir sentido factível aos fundamentos constitucionais realizadores da cidadania. A metodologia adotada no estudo privilegiou a pesquisa bibliográfica, considerando que o objeto reivindica uma abordagem que contemple, simultaneamente, os campos jurídico-político, econômico e sociocultural. As ilações realizadas estão assentadas em análises de caráter descritiva e exploratória, alicerçada numa perspectiva multidisciplinar. Conclui o artigo que o poder judiciário é extremamente limitado na sua capacidade de promover a efetivação e ampliação dos direitos sociais.

**Palavras-Chaves:** Ativismo Judicial; Direitos Sociais; Cidadania; Desigualdade Social.

### ABSTRACT:

This article goal is to develop a reflection about the obstacle that interposes the realization of constitutionals concerning social rights in Brazil,

\* Recebido em 14/04/2016  
Aprovado em 22/06/2016

\*\* Doutor e mestre em sociologia, especialista em geografia e graduado em ciências econômicas. Professor de sociologia jurídica do Centro Universitário Christus (UNICRISTUS) e da Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

\*\*\* Mestranda em direito internacional pela Universidade de Lisboa e graduada em direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

\*\*\*\* Doutor e mestre em direito constitucional. Professor do Centro Universitário Christus (UNICRISTUS) e da Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

therefore inhibiting the extension of citizenship status towards members of all populacional segments. The analyses are supported in socioeconomic and socio-political structural factors that corroborate to limit the instability of form under the law. This strengthening of this study was composed in three topics. The first is made an study of citizenship aspects and its evolution on industrial capitalism, the second topic, held an effort to bring to light the dynamic of Brazilian industrialization process, distinguished as a conservative modernization, where were instutionalized the founding practices of our social, cultural, political and economic unequal structure, that has erected a secular gap between economic good and symbolic dispossessed and the ones that possessed wider access to the benefits of wealth that were collectively produced; Finally, is examined the juridical activism while phenomenon capable of apply feasible meaning to the constitutional founding citizenship maker. The approach adopted focused on bibliographic research, regarding the goal that claim, simultaneously, the juridic-political, economic and sociocultural field. The connections made are settled in detailed analyse and exploratory, supported by a multifocused perspective. The article is concluded by the juridical power being extremely limited in its capacity to promote effective and wide social rights.

**Key-Words:** Juridical Activism, Social Rights, Citizenship, Social Inequality

## 1. INTRODUÇÃO

Entre 1995 e 2008 ocorreu uma redução de 33,6% de pessoas sobrevivendo na situação de pobreza absoluta, resultado de um conjunto de medidas, dentre outras, que compreende o aumento real do salário mínimo, ampliação do número de empregos formais e políticas assistenciais compensatórias. Entretanto, a quantidade de indivíduos nessa condição socioeconômica, ou seja, com rendimento médio domiciliar per capita de até meio salário mínimo mensal, no ano de 2008, alcançava um percentual de 28,8% da população total<sup>1</sup>. A formação deste quase um terço populacional de pessoas imersas nessa condição de vida remonta ao período colonial, quando se instituiu o modelo econômico assentado na empresa agroexportadora. Enraízam-se aí as bases do monopólio da terra e da produção de riqueza, que originaram uma política excludente, alicerce sobre o qual se erigiu as barreiras impeditivas para o desenvolvimento da cidadania. Isto porque a reprodução do poder econômico e político aí instituído engendrou os mecanismos de apropriação extremamente desproporcional da riqueza, elemento determinante para a formação do estrato populacional que mesmo após a modernização industrial se manteve à margem dos direitos promotores da dignidade humana, como à alimentação, trabalho, saúde, educação, cultura, lazer e habitação.

A trajetória da modernização industrial, simultaneamente ao republicanismo, consolidou um modelo de sociabilidade no Brasil, com base num crescimento econômico com exclusão social, que viabilizou a acumulação de capital através de uma política protecionista às empresas nacionais associada a uma regulação que escorchou o salário e impediu a organização política dos trabalhadores. Estas foram as bases sobre a qual se edificou uma sociedade permeada de contradições, que combina a detenção do sétimo Produto Interno Bruto (PIB) mais elevado do planeta com um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que a situa na octogésima quarta colocação mundial; uma estrutura social extremada no concernente à distribuição da riqueza, de sorte que, em 2013, verificou-se que 10% da população detinha 40% da renda nacional e 42% limitava-se a 13%.<sup>2</sup>

A construção desse bolsão de pobreza no interior da sociedade brasileira é o resultado de uma estrutura político-econômica que organizou uma sociedade de baixa mobilidade social, atualmente, segmentada num grupo diminuto da população que detém o poder econômico e, por decorrência, o poder político; um grupo

1 BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

2 PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2013**. Disponível em: [www.pnud.org.br/arquivos/rdh-2013.pdf](http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh-2013.pdf). Acesso em: 10/04/2016.

beneficiário das políticas públicas concedidas pela anterior, com acesso à educação, habitação, saúde e lazer de qualidade comparada às das sociedades europeias de bem-estar social; um outro, plasmado em todo o espaço territorial, os produtores da riqueza nas inúmeras atividades produtivas e que, no fio da navalha, desafia o dia a dia sonhando em reproduzir-se nas condições do grupo anterior, mas que, na realidade, está mais próximo do um terço imerso na miséria, que são os destituídos até mesmo da possibilidade de sonhar.

Portanto, para entender a formação da pobreza no Brasil é preciso uma análise que coteje os elementos que substanciam o processo de exclusão, que antes de ser social é econômico, político e cultural. E a análise conjuntural, entendida como o estudo de um fenômeno no aqui e agora, considerando as variáveis que influem na conformação da situação enfocada, é um caminho insuficiente para identificar suas causas. Isto porque, ao se compreender a pobreza como fenômeno social, o seu entendimento só se efetiva verdadeiramente quando se procura interpretar o seu fazer-se no presente à luz de sua construção histórica, pois o agir humano no tempo presente é influenciado pelos costumes e hábitos enraizados.

É verdade que o Brasil atual avançou significativamente na estruturação de um sistema jurídico de proteção social, principalmente com a promulgação da Constituição de 1988. A previsão de um extenso catálogo de direitos sociais nesse documento, no entanto, é somente um ponto de partida para a sua realização. E a razão disso é que, apesar do aspecto sobremodo positivo e necessário de um marco normativo de direitos e garantias fundamentais das pessoas, a efetivação concreta dos bens e serviços essenciais à promoção da cidadania depende de uma atuação ativa e republicana do Poder Judiciário, mas, essencialmente, de políticas públicas desenvolvidas pelos Poderes Legislativo e Executivo, a fim de implementar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, em especial a realização de uma sociedade livre, justa e solidária, o que implica, antes de tudo, a eliminação da pobreza e da miséria e a redução das desigualdades sociais. O Judiciário, rigorosamente falando, é um poder fundamental em Estados democráticos de direito, mas, ante os seus limites jurídicos e em razão dos condicionantes históricos desfavoráveis à efetivação dos direitos fundamentais, o problema de promoção da cidadania é mais político, econômico e cultural do que jurídico.

## 2. O STATUS DE CIDADANIA NO CAPITALISMO INDUSTRIAL

Ao se abordar o tema cidadania é sempre recomendável, mesmo que sumariamente, referenciar as causas que historicamente se constituíram como pilares do padrão evolutivo dos direitos republicanos. Isto porque a noção moderna de cidadania está assentada na concepção ocidental de Estado, política e espaço público. Assim, o tema remete para a Antiguidade Clássica, uma vez que aí se localizam embrionariamente os elementos substantivos das ideias primeiras da vida pública animada a partir da cooptação e inclusão de grupos emergentes, notadamente os comerciantes e militares. A convivência social formatada com base nesta premissa favoreceu o desenvolvimento de um campo político perquiridor da organização e regulamentação. A valorização da vida pública entre os gregos antigos foi-se tornando crescentemente significativa à medida que seus participantes iam compondo um campo político densamente participativo, em que pululavam opiniões, votações e julgamentos. Eis o cenário germinador do entendimento de cidadania alicerçado na ideia de pertencimento e participação nos destinos da coletividade.

O movimento iluminista recuperou e atribuiu universalidade ao conceito de cidadania no rastro da emergência política da burguesia renascentista, palmilhada pelo crescimento econômico comercial e o desenvolvimento tecnológico marítimo, que associado ao pensamento filosófico e científico, erodiu as estruturas da sociedade feudal, ou seja, de sua economia agrária, sua forma de governo e seus padrões de dominação e ordenamento jurídico. Vivia-se um momento em que se ansiava por uma nova ordem político-jurídica, de sorte a ampliar o espaço dos debates públicos, permitir a apreciação pública do exercício do poder do soberano e, sobremaneira, destravar as amarras impeditivas da expansão dos mercados. A cidadania moldada pela ascensão política da burguesia moderna proclamava a igualdade entre aqueles que constituíam as nações

recém instituídas, de tal maneira a estabelecer condições legítimas de participação na vida pública de seus membros sob a égide protetora do Estado-nação.

Outrossim, o surgimento da ideia de que os homens são portadores, simultaneamente, de direitos e deveres, originou-se juntamente com a concepção e institucionalização do Estado moderno no transcurso do século XVIII. Este ambiente propiciou a inauguração de um modelo de consecução de normas legislativas substancialmente transformadoras da concepção de desigualdade e de igualdade entre os homens na esfera jurídica. Assim, como resultado da construção histórica deste modelo de sociabilidade, o indivíduo ascendeu a condição de superior e anterior ao Estado.

O poder, como deslindado nos pensamentos de Hobbes, Locke e Rousseau, torna-se a partir daí uma construção derivada de consensos contextuais, uma estrutura contraditória erigida com base em interesses antagônicos. Concepção esta que ocasionou profundas mudanças na dimensão jurídica, fermento no qual se gestaram declarações de direitos, como a Declaração de Virgínia, de 1776, e a Declaração da França, de 1789. Ordenamentos que, segundo LAFER, representou “o triunfo do individualismo no sentido mais amplo”<sup>3</sup>. Uma vez que estes marcos normativos inauguraram a *Era dos Direitos*, o que incrustou na cultura ocidental os direitos do homem como elemento obrigatório nas agendas de debates político-jurídicos dos Estados modernos.

