



CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA – UNIALFA

PROGRAMA DE MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL
ECONÔMICO

RENATA SOUZA DIAS LOCATELLI DE OLIVEIRA

**JUDICIALIZAÇÃO DO GASTO SOCIAL BRASILEIRO: UM ESTUDO EM FACE DA
CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA**

Goiânia

2022

RENATA SOUZA DIAS LOCATELLI DE OLIVEIRA

JUDICIALIZAÇÃO DO GASTO SOCIAL BRASILEIRO: UM ESTUDO EM FACE DA
CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Direito
Constitucional Econômico do Centro
Universitário Alves Faria como requisito
parcial para a obtenção do grau de Mestre,
sob orientação do Prof. Dr. Arnaldo Bastos
Santos Neto.

Goiânia

2022

Catálogo na fonte: Biblioteca UNIALFA

O48j

Oliveira, Renata Souza Dias Locatelli de.

Judicialização do gasto social brasileiro: um estudo em face da constituição econômica. / Renata Souza Dias Locatelli de Oliveira. – 2022.

115 f.: il. 30cm.

Orientador: Prof. Dr.; Arnaldo Bastos Santos Neto.

Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Programa de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional Econômico. – Goiânia, 2022.

1. Direitos sociais. 2. Políticas pública. 3. Gastos público. I. Santos Neto, Arnaldo Bastos.

CDU: 346.12

RENATA SOUZA DIAS LOCATELLI DE OLIVEIRA

**JUDICIALIZAÇÃO DO GASTO SOCIAL BRASILEIRO: UM ESTUDO EM FACE DA
CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA**

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Direito
Constitucional Econômico do Centro
Universitário Alves Faria como requisito
parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Bastos
Santos Neto.

Goiânia, de de 2022

Banca examinadora:

Prof. Dr. Arnaldo Bastos Santos Neto – UNIALFA (Orientador)

Prof. Dr. Felipe Magalhães Bambirra

Prof^a. Dra. Lauren Lautenschlager Scalco

AGRADECIMENTOS

Ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, pela concessão de bolsa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em nível de Mestrado a esta servidora.

Ao meu estimado orientador, Professor Doutor Arnaldo Bastos Santos Neto, pelos valiosos direcionamentos e ensinamentos, sem os quais não poderia ter chegado até aqui.

Ao meu esposo Brem Augusto, pelo amor e companhia durante toda essa jornada de estudos, me incentivando sempre e, sobretudo, compreendendo minhas ausências.

Às minhas filhas Eduarda e Lavínia, amor maior, fonte da minha persistência, meu grande estímulo nesta longa caminhada, por quem lutarei, dia a dia, para ser alguém melhor sempre. Em especial à pequena Lavínia, pela companhia integral em todas as aulas e até mesmo na defesa da minha dissertação, enquanto fazia morada em meu ventre, e que me deu forças e coragem para persistir até o fim.

À minha mãe, Maria Aparecida, pelo amor, pelo cuidado, pela torcida e pela possibilidade de estudar que sempre me proporcionou; e ao meu pai, Sued, por ser meu maior exemplo de justiça e caráter, fonte inesgotável de inspiração, presença forte em minhas lembranças ainda que ausente fisicamente.

Aos meus irmãos, Sued, Fernanda e Alessandra, meus melhores amigos e cuja simples convivência foi indispensável para recarregar a bateria nos dias de maior exaustão.

Também agradeço a todos os professores e servidores do programa de mestrado da UNIALFA/FADISP, pela dedicação, pelas aulas, ensinamentos e discussões, indispensáveis para o presente trabalho.

Por fim, aos colegas e amigos do programa de mestrado, Gustavo, João Paulo, Rafael e Jean, pelo incentivo e apoio de sempre.

RESUMO

Essa dissertação objetiva discutir a judicialização do gasto social brasileiro, tomando-se por base a Constituição econômica. Para tanto, expõe os aspectos sociais da constituição econômica brasileira, dando-se ênfase ao esvaziamento do conteúdo constitucional e a banalização das demandas sociais; esclarece sobre a relação entre gasto social e o crescimento econômico; e discute os efeitos e conseqüências das intervenções judiciais no gasto social. No que diz respeito à metodologia adotada neste estudo, foi realizada uma pesquisa em legislações, entendimentos jurisprudenciais e em doutrinas, notadamente nas áreas de teoria do poder, direitos fundamentais, políticas públicas, gastos públicos e saúde pública. Ao final do estudo concluiu-se que as questões relacionadas com a capacidade financeira devem ser ressaltadas, seja na esfera pública ou na privada do fornecimento dos serviços, sabendo-se que, diante da escassez dos recursos, não é possível resguardar toda e qualquer prestação requerida. Demanda-se, portanto, que sejam feitas determinadas escolhas a partir da real necessidade da sociedade. Ressalte-se que o direito à saúde consiste em um direito social assegurado pela Constituição Federal de 1988, de modo que essa garantia não deve ser julgada sob a ótica individual. Sendo assim, o uso de ações coletivas para assegurar tal direito se apresenta como o mecanismo jurídico ideal. Além disso, não se pode olvidar a eficácia *erga omnes* que as decisões terão.

Palavras-chave: Direitos sociais. Políticas públicas. Gastos públicos. Judicialização.

ABSTRACT

This dissertation aims to discuss the judicialization of Brazilian social spending, based on the economic Constitution. Therefore, it exposes the social aspects of the Brazilian economic constitution, emphasizing the emptying of the constitutional content and the trivialization of social demands; clarifies the relationship between social spending and economic growth; and discusses the effects and consequences of judicial interventions on social spending. With regard to the methodology adopted in this study, a survey was carried out in legislation, jurisprudential understandings and doctrines, notably in the areas of power theory, fundamental rights, public policies, public spending and public health. At the end of the study, it was concluded that issues related to financial capacity should be highlighted, whether in the public or private sphere of the provision of services, knowing that, given the scarcity of resources, it is not possible to safeguard any provision required. Therefore, it is demanded that certain choices be made based on the real needs of society. It should be noted that the right to health is a social right guaranteed by the Federal Constitution of 1988, so that this guarantee should not be judged from an individual perspective. Therefore, the use of class actions to ensure this right presents itself as the ideal legal mechanism. Furthermore, the effectiveness erga omnes that decisions will have cannot be forgotten.

Keywords: Social rights. Public policy. Public spending. Judicialization.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
1 OS ASPECTOS SOCIAIS DA “CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA”	9
1.1 O DEBATE QUE ANTECEDEU A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	9
1.2 O ESVAZIAMENTO DO CONTEÚDO CONSTITUCIONAL E O ABANDONO DE AÇÕES UNIVERSAIS DE AMPARO SOCIAL.....	21
1.3 O DESMONTE DA CONSTITUIÇÃO SOCIAL E A BANALIZAÇÃO DAS DEMANDAS SOCIAIS	27
2 A RELAÇÃO ENTRE O GASTO SOCIAL E O CRESCIMENTO ECONÔMICO ...	37
2.1 DÍVIDA PÚBLICA E ESCOLHAS ORÇAMENTÁRIAS	37
2.2 ENDIVIDAMENTO PÚBLICO E DESEQUILÍBRIO SOCIAL.....	44
2.3 O PREDOMÍNIO DOS MODELOS ECONÔMICOS FUNDADOS NA AUSTERIDADE FISCAL	52
3 EFEITOS E CONSEQUÊNCIAS DAS INTERVENÇÕES JUDICIAIS NO GASTO SOCIAL.....	68
3.1 A EFETIVIDADE DA PROTEÇÃO AOS DIREITOS SOCIAIS.....	68
3.2 O EXEMPLO DO DIREITO À SAÚDE.....	74
3.3 O IMPACTO DAS INTERVENÇÕES JUDICIAIS NO GASTO SOCIAL.....	81
CONCLUSÃO	96
REFERÊNCIAS.....	99

INTRODUÇÃO

Charles-Louis de Secondat, o barão de la Brède e de Montesquieu, em *O espírito das leis*, no livro décimo primeiro, que trata sobre as leis que formam a liberdade política em sua relação com a Constituição, enfatiza que a liberdade política somente existe nos Estados moderados e que a experiência tem demonstrado que todo homem que tem o poder é tentado a abusá-lo. Ou seja, a própria virtude da liberdade necessita de limites. Assim é que Montesquieu formulou sua teoria de que cada Estado deve possuir três espécies de poder, como forma de impedir a ocorrência de abusos: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o executivo das que dependem do direito civil. Este último foi denominado por Montesquieu simplesmente de poder de julgar.

Dessa forma, formulou-se uma das principais teorias acerca do Estado Moderno, que diz respeito à necessidade da separação dos poderes, como medida necessária para a continuidade do Estado, sob pena de retorno ao absolutismo. Essa teoria defendida por Montesquieu serviu de fundamento para as formulações dos atuais Estados Modernos que, em sua maioria, tendem a ter bem definidas as atribuições de competência dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

Analizando-se sob a ótica estritamente da teoria do poder, conclui-se que a função de julgar não concentra em suas atribuições aquela de exercer as funções de executivo de forma prioritária, sob pena de desvirtuamento da separação dos poderes.

Ocorre que o que se tem verificado é que, de forma reiterada, o Poder Judiciário tem se manifestado em temas que, de início, não dizem respeito à sua atribuição original. Essa nova forma de atuação do Poder Judiciário, diferentemente do que ressaltava Montesquieu, ganhou funções outrora inexistentes, a ponto de passar a atuar de forma mais dinâmica e, assim, a alcançar novos contornos.

Na contemporaneidade, fica a cargo do Poder Judiciário a interpretação e a aplicação, bem como o controle de constitucionalidade das normas. Ou seja, a atribuição de guardião da interpretação dos preceitos fundamentais previstos constitucionalmente pertence ao Judiciário.

Destarte, a depender da extensão do conteúdo albergado pela Constituição Federal de 1988 (CRFB/1988), que eleva diversos temas ao *status* de matéria

constitucional, pode ocorrer o fato de o assunto ser objeto de controle de constitucionalidade e, portanto, de análise pelo Poder Judiciário. Desse modo, esse poder é constantemente instigado a se manifestar acerca de temas que estão inseridos nas normas constitucionais, adotando, portanto, papel de protagonista na vanguarda dos direitos e garantias fundamentais.

Ao se analisar a CRFB/1988, verifica-se que os direitos e garantias fundamentais nela contidos, além do caráter da fundamentabilidade para o Estado Democrático de Direito, gozam de aplicabilidade imediata, tal qual é definido no art. 5º, § 1º. E mais, mesmo que os citados direitos fundamentais não estivessem dispostos de forma expressa no texto constitucional, seria possível o seu reconhecimento, posto que os direitos e garantias fundamentais expressos na CRFB/1988 não excluem outros decorrentes dos princípios e dos tratados internacionais que o Brasil faz parte, isto é, o reconhecimento de direitos e garantias fundamentais implícitos.

No caso do Brasil, o direito fundamental à saúde consta de forma expressa. Quanto ao rol dos direitos fundamentais, tanto inserido por força do art. 6º, quanto no art. 196 da CRFB/1988, tem-se o direito à saúde, que além de um direito fundamental, configura-se também como um dever do Estado, que o assegura tanto de forma preventiva como curativa, em todos os níveis, portanto.

Essa expressa previsão de proteção da saúde, no texto constitucional, possui raízes históricas e representa um grande avanço pós 1988. Ao se analisar todas as constituições anteriores, o direito à saúde não era tratado como de acesso universal e gratuito.

Portanto, em decorrência da relevância conferida ao direito à saúde na CRFB/1988, não apenas por tratá-lo como um direito, mas também como um dever do Estado, ao tema saúde foi conferido o seu caráter fundamental. Cumpre salientar que, devido ao seu valor, é previsto textualmente na Constituição que a saúde goza de Orçamento da Seguridade Social (OSS), bem como de outras formas de financiamento do seu custeio.

O que se tem demonstrado é que, para uma plena efetivação do direito à saúde, é salutar o entendimento de que esta concretização ocorra por intermédio das políticas públicas, as quais são efetivadas, em maior medida, por meio da atuação do Poder

Executivo, que orienta e executa as diretrizes em matéria de saúde. Porém, o que se tem observado é que a atuação na promoção da saúde não tem albergado de forma efetiva as reais necessidades da população.

O presente estudo objetiva discutir a judicialização do gasto social brasileiro, tomando-se por base a Constituição econômica.

Não obstante não se desconheça que os direitos sociais envolvem diversos direitos fundamentais, optou-se neste estudo por citar como exemplo o direito à saúde, por ser este o direito social mais judicializado e, portanto, o que implica em maiores custos para a Administração Pública.

A importância que envolve essa análise pode ser verificada pela complexidade com que o tema é tratado no Poder Judiciário, pois é crescente a quantidade de demandas judiciais pugnano pelo deferimento de tratamentos, órteses e próteses, medicamentos e intervenções cirúrgicas. Essas ações têm impactado diretamente nas políticas públicas de saúde promovidas pelo Poder Executivo, que se vê obrigado a se readequar, diante das constantes decisões judiciais acerca do tema em questão.

Portanto, prosperam-se demandas judiciais com o objetivo de determinar a concretização e a promoção da saúde. Esse fenômeno de atuação do Poder Judiciário em matérias de política não está adstrito ao Brasil. Não mais ao Estado, mas é à Justiça que se encaminha a realização da ação política. Esta nova maneira de se concretizar direitos fundamentais deve-se à forma como o Estado vem promovendo determinadas políticas públicas e que são objeto de controvérsias.

No caso do Brasil, a judicialização da saúde obteve seu marco inicial com a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF), ao tratar do fornecimento de medicamentos retrovirais para pacientes aidéticos. O *leading case* em relação à matéria ocorreu com o julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 271.286/RS, tendo como relator o Ministro Celso de Melo. Tal acórdão firmou o caráter fundamental do direito à saúde, como prerrogativa jurídica indisponível, assegurada a generalidade das pessoas pela CRFB/1988, como consequência indissociável do direito à vida.

Ocorre que, com o passar dos anos, a noção de direito à saúde não ficou adstrita apenas aos medicamentos para pacientes soropositivos, mas a uma gama de procedimentos, consultas, órteses e próteses, leitos de enfermaria e Unidade de

Tratamento Intensivo (UTI), cirurgias, tratamentos de alto custo, suplementos alimentares, fraldas descartáveis, entre tantos outros pedidos que chegam ao Poder Judiciário.

Esta sobrevalorização da atuação do Judiciário, em matéria de saúde, tem desencadeado, além da intervenção contínua na política, um redirecionamento da Administração Pública.

É fato que as constantes decisões em matéria de saúde têm refletido na forma como o Estado presta seus serviços públicos, já que a prestação do direito à saúde, muitas vezes implica em gastos que o Estado não consegue suportar e o principal motivo é o grande número de ações pleiteando direitos individuais à saúde, o que acaba comprometendo os investimentos em políticas públicas direcionados à saúde coletiva.

No que diz respeito à metodologia apresentada neste trabalho, além da pesquisa em legislações e entendimentos jurisprudenciais, tem-se o fichamento bibliográfico, notadamente nas áreas de teoria do poder, direitos fundamentais, políticas públicas, gastos públicos e saúde pública.

1 OS ASPECTOS SOCIAIS DA “CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA”

Este capítulo aborda os aspectos sociais da Constituição Econômica Brasileira. Para tanto, esclarece sobre o debate que antecedeu a Constituição Federal de 1988; analisa o esvaziamento do conteúdo constitucional e o abandono de ações universais de amparo social; e ao final, discute o desmonte da Constituição social e seus reflexos nas demandas sociais.

1.1 O DEBATE QUE ANTECEDEU A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A demanda por participação política foi se avolumando a partir do final da década de 70, na esteira da abertura democrática e da anistia que permitiu o retorno de lideranças históricas de oposição, e explodiu em 1984, na campanha das Diretas Já, “(...) maior movimento de massas da segunda metade do século XX no Brasil e [que] ativou a sociedade”¹, em torno da luta pelo restabelecimento de eleições diretas para Presidente da República. A questão do déficit social foi por longo tempo mascarada pelo crescimento econômico do país, que gerava a ilusão de que, em algum momento, se operaria uma distribuição minimamente equitativa dos ganhos. A certeza quanto ao esgotamento deste modelo trouxe consigo uma tomada de consciência acerca da grave precariedade dos serviços sociais e mecanismos voltados a minimizar os impactos da desigualdade econômica².

A premência da questão social foi explicitada em estudo elaborado pela Secretaria de Planejamento – SEPLAN, já na gestão do Presidente José Sarney, publicado em 08.05.1985 e transcrito na obra de Ivanete Boschetti:

A economia brasileira conheceu índices notáveis de crescimento econômico nas últimas décadas. Apesar disso, não foram eliminados [nem] os altos

¹ COELHO, João Gilberto Lucas. Processo constituinte, audiências públicas e o nascimento de uma nova ordem. In: BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro (Org). **Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1882>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

² ANDRADE, Régis de Castro. Pacto democrático, negociação e autoridade. Reflexões sobre a questão da democracia. **Revista Lua Nova**, São Paulo, v. 4, n. 14, p. 7-16, jun. 1988, p. 13.

níveis da desigualdade social e regional, nem os bolsões de pobreza no País. No momento em que a sociedade brasileira se abre para a experiência democrática, não é mais possível continuar adiando o enfrentamento dos problemas sociais. A consolidação do regime democrático requer a ampliação das bases do consenso social, ou seja, a democratização substantiva da sociedade, que exige a eliminação das desigualdades e a extensão dos direitos sociais fundamentais a toda população³.

Nota-se neste estudo a conexão entre os dois eixos acima descritos. Era um fato que o crescimento dos anos anteriores não tinha sido revertido em benefícios compartilhados pela maioria da população, permanecendo vivas as assimetrias sociais e regionais. Segundo o espírito renovador que orientava os projetos de transformação do Brasil, o combate à desigualdade deveria andar de braços dados com a ampliação do cânone democrático. Não bastaria afirmar formalmente direitos políticos ou adotar medidas paliativas de combate à miséria. Era chegado o momento de reconhecer a interrelação existente entre déficits políticos, econômicos e sociais e assegurar que os grupos historicamente excluídos teriam voz, suas reivindicações seriam ouvidas.

Semelhante discurso estava presente no I Plano Nacional de Desenvolvimento do governo Sarney, apresentado em 1985. Neste se tem uma prévia de vários dos vetores que orientariam a Constituinte:

Ao lado dos princípios mais políticos referentes à reforma administrativa e da gestão pública, como a descentralização das ações e a participação e o controle da sociedade, era possível identificar os princípios que, a partir de então, deveriam reorientar as políticas sociais. Os mais recorrentes eram a universalização da saúde, a seletividade dos benefícios previdenciários, a descentralização da gestão das políticas sociais e a integração e racionalização de diversos programas assistenciais que, até o momento, eram difusos e pulverizados⁴.

Na ordem do dia estavam a reforma administrativa do Estado, que mirava a descentralização, com o consequente fortalecimento dos entes subnacionais e, principalmente, dos mecanismos de participação social. Após uma era de fechamento

³ SEPLAN. Secretaria de Planejamento. Prioridades para o Brasil. Relatório publicado em 08 de maio de 1985. Apud BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e Trabalho**: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília, UnB: 2006. p. 102.

⁴ I Plano Nacional de Desenvolvimento, 1985. Apud BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e Trabalho**: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Op. cit., p. 106.

em torno de sucessivos governos autoritários, o protagonismo social deveria ser restaurado, sempre buscando a inclusão de vastas camadas historicamente alijadas.

Quanto às políticas sociais listadas, nota-se uma aproximação com o paradigma do *Welfare State* universal, adotando-se aqui a denominação de Gosta Esping-Andersen⁵. Uma ampla base de mecanismos protetivos, de acesso aberto, como forma de incorporar os grupos vulneráveis e, assim, formar um piso civilizatório mínimo. O tripé saúde/previdência/assistência já era enunciado como elemento estruturante da nova política social que deveria orientar o Estado.

Na primeira metade dos anos 1980, os estudos sobre a realidade brasileira ganharam largo impulso. Era preciso conhecer e mensurar o déficit social, compreender suas causas e projetar soluções factíveis. Dentro e fora do governo reuniram-se especialistas, trabalhadores, pessoas comuns que viviam as agruras de serviços públicos ineficientes ou inexistentes. Mais que traçar quadros teóricos necessários para sistematizar os vários problemas, tais estudos representaram um momento de expressiva participação social. Não eram técnicos governamentais olhando, de uma posição distante e asséptica, para a população; segmentos organizados da sociedade estavam assumindo um protagonismo que estivera esquecido – ou sufocado – até então⁶.

O amplo debate sobre a desigualdade e suas causas que antecedeu a Assembleia Constituinte colaborou para mobilizar distintos grupos, orientando-os sobre a possibilidade de pleitear ganhos, fossem de natureza individual ou coletiva. Estava aberto o campo para sonhar com uma Constituição – e um país – que olhasse para os mais pobres e vulneráveis, que se preocupasse com minorias e lhes dessem

⁵ Como explica o autor, o modelo universal (ou socialdemocrata) “(...) traduz-se numa mistura de programas altamente desmercadorizantes e universalistas que, mesmo assim, correspondem a expectativas diferenciadas. Desse modo, os trabalhadores braçais chegam a desfrutar de direitos idênticos ao dos empregados white-collar assalariados ou dos funcionários públicos; todas as camadas são incorporadas a um sistema universal de seguros, mas mesmo assim os benefícios são graduados de acordo com os ganhos habituais. Este modelo exclui o mercado (...) Todos se beneficiam; todos são dependentes; e supostamente todos se sentirão obrigados a pagar” (ESPING-ANDERSEN, Gosta. *As Três Economias Políticas do Welfare State*. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 109-110, set. 1991).

⁶ BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e Trabalho**: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Op. cit., p. 103.

voz e direitos. O momento constituinte de 1987/88 foi realmente ímpar na história institucional brasileira⁷.