A cidadania enquanto ideia basilar da promoção de justiça social e, por conseguinte, na geração de bem-estar recrudescer na trajetória de um longo e contínuo debate remonta a aproximadamente 300 anos. A reflexão de MARSHALL<sup>4</sup>, que contempla o desenvolvimento econômico e tecnológico e suas consequências sobre as instituições e valores políticos, salienta a interdependência existente entre os processos de mudanças dos direitos nos Estados modernos e o estabelecimento de uma distinção entre cidadanias civil, política e social. O desenvolvimento de suas ideias traz à luz a relação entre a crescente igualdade política e o constante refreamento da desigualdade econômica. Com isto, demonstra que por intermédio do alargamento da participação política foram-se verificando mudanças qualitativas nas estruturas sociais. No quadro a seguir faz-se uma síntese contextual relacionando as formas de Estado e os seus desdobramentos no concernente aos marcos ordenadores e os reflexos sobre a compreensão e abrangência do *status* de cidadania

**Quadro I – Relação Estado, direito e cidadania**

Forma Política de Estado	Principais Dispositivos Legais	Direitos Conquistados	Status de Cidadania para Marshall
Estado Liberal (séc. XVIII)	Declaração de Direitos de Virgínia de 1776 e a Declaração de Direitos da França de 1789	Direitos Cívicos	Cidadania Civil
Estado Liberal Democrático (séc. XIX)	Constituição Inglesa de 1832	Direitos Políticos	Cidadania Política
Estado Social (séc. XX)	Constituição Mexicana de 1917 Constituição de Weimar de 1919	Direitos Sociais	Cidadania Social

Fonte: Marshall; elaboração própria.

Neste diapasão, os direitos civis teriam surgido no século XVIII, os direitos políticos no século XIX e os direitos sociais no século XX. A emergência de modo sequencial dos direitos fundantes do *status* da cidadania enquanto fenômeno histórico, aparece no pensamento de Marshall, para além de uma seqüência cronológica, como uma lógica assentada na trajetória da marcha civilizatória ocidental. Esta formulação levou CARVALHO a discorrer acerca do exemplo Inglês como o da cidadania sequencialmente constituído a partir das dimensões civis, políticos e sociais:

3 LAFER, Celso. *Ensaio liberais*. São Paulo: Siciliano, 1991. p.36

4 MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

Foi com base no exercício dos direitos civis, nas liberdades civis, que os ingleses reivindicaram o direito de votar, de participar do governo de seu país. A participação permitiu a eleição de operários e a criação do Partido Trabalhista, que foram os responsáveis pela introdução dos direitos sociais.<sup>5</sup>

A cidadania entendida em seu amplo sentido, após consolidação da sociedade industrial, como sendo investido dos três direitos. Os direitos civis compreendem os direitos necessários à liberdade individual, ou seja, a liberdade de ir e vir, de manifestar pensamento, o direito à propriedade, de organizar-se, e o direito à justiça eficiente, independente e acessível a todos. Este último se refere ao direito de defender-se, do direito ao devido processo legal. Os direitos políticos, por sua vez, relacionam-se com o direito de participação do cidadão no governo da cidade. E, por fim, os direitos sociais referem-se ao direito do cidadão a um mínimo de bem-estar econômico e segurança; portanto, como explicita MARSHALL<sup>6</sup>, ao direito de trabalhar, no lugar de escolha, sujeito apenas à legítima exigência do treinamento técnico preliminar.

Os direitos civis, ou liberdades civis, surgiram com as Declarações de direitos de Virgínia de 1776 e a Declaração da França em 1789, como axioma econômico de liberdade de comércio, como já foi mencionado, elemento fundante do processo de ruptura com a economia agrária do velho regime feudal, e na completa liberdade de cada indivíduo dispor de seu tempo e de seu trabalho na maneira que julgue melhor para seus interesses. Nas palavras de BOBBIO<sup>7</sup>, entre eles, estão “todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma esfera de liberdade em relação ao Estado”. Tratam-se dos chamados direitos negativos, ou seja, os direitos estabelecidos contra o Estado, basilares para separação entre a esfera pública e a esfera privada, característica da sociedade moderna e sustentáculo do pensamento liberal e democrático. Pois, como explicita TOCQUEVILLE<sup>8</sup>, o desejo por igualdade de condições, por democracia e liberdade, possibilitou o triunfo do Estado Liberal, resultado das revoluções americana de 1776 e francesa de 1789, que patrocinaram por sua vez, o desenvolvimento dos direitos individuais no século XVIII.

O desdobramento natural dos direitos civis fez surgir no início do século XIX, os denominados direitos políticos ou liberdades políticas, formados com a conquista da liberdade e do *status* de cidadania ligados aos direitos civis. De início não se tratava da criação de novos direitos, mas de alargamento do *status* já gozado por todos, uma vez que se resumia a doação de velhos direitos a novos setores da população<sup>9</sup>. De todo modo, os direitos políticos se alteraram para a condição de *status* pessoal e não mais econômico, dado que anteriormente os direitos políticos se constituíam em privilégios de classes econômicas favorecidas. De acordo com BEDIN<sup>10</sup>, “esta segunda geração de direitos, por outro lado, se caracteriza ou se distingue pelo fato de os direitos por ela compreendidos serem considerados direitos positivos, isto é, direitos de participar no Estado”. Deste modo, o direito do indivíduo de participar da formação do poder do Estado apresenta-se pelo direito ao sufrágio universal, o direito de constituir partidos políticos e pelo direito de plebiscito, de referendo e de iniciativa popular.

A consolidação da sociedade industrial recrudescer as demandas por direitos econômicos e sociais na tentativa de diminuir o ônus da pobreza e das desigualdades produzidas pelo sistema liberal capitalista<sup>11</sup>. Um

5 CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2013. p.11.

6 MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

7 BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p.32.

8 TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

9 MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

10 BEDIN, Gilmar Antonio. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. 3ª ed. Ijuí-Rio Grande do Sul: 2002. p. 56.

11 Karl MARX, denunciou a crescente polarização de interesses materiais no Estado Liberal, com nitidez até então única; mostrou que as classes sociais passaram a ter distinções econômicas e com efeito, tornaram-se mais móvel e instável. MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Abril cultural, 1988. Apoiado na perspectiva de análise materialista histórica, SOUZA enfatiza que “o liberalismo produziu os abastados e os paupérrimos, deixando entre eles um claro na escala das riquezas. Aqueles possuindo mais do que o supérfluo; estes, menos do que o indispensável. Ambos corrompidos e desumanizados: uns, pela opulência, outros, pela miséria. Aí está a simples desigualdade econômica, nítida como num esquema. As outras desigualdades vieram depois: a política, pela dependência econômica dos necessitados; a jurídica, porque os abastados, valendo-se da sua pre-

movimento também influenciado, na segunda década do século XX, pelos seguintes eventos: Revolução Russa, Constituição Mexicana de 1917 e Constituição de Weimar de 1919. Na esfera internacional, foram reconhecidos em 1948 por intermédio da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU e, posteriormente, pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 1966. FONSECA<sup>12</sup>, resume a propagação da ideia de combate de redução da pobreza e da luta pela melhoria da qualidade de vida, ao afirmar que, “quer no bloco socialista, quer no ocidente, surge e se impõe cada vez mais um conjunto de normas que tem por finalidade conduzir, regerar, disciplinar o fenômeno econômico”.

Os direitos sociais, portanto, são compreendidos como direitos de crédito, em que o Estado se torna devedor dos indivíduos, principalmente os marginalizados e os trabalhadores, de tal maneira a garantir um patamar mínimo de igualdade e bem-estar social. Estes direitos, como esclarece BEDIN<sup>13</sup>, não são direitos estabelecidos “contra o Estado” ou direitos de “participar no Estado”, mas sim direitos garantidos “através ou por meio do Estado”. Outrossim, os direitos sociais e econômicos, compreendem os direitos do homem trabalhador, do direito à seguridade social, direito à educação, direito à alimentação, direito à habitação, direito à saúde e direito à segurança. O que leva MARSHALL<sup>14</sup> a propugnar a cidadania social como instrumento investidor dos indivíduos ao acesso à padrões básicos de vida e, conseqüentemente, habilitador de suas possibilidades de participar em condições minimamente igualitárias enquanto membros de uma comunidade.

A conquista de direitos, sempre se deu dentro da conjuntura política do Estado-Nação. Para CARVALHO<sup>15</sup>, “isto quer dizer que a construção da cidadania tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação. As pessoas se tornavam cidadãs à medida que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado”. Assim, como explicita ainda o autor, tem-se que, em alguns países, o Estado teve maior participação na promoção de direitos, em outros, foi necessária uma maior ação dos próprios cidadãos para efetivá-los.

Os direitos sociais e a cidadania social continuam em constante movimento, bem como as demandas para proteção desse *status*, intensificadas no pós-segunda guerra, marco na evolução destes direitos<sup>16</sup>. No Brasil, a Constituição de 1988 mereceu título de Constituição Cidadã pelo caráter liberal e democrático de seu texto. No entanto, o percurso de aquisição desses direitos não seguiu a mesma seqüência descrita por MARSHALL:

Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e redução dos direitos civis por um ditador que tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial e que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da seqüência de Marshall, continuam pouco acessível à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo.<sup>17</sup>

A inversão da seqüência no caminho da cidadania no Brasil provocou impactos na democracia brasileira e na noção prática de participação da sociedade, principalmente no que tange à solução de problemas

---

ponderância política, obtiveram o monopólio da função legislativa; a orgânica, a mental, a intelectual, a moral e todas as demais, porque a miséria acarreta a debilidade, o atraso do espírito, a ignorância, a degradação dos sentimentos”. SOUZA, Daniel Coelho de. **Interpretação e democracia**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 1979. p. 149. Portanto, a tensão econômica bipolar, na sociedade liberal do século XIX e início do século XX, influenciou a progressiva mudança nos sistemas político e jurídico do período, resultando no nascimento dos direitos sociais e econômicos.

12 FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito econômico**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 10.

13 BEDIN, Gilmar Antonio. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. 3ª ed. Ijuí-Rio Grande do Sul: 2002. p. 62.

14 MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

15 CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2013. p. 12.

16 O respeito à dignidade humana passou a ser considerado princípio basilar das Constituições promulgadas neste período, disciplinando a ordem econômica e social. A Constituição brasileira de 1988, destaca a dignidade da pessoa humana no art. 1º, III, no título I, relativo aos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil. Para ilustrar a intensidade em consagrar o princípio, basta observar os textos de algumas Constituições: na França o princípio ficou implícito nos incisos 10º e 11º do Preâmbulo da Constituição de 1946, na Itália de 1947 (art. 3º), Alemanha de 1949 (art. 1.1), Portugal de 1976 (art. 1º), Espanha de 1978 (art. 10), Colômbia de 1991 (art. 1º), Rússia de 1993 (art. 21), África do Sul de 1996 (arts. 1º, 10º e 39º) e Venezuela de 1999 (Preâmbulo).

17 CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2013. p. 219.

sociais. Entretanto, o longo processo de aquisição de direitos sociais não foi capaz ainda de enfrentar fortemente as desigualdades entre os pertencentes aos andares de cima e de baixo da pirâmide social brasileira. Porém, deve ser observado que mais recentemente na história republicana houve substancial avanço na participação política, sobretudo no concernente às ações demandantes de políticas públicas garantidoras de direitos sociais. Esse processo, por sua vez, vem se refletindo, paulatinamente, em pressão popular pelo alargamento dos direitos civis, uma vez que se assiste a movimentos reivindicativos de um judiciário mais ativo e mais independente do poder executivo, principalmente após a redemocratização<sup>18</sup> do país após a promulgação da Constituição de 1988. Neste contexto, vários segmentos da sociedade passaram a buscar proteção de seus interesses perante juízes e tribunais. Para BARROSO<sup>19</sup>, essa tendência constitui-se numa das causas do fenômeno do ativismo judicial presente hoje não apenas na realidade brasileira, mas com fluidez no mundo contemporâneo.

### 3. MODERNIZAÇÃO CAPITALISTA CONSERVADORA E A POBREZA NO BRASIL

Para entender a formação da pobreza no Brasil é preciso uma análise que coteje os elementos que substanciam o processo de exclusão, que antes de ser social é econômico e político. Como chama a atenção OLIVEIRA<sup>20</sup>, o subdesenvolvimento latino-americano, com raras exceções, é resultado da expansão capitalista mundial. Isto porque a economia deste continente funcionou como uma reserva de acumulação primitiva do sistema global. Por outro lado, ao se enfatizar a dependência econômica faz-se necessário considerar também as questões concernentes à estrutura de dominação que dão forma e conteúdo à acumulação de capital realizada em países como o Brasil. Assim, um desenvolvimento capaz de superar a abissal distância socioeconômica, em que se encontram os grupos populacionais situados na base e no topo da pirâmide social, demanda a priori uma profunda transformação no tradicionalismo culturalmente herdado. Uma vez que “os riscos e os ganhos relacionados com a estrutura e a dinâmica do poder, principalmente, contam de modo decisivo nas polarizações do comportamento coletivo, operando como uma espécie de regulador da tomada de consciência.”<sup>21</sup>

ARRUDA e GONÇALVES<sup>22</sup>, na busca de trazerem à tona os obstáculos à universalização da educação na sociedade brasileira, ponderam que a economia na periferia se constituiu, para além de dependente, submissa às necessidades da economia europeia, têm-se que na origem estruturou-se uma divisão do trabalho na qual a acumulação de capital se realizou mais fortemente no centro, enquanto a produção colonial deu partida a uma especialização de sua produção marcadamente subsidiária, detendo assim uma acumulação de capital sempre inferior, enfim, uma produção marcadamente demandante de extensas faixas geográficas e de baixa remuneração. Tomando como referência o Brasil Colônia, observa-se que o jogo de forças instituidoras da divisão internacional do trabalho o transformou numa grande *plantation* especializada na cana-de-açúcar, algodão e café.

18 A democratização social, fruto das políticas do *Welfare State*, o advento da democracia no segundo pós-guerra e a redemocratização de países que saíram de regimes autoritários/ditatoriais, trazem à lume Constituições cujos textos positivam os direitos fundamentais e sociais. Esse conjunto de fatores redefine a relação entre os Poderes do Estado, passando o Judiciário (ou os tribunais constitucionais) a fazer parte da arena política”. STRECK, Lenio Luiz. **O papel da jurisdição constitucional na realização dos direitos sociais-fundamentais**. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Direitos Fundamentais Sociais: estudos de direito constitucional internacional comparado*. Rio de Janeiro – São Paulo: Renovar, 2003. p. 171. Neste sentido, complementa BARROSO, constitucionalizar uma matéria, dentro do processo constitucional democrático contemporâneo, significa transformar política em direito. BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. **Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, Fortaleza, v. 5. n.8. p. 11-22, jan-dez. 2009. p. 12.

19 BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. **Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, Fortaleza, v. 5. n.8. p. 11-22, jan-dez. 2009.

20 OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira: crítica à razão dualista**. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.

21 FERNANDES, Florestan. **A sociologia numa era de revolução social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976. p. 202.

22 ARRUDA, Gerardo Clésio Maia; GOLÇALVES, Flávio José Moreira. **Paideia dos degredados: raízes dos condicionantes inibidores da universalização do direito à educação no Brasil**. Fortaleza: Revista Opinião Jurídica. V. 13. 2015.

É na submissão da economia local à produção de fora que se elaboram as condições para a organização de uma economia pré-capitalista. Isto porque a acumulação aqui realizada estava atrelada a uma dinâmica externa, de sorte que escapava à lógica da busca permanente pela produtividade, via aperfeiçoamento dos processos produtivos. Uma vez que o motor impulsionador do desenvolvimento tecnológico não se dava a partir da dinâmica interna, da busca pela inovação motivada pela conquista de novos mercados, a qualidade e variedade da produção eram determinados pela produção do centro, o que levou a obrigatoriedade de aqui se produzir matérias primas de baixo custo e com poucos investimentos de capital, ou seja, com elevada concentração de trabalho de baixo conteúdo tecnológico, baseado no dispêndio de energia muscular e não requerente de habilidades cognitivas.<sup>23</sup>

Com efeito, a força de trabalho na economia do centro se punha como produtora direta da riqueza e fonte de realização do ciclo de produção, pois funcionava também como consumidora das mercadorias. Ao contrário do que se assistiu na periferia, onde a produção era quase em sua totalidade direcionada para o mercado externo, a força de trabalho aparecia basicamente como consumidora de gêneros de sobrevivência. Ressalvando que a produção de alimentos se tratava de uma atividade geradora de baixo lucro, por isto legada à produção familiar exercida em minifúndios de baixa produtividade. Esse setor da economia se constituiu como subsidiário no interior da economia dependente, um mercado limitado porque as necessidades de consumo dos dominantes eram atendidas por intermédio da importação. Eis a origem da escassez de alimentos e do expressivo contingente populacional imerso numa economia de subsistência, que deu início no período colonial a uma reprodução social miserável de milhares de pessoas.

DOWBOR<sup>24</sup> entende que, além da distância de acumulação de capital que favorecia exponencialmente um lado da divisão internacional do trabalho, a relação de produção entre nações do centro e da periferia gerava as condições para a produção pré-capitalista no Brasil, uma vez que na dinâmica da economia colonial a força de trabalho só participava da produção e não de sua realização, via consumo, assim foi possível manter o Brasil integrado à lógica do capitalismo mesmo com a prática do trabalho escravo, servil ou assalariado precário, de extensa jornada e de baixa remuneração. Ao contrário da América do Norte, que rompeu com o capitalismo dependente após a Guerra da Independência e da Guerra da Sucessão, e assim redirecionou a sua produção agrícola para o mercado interno. O Brasil manteve a orientação de sua produção mesmo após o advento da Independência e da Abolição da Escravatura. A estrutura de produção permaneceu inalterada e marchou para a consolidação da grande empresa agroexportadora monopolista, assentada em relações de trabalho pré-capitalistas. Esses mesmos atores possuíam a primazia das trocas no mercado externo, portanto, assumiam simultaneamente o papel de exportadores e importadores, obstaculizando a emergência de empreendimentos de médio e pequeno porte direcionados para o abastecimento do mercado interno.<sup>25</sup>

Esse modelo de produção econômica engendrou um sistema que fomentou a existência de um grupo populacional de agricultores empobrecidos, que só marginalmente participava da apropriação da riqueza. Além do que, a passagem do trabalho escravo para o trabalho assalariado funcionou como mecanismo de alargamento do contingente populacional sobrevivendo na condição de pobreza. Isto porque, de acordo com PRADO JÚNIOR<sup>26</sup>, com a abolição da escravidão deu-se origem, de um lado, a constituição de uma massa de trabalhadores rurais submetidos a uma exploração que os punha na condição de sobrevivência miserável no campo e, de outro lado, a uma massa marginal formadora de um exército industrial de reserva das atividades econômicas urbanas. É por sobre essa base socioeconômica que se erigiu a estrutura de poderes locais e regionais garantidores de uma ordem sociopolítica que possibilitou a passagem para a produção industrial sem grandes alterações na estrutura social.

23 ARRUDA, Gerardo Clésio Maia; GOLÇALVES, Flávio José Moreira. **Paideia dos degradados: raízes dos condicionantes inibidores da universalização do direito à educação no Brasil**. Fortaleza: Revista Opinião Jurídica. V. 13. 2015. p. 213-214.

24 DOWBOR, Ladislau. **A formação do capitalismo dependente no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

25 PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

26 PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

OLIVEIRA<sup>27</sup> salienta a Revolução de 1930 como o marco do fim de um ciclo econômico e da emergência de um novo ciclo. É desde aí que se deu partida à construção da ordem urbano-industrial, embora tenha subsistido com diferentes influências na dinâmica regional do país a estrutura produtiva baseada na empresa agroexportadora. CANO<sup>28</sup> distingue duas fases, em sua análise acerca dos desequilíbrios regionais decorrentes da industrialização brasileira, do padrão de acumulação industrial; sendo que uma fase compreende os anos de 1930 a 1955, denominada de um período de industrialização “restringida”, e a fase de 1956 a 1970, concernente à implantação do setor industrial de bens de produção e a consolidação do setor de produção industrial de bens duráveis. O enfoque dado a esse ciclo do processo de industrialização é adequado ao nosso interesse, pois encontram-se aí as bases edificadoras da *modernização conservadora*. Esse conceito, como explicam PIRES E RAMOS<sup>29</sup>, foi cunhado por MOORE JUNIOR<sup>30</sup>, para retratar os países que experimentaram uma revolução burguesa vinda de cima. Em suma, no Brasil se adotou esse conceito para explicar que o pacto político conservador promovido pela nascente burguesia nacional e os grandes proprietários rurais delineou a dinâmica do desenvolvimento capitalista brasileiro. O pacto constituído pela elite dominante formatou uma estrutura sociopolítica que erigiu barreiras impeditivas “para o acesso democrático das demais classes sociais aos mercados de terras, de capital, de trabalho e à democracia e à cidadania.”<sup>31</sup>

Trazendo à tona os fundamentos do processo de industrialização relativo ao primeiro mandato de Getúlio Vargas (1930 a 1945), que se inicia após a grande crise econômica mundial de 1920/30, que reduziu extraordinariamente os fluxos comerciais e financeiros entre as nações e obrigou as economias a se voltarem para dentro, far-se-á uma reflexão das ações estatais direcionadas para a reestruturação da produção nacional e os seus desdobramentos sobre a organização sociopolítica.

No auge da crise mundial, quando os preços das importações aumentavam enquanto os preços das exportações se retraíam, associado a uma queda abrupta das reservas cambiais, que vai de 31 milhões de libras em setembro de 1929 a completa ausência de reservas em 1931, o governo provisório, como aponta ABREU<sup>32</sup>, foi obrigado a declarar sucessivas moratórias relativas às dívidas em moedas estrangeiras, até chegar em 1931 a completa suspensão dos pagamentos das dívidas públicas externas. No início desta década, como explicita ABREU<sup>33</sup> se operou uma alteração na composição dos investimentos externos diretos no Brasil, resultado da redução da participação dos britânicos e aumento dos estadunidenses. Mas essa mudança foi também de ordem qualitativa, uma vez que os investimentos britânicos estavam direcionados principalmente para os serviços públicos (especialmente ferrovias), já os capitais norte-americanos visavam os setores modernos, como a indústria de transformação e atividades comerciais.