O ciclo constituinte, em curso desde fins dos anos 1970, finalmente entrou em sua fase de reconstrução. Todo o debate sobre os problemas do Brasil que se avolumara durante o período da abertura democrática tinha deixado clara a necessidade de se refundar o Estado em novas bases. Não bastaria revisar a Constituição vigente, proposta ventilada por alguns⁸. Era chegado o tempo de buscar algo novo, pautado em normas fundamentais que dessem vida a um novo Direito, “(...) informado pelo princípio da justiça social, em substituição ao sistema autoritário que nos vinha regendo havia já cerca de vinte anos”. Como lembra José Afonso da Silva, observador interno daquele momento, já tinha sido despertado o espírito do povo, “(...) que transmuda em vontade social, que dá integração à comunidade política (...)” permitindo a esta determinar seu modo de existência⁹.

José Geraldo de Souza Júnior, também um observador interno, constatava, em 1987, que o debate constituinte abria largas possibilidades para a reorganização de forças sociais que se emancipavam, adquirindo vida e voz de forma apartada dos esquemas tradicionais de poder. Em que pese os cuidados que os grupos dominantes tiveram ao longo do período de abertura, zelando para assegurar o controle de todo o processo, uma nova dimensão de cidadania estava presente e em franco movimento. Nas palavras do autor:

Com efeito, a experiência recente da luta pela construção da cidadania desaguou no processo constituinte, trazendo para o debate, que este proporcionou, reivindicações claras e específicas que aspiram transformar-se

⁷ Em polo oposto colocavam-se autores como Bresser-Pereira, afirmando que os movimentos sociais tiveram, em verdade, papel marginal no redesenho do Estado brasileiro, cabendo o protagonismo às elites financeiras: “Essa participação crescente dos movimentos sociais urbanos levou, entretanto, alguns analistas a propor a ideia de que o processo de redemocratização teria como sua base fundamental os movimentos populares. Trata-se, evidentemente, de um equívoco. Na verdade, a participação desses movimentos populares em favor da democratização só ocorreu de forma indireta, principalmente nas eleições” (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os limites da ‘abertura’ e a sociedade civil. In: FLEISCHER, David (Org.). **Da Distensão à Abertura**: as eleições de 1982. Brasília: UnB, 1988, p. 28). Cabe notar que o autor escreveu este texto em fins de 1983. Os anos seguintes, especialmente o período da constituinte, trouxeram dados que mostram o equívoco de sua análise.

⁸ SILVA, José Afonso da. Prefácio. In: LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael (Org.). **A Gênese do Texto da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2013. v. 1, p. 22.

⁹ Ibidem, p. 20.

em direitos e liberdades básicos, ao mesmo tempo que instrumentos de organização, representação e participação ativa na estrutura econômico-social e política da sociedade¹⁰.

Décadas depois, esta sensação mantinha-se viva em pessoas que viveram o momento constituinte. João Gilberto Lucas Coelho, em estudo organizado pela Câmara dos Deputados por ocasião dos 20 anos da promulgação constitucional, conferiu especial destaque à mobilização de organizações sociais de variados matizes, muitas nascidas na clandestinidade, junto a atores tradicionais como partidos políticos e entidades como OAB e ABI, em um amálgama rico e plural¹¹.

Segmentos sem qualquer tradição de organização emergiram, aglutinados em torno do propósito comum de serem reconhecidos como parte de uma única sociedade, aberta e inclusiva. Sem-terra, sem-teto, meninos e meninas de rua, trabalhadores domésticos, indígenas e aposentados são alguns exemplos de grupos que vêm à luz, revelando sua existência e suas mazelas. “Esses movimentos irromperam na Constituinte e nela encontraram sua oportunidade de participação e expressão política, superando desânimos ou descréditos e causando um efeito ativador na sociedade”¹².

Diferentemente do cenário tradicional, a constituinte não seria ocupada apenas pelas elites, engajadas em manter seus privilégios. As forças conservadoras, que desde sempre dominaram os governos de diferentes orientações partidárias, tiveram que conviver com grupos vindos da base da pirâmide socioeconômica, de cuja existência possivelmente muitos nunca tinham tomado conhecimento. Foi natural, portanto, a pressão que se formou para que a Assembleia Constituinte assumisse um modelo procedimental efetivamente participativo¹³.

¹⁰ SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de. Soberania e direitos: processos sociais novos? In: BASTOS, Vânia Lomônaco; COSTA, Tânia Moreira da (Org). **Constituinte: temas em debate**. Caderno CEAC/UnB. Brasília: UnB, 1987. p. 10.

¹¹ COELHO, João Gilberto Lucas. Processo constituinte, audiências públicas e o nascimento de uma nova ordem. In: BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro (Org). **Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Op. cit., p. 22.

¹² COELHO, João Gilberto Lucas. Processo constituinte, audiências públicas e o nascimento de uma nova ordem. In: BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro (Org). **Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Op. cit., p. 30.

¹³ Ibidem.

É evidente que tamanha mobilização encontraria resistência nos segmentos conservadores que se opunham ao pretendido empoderamento popular. Não se rompe uma tradição autoritária secular com apenas alguns movimentos. Souza Júnior percebia – e temia – este influxo: “A alternativa de um poder popular, capaz de esboçar um projeto de organização na Constituinte para articular o aparecimento de forças sociais emergentes (...) esbarrou com o seu Gibraltar”¹⁴.

O desafio que se punha era manter aberta a estreita brecha que a todo momento ameaçava se fechar. As forças progressistas acreditavam ser capazes de suplantar o modelo político dominante, instaurando uma nova ordem de valores conectada com as demandas sociais que se avolumavam. Os novos espaços ideológicos que até ali tinham se formado, contudo, não pareciam capazes de se generalizar e dominar, de forma absoluta, o campo de debate procedimentalizado da Constituinte¹⁵. Ainda assim, o nível de abertura participativa alcançado surpreendia mesmo um observador relativamente cético, como o ora estudado.

Por outro lado, restava vivo o temor quanto à real possibilidade de as demandas externadas serem, por fim, incorporadas ao texto constitucional¹⁶. Afinal, o que se buscava era uma Constituição que confrontaria a ordem liberal predominante no capitalismo dos anos 1980, momento em que a resposta à crise fiscal vigente demonizava modelos de bem-estar social, apostando no livre mercado. Isto em um país cujo processo decisório sempre foi dominado por uma elite financeira alinhada com modelos hegemônicos vindos do hemisfério norte¹⁷.

Ao fim, violando a ordem neoliberal pulsante no mundo desenvolvido capitalista, apostou-se no Estado como protagonista do desenvolvimento econômico e social. A nova Constituição incorporou princípios de proteção social universal, ampliou o rol de direitos e mecanismos de inserção direcionados a grupos vulneráveis,

¹⁴ SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de. Triste do poder que não pode. In: BASTOS, Vânia Lomônaco; COSTA, Tânia Moreira da (Org). **Constituinte: temas em debate**. Caderno CEAC/UnB. Brasília: UnB, 1987. p. 25.

¹⁵ SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de. Triste do poder que não pode. Op. cit.

¹⁶ Ibidem, p. 10.

¹⁷ Muito embora a maioria dos parlamentares que compunham a Assembleia Constituinte pudesse ser enquadrada como conservadora, este grupo não foi capaz de se articular em torno de um projeto comum, revelando a fragilidade dos vínculos que os uniam (SILVA, José Afonso da. Prefácio. In: LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael (Org.). **A Gênese do Texto da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2013. v. 1, p. 23).

trouxe novos modelos de participação no formato de conselhos compostos pela sociedade civil, inovou com a iniciativa popular legislativa. Em suma, ao mesmo tempo em que “(...) o *Welfare State* era criticado e corroído pelo capitalismo financeiro no mundo desenvolvido, o Brasil, tardiamente, tentava construir um sistema de proteção social inspirado em alguns dos valores desses regimes (...)”¹⁸.

Após duas décadas de um autoritarismo economicamente ambíguo, mas certamente pouco preocupado com um bem-estar social abrangente, o país se propunha a retomar a trajetória timidamente iniciada com a Constituição de 1946 (e em muito pequeno grau efetivada). O projeto de Estado desenhado na Constituinte se apoiava em três vetores, identificados por André Calixtre e Eduardo Fagnani: “(...) a restauração do Estado democrático de direito; a construção de um sistema de proteção social; e a concepção de estratégia macroeconômica direcionada para o crescimento com distribuição de renda”¹⁹.

Como visto anteriormente, o modelo econômico concentrador precisava ser alterado, na busca por um desenvolvimento inclusivo que permitisse aos grupos historicamente aliados da estrutura social encontrar seu lugar. Não bastava, contudo, apostar no redesenho da matriz macroeconômica e esperar complacentemente que seus efeitos aparecessem. Uma ação imediata, abrangente e incisiva era fundamental e a Constituição colocou este compromisso para o Estado brasileiro. E, por fim, a luta por reconhecimento não poderia cair no vazio no período pós-constituente, afinal, ela tinha sido a causa de toda a transformação já operada no país e que prometia produzir ainda mais. A democracia deveria ser um dos pilares estruturantes, consagrando um modelo participativo e inclusivo.

A opção pelo bem-estar social significava conferir ao Estado a tarefa de intervir diretamente nas causas da desigualdade, implementando um conjunto de políticas sociais, alicerçado em um sistema de tributação e gasto coordenado, direcionado a corrigir os desequilíbrios existentes e, assim, promover o desenvolvimento inclusivo. A Constituição lançou os alicerces para que se operasse a desmercantilização da vida e das relações sociais, ou seja, para “retirar da concorrência de mercado as

¹⁸ CALIXTRE, André; FAGNANI, Eduardo. A política social nos limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014). In: CARNEIRO, Ricardo; BALTAR, Paulo; SARTI, Fernando (Org). **Para Além da Política Econômica**. São Paulo: UNESP, 2018. p. 327-328.

¹⁹ Ibidem, p. 335.

necessidades sociais julgadas relevantes, desmercantilizando a reprodução social, tais como os programas de garantia de renda e dos sistemas universais de saúde e educação”²⁰.

Dessa forma, o compromisso com a transformação social se impôs às divergências ideológicas, ao peso dos interesses financeiros, à pressão de forças conservadoras, ombreando com estruturas institucionais há muito arraigadas e não desconstruídas na transição democrática.

Diversas soluções de compromisso se apresentaram, afinal, escrever uma Constituição demanda que se componham visões de mundo diferentes, valores conflitantes, divergências e rancores mal resolvidos. Tarefa que fica ainda mais difícil de ser feita “(...) num tempo de transição, no qual confluem ainda instituições e estruturas do passado e o ímpeto de mudança e expectativas desordenadas (...)”²¹.

Foi um processo de concessões recíprocas, ao longo do qual se travaram diversas quedas de braço. O que seria considerado normal em qualquer democracia já consolidada, causou surpresa em um Brasil pouco acostumado a debates públicos plurais. Grupos conservadores tentaram fazer uso de estratégias pouco republicanas para impor suas vontades, houve um sério debate sobre regras regimentais que poderia ter levado ao completo desmonte do projeto originário, mas, ao final prevaleceu uma Constituição preponderantemente comprometida em superar as mazelas sociais, oferecendo as condições necessárias à construção de um Estado mais justo.

José Afonso da Silva assim sintetiza este que é o resultado de um processo participativo e plural:

A Constituição de 1988 (...) emanou de um procedimento com muita participação popular. Fez-se uma Constituição que rompeu com o passado. De uma formação lenta, controvertida, não raro tortuosa, porque obra de muita participação popular, das contradições da sociedade brasileira e de muitas negociações proveio uma Constituição razoavelmente avançada, com

²⁰ CALIXTRE, André; FAGNANI, Eduardo. A política social nos limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014). In: CARNEIRO, Ricardo; BALTAR, Paulo; SARTI, Fernando (Org). **Para Além da Política Econômica**. Op. cit., p. 328-329.

²¹ COELHO, João Gilberto Lucas. Processo constituinte, audiências públicas e o nascimento de uma nova ordem. In: BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro (Org). **Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Op. cit., p. 28.

inovações de relevante importância para o constitucionalismo brasileiro, um documento de grande importância para o constitucionalismo em geral (...) ²².

Apesar das discordâncias, da desconfiança com que observadores da época assistiam ao processo constituinte, da tradição conservadora brasileira, o “grande acordo nacional”²³ aconteceu e dele emergiram uma seguridade social universal, direitos para indígenas, um olhar diferenciado para mulheres, idosos, crianças e famílias. O meio ambiente ganhou espaço, a ordem econômica foi mantida sob a tutela e condução do Estado, o primado do trabalho foi afirmado, assim como a centralidade da pessoa humana.

Os constituintes não incorreram na ingenuidade de acreditar que tudo isso viria a se tornar realidade de forma imediata e sem custos. Afinal, “(...) uma coisa são as promessas normativas, outra a realidade”²⁴. Ao contrário, a experiência alertava para o risco de as promessas constitucionais caírem no vazio, levando para o abismo todo o projeto de reconstrução nacional.

Uma estratégia voltada a reforçar a força normativa de seu texto foi incorporar o instituto da omissão inconstitucional, mecanismo que permite ao Poder Judiciário funcionar como ator central na garantia de efetividade constitucional, deslocando o eixo de aplicação tradicionalmente situado nos Poderes Políticos.

Outro ponto central nesta estratégia foi o olhar sobre a gestão financeira do Estado. Não se pode esquecer que o Brasil vinha mergulhado há anos em um ciclo contínuo de endividamento público e descontrole inflacionário. Houve o cuidado em debater o problema da dívida e fixar limites para sua expansão, o que deu origem às regras inscritas nos artigos 48, XIV (legislação sobre a dívida federal) e 52, VI (competência do Senado para fixar limites da dívida), além da previsão de uma auditoria da dívida externa (artigo 26, ADCT)²⁵.

²² SILVA, José Afonso da. Prefácio. In: LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael (Org.). **A Gênese do Texto da Constituição de 1988**. Op.cit., p. 26.

²³ BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e Trabalho**: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Op. cit., p. 144.

²⁴ SILVA, José Afonso da. Prefácio. In: LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael (Org.). **A Gênese do Texto da Constituição de 1988**. Op.cit., p. 26.

²⁵ PINTO, Élica Graziane; AFONSO, José Roberto; PORTO, Laís Khaled. Limites à dívida consolidada e mobiliária da União: um estudo acerca da inconstitucionalidade por omissão na falta de fixação do seu regime jurídico. In: CONTI, José Maurício et al. (Org.). **Dívida Pública**. São Paulo: Blucher, 2019. Estes dispositivos, contudo, compõem o rol daqueles nunca aplicados. Os artigos 48, XIV e 52, VI, não foram até hoje regulamentados. O artigo 26, ADCT, jamais foi tirado do papel.

A estrutura fiscal precisava ser repensada de modo a assegurar recursos para as políticas sociais de que o país tanto precisava. O modelo de custeio da seguridade ilustra o caminho tomado, pautado na premissa da solidariedade social ampla, com seus mecanismos redistributivos inspirados nas lições de Keynes²⁶.

Por outro lado, a pressão das elites financeiras levou a um sistema tributário fortemente regressivo, que preservava as benesses do grande capital. Na leitura de Bresser-Pereira, no que é acompanhado por Celia Lessa Kerstenetzky, “Os empresários participantes do pacto não concordaram com impostos progressivos, mas aceitaram o aumento da despesa social”²⁷.

O modelo estatal delineado – intervencionista e socialmente comprometido – demandava recursos adicionais destinados ao custeio dos serviços, em sua maioria de caráter universal, sob pena de se manterem limitados a segmentos populacionais específicos e, conseqüentemente, perderem seu caráter integrativo. O sistema tributário concebido, de matriz regressivo, criou um paradoxo, pois o aumento da arrecadação deriva, em sua maior parcela, de um esforço tributário incidente sobre os mais pobres, exatamente aqueles que deveriam ser protegidos. Assim, a pretensão universalista se viu contida por um modelo de financiamento estatal pouco adequado às necessidades orçamentárias²⁸.

Toda a criatividade dos constituintes esbarrava em limites objetivos: em 1988 e nos anos seguintes, a inflação descontrolada, a dívida externa crescente, um sistema tributário regressivo e as restrições orçamentárias continuaram a assolar a sociedade²⁹. Tornou-se lugar comum repetir o bordão: “a Constituição não cabe no orçamento”.

O país entrou, então, em uma etapa de frustrante expectativa. Afinal, o acontecer constitucional exigia um amplo conjunto de ações que deveriam promover

²⁶ AFONSO, José Roberto R. Desenvolvimento, trabalho e seguro social: volta a Keynes para enfrentar novos desafios. **Revista BNDES**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 50, p. 203-245, dez., 2018.

²⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Prefácio. In: KERSTENETZKY, Celia Lessa. O Estado do Bem-estar Social na Idade da Razão. **A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 10.

²⁸ KERSTENETZKY, Celia Lessa. Foi um pássaro, foi um avião? Redistribuição no Brasil no século XXI. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 36, n. 2, jul., 2017, p. 25.

²⁹ NASSAR, Paulo André. Construção do compromisso maximizador: análise do processo constituinte e das características da Constituição de 1988. In: VIEIRA, Oscar Vilhena et al (Org.). **Resiliência Constitucional: Compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual**. São Paulo: Direito GV, 2013. p. 31.

uma verdadeira revolução em algumas esferas, como a saúde pública. A necessária expansão de gastos em setores como educação, previdência, meio ambiente ou moradia simplesmente não tinha espaço para acontecer. Não havia margem orçamentária para realizar investimentos sociais efetivos. E assim, rapidamente, o debate político se desviou para questões práticas e imediatas, ficando um tanto de lado os grandes e polêmicos temas que de certa forma motivaram a Constituinte³⁰.

A resistência ao projeto constitucional também se manifestava em outras frentes. O caso do artigo 192 é emblemático e ilustra o esvaziamento normativo levado a cabo por diferentes instâncias. Concebido no propósito de construir um modelo macroeconômico fundado no dirigismo estatal, trazia originalmente um conjunto de normas voltadas a regular o sistema financeiro e bancário, sendo a mais significativa a de seu parágrafo 3º, na qual se estipulava teto de 12% para as taxas de juros cobradas. Em uma época de profundo desequilíbrio econômico e inflação descontrolada, tal dispositivo foi recebido pelo mercado financeiro quase como uma agressão³¹.

Incapaz de vencer o debate na Assembleia Nacional Constituinte, a resistência conservadora buscou outros caminhos para fazer valer sua vontade. E assim, no dia seguinte à promulgação constitucional, o Governo Federal determinou que não reconhecia aplicabilidade ao § 3º do artigo 192 e o fez com base em parecer assinado por Saulo Ramos, então Consultor-Geral da República, no qual se alegava que o dispositivo tinha natureza programática, sem força vinculante, de sorte que sua efetivação dependeria de norma regulamentadora³².

³⁰ NASSAR, Paulo André. Construção do compromisso maximizador: análise do processo constituinte e das características da Constituição de 1988. In: VIEIRA, Oscar Vilhena et al (Org.). **Resiliência Constitucional**: Compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual. Op. cit., p. 32.

³¹ MEDEIROS, José Augusto. **A propósito dos 32 anos da Constituição de 7 de outubro de 1988**. Consultor Jurídico. 13.10.2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-13/medeiros-32-anos-constituicao-outubro-88>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

³² Parecer CGR Nº SR-70, de 06.10.1988. Assunto: Reforma do Sistema Financeiro Nacional. Inteligência do artigo 192 da Constituição e seu § 3º. Ementa: Em um único artigo a Constituição, promulgada ontem, manda reformar o Sistema Financeiro Nacional, estabelecendo exigências e diretrizes que deverão ser observadas pelo legislador ordinário em lei complementar. Impossibilidade de vigência imediata de uma única diretriz destacada do conjunto. O tabelamento dos juros, previsto em parágrafo, sujeita-se à regra principal do artigo e não pode dela apartar-se para aplicação imediata no sistema ainda não submetido à reforma determinada pelo constituinte. Interpretação gramatical e sistemática. Preceito constitucional de integração e a imprescindibilidade da *interpositio legislatoris*. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:consultoria.geral.republica:parecer:1988-10-06;sr-70>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

O parecer, adotado pelo Governo Federal com caráter normativo, adquiriu força coercitiva perante todos os seus órgãos – o que incluiu o Banco Central, autoridade fiscalizadora do sistema financeiro – e foi recebido com satisfação pelos bancos que viram, assim, restaurada sua “tranquilidade”, como noticiado na ocasião³³.

Dada a vinculatividade do referido parecer, este foi objeto de impugnação por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n. 4³⁴. Nesta, sob a relatoria do Ministro Sydney Sanches, o Supremo Tribunal Federal chancelou a tese quanto à natureza programática do referido parágrafo, a depender, portanto, de norma regulamentadora para que pudesse ser aplicado.

O voto do Ministro Relator traz referências a um número expressivo de juristas que, em artigos e pareceres, endossaram a tese que negava autoaplicabilidade ao artigo 192, § 3º, entregando ao Congresso a tarefa de editar lei que lhe conferisse eficácia. Nenhum deles demonstra se preocupar com o risco de a Constituição restar fragilizada ante a adoção de semelhante tese, olhando antes para aspectos semânticos ou conceitos interpretativos tradicionais.

Em suas conclusões, curiosamente, Sydney Sanches afirmava não ser possível “(...) imaginar, com argumento ‘ad terrorem’, que o Congresso Nacional deixe, para todo o sempre, de votar a lei complementar que deve regular o sistema financeiro nacional (...)”³⁵. Esta lei, voltada a definir como se daria a limitação dos juros bancários, nunca foi editada, de sorte que o § 3º do art. 192 jamais saiu do papel. Os incisos e parágrafos do artigo 192 acabaram revogados pela Emenda Constitucional n. 40/2003.