O ciclo do café propiciou que os seus grandes produtores se assenhoreassem do poder, o que gestou um tipo de governança marcado por uma contradição entre o discurso e as ações governamentais; pois, simultaneamente, se colocavam como defensores do liberalismo econômico, mas desenvolviam políticas econômicas fortemente intervencionistas. De tal maneira que os investimentos realizados a partir de recursos captados no mercado internacional, que levaram o Estado a grande endividamento, concentraram na região cafeeicultora (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) as obras de infraestrutura, o que tornou

27 OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira: crítica à razão dualista**. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.

28 CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930 - 1970**. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

29 PIRES, Murilo José de Souza e RAMOS, Pedro. **O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil**. Fortaleza: Revista Econômica do Nordeste – REN. V. 40. 2009.

30 MOORE JUNIOR, B. **As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 1975.

31 PIRES, Murilo José de Souza e RAMOS, Pedro. **O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil**. Fortaleza: Revista Econômica do Nordeste – REN. V. 40. 2009. p. 416

32 ABREU, Marcelo de Paiva. **Crise, crescimento e modernização autoritária**. In: ABREU, Marcelo de Paiva. **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

33 ABREU, Marcelo de Paiva. **Crise, crescimento e modernização autoritária**. In: ABREU, Marcelo de Paiva. **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

esse espaço geográfico como o melhor dotado de integração de vias de transportes, de fornecimento de energia e de portos. Considerando o capital aí concentrado aliado às condições de infraestrutura, a zona de produção cafeeira se colocava como a mais adequada a passagem da centralidade da economia brasileira eminentemente assentada na empresa agroexportadora para a produção industrial. Acrescente-se ainda o crescimento urbano de São Paulo e Rio de Janeiro, mais acelerado do que as demais cidades brasileiras, e o fluxo de imigrantes originários de regiões com atividades comerciais, de artesanatos e oficinas e de trabalho fabril, que resultaram na aglomeração de mão-de-obra com melhor qualificação para a produção industrial e na formação de um mercado consumidor. Eis aí os elementos fundantes da desigualdade regional, que nos desdobramentos do avanço da industrialização foi consolidando as regiões com menor e maior incidência de famílias sobrevivendo na pobreza e na extrema pobreza.<sup>34</sup>

Apesar do setor industrial brasileiro caminhar a passos mais largos a partir de 1930, é preciso considerar que, após a abolição da escravidão, do advento da República e do crescimento urbano de São Paulo e do Rio de Janeiro, se registrou a emergência de uma produção industrial incipiente, mas que deve ser salientada uma vez que esta produção embrionária implicará na definição da sua regionalização. DOWBOR<sup>35</sup> indica que o censo industrial de 1907 “acusava a existência de cerca de 3.500 empresas industriais, que empregavam um total de mais ou menos 150.000 operários.” Já para o ano de 1920, o autor discrimina o seguinte quadro: 13.336 indústrias e um total de 275.512 operários. Assistiu-se, neste período, o desenvolvimento de indústrias nacionais que seguem o padrão do lento crescimento com base no artesanato e manufatura, influenciado pelo surgimento de um mercado interno. Esses empreendimentos do começo do século XX se direcionavam para a produção de bens de consumo, destacando-se têxteis, vestuário e alimentos. Entretanto, não se verificou em paralelo a emergência de uma indústria voltada para os bens de produção, o que se gerou no Brasil um modelo de industrialização assentado na indústria leve, diferentemente do que ocorreu nos países de primeira industrialização e mesmo naqueles de industrialização tardia, como Japão e Itália.<sup>36</sup> Ao dar início à produção industrial quando já haviam muitas nações já industrialmente avançadas, assim bastante competitivas na fabricação de bens de produção, o Brasil estruturou esse setor dependente da importação de máquinas, tornando-se assim destituído de uma dinâmica interna autônoma e vinculado às oscilações conjunturais do mercado externo.

Resta ainda explicitar como característica da industrialização nas duas primeiras décadas do século XX, o fato de que a presença do capital norte-americano, por intermédio de investimentos diretos, se consolidou na economia brasileira ultrapassando o capital britânico. De acordo com DOWBOR<sup>37</sup>, a importação de produtos que atendia o segmento populacional detentor da maior parcela da riqueza nacional foi sendo substituída pela produção agora realizada no Brasil, em função da instalação de filiais de empresas norte-americanas, o mercado embora restrito era atrativo dado o baixo custo da mão-de-obra. Isto permitia que as empresas internacionais aqui se instalassem com o objetivo de atender, além do mercado local, segmentos dos mercados das economias desenvolvidas, de sorte que algumas empresas estavam direcionadas exclusivamente para a exportação, como por exemplo as empresas de alimentos, dentre outras, Wilson, Swift, Continental. Por outro lado, a indústria nacional continuou abastecendo com mercadorias de qualidade inferior a demanda dos trabalhadores urbanos, rurais e autônomos de baixa renda.

A grande crise de 1929/30 provocou uma drástica redução das exportações de café, e mesmo com quedas sucessivas no preço da saca continuou se observando redução na demanda internacional por essa mercadoria, o que redundou numa forte retração desse setor econômico. Essa crise conjuntural associada ao crescente fortalecimento da indústria robusteceu a construção de um novo consenso, que já vinha se construindo e que almejava o delineamento de uma nova ordem da gestão estatal e das políticas econômicas. Na

34 DOWBOR, Ladislau. **A formação do capitalismo dependente no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

35 DOWBOR, Ladislau. **A formação do capitalismo dependente no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1982. p. 128.

36 DOWBOR, Ladislau. **A formação do capitalismo dependente no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

37 DOWBOR, Ladislau. **A formação do capitalismo dependente no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

verdade, a luta política dos anos 1930 tratou-se de uma disputa por uma desconcentração do Estado, que se organizara no sentido de atender aos interesses dos cafeicultores. A tensão política se estabeleceu a partir de interesses dos estratos situados no topo da pirâmide social, que redundou na tomada do poder por Getúlio Vargas com o apoio de militares revoltosos. Portanto, a alternância de poder aí verificada não significou uma mudança substancial em sua estrutura. Como afirma FURTADO<sup>38</sup>, o movimento revolucionário foi protagonizado por membros da população urbana inseridos na burocracia militar, civil e nas organizações industriais, que em última instância buscavam espaço político e se colocavam contra a hegemonia dos produtores de café, que monopolizavam o Estado levando-o a priorizar o atendimento de seus interesses.

O novo arranjo que se estabeleceu nas estruturas de poder, que passou a comportar novos atores também situados entre os dominantes do capital, não se tratou de uma ruptura. Isto é explicitado por FURTADO<sup>39</sup> quando aponta que, somente dois anos após a instalação do novo governo, os grupos econômicos vinculados ao café forçaram o governo a reduzir em 50% suas dívidas bancárias. DOWBOR<sup>40</sup> deslinda a dinâmica e os desdobramentos futuros dessa conciliação de interesses quando afirma que: “a revolução de 1930 inaugura uma fase de equilíbrio caracterizada pela aliança dos diferentes grupos patronais e que levará, em 1964, à tomada de poder pelo núcleo da burguesia ligado às multinacionais que dominam o eixo Rio-São Paulo.”

Na opinião de FIORI<sup>41</sup> a compreensão da questão social brasileira passa pelo entendimento da relação da burguesia brasileira com o Estado, uma relação esquizofrênica que se explicita no discurso antiestatismo dos empresários liberais, simultaneamente, ao culto de uma forte relação de dependência clientelística. Por outro lado, o discurso dos sociais-democratas não consegue se efetivar e, portanto, não ocasionam reformas substanciais no Estado, uma vez que não rompem com os elementos fundantes da relação clientelística entre o setor produtivo privado e o Estado. De sorte, que no século XX foi constante a ampliação da participação do Estado no setor produtivo. “Até os anos 1930, o Brasil dispunha apenas de 14 empresas estatais. Entre 1930 e 1954, na Era Vargas, o Estado gerou 15 novas empresas; nos cinco anos de governo Kubitschek, 23; com Goulart foram criadas 33; e durante os 20 anos de regime militar, 302.”<sup>42</sup> Além de uma participação na economia por intermédio de empresas produtoras, a presença do Estado foi crescente via órgãos de controle, de prestação de serviços e de financiamentos, o que segundo FIORI<sup>43</sup>, levou alguns a definirem o capitalismo brasileiro como detentor de uma especificidade em que é o Estado e não a iniciativa privada que opera o processo de acumulação, dado principalmente sua participação na indústria de bens de produção e no gerenciamento das operações de financiamento industrial.

É preciso considerar que todas as experiências de industrialização tardia se deram com base no amplo apoio dos Estados nacionais, tendo a Alemanha como exemplaridade de crescimento acelerado a partir do Estado indutor do processo de acumulação, seja como estruturador de fundos de investimentos, produtor de insumos e energia ou fornecedor da infraestrutura necessária à produção industrial. Por outro lado, a popularização do pensamento de John Maynard Keynes, após a crise de 1929, inaugurou uma onda de políticas econômicas alicerçadas no ideário da social democracia, que levou países do Norte e do Sul, de industrialização originária ou tardia, a adotar o Estado como instrumento de fomento direto de investimentos e de manutenção dos níveis de emprego, de renda e de consumo. Enfim, o Estado se especializou no desenvolvimento de políticas fomentadoras do bem-estar social.

FIORI<sup>44</sup> pontilha os governos de Vargas e de Geisel como os que procuraram de maneira mais acentuada a realização do sonho do modelo prussiano de industrialização, mas ambos os intentos foram frustrados

38 FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

39 FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

40 DOWBOR, Ladislau. **A formação do capitalismo dependente no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1982. p. 149

41 FIORI, José Luís. **Em busca do dissenso perdido**: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

42 FIORI, José Luís. **Em busca do dissenso perdido**: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995. p. 58.

43 FIORI, José Luís. **Em busca do dissenso perdido**: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

44 FIORI, José Luís. **Em busca do dissenso perdido**: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

e não reeditaram o desenvolvimento acelerado experimentado pela Alemanha. Não é exagero afirmar que no governo Vargas encontra-se o delineamento da matriz institucional que balizou a consolidação e modernização industrial brasileira, observada na perspectiva estatal. As ações de controle se estenderam da sistematização de informações, da coleta de dados a análise e reflexão estatísticas, às ações organizacionais, compreendendo um amplo leque que abarcou a regulação de serviços, de salários e preços. Foram desenvolvidos esforços para a criação e ampliação da indústria pesada e fornecimento de energia, destacam-se as seguintes empresas estatais: Companhia Siderúrgica Nacional, Companhia Vale do Rio Doce e Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco. Contudo, as ações nesta área não foram suficientes para dotar o setor industrial de uma dinâmica endógena capaz de gerar um autodesenvolvimento. Como chama a atenção FIORI<sup>45</sup>, os planos do governo Getúlio Vargas “esbarraram permanentemente na oposição política à estatização e na falta de esforço financiador, o qual foi reduzido a complicadas transferências cambiais.”