Este quadro começou a mudar com a estabilização trazida pelo êxito do Plano Real, que teve início em meados de 1994. A partir de então, mesmo que timidamente, um projeto social começou a ganhar vida, embora com resistências. Os grupos conservadores que não concordavam com as mudanças trazidas pela Constituinte e,

³³ JORNAL DA TARDE. **O parecer sobre juros não resolve a questão**. Edição de 12.10.1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/118972/11_19%20out88%20-%200038b.pdf?sequence=3. Acesso em: 10 Dez. 2021.

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 4**. Taxa de juros reais até doze por cento ao ano (parágrafo 3º do art. 192 da Constituição Federal). Rel. Min. Sydney Sanches. j. em 07.03.1991. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266153>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

³⁵ Ibidem.

consequentemente, com a força que ela conferia ao Estado, fizeram valer seu protagonismo.

1.2 O ESWAZIAMENTO DO CONTEÚDO CONSTITUCIONAL E O ABANDONO DE AÇÕES UNIVERSAIS DE AMPARO SOCIAL

Na segunda metade da década de 90 o país passou a viver um paradoxo. De um lado, graças ao razoável controle inflacionário alcançado, “(...) a implementação dos direitos sociais e as metas de transformação social efetivamente voltaram à pauta”³⁶. A partir deste momento percebe-se uma evolução constante do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Finalmente opera-se uma expansão notável da escolaridade e do acesso à educação, da expectativa de vida e da renda per capita³⁷.

Cumprir ressaltar que pressões oriundas de agentes econômicos são parte constante da vida estatal. Já se vão quase mil anos desde que uma incipiente burguesia comercial emergiu como sustentáculo do poder monárquico na Europa ocidental, elemento essencial para a unificação territorial e política que entrou em curso e acabou dando origem aos Estados nacionais. Os custos e os riscos desta empreitada foram assumidos, decerto, na expectativa de algum retorno. Quando este deixou de vir, ou se fez acompanhado de ônus reputados excessivos, a burguesia postou-se como o motor de revoltas que redesenharam as estruturas de poder³⁸.

O Estado liberal que se forma na virada do Século XVIII para XIX, e cujos fundamentos ainda orientam a vida social no tempo presente, é o projeto final de uma elite financeira que buscava aliar, definitiva-mente, o poder econômico e o poder político. O interesse coletivo, contudo, não é mercadoria à disposição exclusiva de um grupo. As lutas sociais que se seguiram na segunda metade do Século XIX culminaram, tempos depois, no reconhecimento de que a sociedade é um espaço

³⁶ NASSAR, Paulo André. Construção do compromisso maximizador: análise do processo constituinte e das características da Constituição de 1988. In: VIEIRA, Oscar Vilhena et al (Org.). **Resiliência Constitucional: Compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual**. Op.cit., p. 34.

³⁷ LUNARDI, Soraya; DIMOULIS, Dimitri. A forte e persistente desigualdade social (1988-2011). In: VIEIRA, Oscar Vilhena et al (Org.). **Resiliência Constitucional: Compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual**. São Paulo: Direito GV, 2013. p. 62.

³⁸ VAN CAENEGEM, Raoul Charles Baron. **Uma Introdução Histórica ao Direito Constitucional Ocidental**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2009. p. 102-110.

amplo, inclusivo e democraticamente organizado. E que o Estado deve servir a todos. Aposta-se, então, com ainda mais intensidade no Direito, em especial no horizonte constitucional, para firmar compromissos e definir rumos que melhor atendam aos interesses sociais³⁹.

No entanto, como aponta Celia Kerstenetzky⁴⁰, a ampliação da ação democrática – lembre-se, um dos vetores perseguidos na Constituinte – impulsionou uma mobilização social que levou à eleição de governos comprometidos com políticas sociais redistributivas e permitiu a implantação de uma agenda reprimida. Os avanços sociais observados, especialmente a partir do começo do novo milênio, são a prova de que o embate entre forças progressistas e conservadoras não foi solucionado no quadro da Assembleia Constituinte.

Os anos de 2003 a 2014 foram palco de um período de abrandamento da força reformista, época em que, finalmente, o que restou do projeto constitucional começou a ser implementado, mesmo que permeado por certas contradições. A agenda liberal e a desenvolvimentista conviveram nesta época marcada por paradoxos, a exemplo da aprovação da citada Emenda Constitucional (EC) 40/2003, medida que tornou possível abrandar de forma substancial a regulação incidente a respeito do sistema financeiro, contando claramente com o apoio do Governo Federal:

A despeito da geração de empregos e da recuperação real do salário mínimo, as tensões entre os paradigmas do Estado mínimo e do Estado de bem-estar, presentes desde 1990, mantiveram-se acirradas, pois o avanço das rendas do trabalho levou ao deslocamento da distribuição funcional da renda, inflando o conflito distributivo para além da baixa resiliência que a sociedade brasileira, em especial os donos do capital, possuem para permitir e conviver com transformações estruturais⁴¹.

Observou-se um crescimento significativo dos gastos sociais, seguido de políticas econômicas direcionadas a recuperar o mercado de trabalho e valorizar o

³⁹ Análise mais completa deste processo se encontra em SANTIAGO, Marcus Firmino. Estado de Bem Estar Social: da formação à sua mais recente crise. In: MORAES, José Luís Bolzan; SOUZA, Leonardo da Rocha de; SALGADO, Karine. Teoria e Filosofia do Estado. **XXIV Congresso Nacional do CONPEDI**. Belo Horizonte/MG. Florianópolis: CONPEDI, 2015.

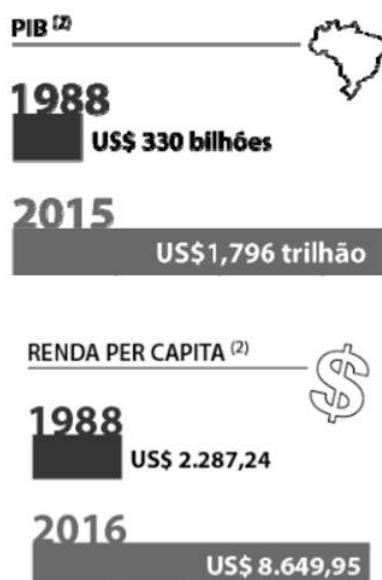
⁴⁰ KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado do Bem-estar Social na Idade da Razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 161.

⁴¹ CALIXTRE, André; FAGNANI, Eduardo. A política social nos limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014). In: CARNEIRO, Ricardo; BALTAR, Paulo; SARTI, Fernando (Org). **Para Além da Política Econômica**. Op. cit., p. 333.

salário mínimo, majoração dos efeitos da previdência social visando à redistribuição e medidas concretas para combater a pobreza⁴². Foi um período virtuoso em se tratando de crescimento do PIB e da renda per capita, que vieram seguidos de razoável redistribuição de riquezas.

A expressiva redução da desigualdade de renda veio seguida de grande evolução nos indicadores econômicos, a exemplo do PIB e da renda per capita conforme se observa na figura 1.

Figura 1 – Crescimento do PIB e redistribuição de riquezas



Fonte: Santiago⁴³

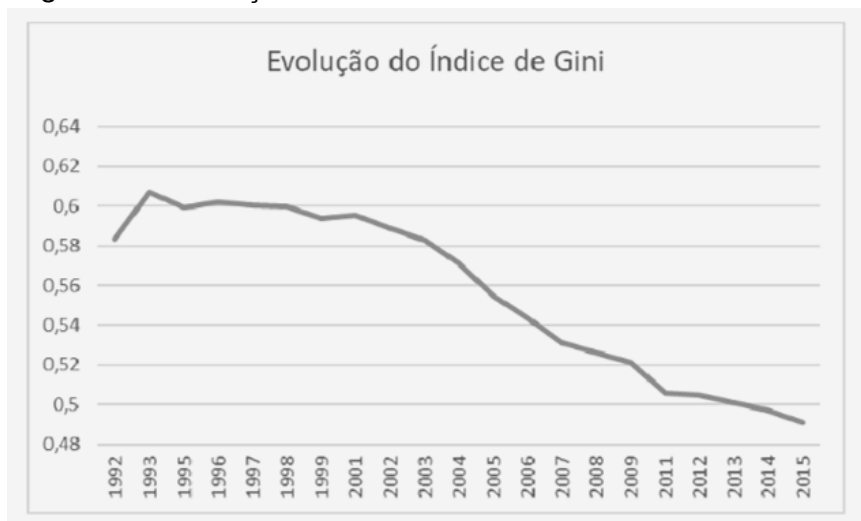
Tais avanços foram apreendidos pelo Índice de Gini, ou Coeficiente de Gini, indicador utilizado globalmente como uma medida de desigualdade na distribuição de renda.

⁴² MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; NASCIMENTO, Natassia. Aspectos históricos dos efeitos da evolução do salário mínimo, do mercado de trabalho e da estrutura tributária sobre o perfil distributivo brasileiro desde meados do século XX. Tempo & Argumento. **Revista de história do tempo presente**, v. 11, n. 27, p. 429-474, 2019. Disponível em: <http://revistas.udesc.br>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

⁴³ SANTIAGO, Marcus Firmino. **Direitos Sociais, Desigualdade e Democracia**. Curitiba: Juruá Editora, 2021, p. 39.

A série histórica apresentada mostra uma evolução constante, com algumas poucas oscilações negativas, que persiste até o ano de 2015, embora já desse sinal de retração no final de 2014⁴⁴.

Figura 2 – Evolução do Índice de Gini



Fonte: PNAD/IBGE⁴⁵

Celia Kerstenetzky⁴⁶ destaca que, na média, houve uma redução de 0,6 ponto/ano durante doze anos seguidos, avanço que não se notou nem durante o grande salto de desenvolvimento experimentado pelos países europeus ocidentais na reconstrução do pós-guerra. E isso se deu em um contexto global de aumento progressivo da desigualdade: “À queda de mais de 1% no índice de Gini entre 2001 e 2009 no Brasil correspondeu o aumento anual médio de 0,25% nos países da OCDE (...)”, complementa a autora⁴⁷.

⁴⁴ A partir do início de 2015, refletindo o quadro de retração econômica experimentado pelo país, o Índice de GINI tem seguido trajetória negativa constante, segundo levantamento que se encontra em estudo da Fundação Getúlio Vargas. A mesma pesquisa mostra que, entre o 4^a trimestre de 2014 e o 2^o trimestre de 2019, a renda média dos trabalhadores mais pobres caiu mais de 17%, ao passo que os rendimentos do 1% mais rico subiu 10,11% (NERI, Marcelo C. **A Escalada da Desigualdade**: Qual foi o impacto da crise sobre a distribuição de renda e pobreza? Rio de Janeiro: FGV Social, 2019. Disponível em: <https://cps.fgv.br/desigualdade>. Acesso em: 10 Dez. 2021).

⁴⁵ Dados da PNAD/IBGE. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5801>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

⁴⁶ KERSTENETZKY, Celia Lessa. Foi um pássaro, foi um avião? Redistribuição no Brasil no século XXI. Op. cit., p. 18.

⁴⁷ Ibidem.

Estudo conduzido pela CEPAL indica o impacto que as políticas sociais exercem sobre a redução da desigualdade apreendida por este indicador. Como se vê graficamente abaixo, serviços públicos gratuitos de saúde e educação têm papel significativo na redução da chamada pobreza de mercado, aquela aferida a partir da renda que as pessoas recebem exclusivamente em razão de trabalho e trocas comerciais. Funcionando como mecanismos indiretos de transferência, reduzem efetivamente a desigualdade.

O sistema previdenciário desempenha função semelhante, com suas aposentadorias e pensões (estas, formas de transferência direta de renda). Em 2011, o Índice de GINI brasileiro foi reduzido em mais de 16 pontos graças especialmente a estas medidas. Tudo isso reflete os efeitos virtuosos decorrentes do papel redistributivo que o Estado pode exercer⁴⁸.

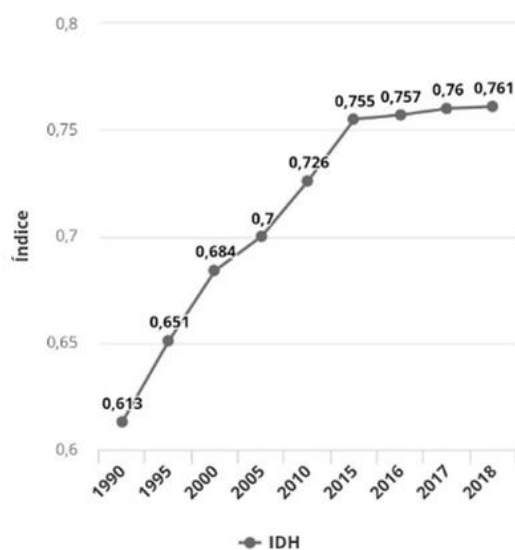
Após muitos anos de persistente exclusão das camadas mais baixas, finalmente o país avançou no combate ao analfabetismo, expandindo significativamente o acesso à educação em todos os níveis. Desnecessário discorrer sobre os impactos virtuosos que a ampliação da formação educacional promove, inclusive no que tange ao crescimento da renda.

Um indicador nem sempre lembrado, mas que resulta de um amplo espectro de ações positivas é o que acompanha a mortalidade infantil, ou seja, a que acomete os nascidos vivos até o primeiro ano de idade. Melhoras no sistema de saúde, na nutrição das mães, no acesso a água potável e esgotamento sanitário são exemplos de medidas que geram impacto direto na redução expressiva verificada.

Estes são alguns dados que ilustram a evolução nas condições de vida experimentadas pelos brasileiros. Ora expressivas, ora tímidas ante as necessidades e carências históricas, o fato é que as mudanças revelam os ganhos sociais acumulados neste período. O resultado pode ser percebido no avanço constante (embora empalidecido) do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

Figura 3 – Série histórica da IDH do Brasil (1990-2018)

⁴⁸ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA - CEPAL. **Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015: Dilemas y espacios de políticas**. CEPAL: Santiago, 2015, p. 12. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37747/1/S1500053_es.pdf. Acesso em: 10 Dez. 2021.



Fonte: Flávio Chaves⁴⁹

Naturalmente, cabe pensar se tal evolução teria acontecido caso, em 1988, o Brasil tivesse sucumbido às doutrinas neoliberais em voga e adotado um modelo constitucional que não impusesse um pacto transformador para os governos vindouros. Dados oriundos de países em desenvolvimento como Índia e China mostram que a opção pelo crescimento econômico sustentado em regras de livre mercado dificilmente gera redistribuição, levando, em verdade, à concentração de riquezas e ampliação dos abismos sociais: “Entre o início dos anos 1990 e meados da primeira década do século atual, o índice de Gini registrou aumento de cerca de 2% ao ano na China e de 1,4% ao ano na Índia”⁵⁰.

Três décadas após a promulgação constitucional, observou-se a operação de evoluções significativas no padrão de vida dos brasileiros. No entanto, ao mesmo tempo, permanece a grande desigualdade e seletividade no acesso a serviços e direitos sociais fundamentais. Toda a riqueza gerada neste período não foi distribuída de forma proporcional ao tamanho das necessidades e dos déficits sociais acumulados. Como consequência, o abismo entre ricos e pobres se manteve, conforme se verá a seguir.

⁴⁹

CHAVES, Flávio. **Brasil tem 2ª maior concentração de renda do mundo, diz relatório**. 2019. Disponível em: <https://flaviochaves.com.br/2019/12/09/111104/>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

⁵⁰ KERSTENETZKY, Celia Lessa. Foi um pássaro, foi um avião? Redistribuição no Brasil no século XXI. Op. cit., p. 18.

1.3 O DESMONTE DA CONSTITUIÇÃO SOCIAL E A BANALIZAÇÃO DAS DEMANDAS SOCIAIS

Sabe-se que as barreiras sociais podem ser percebidas na forma desigual como a epidemia do Covid-19 afetou as pessoas. São vários os fatores que tornam as pessoas pobres mais vulneráveis tanto à contaminação pelo vírus quanto aos reflexos decorrentes da paralização econômica. Não por acaso, o maior contingente de vítimas desta doença se concentra entre habitantes de regiões com baixos indicadores de desenvolvimento humano, onde o acesso a água tratada ou esgotamento sanitário é restrito, o adensamento populacional é enorme, a dependência de transporte público é regra e poucos podem se dar ao luxo do trabalho a distância⁵¹.

Outro aspecto que ilustra o quadro de desigualdade descrito é a incidência desproporcional entre pessoas pobres de fatores de risco e doenças pré-existentes que potencializam o desenvolvimento de casos mais graves e mortes (em regra, decorrentes da falta de atendimento preventivo, má nutrição ou precariedade de saneamento, entre outros). De fato, enquanto na média da população 33% são portadoras de alguma comorbidade, entre brasileiros que só cursaram o ensino fundamental este índice sobe para 42%⁵².

Pesquisa realizada na cidade de São Paulo verificou que 85% dos óbitos causados pelo vírus se deram entre pessoas que moravam nas chamadas áreas de exclusão, ou seja, bairros e regiões pobres. E que, para cada vítima fatal com 12 anos ou mais de escolaridade, morrem outras duas pessoas com menos de 3 anos de estudo⁵³.

Nos anos recentes vive-se um influxo no compromisso com o projeto social constitucional. Especialmente desde 2015, entrou em curso um processo sistemático de desmonte do modelo desenhado em 1988. Como se verá com maior cuidado em

⁵¹ PIRES, Luiza Nassif; CARVALHO, Laura; XAVIER, Laura de Lima. COVID-19 e desigualdade: a distribuição dos fatores de risco no Brasil. **ResearchGate**. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/340452851_COVID-19_e_Desigualdade_no_Brasil. Acesso em: 10 Dez., 2021.

⁵² Ibidem.

⁵³ LICHOTTI, Camille; BUONO, Renata. A doença que mais mata. **Revista Piauí**, 29.06.2020. Disponível em: <http://www.piaui.folha.uol.com.br>. Acesso em: 10 Dez., 2021.

seguida, um conjunto de medidas sustentado por discursos liberais conservadores coloca em risco avanços alcançados a duras penas, em um curioso paradoxo: há cerca de trinta anos, o mundo atravessava um cenário econômico igualmente conturbado e o Brasil apostou no Estado para corrigir os rumos de uma sociedade profundamente injusta e desigual. E os resultados não foram ruins. Atualmente, injustiça e desigualdade social são problemas que integram a ordem do dia, mas, ao contrário de antes, as fichas são colocadas no mercado, de quem se espera que venha a corrigir as falhas vigentes.

O caso da Emenda Constitucional n. 95/2016 é emblemático e já está produzindo efeitos, o que permite uma melhor avaliação das consequências do modelo econômico adotado⁵⁴.

Conhecida como a “Emenda do teto de gastos”, através deste diploma legal foi adotado o chamado “Novo Regime Fiscal”, cujo fundamento é a proibição de aumento real, pelo prazo de 20 anos, do orçamento fiscal e da seguridade social (artigo 106, ADCT). Assim, a Emenda 95/2016 autoriza tão somente a atualização monetária dos valores destinados às despesas primárias (artigo 107, § 1º, II, ADCT), havendo regra expressa quanto à aplicação do mesmo parâmetro para as áreas de saúde e educação (artigo 110, II, ADCT).

Os principais argumentos empregados para justificar esta medida foram o peso que a carga tributária tem em relação ao PIB, impeditivo à expansão do montante arrecadado, e o tamanho do déficit fiscal, a impor a readequação dos gastos como forma de restabelecer o equilíbrio orçamentário⁵⁵.

Em uma análise superficial, parece coerente adotar tais medidas, afinal, o endividamento excessivo é um mal que precisa ser evitado, já que representa um ônus para o presente e o futuro. Porém, é imperativo que a busca pelo equilíbrio fiscal seja feita sem sacrifício desarrazoado de direitos, em especial os de natureza social, dada sua função protetiva e inclusiva. Considerando que se partiu de uma realidade na qual enorme massa de pessoas já estava alijada do desenvolvimento, nota-se que o Novo Regime Fiscal tende a agravar a exclusão, dado o quadro de crescentes

⁵⁴ A Emenda Constitucional n. 95, publicada em 16.12.2016, acrescentou os artigos 106 a 114 ao ADCT.

⁵⁵ CARVALHO. Laura. **Curto Circuito**: o vírus e a volta do Estado. São Paulo: Todavia, 2020. p. 85.

envelhecimento populacional, empobrecimento, desemprego e desigualdade vividos no Brasil.

O'Donnell⁵⁶ faz uma interessante leitura deste cenário, feita à luz dos embates presentes no momento constituinte. Seu ponto de partida reside no reconhecimento da tradição autoritária da elite brasileira, historicamente vinculada ao Estado, em termos econômicos, mas autônoma politicamente e capaz, portanto, de outorgar apoio a diferentes atores, de acordo com conveniências de momento. Isto explica, por exemplo, a relativa facilidade com que transferiu o suporte de militares para civis, na transição democrática.

O autor citado supra destaca, também, a extraordinariamente grande distância entre classes, com um forte grau de diferenciação entre ricos e pobres, o que levou à rejeição sistemática de qualquer possibilidade de empoderamento das camadas populares, as quais raramente confrontaram as elites. Daí enxergar a elite financeira como “(...) um sujeito sócio-político profundamente autoritário (...)”⁵⁷. Natural, portanto, que às vésperas da Constituinte se fizesse presente um sólido quadro de resistência às demandas sociais. Dizia O'Donnell em 1987:

Na atualidade, as demandas para (...) modernizar as relações sociais e políticas, são numerosas e crescentes. Mas as resistências são enormes. Para pior, como essas demandas se dão num contexto socialmente autoritário e politicamente elitista, algumas são absorvidas pelos mecanismos clientelísticos, ao passo que outras se desagregam e parcializam sem ‘enganchar’ em sujeitos coletivos suficientemente amplos (...) ⁵⁸.

Estas demandas, contudo, por uma série de particularidades inerentes ao contexto histórico, conseguiram se impor, dando forma a uma Constituição notavelmente dedicada a questões sociais, em especial àquelas atinentes a desigualdade e exclusão. Foi, de fato, um momento em que emergiu um grau diferenciado de força, articulação e participação das camadas populares.

Retomando as considerações iniciadas na primeira seção, lembre-se que os anos 1987/88 vivenciaram uma confluência de projetos que representavam o sonho

⁵⁶ O'DONNELL, Guillermo. Hiatos, instituições e perspectivas democráticas. In: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (Org). **A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vértice, 1988. p. 75.

⁵⁷ Ibidem, p. 76.

⁵⁸ Ibidem, p. 80.

de construir um Estado para todos. A ideia que pulsava dentre os movimentos populares era a de “(...) fazer do estado um instrumento real de todos, ou seja, um instrumento passível de ser utilizado para neutralizar as relações de dominação onde quer que surjam e de ser posto a serviço de objetivos comuns (...)”⁵⁹. A preocupação reinante era minimizar os riscos de um Estado autoritário, ao mesmo tempo em que o municiava com instrumentos suficientes para promover uma transformação virtuosa na sociedade.

A combinação de um modelo estatal interventivo, direitos sociais universais, cuidado em incluir grupos minoritários e vulneráveis e ampliação de espaços democrático participativos formou o alicerce de uma Constituição que, mesmo apenas parcialmente implementada, impulsionou uma sensível melhoria nas condições de vida das camadas mais vulneráveis e no acesso a bens e serviços essenciais. Como demonstrado, houve um incremento marcante no acesso à cidadania sócio-política.

Porém, não se operou uma verdadeira ruptura face ao sistema de poder vigente, em uma transição que deveria ter suprimido os abismos sociais com os quais o país convive historicamente. A educação oferece bom exemplo para ilustrar o afirmado. Nos últimos alcançou-se a quase universalização do acesso ao ensino fundamental, com incremento substancial no número de matrículas.

Por outro lado, três em cada dez crianças não completam o ciclo de formação, sendo que a grande maioria das desistentes tem origem nas camadas mais pobres. Pior ainda: dentre os que concluem, mais da metade não domina conhecimentos básicos de leitura ou matemática⁶⁰.

Em suma, almejava-se com uma revolução, no entanto o que se alcançou foram evoluções, algumas consistentes, outras frágeis, todas fortemente dependentes de circunstâncias políticas e econômicas favoráveis. Celso Furtado resume este quadro com grande precisão: “(...) houve desenvolvimento?”, pergunta, comparando o Brasil dos primeiros anos do Século XXI com aquele que estudou no início de sua vida

⁵⁹ REIS, Fábio Wanderley. Consolidação democrática e construção do Estado. Notas introdutórias e uma tese. In: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (Org.). **A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vértice, 1988. p. 16.

⁶⁰ SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o Autoritarismo Brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 149.

profissional. “Não: o Brasil não se desenvolveu; modernizou-se. O desenvolvimento verdadeiro só existe quando a população em seu conjunto é beneficiada”⁶¹.

O que se observa atualmente é que tinha razão O'Donnell, em 1987, quando lançava dúvidas sobre as possibilidades transformadoras que as correntes democráticas vislumbravam: “(...) cabe perguntar se o alto grau de continuidade institucional do regime burocrático-autoritário brasileiro, tanto com relação ao passado quanto ao período atual, não resulta agora um sério obstáculo para a consolidação democrática”⁶².

De fato, o que se sucedeu foi uma sequência de movimentos pendulares, evidenciando a presença constante de estruturas conservadoras que em momento algum deixaram de exercer um papel político e econômico hegemônico. Já as forças populares, que convergiram de forma tão virtuosa na Constituinte, se dispersaram, não se mostrando capazes de manter a coesão em torno do projeto para o qual tanto contribuíram.

Ressalte-se, no entanto, que a simples existência de uma capacidade de ação social, ainda que difusa fez com que os grupos dominantes (pelo menos até a ascensão do atual governo) cuidassem para que as medidas de desmonte de sistemas de proteção social e de participação democrática fossem recobertas de sutilezas e, não raro, amparadas por um “desencanto” com a democracia, fruto de “(...) tropeços e limitações normais em situações tão complicadas e precárias como são estas transições (...)”⁶³.

Por mais que o momento constituinte tenha representado um enorme avanço em termos de mobilização social, a transição democrática foi implementada em solo frágil, movediço, suscetível às recorrentes pressões conservadoras, que nunca desapareceram.

A maleabilidade das elites financeiras que, como visto, souberam se adaptar à nova realidade social e econômica, aliada ao “relativo sucesso econômico” do regime

⁶¹ FURTADO, Celso. **Em Busca de Novo Modelo**: reflexões sobre a crise contemporânea. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002, p. 21.

⁶² O'DONNELL, Guillermo. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (Org.). **A Democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988. p. 62.

⁶³ Ibidem, p. 59.

militar e o forte controle sobre a transição explicam o continuísmo⁶⁴. Daí que, embora o modelo autoritário estivesse esgotado e se fizessem presentes as condições para uma transição por colapso do Estado, esta não se operou⁶⁵.

O distanciamento temporal permite analisar a realidade de três décadas atrás com maior acurácia, de modo que hoje é possível sustentar que o erro de muitos dos envolvidos, direta ou indiretamente, na Assembleia Constituinte foi acreditar que Constituições promovem revoluções. Uma vez positivadas as normas que ditariam os rumos do país, bastaria esperar que as transformações se operassem de forma contínua. A desmobilização social que se seguiu mostra isso. Esqueceu-se que leis não fazem revoluções, pessoas as fazem.

A Constituição Federal de 1988 traduziu uma lógica histórica de conflitos sociais, mas, por óbvio, não os resolveu. Em verdade, entregou à sociedade esta tarefa, criando as condições jurídicas necessárias a que grupos tradicionalmente vulneráveis e aliados do processo decisório pudessem ganhar voz. Em um país marcado por conflitos, fruto de uma pluralidade de valores e visões de mundo divergentes, seria de se supor que projetos conservadores e progressistas iriam se digladiar.

⁶⁴ O'DONNELL, Guillermo. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (Org.). **A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Op. cit., p. 56.

⁶⁵ Randall Collins tem interessante estudo no qual identifica duas principais causas para transições na vida estatal, que denomina de revolução de ponto de virada e revolução por colapso do Estado. No primeiro caso, há uma mobilização indignada da população até que os governantes autoritários cedam e fujam. Esta forma de transição não leva, necessariamente, a uma refundação do Estado, especialmente diante da dificuldade de se manterem os consensos que permitiram o início dos movimentos. Já a segunda, a revolução por colapso do Estado, caracteriza-se por uma necessária conjunção de fatores que levam a uma crise estrutural e o consequente colapso do Estado. O autor lista: 1. Crise fiscal/paralisia da organização estatal. A crise é profunda e estrutural porque não é possível escapar dela; não é uma questão de ideologia, e quem quer que assuma a responsabilidade por dirigir o governo enfrenta o mesmo problema; 2. Impasse nas elites entre a facção estatal e a facção de privilégio econômico. A crise fiscal não pode ser resolvida porque os grupos mais poderosos e privilegiados estão divididos. O impasse entre as elites principais é muito mais sério, porque bloqueia as duas forças mais poderosas, a elite econômica e os funcionários governantes; 3. Mobilização de massa de dissidentes. Esta se torna importante depois que a crise do Estado e o impasse das elites enfraquecem o poder de coerção do regime. O vácuo de poder fornece uma oportunidade para movimentos populares reivindicarem uma solução. Percebe-se, pela análise do autor, que o principal fator de derrocada de um modelo estatal é econômico; Estados autoritários costumam ter sua duração determinada diretamente pelo seu sucesso econômico. No caso brasileiro, todos os elementos para uma revolução por colapso do Estado estavam presentes, mas ainda assim a ruptura não aconteceu (COLLINS, Randall. *Revoluções de Ponto de Virada e Revoluções por Colapso do Estado. Por que revoluções têm êxito ou fracassam?* **Novos Estudos CEBRAP**, n. 97, p. 69-78, nov., 2013).

A efetividade constitucional é algo que depende da plena adesão à sua pauta de valores⁶⁶. As Constituições criam condições para que a sociedade construa uma nova realidade, em um processo contínuo que envolve a interpretação, aplicação e complementação de seu texto e de seus princípios. É uma marcha que precisa ser realizada de forma contínua rumo ao objetivo maior de realizar o projeto de sociedade nelas inscrito⁶⁷.

A capacidade transformadora de uma Constituição, portanto, está diretamente relacionada ao nível de compromisso e de articulação social em torno do projeto que ela normatiza. E isto é um elemento essencial que deve operar ininterruptamente, em especial quando existem forças de resistência tão vivas e atuantes. Como lembra O'Donnell: “Os avanços democráticos nas sociedades capitalistas nunca resultaram de concessões unilaterais da parte da burguesia; resultaram da organização, lutas e pressões do setor popular (...)”⁶⁸.

Apenas por este meio pode-se convencer as elites dominantes e os governos quanto à conveniência (ou necessidade, para preservar o sistema de dominação social) de convalidar avanços democratizantes.

Como destaca Habermas⁶⁹, o vínculo existente entre governos e Constituição é de ordem meramente moral ou cultural, de sorte que a relação de compromisso existente entre estes pode facilmente ser rasgada. Não há um elemento coercitivo definitivo que garanta a completa subordinação dos governantes aos limites constitucionais ou ao seu projeto.

Segundo Habermas, “cada golpe militar reconhecido como democracia de fachada, cada golpe apoiado pelas elites economicamente poderosas e socialmente influentes mostra que esse dever não é evidente”⁷⁰. Sua síntese merece ser ampliada,

⁶⁶ CARVALHO NETTO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. **Os Direitos Fundamentais e a (In)Certeza do Direito**: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 14-15.

⁶⁷ HABERMAS, Jürgen. O Estado Democrático de Direito: uma amarração paradoxal de princípios contraditórios? In: _____. **Era das Transições**. Tradução de Flávio B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 169 e 171.

⁶⁸ O'DONNELL, Guillermo. Hiatos, instituições e perspectivas democráticas. In: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (Org). **A Democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. Op. cit., p. 75.

⁶⁹ HABERMAS, Jürgen. **Sobre a Constituição da Europa**: um ensaio. Tradução de Denilson Luis Werle et al. São Paulo: UNESP, 2012. p. 61.

⁷⁰ HABERMAS, Jürgen. **Sobre a Constituição da Europa**: um ensaio. Tradução de Denilson Luis Werle et al. São Paulo: UNESP, 2012. p. 61.

pois os tempos atuais têm revelado formas mais sutis de alcançar o mesmo resultado de esvaziamento da Constituição como baliza e norte para os Estados, substituída pelos interesses financeiros do mercado. A queda de braço que contrapõe, de um lado, Constituições e direitos sociais e, de outro, economia e livre mercado segue acirrada e demanda análise cuidadosa.

Os anos recentes têm visto o recrudescimento do debate sobre a possibilidade de sobrevivência dos modelos de bem-estar social, fenômeno intensificado na sequência da Grande Recessão de 2008. De um lado, em diversos países, tanto ricos quanto emergentes, verificou-se marcante expansão dos gastos sociais como estratégia para contenção dos efeitos da debacle econômica ainda presente⁷¹. De outro, voltou a ganhar espaço a defesa de políticas de austeridade fiscal, sempre pautadas, em maior ou menor medida, na redução de mecanismos de intervenção estatal nos mercados, seja no plano da regulação, seja no da ação direta.

É necessário delinear este quadro aparentemente ambíguo especialmente ante o objetivo de compreender os fundamentos (ou a ausência de) das políticas de redução do sistema social protetivo adotadas no Brasil.

Em estudo publicado em 2018, Celia Kerstenetzky e Graciele Guedes⁷² analisaram a realidade dos países membros da OCDE, um universo composto por 36 Estados, a maioria dos quais classificados como desenvolvidos (dentre os países em estágio de desenvolvimento, destacam-se o México e a Turquia pela proximidade com diversos indicadores brasileiros). As autoras buscavam verificar se o bem-estar social resistia como um modelo de Estado ainda relevante. Pautaram sua pesquisa em três dimensões de análise: o gasto público com direitos sociais; seu financiamento tributário; e a efetividade das ações estatais quanto à redução da desigualdade.

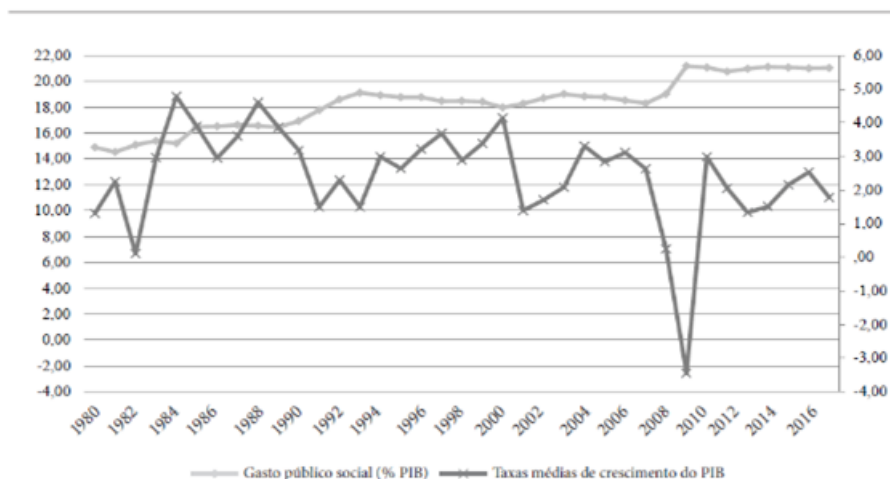
O que se verificou foi uma expansão contínua dos gastos sociais, com um aumento significativo em 2008-2009, auge da crise, a evidenciar a importância, naquele momento, de ampliar o colchão de proteção social.

⁷¹ Conforme dados trazidos em estudo pautado na análise dos gastos sociais dos países da OCDE. O recorte temporal adotado pelas autoras foi de 1980 a 2017, porém, para esta pesquisa, serão considerados aqueles relativos às duas décadas do Século XXI, destacados a seguir. KERSTENETZKY, Celia Lessa; GUEDES, Graciele Pereira. O Welfare State Resiste? Desenvolvimentos recentes do estado social nos países da OCDE. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 7, p. 2.095-2.106, 2018.

⁷² Ibidem.

Destaque-se que o crescimento foi maior entre os 10 países mais pobres do bloco e que os investimentos sociais se mantiveram, após o ápice da crise, em patamar mais elevado⁷³.

Figura 4 - Evolução do gasto público social X PIB (países da OCDE)



Fonte: Kerstenetzky e Guedes⁷⁴

O aumento de gastos foi, em regra, linear, contemplando todas as principais áreas tradicionalmente abarcadas por políticas públicas, mantendo-se viva a lógica da proteção social que desde a origem informa o *Welfare State*. Desta forma, o impacto social da retração econômica foi minimizado, a evidenciar a importância de se manter a capacidade de ação interventiva estatal.

Por outro lado, os estímulos macroeconômicos adotados não provocaram uma reação efetiva, tendo sido bastante gradual a retomada dos níveis de desenvolvimento, seja em termos de renda ou de emprego, por exemplo. Mesmo em países onde as políticas de austeridade fiscal, tão alinhadas com o pensamento econômico liberal, não são a opção dominante, a capacidade de as ações interventivas estatais efetivamente reduzirem a desigualdade está em declínio.

Kerstenetzky e Guedes⁷⁵ constataram que as políticas sociais adotadas não têm sido suficientes para inverter o crescimento da desigualdade, mostrando que os

⁷³ KERSTENETZKY, Celia Lessa; GUEDES, Graciele Pereira. O Welfare State Resiste? Desenvolvimentos recentes do estado social nos países da OCDE. Op. cit., p. 2.098.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ KERSTENETZKY, Celia Lessa; GUEDES, Graciele Pereira. O Welfare State Resiste? Desenvolvimentos recentes do estado social nos países da OCDE. Op. cit., p. 2.103.

esforços redistributivos precisariam ser ampliados. Segundo as autoras, “no âmbito da OCDE, a pobreza de mercado vem se ampliando de modo ininterrupto ao longo das últimas três décadas e, apesar de um crescente esforço de redistribuição, a pobreza após o governo vem aumentando também”⁷⁶.

Isto porque as desigualdades de mercado, aquelas presentes em razão das forças atuantes nos espaços produtivos, se ampliam rapidamente, mais do que a capacidade de reação mesmo em países onde a busca pelo bem-estar ainda é a regra⁷⁷. O que o estudo percebeu foi a limitada possibilidade dos Estados fazerem frente à pressão dos mercados, incidente em áreas como as relações de trabalho (espaço cada vez menos regulado) ou os sistemas tributários (cada vez mais regressivos, consequência da busca constante por desonerar as classes mais abastadas). Assim, a maioria dos países não conseguiu se descolar da realidade global de estagnação, de sorte que seguem enfrentando desequilíbrios sociais e financeiros⁷⁸.

A vulnerabilidade econômica dos países acaba por oferecer um campo aberto aos que prescrevem o receituário da austeridade fiscal como caminho para retomada do crescimento, a evidenciar a força das ideologias liberais em expansão desde os anos 1970.

Ademais, o desmantelamento do *Welfare State* é defendido sistematicamente nas últimas décadas e, embora encontre resistências e não se tenha chegado a eliminar seus mecanismos de ação (como destacado acima), promoveu inegável redução na capacidade interventiva e redistributiva dos Estados, o que tem gerado impactos sociais significativos.

⁷⁶ Ibidem, p. 2.103

⁷⁷ Ibidem

⁷⁸ CHEN, Tingyun et al (Org.). Inequality and Poverty Across Generations in the European Union. **International Monetary Fund**. n.18, Jan., 2018. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/01/23/Inequality-and-Poverty-across-Generations-in-the-European-Union-45137>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

2 A RELAÇÃO ENTRE O GASTO SOCIAL E O CRESCIMENTO ECONÔMICO

Este capítulo expõe a relação entre o gasto social e o crescimento econômico. Para tanto, vale-se de conceitos afetos à Economia, a exemplo de dívida pública, escolhas orçamentárias, endividamento público e desequilíbrio social. Ao final, discute o predomínio dos modelos econômicos fundados na austeridade fiscal.

2.1 DÍVIDA PÚBLICA E ESCOLHAS ORÇAMENTÁRIAS

As sucessivas ofensivas contra o intervencionismo estatal, especialmente em suas dimensões social e econômico regulatória, não vêm de hoje, embora tenham se agudizado em decorrência da crise em que o mundo se encontra mergulhado. De fato, a lógica neoliberal se apresenta como um modelo de pensamento único já há décadas, como demonstra o alerta que Celso Furtado fazia em 1992:

A ofensiva que visa a vacinar a nova geração contra todo pensamento social que não seja inspirado na lógica dos mercados (...) já convenceu a grande maioria da inocuidade de toda tentativa de resistência. (...) Resistir à visão ideológica dominante seria um gesto quixotesco, que serviria apenas para suscitar o riso da plateia, quando não o desprezo de seu silêncio⁷⁹.

Neoliberalismo é termo que designa uma escola que aposta no livre mercado como agente promotor do crescimento. Para tanto, sustenta a necessidade de fomentar a concorrência por meio da supressão de freios regulatórios e da abertura dos mercados internos. A redução do papel do Estado também se dá em outras frentes, como a privatização de empresas estatais e a concessão de serviços públicos a entes privados. Ainda, olha com especial atenção para as contas governamentais, defendendo rigoroso controle sobre a dívida pública e os déficits orçamentários, segundo um modelo de austeridade fiscal⁸⁰.

⁷⁹ FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 9.

⁸⁰ OSTRY, Jonathan; LOUNGANI, Prakash; FURCERI, Davide. El Neoliberalismo ¿un espejismo? Finance & Development. **International Monetary Fund**, Washington, DC. June 2016, p. 38. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2016/06/pdf/ostry.pdf>. Acesso em: 10 Dez., 2021.

Austeridade fiscal é expressão que designa um conjunto de ações que visam, por um lado, restaurar a sanidade das contas públicas valendo-se dos cortes de gastos e incremento da arrecadação tributária e, de outro, aumentar a competitividade das empresas por meio de reduções de seus custos, especialmente com mão de obra. Na definição de Paulo Mota:

Austeridade é uma forma de deflação interna e voluntária que envolve cortes na despesa pública e aumento dos impostos com o objetivo de consolidar as contas públicas, e simultaneamente fazer aumentar a competitividade externa da economia através da redução de salários e de preços, e do aumento da confiança dos empresários que os levará a aumentar o investimento⁸¹.

Mark Blyth⁸² apresenta definição semelhante, destacando que o restabelecimento do equilíbrio entre os fatores de produção deve se dar por meio da redução do gasto público, pois este seria uma fonte de esgotamento do capital produtivo. Um Estado que toma dinheiro para financiar déficits orçamentários elevados acaba por drenar os recursos que poderiam ser usados na forma de investimentos privados, reativando a economia. Evidencia-se, assim, a aposta no mercado como ator central no impulsionamento do ciclo produtivo.

O principal argumento usado para justificar a adoção de medidas de austeridade é a explosão da dívida pública, fenômeno que se apresenta a partir de 2008, na sequência do colapso do sistema bancário dos EUA e de alguns países europeus centrais, e se amplia após 2011 (no Brasil, o problema é percebido com maior ênfase a partir de 2014 e persiste até os dias atuais). Logo, conter os déficits orçamentários se coloca como primeira e principal medida para tornar possível a superação do quadro de recessão que prolonga-se até os dias atuais.

Porém, tal discurso mascara a realidade. De fato, o crescimento abrupto e perigoso da dívida pública na última década é consequência – e não causa – da crise financeira antecedente. Como explica Paulo Mota:

⁸¹ MOTA, Paulo. **Austeridade Expansionista**: como matar uma ideia zombie? Coimbra: Almedina, 2017, p. 44.