É preciso considerar que o autoritarismo que marcou o getulismo se sustentava num equilíbrio de forças que se antagonizavam em seus interesses, que passava tanto pelos grandes produtores locais e internacionais, como por aqueles vinculados à produção rural e urbana e interessados na exportação e/ou importação. Emergiu do cerne desse arranjo de forças que constituíam a base política do governo a oposição que obstaculizou a formação de fundos de financiamento, que demandava esforços da iniciativa privada e do Estado, para a consolidação da indústria pesada. Esse plano foi “vetado politicamente pelas classes dominantes brasileiras, predominantemente agrárias e partidárias de um liberalismo econômico antiestatal e internacionalizante.”<sup>46</sup> Eis o que levou a frustração dos sonhos de uma industrialização prussiana nos trópicos. Tal fato, redundou já no governo de Juscelino Kubitschek a formatação de um modelo de uma industrialização baseada no investimento direto internacional voltado para a produção de bens de consumo. Essa opção delineou o modelo de industrialização que se seguiu nas décadas seguintes e estruturou as forças políticas que deram sustentação ao governo militar e que mantiveram e mantêm uma influência marcante após a abertura política:

Fez-se a opção definitiva por um padrão de financiamento fortemente dependente do capital estrangeiro e do uso pelo Estado do endividamento interno e externo, ou mesmo da inflação, como forma de *escorar* uma burguesia empresarial extremamente conservadora, protecionista e antipopular. Sendo que, a partir daí, foi vetado também ao Estado qualquer movimento de monopolização (que não fosse setorial) ou centralização financeira, ainda quando ele fosse responsabilizado, simultaneamente, pela estabilidade de uma moeda desvinculada de qualquer padrão internacional, pela extensão de créditos e subsídios e pelos investimentos básicos responsáveis pela alavancagem da industrialização e pela sustentação das margens de lucro de setores econômicos fortemente protegidos.<sup>47</sup>

Por um lado, a estrutura fundiária criou um segmento populacional trabalhando em minifúndios incapazes de garantir a sobrevivência da família proprietária, o que obriga essas pessoas a demandarem sazonalmente trabalho nas empresas agroexportadoras, além do que a modernização dessas empresas, provocou a formação de um exército industrial de reserva para a produção rural e urbana. De outro lado, como assevera OLIVEIRA<sup>48</sup>, a regulação do salário mínimo legislado como salário de subsistência funcionou para manter em patamares reduzidos o custo da força de trabalho industrial, na medida em que se considerou para sua composição “as necessidades alimentares (em termos de calorias, proteínas, etc.) para o padrão de um trabalhador que devia enfrentar um certo tipo de produção, com um certo tipo de uso de força mecânica, comprometimento psíquico, etc.” Como não se levou em conta outros critérios, como ganhos de produtividade do trabalho, por exemplo, a institucionalização do salário mínimo se constituiu num instrumento

45 FIORI, José Luís. **Em busca do dissenso perdido**: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995. p. 64.

46 FIORI, José Luís. **Em busca do dissenso perdido**: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995. p. 66.

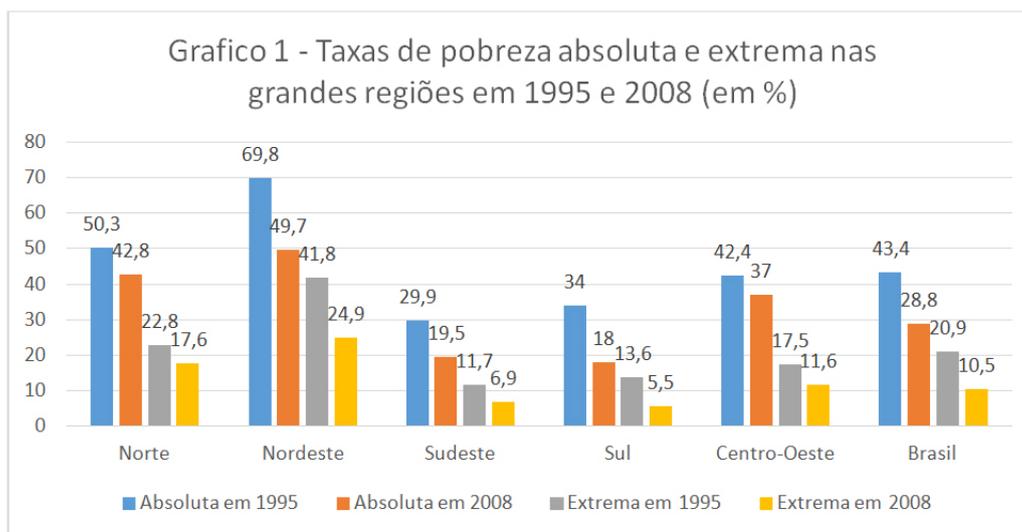
47 FIORI, José Luís. **Em busca do dissenso perdido**: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995. p. 70.

48 OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira**: crítica à razão dualista. Petrópolis: Editora Vozes, 1987. p. 16.

de reordenação do novo modo de acumulação de capital. Em suma, a existência de um expressivo exército industrial de reserva inibe os movimentos de aumentos reais dos salários, o que garante a manutenção dos baixos custos de remuneração da força de trabalho.

Vê-se então que foi na exploração da riqueza, iniciada como base no latifúndio, na monocultura e no trabalho escravo, e, posteriormente, num sistema industrial extremamente complexo que combina a produção intensiva em mão-de-obra de baixa tecnologia com setores modernos e sofisticados, como é o caso da produção de aeronaves e da indústria petrolífera, que se constituiu uma formação social estruturada na existência de um grupo diminuto detentor de um colossal poder econômico e político e de uma massa de pobres e miseráveis. Portanto, o trabalho urbano industrial, comercial e de serviços, que predomina atualmente na sociedade brasileira, não foi capaz de reduzir a distância entre as classes sociais, pois as suas causas que remontam ao período de sua ocupação territorial e ao início da exploração de suas riquezas permaneceram praticamente inalteradas em sua essência, ou seja, manteve-se desde sempre a *superexploração* do trabalho.

Essa assertiva se demonstra com base em dados sistematizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>49</sup> que mediu, para o período de 1995 a 2008, apoiado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAP), as taxas de pessoas que se encontram na condição de pobreza absoluta e extrema, sendo a primeira condição formada pelas pessoas com rendimento médio domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo e a segunda pelas pessoas de até um quarto de salário mínimo mensal.



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Os 13 anos pesquisados indicam que as taxas de todas as regiões apresentaram um comportamento decrescente, mas a região Nordeste ainda permanece com a maior taxa para a pobreza absoluta; e quanto à pobreza extrema, percebe-se que a sua taxa é disparadamente mais elevada do que as das demais regiões do Brasil. Isto demonstra que há uma necessidade de empreender esforços ainda mais relevantes, principalmente se considerarmos que este quadro é resultante de um longo processo histórico que remete para os primeiros momentos da ocupação da região.

Em suma, como observa ARRUDA<sup>50</sup> (2010), quando se reflete acerca da formação econômica brasileira *vis-à-vis* a estrutura sociopolítica, percebe-se que as implicações que se colocam à adoção de medidas promotoras de direitos equivalentes aos previstos na declaração internacional dos direitos humanos, em um contexto semelhante ao da sociedade brasileira, devem ser consideradas as barreiras ideológicas, como

49 Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

50 ARRUDA, Gerardo Clésio Maia. **Exclusão social, direitos humanos e cidadania no Brasil**. In: COSTA, Andreia da Silva e LEITÃO, Cláudia Souza. Direitos humanos: uma reflexão plural e emancipatória. Fortaleza: Faculdade Christus, 2010.

provavelmente as mais eficazes no impedimento desse intento. Na verdade, não se resume tão-somente a um problema de gerenciamento de recursos o fato de que, na sociedade brasileira, existe um número elevado de jovens sem acesso à educação; de que um segmento considerável daqueles que frequentam regularmente a escola o fazem em precárias condições pessoais e/ou pedagógicas; que aproximadamente cinquenta por cento dos empregos gerados na sua economia são precários, mal remunerados e exercidos à margem de benefícios trabalhistas. Outrossim, a compreensão desses problemas passa pelo entendimento de que, ao se buscar a elaboração e a execução de políticas públicas direcionadas para a melhoria das condições de vida de segmentos populacionais marginalizados no Brasil, logo alguns espíritos se colocam radicalmente contrários a tal empreendimento.

Enfim, como chamam a atenção ARRUDA, BERTOLINI e SOUZA<sup>51</sup>, na Constituição de 1988 já estão dados os fundamentos capazes de promover mudanças substanciais na sociabilidade brasileira, de modo a viabilizar a superação do fosso abissal que distingue segmentos populacionais na categoria de “supercidadão”, formada pelos que se situam numa posição hierárquica da estrutura social que só pontualmente é alcançada por atos jurídicos coercitivos, mas que, por outro lado, são os beneficiários prioritários das políticas públicas de toda ordem, do campo tributário ao cultural; e os que se encontram enredados na categoria de “subcidadão”, constituintes do extrato do edifício social caracterizado por ser objeto constante da omissão estatal, ou seja, a parcela da população que, mesmo após a passagem do regime de trabalho escravo para o do trabalho assalariado, manteve-se à margem dos direitos norteadores das modernas sociedades contratuais, de sorte que se formaram historicamente como um expressivo contingente que diuturnamente tem seus direitos vitais violados.

#### 4. ATIVISMO JUDICIAL E OS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL

A Constituição de 1988 prevê um extenso rol de direitos sociais. Tanto é assim que reservou um capítulo próprio para explicitá-los. Fixou ainda que as normas declaratórias de direitos e garantias fundamentais possuem aplicabilidade imediata. Dito de outro modo, “a exemplo das demais normas de direitos fundamentais, as normas consagradoras de direitos sociais possuem aplicabilidade direta e eficácia imediata”<sup>52</sup>, mesmo que “o alcance desta eficácia deva ser avaliado sempre no contexto de cada direito social e à luz de outros direitos e princípios”.<sup>53</sup> Assim sendo, se verifica que, pelo menos do ponto de vista normativo, a Constituição atual resolveu a antiga questão da eficácia e aplicabilidade dos direitos e garantias fundamentais.