⁸² BLYTH, Mark. **Austeridade**: a história de uma ideia perigosa. Tradução de Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017. p. 22.

(...) o aumento muito significativo e abrupto do rácio de dívida em percentagem do PIB em vários países desenvolvidos em geral (...) deve ser encarado mais como um sintoma, ou como um efeito colateral, do que propriamente como uma causa da crise. Por isso é seguro afirmar que foi a crise financeira internacional que causou a crise das dívidas soberanas e não o contrário (...)⁸³.

O custo da salvação do sistema bancário, que incluiu o resgate de títulos irrecuperáveis e a recapitalização de várias instituições financeiras, acabou nas contas dos governos, em um processo de socialização dos prejuízos⁸⁴. Não é adequado afirmar, portanto, que a atual crise econômica, cujos efeitos ainda são sentidos na forma de recessão ou estagnação, desemprego persistente, retração de renda e desigualdade crescente, seja uma crise do bem-estar social, ou que tenha sido causada por ele.

O ciclo vivido a partir da virada de 2007 para 2008 iniciou-se com um desequilíbrio nascido no sistema bancário, causado especialmente por uma longa sucessão de ações especulativas possíveis graças a um ambiente com precária regulação (elemento básico do receituário neoliberal). O resgate financeiro proporcionado pelos governos levou a uma perigosa expansão da dívida, especialmente em razão do contexto de retração do PIB. O passo seguinte se deu a partir de 2011 quando os mesmos bancos, poucos anos antes salvos graças aos governos, começaram a ver com certa desconfiança a capacidade destes preservarem a rolagem das dívidas. A pressão dos agentes financeiros privados levou ao colapso dos Estados⁸⁵. Na síntese de Blyth,

Não houve nenhuma orgia de despesa governamental para nos levar a este patamar. (...) Mas existe uma política de fazer parecer que é culpa dos Estados, de modo que aqueles que provocaram a bancarrota não tenham de pagar por isso⁸⁶.

⁸³ MOTA, Paulo. **Austeridade Expansionista**: como matar uma ideia zombie? Op. cit., p. 52.

⁸⁴ BLYTH, Mark. **Austeridade**: a história de uma ideia perigosa. Op. cit., p. 27.

⁸⁵ Realidade presente no Brasil, país que, embora não tenha sofrido qualquer ameaça de colapso em seu sistema bancário, está inserido em uma economia globalizada, é fortemente dependente da exportação de commodities (insumos que sofrem forte e in-constante oscilação de preços) e já vinha em uma espiral de endividamento preocupante que acaba por gerar amplos e persistentes déficits orçamentários especialmente a partir de 2014.

⁸⁶ BLYTH, Mark. **Austeridade**: a história de uma ideia perigosa. Op. cit., p. 28-29.

Já se vão vários anos desde que a austeridade foi apresentada como única alternativa para superar crises econômicas e, claramente, “(...) não está funcionando, se ‘funcionar’ significa reduzir a dívida e promover o crescimento”⁸⁷.

Mark Blyth⁸⁸ se baseia em dados colhidos até 2015, momento em que os países europeus mais afetados – Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha, conhecidos como PIIGS – já tinham feitos cortes orçamentários profundos e a consequência era o aumento da dívida acompanhada de contínua recessão, com o agravante de que os juros exigidos por seus credores dispararam.

Em 2016 foi publicado o primeiro estudo realizado no âmbito do FMI que coletou dados suficientes a demonstrar que (i) não havia provas de que medidas de austeridade eram capazes de promover crescimento econômico; (ii) o impacto destas no incremento da desigualdade social era real e significativo; e (iii) o aumento da desigualdade estava comprometendo a possibilidade de os países promoverem ciclos de crescimento sustentáveis⁸⁹.

Desde então, várias outras pesquisas corroboraram esta análise. Porém, em que pese a persistência de semelhantes alertas e a acumulação de elementos

⁸⁷ BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Op. cit., p. 25. Há estudos que mostram impactos efetivos na confiança dos mercados sobre a solvabilidade dos governos, gerando redução, no curto prazo, do custo da dívida pública. Os dados coletados, contudo, não esclarecem se a evolução percebida é consistente e consolidada, pois as análises se limitam aos meses subsequentes à adoção de medidas de austeridade. Em verdade, os autores reconhecem seus efeitos recessivos e esperam que sejam mitigados pelo aumento da capacidade de investimento estatal decorrente da reestruturação orçamentária, o que em grande medida confirma o ponto de vista dos críticos à austeridade aqui mencionados (DAVID, Antonio C.; GUAJARDO, Jaime; YÉPEZ, Juan F. The Rewards of Fiscal Consolidation: Sovereign spreads and confidence effects. **IMF Working Paper**. Jul., 2019. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/07/02/The-Rewards-of-Fiscal-Consolidation-Sovereign-Spreads-and-Confidence-Effect-46943>. Acesso em: 10 Dez. 2021).

⁸⁸ Ao contrário dos demais países da OCDE, os PIIGS, premidos por sua extrema fragilidade econômica e profundos desequilíbrios fiscais, logo optaram pelo receituário da austeridade, colocando em marcha um processo de redução dos gastos sociais. Os resultados fiscais alcançados não de afastaram significativamente daqueles verificados no restante do grupo. Por outro lado, os impactos sociais decorrentes desta opção foram marcantes (KERSTENETZKY, Celia Lessa; GUEDES, Graciele Pereira. O Welfare State Resiste? Desenvolvimentos recentes do estado social nos países da OCDE. Op. cit., p. 2098). A exceção é Portugal que, a partir de 2016, apostou no Estado como vetor de desenvolvimento e, desde então, vem colhendo frutos bastante positivos (GASPAR, Vitor; JARAMILLO, Laura. Reduzir a dívida elevada. IMF Blog. **Insights and Analysis on Economics & Finance**. 18 abr. 2018. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.imf.org%2Fexternal%2Fflang%2Fportuguese%2Fnp%2Fblog%2F2018%2F041818p.pdf&clen=1430104&chunk=true>. Acesso em: 10 Dez. 2021).

⁸⁹ OSTRY, Jonathan; LOUNGANI, Prakash; FURCERI, Davide. El Neoliberalismo ¿un espejismo? Finance & Development. Op. cit., p. 39.

concretos a demonstrar os problemas sociais e econômicos decorrentes das políticas de austeridade, até as vésperas da pandemia do Covid-19 inúmeras vozes seguiam vendendo a ideia de que as pessoas precisam ser protegidas contra a dominação de Estados ineficientes e que a única alternativa é o livre mercado.

O argumento do excessivo endividamento público é relevante por si só, mas não pode ser considerado autonomamente ou como um fator decisivo para determinar os rumos das políticas econômicas e sociais de um país. A dívida pública não é necessariamente um mal, podendo ser gerida de forma a produzir impactos sociais virtuosos. Laura Carvalho⁹⁰ comenta que a contração de empréstimos para formar estruturas que gerem retorno para a sociedade é algo inerente ao papel do Estado, em sua condição de promotor do desenvolvimento, e não deveria causar espanto a empresários que habitualmente procedem desta forma com seus próprios investimentos. Ademais, a lógica orçamentária que rege os Estados pressupõe a existência de fontes múltiplas de financiamento, que não se limitam ao sistema tributário, de sorte que gastar mais do que se arrecada (em tributos e formas semelhantes de ingresso) não é, por si só, um problema.

A dívida pública deve ser analisada sob diferentes perspectivas, já que não representa apenas um peso financeiro. De fato, repercute também nos planos político (ao condicionar e dirigir muitas das escolhas dos governos) e social (ao incrementar os investimentos sociais ou, ao contrário, drenar recursos que poderiam ser direcionados a este campo). Assim é que, se é manejada com foco na produção de crescimento econômico com redução da desigualdade, oferecendo melhores oportunidades de vida aos cidadãos, mostra-se como um investimento coletivo nas gerações futuras. Uma economia competitiva, com capacidade de expansão contínua, tende a tornar a dívida equilibrada e sustentável⁹¹.

Por outro lado, se mal administrada, especialmente no que tange à promoção do desenvolvimento econômico e social, fragiliza as atuais gerações e coloca em dúvida a sobrevivência de um conjunto mínimo de direitos sociais para as próximas.

⁹⁰ CARVALHO, Laura. **Curto Circuito**: o vírus e a volta do Estado. Op. cit., p. 55.

⁹¹ MOTA, Paulo. **Austeridade Expansionista**: como matar uma ideia zombie? Op. cit., p. 53.

Afinal, é fato que “(...) o endividamento é intergeracional, e, se mal regulado, tem o poder de sufocar todas as futuras gerações (...)”⁹².

Como explicam Vitor Gaspar, John Ralyea e Elif Ture⁹³, a manutenção constante de níveis elevados de endividamento restringe a capacidade dos governos de adotar medidas contracíclicas voltadas a reverter momentos de fraco crescimento econômico. Além disso, o pagamento dos juros da dívida afeta severamente o orçamento, restringindo a possibilidade de gastos com saúde e seguridade social serem mantidos ou ampliados – justamente aqueles mais necessários em momentos de retração. Não por acaso, muitos países empregam mais recursos para amortizar suas dívidas do que em saúde ou educação públicas.

O que se tem notado é um quadro de persistente crescimento da dívida pública e privada, que no final de 2018 chegava a US\$ 188 trilhões, segundo o *Global Debt Database*, base de dados do FMI sobre a dívida mundial, com o que se mantém a trajetória de alta constante presente na última década⁹⁴.

Em meados de 2020, diante das perdas de arrecadação e dos gastos necessários para fazer frente à pandemia do Covid-19, projetava-se um crescimento para níveis recordes, possivelmente superiores aos verificados ao final da II Guerra Mundial⁹⁵.

Gerenciar a dívida sem comprometer investimentos sociais é o desafio que se coloca aos países, especialmente aqueles que convivem com graves déficits

⁹² SCAFF, Fernando Facury. Tributo dói no bolso, porém a dívida pública pode sufocar futuras gerações. **Consultor Jurídico**, 28 nov. 2017, p. 5. Disponível em: <https://www.conjur.com.br>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

⁹³ GASPAR, Vitor; RALYEA, John; TURE, Elif. A dívida elevada prejudica a resposta dos países à rápida evolução da economia mundial. IMF Blog. **Insights and Analysis on Economics & Finance**. 10 abr. 2019. Disponível em: [https://www.imf.org/pt/News/Articles/2019/04/09/blog-fm-high-debt-hampers-countries-response-to-a-fast-changing-global-economy#:~:text=Pacific%20Press%2FNewscom\)-A%20d%C3%ADvida%20elevada%20prejudica%20a%20resposta%20dos,r%C3%A1pida%20evolu%C3%A7%C3%A3o%20da%20economia%20mundial&text=Isso%20significa%20p%C3%B4r%20em%20ordem,investir%20no%20futuro%20das%20pessoas](https://www.imf.org/pt/News/Articles/2019/04/09/blog-fm-high-debt-hampers-countries-response-to-a-fast-changing-global-economy#:~:text=Pacific%20Press%2FNewscom)-A%20d%C3%ADvida%20elevada%20prejudica%20a%20resposta%20dos,r%C3%A1pida%20evolu%C3%A7%C3%A3o%20da%20economia%20mundial&text=Isso%20significa%20p%C3%B4r%20em%20ordem,investir%20no%20futuro%20das%20pessoas). Acesso em: 10 Dez. 2021.

⁹⁴ BADIA, Marialuz Moreno; DUDINE, Paolo. Novos dados sobre a dívida mundial: um mergulho nos números dos países. IMF Blog. **Diálogo a Fundo**. 17.12.2019. Disponível em: https://www.imf.org/pt/News/Articles/2019/12/17/blog-new-data-on-world-debt-a-dive-into-country-numbers?sc_mode=1. Acesso em: 10 Dez. 2021.

⁹⁵ GOPINATH, Gita. A reabertura após o Grande Lockdown: uma recuperação desigual e incerta. IMF Blog. **Diálogo a Fundo**. 25.06.2020. Disponível em: <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2020/06/24/blog-weo-up-date-reopening-from-the-great-lockdown-uneven-and-uncertain-recovery>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

humanitários. Tal norte precisa ser abraçado com ainda maior vigor diante da constatação acerca da persistência dos impactos deixados por pandemias anteriores, todas de menor proporção que a de 2020, especialmente sobre os mais pobres, para quem a recuperação econômica sempre vem a passos muito mais lentos⁹⁶.

Uma das receitas apresentadas é “(...) manter os investimentos em educação, saúde e infraestrutura, seja redefinindo os gastos prioritários ou ampliando a base tributária, por exemplo, ao abolir isenções fiscais e melhorar a administração tributária”⁹⁷. Neste sentido, os modelos de gestão fiscal e orçamentário não devem se limitar ao trato de desacelerações econômicas momentâneas. Ao contrário, precisam permitir aos países lidar com os desafios futuros, assegurando níveis mínimos de proteção social, em especial os direcionados aos grupos vulneráveis.

Na tentativa de traçar um quadro de recuperação pós-pandemia, muitos doutrinadores têm defendido apostar em uma ação estatal crescente. Em estudo recente, pesquisadores do FMI destacam que “(...) o aumento do investimento público nas economias avançadas e de mercados emergentes poderia ajudar a reanimar a atividade econômica após o mais agudo e profundo colapso da economia mundial na história contemporânea”. Tal protagonismo “(...) poderia criar milhões de empregos diretamente no curto prazo e outros milhões indiretamente a longo prazo”⁹⁸.

De fato, há uma relação direta entre o grau de investimentos estatais e o crescimento econômico. A manutenção de níveis constantes e elevados de recursos orçamentários destinados a políticas sociais produz vantagens efetivas e claramente aferíveis, sendo possível afirmar que é um erro sacrificar o investimento público, especialmente em momentos recessivos, dado seu papel anticíclico e contracíclico⁹⁹.

⁹⁶ FURCERI, Davide; LOUNGANI, Prakash; OSTRY, Jonathan D. Como as pandemias deixam os pobres mais pobres. IMF Blog. **Diálogo a Fundo**, 11.05.2020. Disponível em: https://www.imf.org/pt/News/Articles/2020/05/11/blog051120-how-pandemics-leave-the-poor-even-farther-behind?sc_mode=1. Acesso em: 10 Dez. 2021.

⁹⁷ GASPAR, Vitor; JARAMILLO, Laura. Reduzir a dívida elevada. Op. cit.

⁹⁸ GASPAR, Vitor et al. Investimento público para a recuperação. IMF Blog. **Diálogo a Fundo**, 05.10.2020. Disponível em <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2020/10/05/blog-public-investment-for-the-recovery>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

⁹⁹ Por outro lado, o estrangulamento da capacidade financeira pelo endividamento excessivo tende a reforçar a espiral recessiva, dificultando o rompimento dos ciclos de retração. Acurada análise se encontra em: ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria. Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 3, set./dez. 2018, p. 940.

A redução dos investimentos sociais solapa as possibilidades de desenvolvimento, pois abre espaço para que causas tradicionais de exclusão se expandam, aumentando a distância e a diferenciação entre as parcelas da população. Consequentemente, vários são alijados do mercado de trabalho, menos pessoas têm a possibilidade de empreender e inovar, a renda média segue deprimida, reduzindo a capacidade de consumo e a demanda por produtos e serviços, a mobilidade geracional é comprometida¹⁰⁰. Todos perdem.

2.2 ENDIVIDAMENTO PÚBLICO E DESEQUILÍBRIO SOCIAL

Outra consequência negativa decorrente do endividamento público crescente e da fragilização dos Estados, e que também colabora de forma determinante para majorar os desequilíbrios sociais, é a força que o mercado adquire, permitindo-lhe assumir o protagonismo na relação com os governos. Este fenômeno não é novo, como se vê na análise do professor holandês Bas van Bavel¹⁰¹, mas se agudiza na última década, dando maior notoriedade a uma tendência presente nos diferentes momentos em que as elites financeiras buscam controlar o Estado, tornando-se sua credora.

A realidade de endividamento, somada à pressão ideológica que exalta a importância dos mercados financeiros, coloca a maioria dos países em posição extremamente vulnerável à ação do capital privado, que busca, a todo custo, desvencilhar-se de amarras regulatórias ao mesmo tempo em que toma para si a exploração de serviços essenciais, antes reputados monopólios estatais naturais¹⁰².

¹⁰⁰ FERRAJOLI, Luigi. **Manifiesto por la Igualdad**. Tradução de Perfecto Andrés Ibáñez. Madrid: Trotta, 2019, p. 86.

¹⁰¹ Segundo Van Bavel, ao longo do tempo, as elites "(...) used their wealth to acquire political leverage through patronage and buying political positions or by acquiring key positions in the fiscal regime, bureaucracy and finance and through their dominance in financial markets and their role as creditors of the state" (VAN BAVEL, Bas. Power concentration and state capture: insights from history on consequences of market dominance for inequality and environmental calamities. In: CONCEIÇÃO, Pedro (Org.). **Human Development Report 2019. Beyond income, beyond averages, beyond today: inequalities in human development in the 21st century**. United Nations Development Programme. New York: UNDP, 2019, p. 61. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=http%3A%2F%2Fhdr.undp.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fhdr2019.pdf&clen=8278602&chunk=true>. Acesso em: 10 Dez. 2021).

¹⁰² LANE, Chris; HARRIS, Elliott. A dívida como obstáculo aos objetivos de desenvolvimento sustentável. IMF Blog. **Insights and Analysis on Economics & Finance**. 27.04.2018. Disponível

Wolfgang Streeck percebe uma ação verdadeiramente coativa dos credores sobre os governos, em uma busca por “(...) influenciar a política estatal, a fim de assegurar seus direitos”¹⁰³.

As dúvidas que os agentes financeiros nutrem acerca da solvabilidade dos países os levam, em níveis até então inéditos, a se valer de todos os meios para assegurar que seus interesses sejam atendidos. O Estado endividado precisa da confiança do mercado para que o fluxo de capitais se mantenha constante, possibilitando a rolagem de suas dívidas, mas há um preço a ser pago por esta fé, que se reflete no peso relativo reconhecido aos atores fundamentais a esta equação: cidadãos e credores¹⁰⁴.

A intervenção crescente dos detentores do capital sobre as decisões políticas coloca em risco a capacidade de as pessoas exercerem uma influência efetiva, implicando em restrições à democracia e à soberania (esta compreendida como a inteira capacidade decisória nacional). Na leitura de Wolfgang Streeck,

A restrição à soberania dos Estados nacionais por parte das “forças de mercado” equivale a uma restrição da liberdade de decisão democrática de seus povos e ao aumento correspondente do poder do povo do mercado, cada vez mais imprescindível para seu financiamento¹⁰⁵.

As escolhas feitas por governos tolhidos ante a necessidade de manter a confiança dos mercados se desviam do objetivo primordial da própria existência dos Estados, qual seja, a busca pelo atendimento do bem comum.

Conceito aberto, que não mira um único objetivo, mas uma multiplicidade deles, a definição de bem comum pressupõe necessariamente juízos de valor influenciados pela posição que cada pessoa ocupa na sociedade, como explica Jean Tirole¹⁰⁶.

Diversas variáveis influenciam aquilo que venha a ser definido como algo coletivamente positivo, tais como o status econômico, as experiências de vida, o grau de inclusão, valores morais ou convicções religiosas, entre outras¹⁰⁷. Porém, ainda

em: <https://valor.globo.com/mundo/blog-do-fmi/noticia/2018/05/10/a-divida-como-obstaculo-aos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel.ghml>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

¹⁰³ STREECK, Wolfgang. **Tempo Comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. Tradução de Marian Toldy e Teresa Toldy. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 123-124.

¹⁰⁴ Ibidem, p. 128.

¹⁰⁵ Ibidem, p. 129.

¹⁰⁶ TIROLE, Jean. **Economia do Bem Comum**. Tradução de André Telles. São Paulo: Zahar, 2020.

¹⁰⁷ TIROLE, Jean. **Economia do Bem Comum**. Op. cit.

que não seja possível precisar seu conteúdo, fato é que o debate a respeito dos objetivos socialmente importantes precisa ser efetivado por seus destinatários, os cidadãos. Neste sentido a importância conferida por Jean Tirole¹⁰⁸ à busca constante por equilíbrio entre interesses gerais e individuais, o que demanda a intermediação de agentes neutros nessa busca por identificar as escolhas que tenham potencial de contemplar o maior espectro de interesses.

No cenário atual, a instância que mais se aproxima deste ideal de neutralidade (ou que, ao menos, pode ser trazida para este ponto) é o Estado que, mesmo com todas as falhas estruturais e conjunturais, ainda é um espaço potencialmente aberto às demandas coletivas. Afinal, como lembra Eduardo Moreira, o Estado nada mais é que uma criação humana destinada a, ao menos idealmente, “(...) coordenar as decisões que serão tomadas para fortalecer e proteger um grupo”¹⁰⁹. Assim é que, prossegue, “É nele, e somente nele, que, nas sociedades democráticas, cada pessoa tem direito, em tese, a exercer a mesma influência (com seu voto) e pode viver sob as mesmas regras dos demais”¹¹⁰.

A outra opção que se apresenta, e que para muitos seria a mais eficiente, é o mercado, em uma aposta na livre competição como caminho para maximizar os benefícios alcançados por todos. O problema desta linha de pensamento é que, na prática, ela transforma o que seria um instrumento – o livre mercado – em um fim, priorizando a busca individual por maiores ganhos em detrimento das escolhas que, ao sacrifício de vantagens privadas, potencializem o bem coletivo. O resultado é que as promessas neoliberais de sociedades mais ricas e justas simplesmente não se realizam¹¹¹.