É certo, não obstante o imperativo de aplicabilidade incontinentem, que a temática dos direitos fundamentais é extremamente complexa. Mas não em razão do problema da sua positivação e justificação, já relativamente resolvido. Na verdade, explica Norberto Bobbio, a real questão dos direitos do homem hoje é de efetivação, pois se trata de uma questão não filosófica, mas política e jurídica.<sup>54</sup> Em outras palavras, o grande desafio é “impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados”.<sup>55</sup> Ora, se os direitos clássicos de liberdade (civis) e de participação democrática (políticos) são difíceis de serem

51 ARRUDA, Gerardo Clésio Maia; BERTOLINI, Adriana Rossas; SOUZA, Ana Laíse Pacheco de. **Direitos sociais no Brasil à luz do primado da diferenciação social**. In: RODRIGUES, Francisco Lisboa; CUNHA, Jânio Pereira. Pautas Constitucionais Contemporâneas Vol II. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015/A.

52 SARLET, Ingo Wolfgang. Art 6º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; LEONCY, Léo Ferreira (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 541.

53 SARLET, Ingo Wolfgang. Art 6º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; LEONCY, Léo Ferreira (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 541.

54 BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 23, 25, 36-37, 40 e 43-44.

55 BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 25.

protegidos<sup>56</sup>, os sociais, em razão da natureza, têm um nível de exigência mais amplo e profundo, dado que requerem, para sua concretização, de forte atuação do Poder Público.<sup>57</sup> E isso é assim porque a efetivação de tais direitos opera-se, a rigor, por meio de políticas de prestação de serviços públicos como saúde, educação, moradia, trabalho, assistência social, os quais requerem uma soma considerável de recursos econômicos e financeiros para a devida e a necessária promoção desses bens fundamentais.

Diretamente relacionado com o tema dos direitos fundamentais está a questão do acesso à justiça. E a razão disso é que, apesar da existência de várias instituições importantes e responsáveis pela proteção de direitos, o Poder Judiciário, pela natureza e finalidade, é a que detém o dever de assegurar juridicamente a proteção dos bens fundamentais das pessoas. Pode-se dizer, nesse sentido, que a possibilidade de buscar a instância judiciária é pressuposto essencial e universal para efetivação de direitos e garantias fundamentais. Realmente, o direito de acesso à justiça é, utilizando-se da feliz expressão cunhada por Hannah Arendt, o verdadeiro “direito a ter direitos”, pois a abertura do Judiciário aos cidadãos é o direito “sem o qual nenhum dos demais se concretiza”.<sup>58</sup> Numa frase, a previsão de direitos e a existência de um aparelho judicial são condições indispensáveis para promoção, proteção e efetivação dos direitos e, por isso, é lícito afirmar que o não acesso à justiça é uma das formas mais graves e hediondas de negação à cidadania e desrespeito à dignidade humana. Na ponderação de Rubens Goyatá CAMPANTE,

Não há dúvida de que, sem facilitar o acesso de toda a população à prestação jurisdicional efetiva e razoavelmente rápida, a cidadania e os direitos sociais no Brasil ficam travados. E o Poder Judiciário brasileiro mostra, realmente, sérios problemas estruturais e culturais que o impedem de ser mais responsivo às demandas da sociedade. De um modo geral, a Justiça brasileira é lenta, elitista e insulada. E boa parte dos problemas que [Mauro] Cappelletti diagnosticou como comprometedores do acesso à Justiça nos sistemas judiciários dos países ocidentais repete-se aqui. Entretanto, como o autor também concluiu, a solução para essa questão – e para o problema correlato da efetivação dos direitos sociais – sendo política, é inerentemente complexa e sistêmica, e não pontual.<sup>59</sup>

É inegável que, no caso brasileiro, não tem sido fácil a luta pela concretização de direitos sociais fundamentais. Veja-se que é corrente na literatura política e jurídica um discurso de viés liberal e conservador que critica inclusive a previsão constitucional de direitos sociais, uma vez que estes, por não serem normas tipicamente constitucionais, deveriam estar previstos, no máximo, em leis ordinárias. Registre-se que a Constituição vigente foi objetada pelo próprio Presidente da República, à época, José Sarney, para quem o diploma jurídico supremo elevaria sobremodo os gastos públicos e traria o risco de tornar o país destituído de governabilidade “nas relações de trabalho, na família e na sociedade”.<sup>60</sup> Noutras palavras, ante o caráter essencialmente social da Constituição, “Seria ‘impossível’ para um país de renda média como o Brasil garantir tantos direitos aos seus cidadãos; tentar garanti-los significaria tornar o país ‘ingovernável’”.<sup>61</sup> A história de sucesso da Constituição vigente, no entanto, se encarregou de desconstruir essas e outras acusações de caráter ideológico contra a parte social do texto constitucional.

56 Para Bresser-Pereira, “Os direitos civis estão basicamente garantidos, mas para os ricos e a classe média. O respeito é um direito civil fundamental, mas os mais pobres, as mulheres, os negros e os mestiços continuam a serem desrespeitados.” BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e estado desde a Independência**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2015, p. 285.

57 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e estado desde a Independência**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2015, p. 66-67 e 206-207.

58 SADEK, Maria Tereza Aina. Justiça e direitos: a construção da igualdade. In: BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lília Moritz (Orgs.). **Agenda brasileira: temas de uma sociedade em mudança**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 331. p. 324-333.

59 CAMPANTE, Rubens Goyatá. Direito sociais e justiça. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Orgs.). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 379.

60 BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 6. ed. Brasília: OAB Editora, 2004, p. 498-499.

61 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e estado desde a Independência**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2015, p. 292.

Efetivamente, nas últimas duas décadas os indicadores sociais do Brasil melhoraram significativamente. Houve uma diminuição considerável da desigualdade social e melhoria da vida de milhares de pessoas, em especial da população pobre e miserável. A melhoria da qualidade de vida no País foi resultado direto do aumento real do salário mínimo e ampliação dos recursos destinados aos gastos sociais, máxime os relativos ao programa de transferência de renda conhecido por Bolsa Família, bem como em virtude da redução do desemprego e aumento de verbas para cobertura de serviços públicos essenciais nas áreas de educação, saúde e previdência.<sup>62</sup>

É verdade que, a despeito do avanço do padrão de vida decorrente do esforço de inclusão social, “o desafio social permanece central para o Brasil”<sup>63</sup>, pois a “desigualdade continua ainda muito grande, e na democracia, a demanda dos trabalhadores por meio maiores e melhores gastos sociais é muito forte”.<sup>64</sup> Realmente, inúmeros são ainda os obstáculos, inclusive normativos, para a realização de um Estado de Bem-Estar Social forte, democrático e republicano no Brasil.

Na perspectiva jurídica, tem-se que sequer os direitos sociais previstos constitucionalmente são todos efetivamente garantidos, pois muitos deles ainda aguardam a devida regulamentação para sua real concretização. Indubitavelmente, além de problemas sistêmicos e estruturais, inclusive já seriamente estudados por CAPPELETTI, em colaboração com GARTH,<sup>65</sup> a falta de regulamentação das normas constitucionais por parte do Poder Público é um importante fator de baixa efetividade dos direitos sociais. Com intuito de combater a crônica “síndrome de inefetividade”<sup>66</sup> que acomete historicamente os textos constitucionais brasileiros, estabeleceu a Constituição vigente instrumentos jurídicos de implementação dos direitos fundamentais, entre os quais se pode apontar o mandado de injunção.

Ora, tendo o Texto Constitucional reconhecido a natureza eficaz imediata das normas definidoras de direitos fundamentais, era preciso, com efeito, estabelecer um meio judicial para que fosse assegurada a efetividade desses direitos. Para tanto, o legislador constituinte de 1988 previu a ação de mandado de injunção. Inegavelmente, repita-se, a preocupação de que a Constituição atual se convertesse, tal qual as anteriores, em “letra morta” foi a principal causa da previsão da ação injuncional, pois, como é óbvio, não é suficiente apenas declarar expressamente direitos, sendo, igualmente, imprescindível a institucionalização de mecanismos jurídicos asseguradores de sua efetivação.<sup>67</sup> Frise-se, nesse sentido, que o mandado de injunção deve ser utilizado sempre que o exercício concreto de direitos, liberdades e prerrogativas constitucionais estiver sendo prejudicado pela falta de norma regulamentadora. Mas é preciso considerar que os direitos sociais geralmen-

62 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e estado desde a Independência**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2015, p. 33, 322, 347-348, 373, 377 e 402. O referido autor ainda critica a análise conservadora de que “o gasto social brasileiro tem se concentrado em atividades puramente assistenciais”. Pondera o autor que “De fato, houve um aumento importante no gasto e assistência social no Brasil, sobretudo com a adoção de mecanismos de renda mínima que hoje se concentram no Bolsa Família. Entretanto, a política assistencial através dos esquemas de renda mínima no atual governo [do Partido dos Trabalhadores], reunidos e ampliados com o título Bolsa Família, logrou eliminar ou reduzir substancialmente a pobreza absoluta”. *Ibid.*, p. 375.

63 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e estado desde a Independência**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2015, p. 377.

64 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e estado desde a Independência**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2015, p. 377.

65 CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **O acesso à justiça**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002. Têm-se, entre as causas que dificultam o acesso à justiça, as de ordem econômica (alto custo financeiros da litigância, particularmente, os honorários do advogado e morosidade) e cognitivo-educacional (desconhecimento dos direitos ou falta de conhecimento para buscar a sua efetividade). Confira: CAMPANTE, Rubens Goyatá. **Direito sociais e justiça**. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Orgs.). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 376.

66 BARROSO, Luís Roberto. BARROSO, Luís Roberto. A doutrina brasileira da efetividade. In: **Constituição e democracia: estudos em homenagem ao professor J. J. Gomes Canotilho**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 435-448.