Ainda assim, o peso relativo adquirido pelo mercado face aos governos cresce constantemente, fazendo com que a definição do que seja o bem comum, os interesses coletivos a serem perseguidos pelos Estados – em suma, o domínio da Política – se torne mais uma mercadoria posta à disposição de quem tenha maior

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ MOREIRA, Eduardo. **Desigualdade & caminhos para uma sociedade mais justa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019, p. 52.

¹¹⁰ Ibidem, p. 53-54.

¹¹¹ MOREIRA, Eduardo. **Desigualdade & caminhos para uma sociedade mais justa**. Op. cit., p. 27.

poder financeiro. A este fenômeno aqui se denomina mercadorização do bem comum¹¹².

A questão financeira, referente ao endividamento público descontrolado, é decisiva no processo de apreensão do Estado pelo mercado, mas não vem sozinha. Acompanha-a uma base ideológica justificadora, que confere ao processo de mercadorização da vida coletiva uma roupagem de racionalidade, vendendo ao público a certeza de que a única atitude lógica a ser tomada é conferir ao sistema financeiro a definição das prioridades sociais. Na perspectiva de Nuria Cunill Grau, “(...) devido ao peso adquirido pelo intervencionismo estatal, o diagnóstico não só aponta para revelar a ingovernabilidade da democracia, como também para assumir a crise como ‘uma crise do Estado’”¹¹³.

Neste sentido, a crise econômica e social que se instala é apresentada como a falência de um modelo político, o *Welfare State*, o que exige, como única resposta possível, a substituição do governo pelo mercado. Afinal, apenas este seria capaz de garantir uma boa gestão, orientada por diretrizes que apontem no rumo da maximização dos ganhos que ao próprio mercado caberá distribuir. Este assume, assim, posição praticamente autônoma em relação ao sistema econômico, movendo-se por interesses próprios que, como visto, traduzem as prioridades de uma parcela dos agentes, qual seja, os detentores do capital¹¹⁴.

O passo seguinte é a migração do poder decisório dos governos e parlamentos para os agentes econômicos privados. “*Non è piu la politica che governa l’economia, ma viceversa*”¹¹⁵, afirma Luigi Ferrajoli. E completa:

*Non sono più i poteri pubblici, cioè i governi e i parlamenti democraticamente eletti, che dettano regole, limiti e controlli ai mercati finanziari a tutela degli interessi generali e dei diritti vitali di tutti, ma sono al contrario, i poteri della finanza speculativa e le agenzie private di rating che impongono agli Stati politiche antisociali a vantaggio degli interessi speculativi*¹¹⁶.

¹¹² SANTIAGO, Marcus Firmino; GUIMARÃES, Tâmara Matias; SOUZA, Luiza Baleeiro Coelho. Estado, sociedade e mercantilização da vida: uma proposta para o resgate do protagonismo social na definição do bem comum. **Revista Forense**, a. 108, v. 999, p. 505-529, jan. 2019.

¹¹³ GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o Público Através da Sociedade**: novas formas de gestão pública e representação social. Tradução de Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Revan, 1998. p. 39.

¹¹⁴ SARTORI, Giovanni. **Que és la Democracia?** Mexico: Tribunal Federal Electoral, 1993, p. 220-221.

¹¹⁵ Livre tradução: “Já não é a política que rege a economia, mas vice-versa”.

¹¹⁶ Livre tradução: “Já não são os poderes públicos, ou seja, governos e parlamentos eleitos democraticamente, que ditam regras, limites e controles sobre os mercados financeiros para proteger os interesses gerais e direitos vitais de todos, mas, pelo contrário, os poderes de finanças

A este quadro se chega por conta da inversão promovida na relação entre Direito, Política e Economia, movimento iniciado nos anos 1970 em resposta ao que muitos entendiam como uma sobrecarga de direitos. Naquele momento, operou-se o que Ferrajoli¹¹⁷ enxerga como uma contrarrevolução que solapou a Política e, em seu lugar, empoderou o mercado, em uma lógica segundo a qual as empresas não devem se submeter aos comandos dos governos, mas impor a eles suas vontades.

Consequência deste movimento é a perda da razão política como vetor a orientar a ação estatal e, por extensão, da razão jurídica, com o abandono dos projetos constitucionais, algo que se apresenta de forma bastante clara na realidade brasileira, como se verá a seguir. A razão econômica é o guia que a todos conduz¹¹⁸.

Como consequência desta trajetória, tem-se um cenário no qual a representatividade estatal ampla é substituída pela vontade de agentes privados que, graças à sua representativa riqueza, desempenham papel decisório central. Na síntese de Eduardo Moreira, não há mais um governo para todos: “A verdade é que as decisões de governo num país onde a riqueza é muito concentrada passam a ser sempre aquelas que mais beneficiarem aqueles já privilegiados por concentrarem a maior parte da riqueza daquele grupo”¹¹⁹.

Na mesma direção caminha a análise que se encontra no *Human Development Report 2019*, elaborado pela ONU no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP, na sigla em inglês). Lá é destacado como o processo de concentração da capacidade decisória em torno de elites financeiras produz impactos na definição das prioridades nacionais. A assimetria de poder tende a levar ao fortalecimento ainda maior dos grupos hegemônicos, que buscam legitimar juridicamente a dominação exercida, desenhando um Estado que se adeque a seus interesses: “(...) *power asymmetries can manifest in the capture of policies by elite*

especulativas e agências de crédito privado classificações que impõem políticas anti-sociais aos estados em benefício de interesses especulativos” (FERRAJOLI, Luigi. *Processi Decostituenti e Poteri Selvaggi*. Eutopia: Ideas for Europe Magazine. 19 set. 2014 apud SANTIAGO Marcus Firmino. *Uma Constituição à Beira do Colapso: a captura do Estado e o desmonte do sistema constitucional de proteção social*. **Revista de Direito Público**, v. 18, n. 98, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4317>. Acesso em: 11 Dez. 2021).

¹¹⁷ FERRAJOLI, Luigi. **Manifiesto por la Igualdad**. Op. cit., p. 75.

¹¹⁸ Ibidem, p. 77-78.

¹¹⁹ MOREIRA, Eduardo. **Desigualdade & caminhos para uma sociedade mais justa**. Op. cit., p. 37.

*actors – undermining the ability of governments to commit to achieving long-term goals*¹²⁰. É a própria desnaturação da Política.

Para que tal modelo se assente, contudo, afirma Nuria Grau, é preciso que o governo se mostre capaz de “(...) resistir às demandas populares e aos interesses organizados. Portanto, deve ser também um ‘governo forte’ capaz de impor e fazer respeitar as leis do mercado”¹²¹. Semelhante leitura faz Wolfgang Streeck, que sustenta ser parte do projeto neoliberal um Estado capaz de travar “(...) as exigências sociais e, em especial, sindicais de interferência no jogo livre das forças de mercado”¹²².

Na medida em que tais certezas se consolidam, o passo seguinte pode ser dado: a demonização do povo, visto como uma ameaça à estabilidade financeira estatal por conta de suas “reivindicações abusivas”. Neutralizar a democracia é uma exigência que se apresenta e que visa assegurar que o mercado reste imunizado às pressões sociais por uma melhor distribuição dos bens econômicos resultantes dos processos produtivos¹²³. A situação se agrava quando o medo das massas conduz a uma ação repressiva sistemática e direcionada especialmente aos grupos vulneráveis, os que tendem a representar maior “incômodo”.

Em linha com estes argumentos, nos anos 1990, enquanto uma nova ordem global dava seus primeiros passos, Celso Furtado alertava para o declínio da importância do Estado como ordenador da atividade econômica: “Sabemos que o Estado nacional, que desde o século XVIII se definiu como principal agente na ordenação das atividades econômicas, está perdendo, de uma ou outra forma, muitas de suas funções mais relevantes”¹²⁴. O autor percebia algumas das consequências

¹²⁰ Livre tradução: “assimetrias de poder podem se manifestar na captura de políticas por atores de elite - minando a capacidade dos governos de se comprometerem a alcançar objetivos de longo prazo” (CONCEIÇÃO, Pedro (Org.). **Human Development Report 2019. Beyond income, beyond averages, beyond today**: inequalities in human development in the 21st century. United Nations Development Programme. New York: UNDP, 2019. p. 12. Disponível em: http://hdr.undp.org/en/content/2019-human-development-report-focus-inequality?utm_source=EN&utm_medium=GSR&utm_content=US_UNDP_PaidSearch_Brand_English&utm_campaign=CENTRAL&c_src=CENTRAL&c_src2=GSR&gclid=Cj0KCQiA5OuNBhCRARIsACgaiqU5KKRxHqH3DHo7dKvKbdXXKIViWGcV9XSECMwOudrBo4HeNrUkr6N4aAn81EALw_wcB. Acesso em: 12 Dez. 2021).

¹²¹ GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o Público Através da Sociedade**: novas formas de gestão pública e representação social. Op. cit., p. 39.

¹²² STREECK, Wolfgang. **Tempo Comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. Op. cit., p. 103.

¹²³ Ibidem, p. 107-108.

¹²⁴ FURTADO, Celso. **Brasil**: a construção interrompida. Op. cit., p. 17.

sociais negativas que estavam se apresentando no quadro de uma incipiente globalização sustentada em pilares liberais, no contexto pós-Guerra Fria:

São mudanças estruturais que se traduzem em baixa da taxa de crescimento e concentração geográfica de renda. Ora, é sabido que essas forças buscam agravar o desemprego nos países ricos e aprofundar a miséria nos países pobres. E, posto que se trata de um processo de globalização, é pequena a possibilidade de modificar-lhe o rumo com meios de ação de alcance nacional¹²⁵.

A deterioração da capacidade de ação estatal, por seu turno, representa um risco para a coletividade, pois, sem o Estado, perde-se a dimensão política que deve permear o campo econômico. Em outras palavras, “esvai-se o cuidado com os impactos sociais decorrentes de decisões econômicas”¹²⁶.

Há cerca de trinta anos, as consequências, para Celso Furtado, eram reputadas imprevisíveis, embora certamente negativas. Perguntava, então: “(...) como desconhecer que o esvaziamento dos sistemas decisórios nacionais será de consequências imprevisíveis para a ordenação política de vastas áreas do mundo (...)”?¹²⁷.

Atualmente já é perfeitamente possível compreender a dimensão desta realidade.

A pressão que o capital privado exerce sobre os Estados tem sido percebida e questionada em razão dos efeitos socialmente negativos que produz. É fato que empresas atuantes em diferentes segmentos como financeiro, energético, farmacêutico, extrativista ou vestuário agem intensamente com o intuito de reduzir freios regulatórios às suas atividades. Regras trabalhistas ou ambientais são frequentemente atacadas, vistas como obstáculos à competitividade e ao lucro¹²⁸.

¹²⁵ FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida**. Op. cit., p. 25.

¹²⁶ Ibidem, p. 30.

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ OXFAM. **Uma Economia para os 99%**: chegou a hora de promovermos uma economia humana que beneficie a todos, não apenas a uns poucos privilegiados. 2017. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Foi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com%2Fs3fs-public%2Ffile_attachments%2Fbp-economy-for-99-percent-160117-pt.pdf&clen=1639544&chunk=true. Acesso em: 12 Dez. 2021. No mesmo relatório, a OXFAM destaca: “Nunca empresas foram tão grandes como atualmente. Em termos de receitas, 69 das 100 maiores entidades do mundo são empresas – não países. A receita combinada das dez maiores empresas do mundo – uma lista que inclui a WalMart, a Shell e a Apple – é mais alta que a de 180 países do mundo (lista que inclui Irlanda, Indonésia, Israel, Colômbia, Grécia, África do Sul, Iraque e Vietnã)” (OXFAM. **Uma Economia para os 99%**. Op. cit.).

Verifica-se uma tendência de grandes empresas preferirem investir em nações com governos autoritários ao invés daqueles onde haja democracias consolidadas, fato especialmente presente entre países pobres, privilegiando lugares onde seja mais fácil explorar o trabalho ou os recursos naturais, onde o sistema tributário seja complacente e o ambiente regulatório mais frágil¹²⁹. Além disso, tendem a alcançar níveis maiores de influência na condução das decisões políticas, as quais acabam por priorizar interesses corporativos em detrimento de medidas como o “(...) combate ao analfabetismo, falta de assistência médica e outras adversidades sofridas pelos pobres”¹³⁰.

Mas não é só. Além de pressionar pela redução de limites regulatórios, o capital privado também objetiva assumir diversos serviços públicos, desde há muito vistos como custos extravagantes que deveriam ser suprimidos¹³¹, entregando ao livre mercado a gestão de espaços como a previdência, a educação ou a saúde pública. Esta, aliás, é uma das consequências esperadas quando da adoção de medidas de austeridade, no que se denomina efeito substituição:

O efeito substituição relaciona-se com a substituição de consumo público por consumo privado. Se os consumidores valorizarem determinados serviços sociais, como educação, saúde ou cultura, que deixam de ser fornecidos pelo sector público na sequência das medidas de austeridade, isso provocará um aumento da despesa privada por este tipo de serviços, e um aumento da sua oferta por parte de agentes privados em condições de suposta maior eficiência¹³².

Curiosamente, o livre mercado neoliberal depende do Estado para acontecer, por meio de um conjunto de medidas liberalizantes que impliquem na transferência de serviços tradicionalmente públicos para o domínio privado. Como explica Paulo Mota¹³³, o desmantelamento de instituições destinadas ao amparo social, como

¹²⁹ FERRAJOLI, Luigi. *Manifiesto por la Igualdad*. Op. cit., p. 75.

¹³⁰ SEN, Amartya. *Temas-chave do Século XXI*. In: SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As Pessoas em Primeiro Lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 29.

¹³¹ Nos anos 1990, Amartya Sen já fazia tal alerta: “Dependendo de qual seja o veneno favorito do autor, as tentações a que se deve resistir podem incluir a existência de redes de segurança social para a população, o afastamento de diretrizes institucionais inflexíveis em resposta a dificuldades identificadas e o favorecimento – ‘cedo demais’ – de direitos políticos e civis e o ‘luxo’ da democracia” (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 54).

¹³² MOTA, Paulo. **Austeridade Expansionista: como matar uma ideia zombie?** Op. cit., p. 45.

¹³³ *Ibidem*, p. 27.

sistemas educacionais, previdenciários ou de saúde pública, demandam um elevado nível de articulação dos agentes privados com o Estado, afinal, antes de tudo é preciso convencer a sociedade a se moldar a uma forma supostamente mais eficiente de funcionamento.

Assim se explica a pressão constante que o capital financeiro exerce para que os Estados se reconfigurem, abandonando projetos constitucionais e compromissos sociais. Este é o cenário vivenciado no Brasil, onde o discurso da austeridade, mesmo com sua questionável eficiência, frequente persistentemente o noticiário e constitui o sustentáculo das políticas econômicas adotadas a partir de 2015¹³⁴. Desde então, inverte-se a trajetória de ampliação dos investimentos sociais e, na busca pelo equilíbrio das contas públicas, empreende-se uma cruzada contra o modelo protetivo constitucional. E isso é um erro.

Em um momento no qual está em franco curso uma guinada significativa nos caminhos adotados pelo país em se tratando de gestão social, mudança que aponta para um caminho um tanto distinto daquele escolhido em 1987/88, é tempo de se discutir as consequências destas escolhas e pensar alternativas para os problemas presentes. O predomínio constante dos interesses de mercado sobre os coletivos coloca em risco importantes conquistas sociais e democráticas e representa mais uma ameaça ao projeto constitucional brasileiro.

É tempo de pensar a importância da dimensão participativa no resgate da cidadania e no combate à desigualdade, compreendendo-se esta em sua dimensão mais ampla. Afinal, como visto, há um indiscutível imbricamento entre as questões econômicas, sociais e democráticas.

2.3 O PREDOMÍNIO DOS MODELOS ECONÔMICOS FUNDADOS NA AUSTERIDADE FISCAL

O mundo presencia uma realidade de deterioração dos indicadores sociais cada vez maior, fragilização das relações de trabalho, aumento da desigualdade, tudo isso impulsionado pela séria crise econômica que teve início em 2008, cujos efeitos persistentes acabaram enormemente potencializados pela pandemia do Covid-19.

¹³⁴ CARVALHO. Laura. **Curto Circuito**: o vírus e a volta do Estado. Op. cit., p. 11.

O predomínio dos modelos econômicos fundados na lógica da austeridade fiscal, ao lado da crescente dependência financeira dos Estados em relação ao capital privado, ajudaram a incrementar ainda mais a força do mercado, que se impõe ante a coletividade, tomando para si a capacidade de decidir os destinos de todos. Consequentemente, esvazia-se o espaço da Política, passando às mãos dos agentes econômicos dominantes a definição do bem comum, substituindo-se àquela que deveria ser a personagem principal: a sociedade. Neste cenário, a uns poucos cabe determinar as prioridades nacionais o que, por óbvio, tende a deixar de lado os grupos mais vulneráveis e aqueles já tradicionalmente excluídos.

A força dos discursos liberais se expande, abalando os mecanismos de amparo social e colocando em risco a continuidade do *Welfare State*. Este quadro se agudiza diante da situação precária das contas públicas na maioria dos países, tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento.

A crise atual, além de sanitária e humanitária, também é uma crise fiscal orçamentária que vulnera os governos ao colocá-los em posição de dependência em relação aos fluxos de capitais especulativos que, em sua maioria, se movimentam de forma alheia aos impactos sociais negativos que suas decisões geram. Neste quadro, projetos constitucionais são esquecidos e a vida humana cada vez mais é tratada como uma mercadoria.

O cenário global é reproduzido no Brasil, país fortemente dependente de capitais externos e envolvido, desde 2014, em um ciclo de retração econômica que tem produzido impactos severos nos indicadores sociais. A deterioração das condições de vida dos brasileiros, em especial os mais pobres, contudo, não deve ser atribuída apenas ao colapso econômico global ou à pandemia de 2020. Em verdade, antes é consequência da fragilidade dos sistemas de proteção e inclusão social.

De fato, embora se tenha desenhado, em 1988, uma Constituição compromissada com o combate à desigualdade e à exclusão, males historicamente presentes no país, os avanços alcançados nas décadas subsequentes não se viram acompanhados por mudanças estruturais. Foram ganhos expressivos, que trouxeram significativas melhorias para a vida de muitos brasileiros. No entanto, uma frágil capacidade de articulação social, especialmente dos grupos minoritários e vulneráveis, associada à ferrenha resistência das forças conservadoras que desde

sempre se opuseram ao projeto constitucional, tiveram como consequência a manutenção de históricos e brutais desequilíbrios¹³⁵.

Ao mesmo tempo, seguiram vivas as barreiras que restringem o acesso dos segmentos socioeconômicos inferiores aos ganhos decorrentes do crescimento, o que limita a capacidade transformadora de medidas voltadas a reduzir as desigualdades. A lógica de privação sistemática de direitos se completa com a exclusão política, operada por meio de uma sucessão de obstáculos (sociais, econômicos, culturais, raciais, educacionais) que praticamente impedem o acesso de tantos às estruturas de poder¹³⁶. Segundo Streeck:

Um Estado controlado majoritariamente por uma elite política conservadora, no qual ressoam fortemente discursos liberais, que desconfia dos benefícios de uma democracia ampla e participativa e vive refém dos mercados financeiros e de credores privados, não pode ver com bons olhos um projeto constitucional humanista e inclusivo como o de 1988¹³⁷.

Dessa forma, diante de um quadro de preocupante estagnação econômica, o discurso que demoniza o bem-estar social ganha corpo, reagita o antagonismo entre elites econômicas e forças sociais e, mais uma vez, coloca em marcha um projeto de desmonte do sistema protetivo constitucional.

Isto é um problema particularmente grave neste momento em que o mundo vive uma ampliação contínua da desigualdade social, fenômeno que afeta tanto países ricos, quanto os em desenvolvimento, mas que, naturalmente, deixa marcas mais profundas nestes últimos, dada a histórica fragilidade de seus sistemas de amparo social. Mais do que nunca as redes protetivas constitucionais precisam ser estendidas.

Os discursos e práticas econômicas liberais, somados aos modelos de gestão pautados na lógica da austeridade, com sua pressão pelo desmonte do bem-estar social e redução dos investimentos públicos, produzem impactos significativos sobre a sociedade. Mas estes não se manifestam de modo uniforme. Ao contrário, quando o Estado sai de cena, os grupos mais vulneráveis se veem fragilizados; já os que

¹³⁵ SCHWARCZ, Lília Moritz. **Sobre o Autoritarismo Brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. cap. 1 e 2.

¹³⁶ FURTADO, Celso. **Em Busca de Novo Modelo**: reflexões sobre a crise contemporânea. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. p. 21.

¹³⁷ STREECK, Wolfgang. **Tempo Comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. Tradução de Marian Toldy e Teresa Toldy. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 107-108.

ocupam o topo da pirâmide sócio econômica não raro conseguem se beneficiar das oportunidades que o mercado oferece. E assim, a distância entre os degraus sociais se amplia.

Vejam-se os cortes de despesas com benefícios sociais. Em regra, estes são feitos de forma linear, o que incide desproporcionalmente sobre a população já que impactam especialmente os mais vulneráveis. Uma redução nos valores ou no tempo de duração do auxílio desemprego, por exemplo, repercute de forma muito mais severa sobre os trabalhadores de menor renda que, como padrão, possuem baixa ou nenhuma capacidade de poupança e, assim, dependem muito mais deste benefício. Como explica Mark Blyth:

Os que estão na base da distribuição de renda perdem mais do que os que estão no topo pela simples razão de que os que estão no topo dependem menos de serviços produzidos pelo governo e podem dar-se ao luxo de perder mais porque, desde logo, têm mais riqueza¹³⁸.

Os defensores da austeridade apostam, ainda, na redução dos encargos trabalhistas e no achatamento salarial como forma de reduzir os custos de produção e aumentar a competitividade das empresas. Fazem isso, contudo, sem se preocupar com a sustentabilidade do mercado de consumo. Postura oposta, voltada a incrementar a qualidade dos empregos, com maiores rendimentos médios e menores diferenças salariais, repercute diretamente na manutenção dos ciclos de expansão econômica. E a principal estratégia para implementar este modelo é por meio da ação estatal.

São inegáveis e amplamente demonstráveis os impactos redistributivos alcançados por meio de políticas públicas boas e abrangentes. Várias décadas de experiências mostram que a ação interventiva estatal – bem gerenciada e orientada ao bem coletivo – é capaz de corrigir distorções sociais, mitigar desigualdades e promover coesão interpessoal, o que gera ganhos para todos, inclusive os que estão no topo da pirâmide socioeconômica¹³⁹.

¹³⁸ BLYTH, Mark. Austeridade. **A história de uma ideia perigosa**. Tradução de Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017. p. 29-30.

¹³⁹ KERSTENETZKY, Celia Lessa. Foi um pássaro, foi um avião? Redistribuição no Brasil no século XXI. Op. cit., p. 27.

Os reflexos da desigualdade são sentidos no aumento do abismo de renda entre topo e base da pirâmide econômica; no percentual das riquezas nacionais apreendidas pelos 10% e pelo percentual de 1% dos mais ricos; no aumento (ou arrefecimento do ritmo de redução) das diferenças salariais em função de gênero, raça ou etnia; no ataque sistemático à tutela jurídica dos trabalhadores; no declínio das chances de evolução intergeracional; no aumento da criminalidade e da exclusão social; na precariedade de oferta de bens e serviços essenciais; na redução da expectativa de vida¹⁴⁰.

Considerando a forma desigual como a pandemia do Covid-19 afeta ricos e pobres, é correto afirmar que o cenário para a nova década que teve início em 2020 é de ampliação das distâncias entre topo e base da pirâmide socioeconômica. Os mercados de trabalho foram seriamente afetados pela necessidade de distanciamento social e pelo *lockdown*, gerando dezenas de milhões de pessoas desocupadas e sem perspectiva de recolocação em curto prazo. E os mais afetados são as vítimas de sempre: pobres e jovens que exercem funções de menor remuneração¹⁴¹.

O sistema de saúde também foi afetado. Durante mais de 1 ano, o sistema de saúde relegou a segundo plano a maior parte dos procedimentos eletivos e direcionou toda a atenção e verbas ao combate à pandemia e se antes da pandemia os números da judicialização já inspiravam preocupação, no período pandêmico, o problema ficou ainda maior, pois passaram a bater às portas dos judiciários também, pessoas que antes tinham acesso à saúde pública, mas que passaram a não ter, tendo em vista que durante os períodos em que a crise pandêmica se mostrou mais grave, a grande maioria dos recursos financeiros e humanos foram direcionados a atender pessoas contaminadas pelo Covid-19. Não havia leitos nos hospitais, em UTIs, cirurgias foram canceladas e o tratamento de doenças crônicas foi negligenciado.

Este foi um problema vivenciado não apenas pelo Brasil mas por todo o mundo. No Brasil, naturalmente, o quadro não difere da realidade global. País onde tradicionalmente a desigualdade se situa em níveis extremos, em momentos de

¹⁴⁰ IMF. Cinco cosas que debe saber sobre la desigualdad. **Blog Dialogo a Fondo**. 24 jan. 2018. Disponível em: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

¹⁴¹ BRUSSEVICH, Mariya; DABLA-NORRIS, Era; KHALID, Salma. O teletrabalho nem sempre é uma opção viável para os pobres, os jovens e as mulheres. **IMF Blog**. Diálogo a Fondo. 09.07.2020. Disponível em: <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2020/07/08/blog-teleworking-is-not-working-for-the-poor-the-young-and-women>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

recessão econômica há uma tendência mais forte de concentração de riquezas, o que é especialmente reforçado pelas medidas de austeridade adotadas a partir de 2015. Análise feita pelo IBGE com base em dados colhidos na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, referentes ao ano de 2018, mostra a tendência de degradação do Índice de GINI atrelada ao incremento da concentração de renda. Segundo noticiado pelo instituto, “em 2018, o rendimento médio mensal real do 1% da população com maiores rendimentos era de R\$ 27.744, o que corresponde a 33,8 vezes o rendimento dos 50% da população com os menores rendimentos (R\$ 820)”¹⁴².

Segundo os dados apresentados pela OXFAM, “A concentração de renda do 1% dos brasileiros no topo é a maior do mundo”. A organização estima que 16 milhões de pessoas viviam, em 2019, em situação de pobreza e que mais de 50% dos brasileiros estavam vulneráveis a ingressar nesta condição. E arremata trazendo um dado ao mesmo tempo curioso e lamentável: “Os seis homens mais ricos do Brasil têm a mesma riqueza que os 50% mais pobres da população”¹⁴³.

Importante destacar que, por mais relevantes – e assustadores – que sejam os dados referentes à concentração de renda no Brasil, eles contam apenas uma parte da história, afinal, desequilíbrios na distribuição de renda nem sempre são sinônimo de desigualdade (embora sejam uma de suas principais causas)¹⁴⁴.

O estudo da OXFAM referido se alinha com a noção defendida por Amartya Sen que entende não ser possível compreender a desigualdade apenas pela vertente da renda financeira, o que o leva a ampliar o espectro de análise para abranger outras dimensões da vida. Neste sentido, merece menção a seguinte passagem:

A diferença é particularmente alta em áreas como segurança pessoal, educação, renda e moradia. A taxa de homicídios no Brasil é de 26,7 por 100.000, seis vezes maior do que a média da OCDE, que é de 4,1. Por outro lado, apenas 46% dos brasileiros adultos completaram o ensino médio,

¹⁴² AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **PNAD Continua 2018**: 10% da população concentram 43,1% da massa de rendimentos do país. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25700-pnad-continua-2018-10-da-populacao-concentram-43-1-da-massa-de-rendimentos-do-pais>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

¹⁴³ OXFAM. **Brasil**: Direitos Humanos em Tempos de Austeridade. 14.12.2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/publicacao/direitos-humanos-em-tempos-de-austeridade/>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

¹⁴⁴ HILLS, John et al. Understanding the relationship between poverty and inequality. In: BURCHARDT, Tania (Org.). Annual Report 2018. **CASE Report 122**, London: London School of Economics and Political Science – LSE, p. 17. Disponível em: <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cr/casereport122.pdf>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

comparado à média de 76% da OCDE. Embora o Brasil tenha uma posição 'alta' no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a perda em desenvolvimento decorrente da desigualdade (25,6%) é maior do que a média da América Latina (23,4%), região mais desigual do mundo¹⁴⁵.

Esses dados são corroborados pela ONU, que por meio do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) trabalha com uma metodologia que realça a natureza multidimensional da desigualdade¹⁴⁶. Analisando diferentes fatores como nutrição, mortalidade infantil, anos de escolaridade, acesso a água tratada e esgotamento sanitário, por exemplo, relatório divulgado em 2019 mostra que o problema da desigualdade no Brasil não se limita à renda, alcançando proporções graves e diretamente relacionadas à privação de mecanismos de proteção social. A conclusão a que chega indica que, em 2015, 3,8% da população brasileira (o que equivale a cerca de 7,8 milhões de pessoas) encontrava-se em condição de miséria multidimensional e 0,9% em condição de pobreza multidimensional severa¹⁴⁷.

Mesmo que os dados apresentados no relatório mencionado se limitem a 2015, é perceptível a trajetória de deterioração presente nos últimos anos, o que é confirmado pelas informações trazidas anteriormente neste estudo. O nível de vulnerabilidade social cada vez mais crescente eleva a necessidade de discutir o papel dos modelos de bem-estar social, assim como, por óbvio, de retomada da aplicação do projeto constitucional nacional inconcluído.

Como preconiza Amartya Sen¹⁴⁸, a igualdade pode ser medida de forma eficaz em razão do acesso às *capabilities*. De fato, o combate às diferenças de oportunidades que marcam a lógica capitalista deve passar pela oferta de um conjunto de bens e serviços que permitam a todos desenvolver suas capacidades e, dessa forma, disputar um espaço no mercado em condições minimamente equilibradas. Este é um dos focos dos modelos de bem-estar social e é defendido, por exemplo, nas

¹⁴⁵ OXFAM. **Brasil: Direitos Humanos em Tempos de Austeridade**. Op. cit.

¹⁴⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Global Multidimensional Poverty Index 2019: Illuminating inequalities**. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=http%3A%2F%2Fhdr.undp.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fmpi_2019_publication.pdf&clen=9644585&chunk=true. Acesso em: 10 Dez. 2021.

¹⁴⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. PNUD. **Miséria priva 3,8% dos brasileiros de condições básicas de vida**. 15.06.2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pnud-miseria-privada-38-dos-brasileiros-de-condicoes-basicas-de-vida/amp/>. Acesso em: 12 Dez. 2021.

¹⁴⁸ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 29 e 33.

pesquisas elaboradas pela CEPAL¹⁴⁹ e que se vê significativamente ameaçado na medida em que o bem comum é transformado em mercadoria e os interesses coletivos tratados como um insumo que impulsiona a busca por ganhos privados.

É possível sustentar, portanto, a partir do cenário até aqui delineado, que o debate sobre a desigualdade demanda a apreciação do tema não apenas sob a perspectiva da renda, mas especialmente quanto ao acesso a bens e serviços essenciais, capazes de garantir condições mínimas de equilíbrio em uma sociedade. Por extensão, impõe que se tenha em mira a capacidade de ação dos Estados para combater os desequilíbrios sociais causados pela ação dos mercados. Segundo Bresser-Pereira,

(...) o modelo de resposta à retração econômica presente desde 2008, pautado na lógica da austeridade, deixou um legado de baixo crescimento econômico, progressiva concentração de riquezas, precariedade das relações de trabalho e deterioração das redes de proteção social¹⁵⁰.

O Brasil e o mundo se veem inseridos em um verdadeiro estado de exceção econômico, cenário no qual a crise econômica é usada como justificativa para burlar normas e modelos constitucionais, ceifar sistemas protetivos, fundamentar iniquidades sociais, muitas vezes procurando convencer as pessoas de que direitos consolidados seriam, em verdade, entraves à retomada do crescimento. Exalta-se um discurso de demonização do bem-estar social, como se nele residissem exclusivamente as causas dos desequilíbrios que afetam a economia. E joga-se nos ombros da imensa maioria o ônus de uma recuperação que só produz benefícios para os que se encontram no topo.

Relembre-se que, nos anos 1980, estava presente um cenário econômico bastante parecido e, naquele momento, contra a ideologia neoliberal dominante, fez-se uma opção pelo bem-estar social, o que produziu resultados razoáveis em termos de crescimento econômico e de melhorias nos indicadores sociais.

¹⁴⁹ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA - CEPAL. **A Ineficiência da Desigualdade**. CEPAL: Santiago, 2018. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/43569-ineficiencia-desigualdade-sintese>. Acesso em: 12 Dez. 2021.

¹⁵⁰ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Depois do capitalismo financeiro-rentista, mudança estrutural à vista? **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 36, p. 137-151, mar., 2017.

Por mais que a Constituição de 1988 possa ser objeto de críticas, é fato que ela forneceu condições para que mudanças virtuosas acontecessem, mesmo tendo que enfrentar tantas resistências. Se hoje o país vive um cenário de baixo crescimento econômico e ampliação dos abismos sociais, certamente a culpa não é da Constituição nem de seu sistema protetivo. Ao contrário, ela é o bastião que ainda oferece alguma garantia contra a completa exclusão dos segmentos vulneráveis, dado que fica evidente no contexto da crise sanitária e social que se instala com a pandemia do Covid-19.

Em que pesem todas as dificuldades noticiadas cotidianamente, o sistema de saúde pública brasileiro possui grau de capilaridade e capacidade de atendimento superiores a quase todo o resto do mundo¹⁵¹. Por conta de programas oficiais assistenciais como o Bolsa Família, boa parte das pessoas mais pobres já era mapeada e cadastrada, o que facilitou o acesso a medidas emergenciais de amparo¹⁵².

As ferramentas jurídicas constitucionais que autorizam ações estatais interventivas estavam presentes e deram suporte a estratégias de apoio a empresas e trabalhadores. Ou seja, o modelo constitucional socialmente compromissado estava posto e permitiu que, ao longo dos anos anteriores, uma rede protetiva – ainda que frágil e não suficientemente abrangente – surgisse.

Por outro lado, anos de crescimento com baixo grau de inclusão e um mercado de trabalho fortemente precarizado produziu uma massa de trabalhadores informais, para os quais não existe proteção trabalhista ou previdenciária¹⁵³. Uma multidão de pessoas invisíveis se descortinou, escancarando, aos que insistem em não ver, o

¹⁵¹ PAIM, Jairnilson et al. The Brazilian health system: history, advances, and challenges. **The Lancet**. Series Health in Brazil, v. 377, n. 9779, p. 1778-1797, mai., 2011. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(11\)60054-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(11)60054-8/fulltext). Acesso em: 10 Dez. 2021.

¹⁵² CARVALHO, Laura. **Curto-circuito**: o vírus e a volta do Estado. Op. cit., p. 68-69.

¹⁵³ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE - CEPAL. **Pandemia de COVID-19 levará à maior contração da atividade econômica na história da região**: cairá -5,3% em 2020. Comunicado de imprensa. 21 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/pandemia-covid-19-levara-maior-contracao-atividade-economica-historia-regiao-caira-53>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

tamanho da pobreza e da desigualdade que assolam o país¹⁵⁴. Não foi surpresa perceber que a pandemia matou mais entre as classes inferiores¹⁵⁵.

E o quadro brasileiro se reproduz pelo mundo. A paralisia repentina da atividade econômica acabou deixando sem qualquer renda uma quantidade imensa de famílias pobres, a demonstrar, uma vez mais, que as crises afetam as pessoas de forma desigual. Como afirma Kristalina Georgieva, a pandemia ampliou a pobreza e a desigualdade, deixando ainda mais nítidas “(...) *las deficiencias de los sistemas sanitarios, la precariedad del empleo y las difíciles perspectivas a las que se enfrentan los jóvenes para poder acceder a las oportunidades que tanto necesitan*”¹⁵⁶.

Em discurso proferido em 17.07.2020, o Secretário-geral da ONU, António Guterres, enfatizou como a crise sanitária escancarou as fragilidades sociais que se acumularam ao longo dos últimos anos, dando origem a sistemas de saúde e de seguridade incapazes de atender sequer as necessidades básicas, quanto mais uma emergência da proporção vivida em função da pandemia do Covid-19. Os déficits sociais, as desigualdades estruturais, a degradação ambiental e a crise climática andam de mãos dadas com a opção por apostar no livre mercado como ferramenta para proporcionar desenvolvimento. Em suas palavras, transcritas na reportagem aqui referida, a pandemia expôs “(...) as falácias e falsidades em todos os lugares: a mentira de que mercados livres podem distribuir cuidados de saúde para todos, a ilusão de que vivemos num mundo pós-racista e o mito de que estamos todos no mesmo barco”¹⁵⁷.

De fato, as ondas podem ser agitadas para todos, mas alguns conseguem se refugiar em grandes, seguros e luxuosos navios, que os protegem das intempéries enquanto assistem (ou fingem não ver) uma enorme massa de pessoas que lutam

¹⁵⁴ O GLOBO. ‘Invisíveis’ precisam de atenção social permanente, dizem especialistas. 14 de abril de 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/invisiveis-precisam-de-atencao-social-permanente-dizem-especialistas-24381445>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

¹⁵⁵ LICHOTTI, Camille; BUONO, Renata. A doença que mais mata. Op. Cit.

¹⁵⁶ Livre tradução: “sistemas de saúde precários, empregos precários e perspectivas difíceis para os jovens acessarem as oportunidades tão necessárias “ (GEORGIEVA, Kristalina. La próxima fase de la crisis: Se necesitan nuevas medidas para una recuperación resiliente. IMF Blog. **Diálogo a Fondo**. 16.07.2020. Disponível em: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13795>. Acesso em: 10 Dez. 2021).

¹⁵⁷ MCVEIGH, Karen. **Secretário da ONU critica ‘mitos, ilusões e falsidades’ em torno da igualdade**. Instituto Humanitas Unisinos. 20 de julho de 2020. Tradução de Isaque Gomes Correa. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/601117-secretario-da-onu-critica-mitos-ilusoes-e-falsidades-em-torno-da-igualdade>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

para não naufragar nas frágeis canoas que lhes restaram dividir. Porém, é falsa a segurança que os navegantes dos transatlânticos sentem, pois a expansão do abismo entre ricos e pobres deteriora as relações sociais, dilui a solidariedade, fomenta a violência, produz impactos no potencial de crescimento dos países.

Como assinala Jeffrey Sachs, “(...) uma maior desigualdade leva a uma menor coe-são social, menos confiança social e mais polarização política (...)”¹⁵⁸. A desigualdade é corrosiva, desintegra as sociedades, alimenta a violência, a criminalidade e a insegurança. “Ela gera mais pessoas vivendo com medo do que com esperança”¹⁵⁹. Em resumo: todos perdem.

O desmonte dos sistemas de proteção social aliado ao incremento da desigualdade gera uma disputa crescente por bens e serviços públicos cada vez mais escassos. Uma das consequências mais preocupantes que disto decorre é o fomento dos conflitos sociais, abrindo espaço para reações extremadas, polarização política e, não raro, autoritarismo: “Populismo, nacionalismo e apelos ao regresso de ‘Deus e dinheiro’ em doses iguais é o que a austeridade desigual gera, e a ninguém, nem mesmo aos do topo, isso beneficia”¹⁶⁰.

De fato, como Mark Blyth¹⁶¹ alerta, foge a qualquer análise racional a defesa de um modelo no qual cabe à base da pirâmide social um custo desproporcionalmente alto por problemas causados principalmente por aqueles que ocupam seu topo e que procuram, de toda forma, imputar ao Estado a culpa por seus erros. Por outro lado, lembra o autor, “na essência, a democracia e as redistribuições que ela possibilita são uma forma de seguro de ativos para os ricos (...)”¹⁶², pois, ao permitir que as camadas inferiores e intermediárias tenham acesso a boas condições de vida, os questionamentos quanto à posição privilegiada daqueles se reduzem. A tranquilidade do 1% que ocupa o topo da pirâmide econômica depende do nível de bem-estar daqueles que os sustentam com seu trabalho e seus impostos.

¹⁵⁸ SACHS, Jeffrey. **Como a desigualdade alimenta as mortes por Covid-19**. Instituto Humanitas Unisinos. 07.07.2020. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2020/07/08/como-a-desigualdade-alimenta-as-mortes-por-covid-19/>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

¹⁵⁹ OXFAM. **Uma Economia para os 99%**: chegou a hora de promovermos uma economia humana que beneficie a todos, não apenas a uns poucos privilegiados. Op. cit.

¹⁶⁰ BLYTH, Mark. **Austeridade**: a história de uma ideia perigosa. Op. cit., p. 39-40.

¹⁶¹ Ibidem, p. 38.

¹⁶² Ibidem

Nota-se, dessa forma, que o principal ponto do debate atual está na necessidade de enfrentar a desigualdade em suas múltiplas dimensões. O caminho de desenvolvimento, compreendido em uma perspectiva inclusiva e distributiva, só é aberto quando se prioriza o combate à desigualdade, afinal, seja numa perspectiva ética, seja econômica, é fato que sua redução beneficia a todos. E o desenvolvimento passa necessariamente pela reabilitação da esfera pública, reconhecendo no intervencionismo estatal orientado segundo o paradigma do *Welfare State* a melhor alternativa, embora não perfeita, até hoje concebida. Como lembra Ferrajoli, “(...) es sobre todo en los momentos de crisis, cuando la intervención del estado en la economía y la garantía de los derechos sociales son más necesarias que nunca (...)”¹⁶³.

As pessoas não devem, contudo, esperar passivas por uma reorientação natural dos Estados no rumo de um bem coletivo. O movimento de mercadorização da vida só será barrado se aqueles que são diretamente atingidos se mobilizarem. Restaurar a esfera participativa é o caminho que se defende como o mais adequado para combater a desigualdade, a exclusão e os conflitos sociais.

A própria noção de participação se enquadra em uma das dimensões de liberdade com as quais Amartya Sen¹⁶⁴ trabalha, sendo certo que a igualdade de renda, o pleno gozo das liberdades civis ou a capacidade de participação política são aspectos de um todo. Não se pode olhar para os problemas da desigualdade e dos déficits democráticos de forma isolada.

É inquestionável a relevância dos níveis de renda para a subsistência e a evolução social. É certo, também, ser este um excelente fator para aferir o grau de desenvolvimento e de desigualdade de um povo. Daí sua importância como orientação de políticas macroeconômicas e referencial para qualquer estudo. Porém, sozinha, a renda diz muito pouco sobre a realidade de uma sociedade e seus desequilíbrios.

¹⁶³ Livre tradução: “É especialmente em tempos de crise, quando a intervenção do Estado na economia e a garantia dos direitos sociais são mais necessárias do que nunca” (FERRAJOLI, Luigi. **Manifiesto por la Igualdad**. Op. cit., p. 87).

¹⁶⁴ SEN, Amartya. Temas-chave do Século XXI. In: SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As Pessoas em Primeiro Lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 104.

No âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, tal cenário é realçado e devidamente questionado: “*Too often, inequality is framed around economics, fed and measured by the notion that making money is the most important thing in life*”¹⁶⁵. Em concordância com esta crítica, adota-se o pressuposto de que o foco do debate político, econômico, jurídico e social deve ser o desenvolvimento humano, algo que inclui – embora não se limita a – o crescimento econômico.

As privações que afetam a vida individual e coletiva possuem diferentes naturezas e se manifestam por formas variadas. Bons níveis de renda, em uma dimensão comparativa, não asseguram uma vida longa e tranquila. A destituição e a exclusão se apresentam por caminhos múltiplos e por vezes sutis e dão ensejo a profundas desigualdades que “(...) comprimem, quando não anulam, as liberdades efetivas em um mundo onde enormes progressos materiais foram alcançados”¹⁶⁶. A desigualdade transcende o problema da pobreza de renda e precisa ser compreendida de forma abrangente.