67 CITTADINO, Gisele. Mandado de injunção. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Orgs.). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 514-515.

te exigem complementação legislativa para sua concreta aplicabilidade, porquanto são direitos veiculados em normas constitucionais que traçam “programas de ação ou afirmações de princípios e não possuem uma regulamentação perfeita e completa, sendo quase sempre pouco descritivas, vagas e esquemáticas”.<sup>68</sup>

Anote-se, nessa linha, que o Poder Judiciário brasileiro vem nos últimos anos atuando no sentido de efetivar direitos constitucionais, especialmente os direitos sociais. Exemplo emblemático foi o julgamento da questão do direito de greve dos servidores públicos civis. Malgrado a Constituição de 1988 estabelecer como direito social a liberdade de greve na esfera pública, esse direito necessita de regulamentação por meio de edição de lei ordinária para produção de efeitos concretos. Ocorre que tal direito, mesmo após quase três décadas de promulgação da Constituição vigente, nunca foi regulamentado pelo Congresso Nacional. E em razão da inércia legislativa o Supremo Tribunal Federal (STF), provocado por categorias profissionais, por meio de mandados de injunção<sup>69</sup>, decidiu, em 2007, pela aplicabilidade da legislação pertinente à greve dos trabalhadores do setor privado (Lei nº 7.778/1989) aos servidores públicos. Veja-se que, no caso, o STF, além de reconhecer a inércia parlamentar, indicou diretamente a norma a concretizar o exercício do direito de greve dos servidores públicos.<sup>70</sup> Em suma, a Suprema Corte “resolveu a questão não somente para as partes envolvidas, mas suprimiu a omissão, resolvendo a questão para todos os casos, abstratamente”.<sup>71</sup>

Outra matéria importante julgada pelo STF diz respeito ao questionamento da constitucionalidade da reserva de vagas em universidades públicas para alunos egressos de escolas públicas, negros, pardos e índios. Em um dos casos, a questão girou em torno da constitucionalidade de percentual das vagas na Universidade de Brasília (UNB) para estudantes negros (cota racial) e índios (cota étnica). Por ocasião do julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, o STF decidiu, em 2012, pela constitucionalidade dessa reserva, sob a fundamentação de que tal política se traduz em ação afirmativa para correção de desigualdades materiais históricas e, portanto, compatível com os valores e princípios albergados pela Constituição. No mesmo sentido, a Suprema Corte brasileira considerou legítima a Lei nº 11.096/2005, que previu o Programa Universidade para Todos (PROUNI), isto é, a política de concessão de bolsas estudantis no ensino superior privado para alunos que tenha cursado o ensino médio em estabelecimentos públicos de ensino. Nesse caso, a Suprema Corte considerou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), bem como outra de mesmo teor ajuizada pelo Partido Democratas (DEM)<sup>72</sup>. Para o Supremo Tribunal, o PROUNI se compatibiliza com os preceitos constitucionais que estabelecem como um dos objetivos fundamentais da República brasileira a redução das desigualdades sociais, além de considerar tal programa um “fator de inserção social” para alunos de baixa renda, dado que o gozo dessa cota social exige uma renda máxima por família do beneficiado.

Registre-se, ainda, a discussão pela Suprema Tribunal do direito social ao aviso prévio proporcional ao tempo de serviço. Em sede de mandado de segurança, no ano de 2011, o STF encaminhava-se para dar cumprimento à norma constitucional que expressamente traz como direito fundamental dos trabalhadores o “aviso prévio proporcional”. E a razão disso era que o legislador ordinário deixara de regulamentar referida norma por mais de vinte anos, fato esse que tornava inviável a efetividade desse direito social constitucional.

68 CITTADINO, Gisele. Mandado de injunção. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Orgs.). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 514.

69 Os mandados de injunção números 670, 708 e 712 foram, respectivamente, ajuizados pelo Sindicato dos Servidores Policiais Civis do Espírito Santo, pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa e pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará.

70 CITTADINO, Gisele. Mandado de injunção. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Orgs.). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 521.

71 FIGUEIREDO, Marcelo. **Direito constitucional**: estudos interdisciplinares sobre federalismo, democracia e administração pública. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 133.

72 Confira as ADIs nº 3314 (DEM) e 3330 (CONFENEN).

Ocorre, entretanto, que o Congresso Nacional, pressionado pela iminência de uma decisão judicial estabelecendo os critérios de regulação da questão, aprovou a Lei nº 12.506/2011, que fixou as condições para o gozo do direito ao aviso prévio em alusão.<sup>73</sup>

Como se observa dos casos acima, o Poder Judiciário no Brasil vem desempenhando um papel ativo na garantia de alguns direitos constitucionais sociais<sup>74</sup>, inclusive em relação àqueles que dependem de regulamentação para efetiva concretização. Especificamente no tocante ao direito à educação, o órgão de cúpula do Judiciário brasileiro parece reconhecer que, na lição de SADEK, “políticas afirmativas traduzem a ideia de que cabe à lei e também ao poder público interferir na desigualdade”.<sup>75</sup> Ocorre, no entanto, que a atuação proativa do Judiciário na esfera social não está isenta de questionamentos. O ativismo judicial em matérias de direitos sociais nem sempre é visto de forma positiva por parte dos estudiosos. É que se, para alguns, a participação mais intensa do Judiciário é tida como extremamente positiva para a consolidação e aprofundamento da democracia social, particularmente para assegurar a efetividade de direitos sociais<sup>76</sup>, para outros, a expansão judicial é um fator problemático do ponto de vista normativo, político e jurídico.

Veja-se que os direitos sociais foram idealizados e positivados em textos constitucionais com a finalidade de garantir o gozo de bens e serviços coletivos<sup>77</sup> pela sociedade, numa perspectiva de realizar o denominado juridicamente de “mínimo existencial”, sem o qual a dignidade humana não poderia ser minimamente respeitada.

Aqui é importante frisar que o aparelho judiciário pode exercer um duplo papel no Estado: um conservador e outro progressista. O primeiro se divide em um aspecto negativo e outro positivo. No negativo, a função judicial reside fundamentalmente na manutenção do *status quo*, isto é, sem qualquer atuação com o fito de transformar as condições de privilégios e injustiças sociais presentes na sociedade. Tem-se, no segundo, um comportamento do órgão judicial no sentido de evitar retração na proteção social em observância ao princípio da vedação do retrocesso social. Impede-se, por este postulado, a extinção de direitos sociais já efetivados pelo Poder Público, uma vez que já se encontrariam incorporados “ao patrimônio jurídico da cidadania”<sup>78</sup>. E a razão no Brasil que explicaria a necessidade de participação do Judiciário em proteger o princípio em comento é o fato da Constituição brasileira albergar como uma de suas marcas a “progressividade social”, pela qual o “Poder Público deve avançar sem refluxo na realização cumulativa dos objetivos fundamentais da nossa República”<sup>79</sup>, quer dizer, “na construção permanente de uma sociedade justa e solidária, sem miséria e gritantes e inaceitáveis desigualdades sociais e regionais”.<sup>80</sup> No tocante à função progressista, o Judiciário deve exercer, nas democracias, uma atividade visando sempre a “ampliação de direitos existentes” e a “criação de novos direitos”<sup>81</sup>, principalmente em sociedades da periferia do capitalismo com problemas crônicos de consolidação e aprimoramento da cidadania social.<sup>82</sup>

Ocorre que a efetivação dos direitos sociais é algo tão complexo, materialmente falando, que não bastam para a sua concretização a mera previsão expressa na Constituição e a existência de um aparelho judiciário

73 MELLO, Patrícia Perrone Campos. **Nos bastidores do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 290.

74 Advirta-se, entretanto, que o Supremo Tribunal Federal, em algumas situações, manifestou-se no sentido de negar proteção a direitos sociais previstos na Constituição, como foi o caso do direito fundamental à moradia. Veja-se que no julgamento do Recurso Extraordinário o STF decidiu pela permissão de penhora, nos contratos de locação, do bem de família do fiador.

75 SADEK, Maria Tereza Aina. Justiça e direitos: a construção da igualdade. In: BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lília Moritz (Orgs.). **Agenda brasileira: temas de uma sociedade em mudança**. São Paulo: Companhia das Letras, p. 331.

76 VIANNA, Luiz Werneck et al. **A Judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

77 SADEK, Maria Tereza Aina. Justiça e direitos: a construção da igualdade. In: BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lília Moritz (Orgs.). **Agenda brasileira: temas de uma sociedade em mudança**. São Paulo: Companhia das Letras, p. 329.

78 BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 158.

79 CUNHA, Jânio Pereira da. Proibição de retrocesso. **Jornal O Povo**. Caderno Opinião. Fortaleza-CE, 27 abril de 2010, p. 06.

80 CUNHA, Jânio Pereira da. Proibição de retrocesso. **Jornal O Povo**. Caderno Opinião. Fortaleza-CE, 27 abril de 2010, p. 06.

81 CHAUI, Marilena. O que é política? In: **O esquecimento da política**. Adauto Novaes (org.). Rio de Janeiro: Agir, 2007, p. 53.

82 Esse parágrafo foi construindo parcialmente com ideias extraídas de CASTRO, Marcus Faro de. **Formas jurídicas e mudança social: interações entre o direito, a filosofia, a política e a economia**. São Paulo: Saraiva, 2012.

de viés ativista. É verdade que a positivação de direitos em diplomas constitucionais é extremamente importante. Aliás, como já registrado, no Brasil isso sequer é mais um problema essencial, pois se tem um amplo rol de direitos sociais na Constituição de 1988. Indubitavelmente, à luz da advertência de Oliveira VIANNA, em crítica ao tradicional idealismo constitucional brasileiro, cuja base reside na “crença no poder das fórmulas escritas”<sup>83</sup>, o “normativismo constitucional” é “incapaz, por si só, de operar mudanças sociais e políticas efetivas”<sup>84</sup>. Noutras palavras, “não é suficiente a qualidade formal de uma Constituição para assegurar a transformação social, política e econômica”.<sup>85</sup> Portanto, “não bastam artifícios normativos e, muito menos arroubos retóricos de juristas e operadores do direito para a efetivação dos postulados constitucionais”.<sup>86</sup>

Trata-se, assim, de uma ilusão jurídica, “fundada na concepção providencialista de que a Constituição tudo pode”<sup>87</sup>, o denominado “normativismo constitucional”, isto é, a “certeza de que a efetivação constitucional ou as deficiências de nossa democracia residem na interpretação das normas; ou que todos os desafios poderiam ser resolvidos com a articulação interna dos dispositivos constitucionais”.<sup>88</sup> Nessa perspectiva, o “papel da política, com todos os seus autores, é praticamente desprezado. Não é necessário ir muito longe para enxergar a extrema fragilidade dessas teses e a pobreza de sua força explicativa para dar conta dos conflitos democráticos”.<sup>89</sup>

Nessa linha realista, adverte LOEWENSTEIN que o diploma constitucional não detém força suficiente para eliminar a diferença entre a pobreza e a riqueza, dado que a Constituição “não pode dar nem comida, nem casa, nem roupa, nem educação, nem lazer, isto é, as necessidades essenciais da vida”.<sup>90</sup>

Ora, se a realidade não pode ser direta, unilateral e completamente transformada pelo jurídico, é lícito afirmar que a efetivação dos direitos sociais no Brasil depende muito mais de ações do Poder Legislativo e Executivo do que de decisões do Poder Judiciário. Pensar diferente é eleger um órgão do Estado destituído de competência e capacidade para uma missão cujos obstáculos materiais – leia-se, políticos, econômicos e financeiros – são tão fortes que decerto sempre produzirá frustrações naqueles que enxergam o Judiciário como a entidade ideal para realização das promessas civilizatórias da modernidade, vale dizer, dos direitos e garantias previstos nos textos constitucionais. É certo pontuar, por conseguinte, que a concretização de direitos sociais não depende exclusivamente da simples vontade ou desejo dos atores judiciais.

Com efeito, a sociedade brasileira já avançou muito na formulação e efetivação de um sistema social protetivo, “em parte responsável pela significativa redução dos níveis de pobreza e desigualdade”.<sup>91</sup> Porém, a herança histórica de uma sociedade marcada pela exclusão e hierarquia sociais e com baixo desenvolvimento econômico constitui, no entanto, grande e sério obstáculo para superação profunda e duradoura dos problemas sociais e econômicos constantes no Brasil.

83 VIANNA, Oliveira. **O idealismo constitucional**. 2. Ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939, p. 81.

84 CUNHA, Jânio Pereira da. Oliveira Vianna: contribuição para o pensamento constitucional realista. In: **Temas de pensamento constitucional brasileiro**. LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Newton de Menezes (Coords.). COUTINHO, Júlia Maia e Menezes; PASSOS, Daniela Veloso Souza (Orgs.). Temas de pensamento constitucional brasileiro. Vol. IV, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 92-93.

85 CUNHA, Jânio Pereira da. Oliveira Vianna: contribuição para o pensamento constitucional realista. In: **Temas de pensamento constitucional brasileiro**. LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Newton de Menezes (Coords.). COUTINHO, Júlia Maia e Menezes; PASSOS, Daniela Veloso Souza (Orgs.). Temas de pensamento constitucional brasileiro. Vol. IV, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 92.

86 CUNHA, Jânio Pereira da. Oliveira Vianna: contribuição para o pensamento constitucional realista. In: **Temas de pensamento constitucional brasileiro**. LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Newton de Menezes (Coords.). COUTINHO, Júlia Maia e Menezes; PASSOS, Daniela Veloso Souza (Orgs.). Temas de pensamento constitucional brasileiro. Vol. IV, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 93.

87 HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 3. ed., rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 65.

88 BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martônio Mont’Alverne Barreto. Separação de poderes e constitucionalidade da PEC nº 33/2011. **Pensar** - Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza (Unifor). Fortaleza, v. 18, nº 3, set./dez. 2013, p. 791.

89 BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martônio Mont’Alverne Barreto. Separação de poderes e constitucionalidade da PEC nº 33/2011. **Pensar** - Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza (Unifor). Fortaleza, v. 18, nº 3, set./dez. 2013, p. 791.

90 LOWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1976, p. 229.

91 ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. A experiência democrática recente: resultados e percepções. In: ALONSO, Angela; DOLHNIKOFF, Miriam (Orgs.). **1964: do golpe à democracia**, São Paulo: Hedra, 2015, p. 292.

É preciso ponderar, finalmente, que o ativismo judicial implica problemas teórico-constitucionais difíceis de serem contornados, entre os quais o mais grave é a acusação de que o protagonismo dos atores judiciais ofende o princípio da separação de poderes, da legalidade e o da legitimidade democrática da instituição judicial para decidir questões propriamente políticas.<sup>92</sup> Não se pode olvidar, ademais, que, ante a reserva do financeiramente possível, os direitos sociais, cuja efetivação depende de prestações efetivas por parte do Estado, sofrem restrições e limites materiais para sua realização, pois necessitam de recursos econômico-financeiros para a devida e ampla concretização. É inegável, com efeito, que o desenvolvimento social pressupõe, em certa medida, o crescimento econômico<sup>93</sup>, de tal sorte que a efetivação dos direitos sociais fundamentais “precisa combinar crescimento com estabilidade e redução das desigualdades, o que, definitivamente, não é fácil”.<sup>94</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história da objetivação dos direitos sociais, de sua positivação no processo civilizatório, seja na perspectiva da sociedade mundial ou das sociedades determinadas, é bem melhor apreendida se analisada como resultado do confronto de interesses no cerne de um todo orgânico. Daí, então, que a institucionalização desses direitos e sua efetivação devam ser compreendidas como resultado da evolução do processo político-jurídico *vis-à-vis* ao desenvolvimento socioeconômico. Como observado, neste artigo, a evolução do *status* de cidadania se verificou em meio às contradições que pululam no cerne do processo civilizatório da moderna sociedade industrial, mas seguiu uma sequência em que, no século XVIII, se assistiu a consolidação dos direitos civis, no século XIX, dos direitos políticos, no século XX, dos direitos sociais; entretanto, entre nós, os direitos sociais foram frustrados pela constante interrupção da normalidade democrática, a partir da institucionalização de governos civis e militares autoritários.

A estrutura sociopolítica brasileira é norteadada por objetivos elaborados na luta dos grupos de interesses interno e de outras estruturas sociais. Seus pilares foram fincados já na Monarquia: a busca do progresso. Nos primeiros anos da República a ordem estava consolidada; as rotinas instituídas deram início a edificação de uma economia robusta assentada em parte de sua população, com riqueza usufruída por ínfima minoria e um expressivo contingente de miseráveis, excluídos da vida material e cultural, inseridos numa rotina que só, marginal ou de forma subserviente, tangencia aquelas socialmente legítimas.

Alternaram-se governos, democráticos e de exceções, que gerenciaram os recursos públicos tentando alcançar o objetivo social estabelecido; mudanças foram realizadas, mas todas no sentido de aperfeiçoar as rotinas das instituições e não de transformá-las. O esgotamento desse consenso, que simultaneamente fomentou a riqueza e a miséria, despontou nos movimentos populares por abertura democrática que erodiu o governo militar. Foi-se estruturando a partir daí uma força construtora do consenso do bem-estar social. No rastro desse consenso se observou, por intermédio da promulgação da Constituição de 1988, a criação de um sistema jurídico de proteção social capaz de viabilizar ações promotoras do alargamento do bem-estar social aos membros de todos os estratos populacionais. Entrementes, como se procurou aqui demonstrar a previsão constitucional é um ponto de partida extraordinário para sua efetivação, mas não é um marco funcional exclusivo, pois se faz necessária, exponencialmente, a ação de políticas públicas desenvolvidas nos poderes Legislativo e Executivo.

92 FIGUEIREDO, Marcelo. **Direito constitucional**: estudos interdisciplinares sobre federalismo, democracia e administração pública. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 131.

93 CAMPANTE, Rubens Goyatá. Direito sociais e justiça. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Orgs.). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 379.

94 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**: sociedade, economia e estado desde a Independência. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2015, p. 400.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Marcelo de Paiva. Crise, crescimento e modernização autoritária. In: ABREU, Marcelo de Paiva. **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. A experiência democrática recente: resultados e percepções. In: ALONSO, Angela; DOLHNIKOFF, Miriam (Orgs.). **1964: do golpe à democracia**, São Paulo: Hedra, 2015. p. 289-303.
- ARRUDA, Gerardo Clésio Maia; GOLÇALVES, Flávio José Moreira. **Paideia dos degredados: raízes dos condicionantes inibidores da universalização do direito à educação no Brasil**. Fortaleza: Revista Opinião Jurídica. V. 13. 2015. p. 203-231.
- \_\_\_\_\_, Gerardo Clésio Maia; BERTOLINI, Adriana Rossas; SOUZA, Ana Laíse Pacheco de. Direitos sociais no Brasil à luz do primado da diferenciação social. In: RODRIGUES, Francisco Lisboa; CUNHA, Jânio Pereira. **Pautas Constitucionais Contemporâneas** Vol II. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015/A.
- \_\_\_\_\_, Gerardo Clésio Maia. Exclusão social, direitos humanos e cidadania no Brasil. In: COSTA, Andreia da Silva e LEITÃO, Cláudia Souza. **Direitos humanos: uma reflexão plural e emancipatória**. Fortaleza: Faculdade Christus, 2010.
- BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5. n.8. p. 11-22, jan-dez. 2009.
- \_\_\_\_\_. A doutrina brasileira da efetividade. In: **Constituição e democracia: estudos em homenagem ao professor J. J. Gomes Canotilho**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 435-448.
- \_\_\_\_\_. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- BEDIN, Gilmar Antonio. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. 3ª ed. Ijuí-Rio Grande do Sul: 2002.
- BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. Separação de poderes e constitucionalidade da PEC nº 33/2011. **Pensar** - Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza (Unifor). Fortaleza, v. 18, nº 3, p. 785-801, set./dez. 2013.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 6. ed. Brasília: OAB Editora, 2004.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e estado desde a Independência**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2015.
- CAMPANTE, Rubens Goyatá. Direito sociais e justiça. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Orgs.). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 369-382.
- CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930 - 1970**. São Paulo: Editora UNESP, 2007.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **O acesso à justiça**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002.

- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2013.
- CASTRO, Marcus Faro de. **Formas jurídicas e mudança social: interações entre o direito, a filosofia, a política e a economia**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- CHAUI, Marilena. O que é política? In: **O esquecimento da política**. Adauto Novaes (org.). Rio de Janeiro: Agir, 2007.
- CITTADINO, Gisele. Mandado de injunção. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Orgs.). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 513-521.
- CUNHA, Jânio Pereira da. Oliveira Vianna: contribuição para o pensamento constitucional realista. In: **Temas de pensamento constitucional brasileiro**. LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Newton de Menezes (Coords.). COUTINHO, Júlia Maia e Meneses; PASSOS, Daniela Veloso Souza (Orgs.). Temas de pensamento constitucional brasileiro. Vol. IV, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 92. p. 86-96.
- \_\_\_\_\_. Proibição de retrocesso. **Jornal O Povo**. Caderno Opinião. Fortaleza-CE, 27 abril de 2010, p. 06.
- DOWBOR, Ladislau. **A formação do capitalismo dependente no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- FERNANDES, Florestan. **A sociologia numa era de revolução social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.
- FIGUEIREDO, Marcelo. **Direito constitucional: estudos interdisciplinares sobre federalismo, democracia e administração pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.
- FIORI, José Luís. **Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito econômico**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 3. ed., rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- LAFER, Celso. **Ensaio liberais**. São Paulo: Siciliano, 1991.
- LOWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1976.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Abril cultural, 1988.
- MELLO, Patrícia Perrone Campos. **Nos bastidores do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- MOORE JUNIOR, B. **As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 1975.
- OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira: crítica à razão dualista**. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.
- PIRES, Murilo José de Souza e RAMOS, Pedro. **O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil**. Fortaleza: Revista Econômica do Nordeste – REN. V. 40. 2009. p. 411-424.
- PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2013**. Disponível em: [www.pnud.org.br/arquivos/rdh-2013.pdf](http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh-2013.pdf). Acesso em: 10/04/2016.
- PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

SADEK, Maria Tereza Aina. Justiça e direitos: a construção da igualdade. In: BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz (Orgs.). **Agenda brasileira**: temas de uma sociedade em mudança. São Paulo: Companhia das Letras. p. 324-333.

SARLET, Ingo Wolfgang. Art 6º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; LEONCY, Léo Ferreira (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. Série IDP.

SOUZA, Daniel Coelho de. **Interpretação e democracia**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 1979.

STRECK, Lenio Luiz. **O papel da jurisdição constitucional na realização dos direitos sociais-fundamentais**. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). Direitos Fundamentais Sociais: estudos de direito constitucional internacional comparado. Rio de Janeiro – São Paulo: Renovar, 2003.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. **A democracia na América**: leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

VIANNA, Luiz Werneck et al. **A Judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, Oliveira. **O idealismo constitucional**. 2. Ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.