Tendo por base tais premissas, necessário eleger um autor de referência que enfrente a temática sob uma perspectiva integrativa, o que conduz o olhar para a obra de Amartya Sen. Já há cerca de quatro décadas o economista indiano sustenta que o debate sobre a desigualdade precisa ser realizado de forma multidimensional, tendo sido um dos primeiros autores a enfrentar o tema sob esta perspectiva e oferecer, por

¹⁶⁵ Livre tradução: “Muitas vezes, a desigualdade é enquadrada em torno da economia, alimentada e medida pela noção de que ganhar dinheiro é a coisa mais importante na vida” (STEINER, Achim. Foreword. In: CONCEIÇÃO, Pedro (Org.). **Human Development Report 2019**. Beyond income, beyond averages, beyond today: inequalities in human development in the 21st century. United Nations Development Programme. New York: UNDP, 2019. Disponível em: http://hdr.undp.org/en/content/2019-human-development-report-focus-inequality?utm_source=EN&utm_medium=GSR&utm_content=US_UNDP_PaidSearch_Brand_English&utm_campaign=CENTRAL&c_src=CENTRAL&c_src2=GSR&gclid=Cj0KCQiA5OuNBhCRARIsACgaiqWQTy-MwoQJIGMth6JKXioihoBOphMPiOs5_9-EgLg_FVBH3nJUQNYwaAoHsEALw_wcB. Acesso em: 10 Dez. 2021). Formulado pelo Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (UNDP, na sigla em inglês), o Relatório de Desenvolvimento Humano vem sendo elaborado desde os anos 1990 e, já em sua origem, trabalha segundo a premissa de que o desenvolvimento humano é fruto da combinação de uma sociedade economicamente viável, socialmente justa e ambientalmente sustentável.

¹⁶⁶ KERSTENETZKY, Celia Lessa. Desigualdade e Pobreza: Lições de Sen. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, fev., 2000, p. 114.

meio de seus estudos, os fundamentos para a concepção de indicadores como os usados pela ONU e a OCDE¹⁶⁷.

Segundo sua linha de pensamento, a construção de uma sociedade equilibrada demanda a presença de um amplo conjunto de liberdades, todas essenciais para que as pessoas possam realizar seus projetos de vida e, assim, se sentirem incluídas. Existe igualdade quando todos têm acesso às coisas que são importantes para construir o futuro com que cada um sonha. Amartya Sen¹⁶⁸ faz a ponte entre o campo econômico e o político, com destaque para a dimensão democrática participativa no processo de combate à desigualdade. Daí porque os estudos do autor servirem como ponto de partida para construção do modelo ideal de relação entre o domínio social e o econômico.

Entende-se que o caminho para combater a desigualdade é o desenvolvimento. É preciso, porém, expandir a noção para que este não seja reduzido a crescimento econômico.

De forma coerente com a noção já apresentada de que a desigualdade não pode ser medida exclusivamente segundo o fator renda, entende-se que o desenvolvimento de um país não se afere apenas pela evolução do PIB, medida incapaz de refletir de forma imediata a melhora efetiva nas condições de vida das pessoas. Em verdade, este dado só é de fato central e impacta na qualidade de vida quando o crescimento econômico gera ganhos para todos, não apenas em termos financeiros, mas especialmente pela expansão de serviços sociais relevantes, em particular nos planos da saúde e da educação públicas¹⁶⁹.

Segundo a perspectiva de Amartya Sen, o foco do desenvolvimento deve ser a evolução individual e coletiva em distintos aspectos que transcendem a renda. Em suas palavras: “(...) o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo, com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos”¹⁷⁰.

¹⁶⁷ ANNONI, P.; DIJKSTRAL, L.; HELLMAN, T. **The EU Regional Social Progress Index**: methodological note. European Commission. Disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/maps/methodological_note_eu_spi_2016.pdf. Acesso em: 10 Dez. 2021.

¹⁶⁸ SEN, Amartya. Temas-chave do Século XXI. In: SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As Pessoas em Primeiro Lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 105-106.

¹⁶⁹ Ibidem.

¹⁷⁰ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Op. cit., p. 20.

Afinal, mesmo que nem sempre se dê o real valor a este dado, é certo que a miséria humana não decorre apenas da pobreza. É claro que existe muita pobreza no mundo e que isto afeta diretamente a possibilidade de as pessoas desenvolverem suas potencialidades e se sentirem parte dos ambientes coletivos, especialmente tendo em vista a pressão por consumo existente em todos os segmentos. Porém, além da baixa renda, uma vida miserável é causada por “(...) uma provisão inadequada de saúde pública e apoio nutricional, deficiência de previdência social e ausência de responsabilidade social e de governança cuidadosa”¹⁷¹.

Falta de água tratada, esgotamento sanitário, moradia decente ou empregos formais e protegidos são outros exemplos de privações não financeiras que evidenciam a sensação de exclusão e impactam decisivamente na qualidade de vida.

Tais noções ajudam a compreender por que diversos países, dentre os quais o Brasil, embora tenham experimentado ciclos de significativo crescimento econômico, não conseguiram promover uma melhoria efetiva na qualidade de vida dos mais pobres. De fato, os frutos do crescimento nunca foram compartilhados de forma efetivamente participativa e inclusiva, ao contrário, e isso tem como consequência um abismo social que só se expande, à revelia do incremento na renda per capita percebido¹⁷².

O ponto central é a natureza distributiva do crescimento, o que se reflete nos rendimentos reais (e não apenas variações estatísticas) dos mais pobres e no direcionamento do gasto público para bens e serviços que contribuam para equalizar os abismos humanos, tanto de forma imediata (por meio de programas de moradia ou proteção ao desemprego, por exemplo), quanto no longo prazo (garantindo a participação política ou assegurando uma boa formação educacional)¹⁷³. Dito de outra forma, só há desenvolvimento quando os benefícios se estendem a todos, evidenciando que este conceito possui um caráter necessariamente inclusivo.

¹⁷¹ SEN, Amartya. Temas-chave do Século XXI. In: SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As Pessoas em Primeiro Lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. Op. cit., p. 95.

¹⁷² Ibidem, p. 106.

¹⁷³ Ibidem, p. 101-102.

A busca pelo desenvolvimento deve ter em mira a garantia de que as pessoas serão capazes de materializar seus sonhos, para o que precisam ter asseguradas as liberdades, em todas as dimensões.

A ênfase na defesa e promoção das liberdades confere importância diferenciada à noção de desenvolvimento, que se conecta inexoravelmente à luta por eliminar privações que limitem “(...) as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais (...) é constitutiva do desenvolvimento”¹⁷⁴. Neste sentido, tem-se que o enfoque multidimensional é o único possível a quem se propõe a enfrentar este tema.

É importante resgatar o modelo democrático participativo e investir na ressignificação do espaço público, já que as muitas carências suportadas pela população têm levado a um quadro de intensa judicialização de direitos sociais, especialmente o direito à saúde, muitas vezes, agravando ainda mais um quadro que já encontra-se caótico, ao assegurar-se direitos individuais em detrimento de direitos coletivos conforme será visto a seguir.

¹⁷⁴ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Op. cit., p. 10.

3 EFEITOS E CONSEQUÊNCIAS DAS INTERVENÇÕES JUDICIAIS NO GASTO SOCIAL

Este capítulo explica os efeitos e consequências das intervenções judiciais no gasto social, dando ênfase à efetividade da proteção aos direitos sociais, especialmente o direito à saúde e o impacto das intervenções judiciais no gasto social.

3.1 A EFETIVIDADE DA PROTEÇÃO AOS DIREITOS SOCIAIS

Os direitos sociais surgem com o propósito de possibilitar uma igualdade material entre os indivíduos, a fim de que todos possam fruir das liberdades que lhes são asseguradas, permitindo que a personalidade e a capacidade da pessoa sejam desenvolvidas¹⁷⁵. Tais garantias foram concebidas enquanto direitos dirigidos em face do Estado, fazendo com que, desde logo, seja questionado se o Poder Público, diante de suas funções constitucionais, está obrigado ou não a fornecer aos cidadãos prestações capazes de possibilitar o acesso a bens econômicos, sociais e culturais¹⁷⁶.

Contudo, merece destaque o fato de que os direitos sociais não são apenas aqueles que necessitam de uma prestação estatal, bem como não são os únicos a acarretarem um custo ao Estado. Sabe-se que para exercer qualquer direito, é preciso, seja em maior ou em menor grau, de uma política jurídica do Poder Público¹⁷⁷.

O direito à liberdade de expressão, importante exemplo de direito de defesa, exige do Estado mais do que a não intervenção, já que se requer, também, o provimento de numerosas condições institucionais que permitam o seu exercício¹⁷⁸.

Dessa forma, os direitos sociais englobam tanto os direitos de prestações (ações positivas) como os direitos de defesa (ações negativas). Como exemplo, tem-se o direito à moradia, cujo caráter negativo apresenta-se quando o indivíduo pode bloquear ações do Estado ou de particulares que são contrárias aos seus interesses, já a dimensão positiva ocorre no momento em que se passa a exigir que o Estado

¹⁷⁵ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 79.

¹⁷⁶ NOVAIS. Jorge Reis. Jorge Reis. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra, 2010, p. 65.

¹⁷⁷ LUÑO, Anotnio E. Perez. **Los derechos fundamentales**. 9. ed. Madrid: Tecnos, 2007, p. 33-34.

¹⁷⁸ QUEIROZ, Cristina. **Direitos fundamentais sociais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 7.

implemente as políticas públicas capazes de assegurar o acesso da população à moradia.

Os direitos sociais, como já visto, surgiram a partir de um cenário de desigualdade vivenciada em razão da Revolução Industrial, e o objetivo desses direitos consiste na distribuição da riqueza e da propriedade como forma de assegurar o suporte das necessidades básicas dos indivíduos. Nesse trilhar, pode-se observar a fundamentalidade dos direitos sociais a partir da busca pela igualdade material entre os cidadãos, bem como um instrumento garantidor dos direitos de liberdade.

No tocante à fundamentalidade formal, o Poder Constituinte originário entendeu por bem classificar os direitos sociais como direitos fundamentais, visto que aqueles foram previstos no Título II da CRFB/1988 que dispõe sobre os direitos e garantias fundamentais.

Por outro lado, os direitos sociais possuem como núcleo essencial a dignidade da pessoa humana, esta, conforme o art. 1º, inc. III da CRFB/1988 é instituída como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, sendo, portanto, uma norma relacionada à estrutura do Estado, confirmando, desse modo, a fundamentalidade material.

Durante dois séculos, os direitos civis e políticos detiveram proteção constitucional exclusiva, sem que se questionasse o aparato estatal existente para sua realização. Paralelamente à concretização desses direitos civis e políticos no texto constitucional, verificou-se a necessidade de se tutelar, por parte do Estado, outros direitos. Surge, dessa forma, a necessidade de uma proteção mais efetiva dos direitos sociais, econômicos e culturais.

No entanto, deve-se ponderar que para a efetivação desses direitos não é necessário apenas que esteja posto constitucionalmente, muito embora não se questione sua aplicabilidade imediata, tal qual estatui o art. 5, § 1º, do texto constitucional, mas também que exista uma política de efetivação dos direitos e garantias fundamentais, sob pena de se tornar letra morta. Desta forma, conforme ensinamentos de Sarlet¹⁷⁹, importante que haja um alinhamento entre a efetivação

¹⁷⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 274.

desses direitos e as políticas públicas que o tornam factíveis, pois o postulado da imediata aplicabilidade dos direitos fundamentais não elucida de que forma se dará sua aplicação.

Como bem destaca Silva¹⁸⁰, ao tratar da aplicabilidade e eficácia das normas constitucionais, tais normas irradiam efeitos jurídicos, acarretando inovações à ordem jurídica preexistente, e as disposições anteriores aderem à nova ordem imposta. O que se admite é que a eficácia de determinadas normas previstas na Constituição não se manifeste na plenitude dos efeitos jurídicos almejados pelo constituinte, necessitando de normatização a *posteriori* para sua plena eficácia.

Registre-se que a aplicabilidade e eficácia imediata dos direitos fundamentais, previstas constitucionalmente, não faz distinção entre os direitos individuais – que, nesta senda, encontram-se os direitos civis e políticos – e os direitos econômicos, sociais e culturais. Assim, muito embora o § 1º se refira à aplicabilidade e à eficácia imediata, exposto no art. 5º da CRFB/1988, que trata dos direitos individuais e coletivos, é inquestionável que tais disposições não ficam restritas aos direitos individuais.

Pela interpretação sistemática, a aplicabilidade e eficácia imediata também devem albergar os direitos sociais, que estão previstos no texto constitucional, no art. 6º: “são direitos sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados”¹⁸¹. Portanto, o constituinte originário não pretendeu excluir do âmbito do art. 5º, § 1º, os direitos sociais, cuja fundamentabilidade não se discute. O que se discute é até que ponto o Estado tem a capacidade e o dever de efetivá-los.

A discussão a respeito do “tamanho do Estado” remonta a velha discussão entre a teleologia restritiva (liberal) e expansiva (socialista) do Estado. Quanto maior a intervenção do Estado, maior a sua responsabilidade e, por consequência, maior a necessidade de recursos para dirigir os rumos sociais, econômicos e culturais de uma sociedade. Nesse interregno, leciona Nabais:

¹⁸⁰ SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 81-82.

¹⁸¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 Dez. 2021.

[...] os direitos, todos os direitos, porque não são dádiva divina nem frutos da natureza, porque não são auto-realizáveis nem podem ser realisticamente protegidos num estado falido ou incapacitado, implicam a cooperação social e a responsabilidade individual. Na verdade, todos os direitos têm custos comunitários, ou seja, custos financeiros públicos. Têm, portanto, custos públicos não só os modernos direitos sociais, aos quais toda a gente facilmente aponta esses custos, mas também têm custos públicos os clássicos direitos e liberdades, em relação aos quais, por via de regra, tais custos tendem a ficar na sombra ou mesmo no esquecimento. Por conseguinte, não há direitos gratuitos, direitos de borla, uma vez que todos eles se nos apresentam como bens públicos em sentido estrito¹⁸².

Ferrajoli¹⁸³ ressalta a diferenciação de concretização dos direitos sociais em razão das limitações fáticas do Estado:

Dos direitos sociais, aos quais correspondem a obrigações, são, ao invés, predetermináveis os conteúdos, mas não os limites, sendo variáveis com o tempo, lugar a circunstância e, sobretudo, o grau de desenvolvimento econômico e civil, as carências e as expectativas por ele expressas, assim como o seu grau de sofisticação: desta forma, os direitos à instrução, ou à saúde, ou à subsistência, remetem a obrigações de prestações quantitativamente mutáveis, segundo os diversos níveis de vida consentidos em qualquer ordenamento¹⁸⁴.

Se de um lado existe a demanda social, de outro há a necessidade de o Estado respeitar o limite e a distribuição orçamentária para cumprir, de forma universal, suas funções e finalidades institucionais.

Diante do exposto, o princípio da reserva do possível é a condicionante axiológica necessária para construir o entendimento de um Estado que possua os fins relativistas delineados anteriormente, como meio-termo necessário entre a liberdade individual de empreendimento e a construção de uma sociedade solidária. Um Estado que consiga criar e suprir demandas de forma racional, a conciliar interesses pessoais e coletivos por vezes contrapostos; que veja os direitos sociais não somente dentro de um espectro subjetivo, de direito individual, mas dentro de um sistema maior que precisa garantir a sua efetividade sob o aspecto mais universal possível.

¹⁸² NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade**: estudos sobre direitos e deveres fundamentais. Coimbra: Coimbra, 2007, p. 176.

¹⁸³ FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. 4. ed. Tradução de Ana Paulo Zomer Sica, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavarez e Luiz Flávio Gomes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 843.

¹⁸⁴ Ibidem, p. 843.

O mandamento expresso no art. 5º, §1º da CRFB/1988¹⁸⁵ define que todos os direitos e garantias fundamentais são normas de caráter direto e imediatamente vinculantes. Por um lado, a disposição prevê que os direitos fundamentais sujeitam todas as autoridades do Estado, inclusive o Poder Legislativo, já que este não pode restringir garantias sem a observância dos limites expostos no texto constitucional. Por outro lado, o definido no referido artigo demonstra que os titulares dos direitos não precisam aguardar autorização ou qualquer determinação estatal para exercer seus direitos fundamentais¹⁸⁶.

Com efeito, a melhor interpretação que pode ser dada ao art. 5º, §1º da CRFB/1988 é de que a disposição consiste em um mandado de otimização, tratando-se de norma principiológica. É cediço que a norma estabelece ao Poder Público o dever de reconhecer a maior eficácia possível aos direitos fundamentais. Desse modo, surge a presunção em favor da eficácia imediata ou direta das garantias fundamentais, de modo que a falta de ato concretizador somente pode justificar sua recusa em casos excepcionais¹⁸⁷.

Contudo, há de se observar que o efeito imediato das normas de direitos fundamentais não se revela plenamente na hipótese dos direitos sociais, vez que as normas que os definem o faz de maneira insuficiente a ponto de tornar impossível a sua aplicação imediata. Cita-se como exemplo o seguro-desemprego, previsto no art. 7º, inc. II da CRFB/1988, nesse caso, para que o direito possa ser devidamente exercido pelo seu titular, são necessárias a edição de legislação específica e a criação de estrutura administrativa destinada à sua efetivação¹⁸⁸.

A indeterminabilidade do conteúdo dos direitos sociais¹⁸⁹ é vista, portanto, como argumento para obstar a realização de certas demandas de natureza

¹⁸⁵ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

¹⁸⁶ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 94-95.

¹⁸⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Op. cit., p. 245.

¹⁸⁸ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. Op. cit., p. 95-96.

¹⁸⁹ José Afonso da Silva (2002, p. 140-141) aponta que a busca por mecanismos capazes de superar o caráter abstrato e indeterminável das normas definidoras de direitos sociais é mostra indispensável para que haja a concretização prática das referidas garantias.

prestacional, afastando a aplicação imediata que o art. 5º, §1º da CRFB/1988 prevê. Nessa perspectiva, insta analisar a estrutura da norma constitucional consagradora dos direitos sociais¹⁹⁰.

Como já salientado, os direitos sociais exigem uma prestação positiva por parte do Poder Público, por esse motivo, aponta-se o caráter econômico desses direitos.

Desse modo, as circunstâncias econômicas para os direitos sociais, conforme expõe Ingo Sarlet apresentam-se como relevante pressuposto “no âmbito de sua eficácia e efetivação, significando que a efetiva realização das prestações reclamadas não é possível sem que se despenda algum recurso, dependendo, em última análise, da conjuntura econômica”¹⁹¹.

As normas de cunho social têm por finalidade a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos, exigindo uma redistribuição dos recursos para a sua efetivação, o que, por conseguinte, depende das condições financeiras do Estado no momento da implementação. Sendo assim, é evidente que a concretização de políticas públicas pelo Estado encontra-se intrinsecamente vinculada à dimensão da “reserva do possível”, já que a realização de programas sociais exige a disponibilidade de recursos materiais e econômicos¹⁹².

Neste âmbito, não se questiona o caráter fundamental que os direitos individuais e sociais possuem dentro do atual Estado. Destarte, a forma como se dará a concretização desses direitos fundamentais tem sido objeto de controvérsias, pois, a depender do tipo de direito, exigir-se-á ou não maior intervenção do Estado, o que tem gerado um grande número de ações judiciais pleiteando direitos sociais, especialmente o direito à saúde que passa-se a discutir na próxima seção.

3.2 O EXEMPLO DO DIREITO À SAÚDE

Por ser a Constituição Federal fruto de um processo de redemocratização, assim, de forte apelo aos valores do Estado Democrático de Direito, consoante

¹⁹⁰ PIVETTA, Saulo Londorfer. **Direito fundamental à saúde**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 55.

¹⁹¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Op. cit., p. 23.

¹⁹² DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. **Nova Previdência Social do Servidor Público**. 3. ed. São Paulo: Método, 2010, p. 103.

mencionado alhures, a saúde pública foi erigida à categoria de direito social subjetivo, tal qual consta em seus arts. 6º e 196, tendo ambos os entes da federação obrigação solidária em se tratando de saúde pública¹⁹³ na sua prestação. Impende gizar que não apenas a responsabilidade pela prestação da saúde é de todos os entes públicos, mas também o financiamento da saúde pública goza de recursos de todos os entes federados¹⁹⁴. Outrossim, nas palavras de Dallari¹⁹⁵, nenhuma esfera de poder político foi isenta da obrigação de proteger, defender, cuidar e financiar a saúde.

O direito à saúde possui um amplo conceito, que possui dimensão social, econômica, cultural e mental, extrapolando a visão biogenética, sendo, na verdade, o resultado da qualidade de vida das pessoas e da comunidade como um todo. A análise dessa qualidade se dá sob uma perspectiva preventiva e também repressiva de doenças.

No Brasil, a classificação do direito à saúde como direito fundamental ocorreu com a promulgação da CRFB/1988, constituindo-se em um dos maiores avanços da nossa Carta Magna, estando inserido entre os direitos fundamentais sociais, ou prestacionais, exigindo do Estado uma atuação que propicie condições para sua concretização e efetivação.

Ao expressamente tornar a saúde um direito social, segundo os ensinamentos de Silva, a Constituição considerou esses direitos como:

(...) prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, tendendo a realizar a igualização de situações sociais desiguais¹⁹⁶.

Sob essa ótica, estabelece Cury que:

¹⁹³ De acordo com o art. 23, II, da Constituição Federal: é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência. Já o art. 30, VII determina: compete aos Municípios [...] VII prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.

¹⁹⁴ Dispõe o art. 198, § 1º da Constituição Federal: o sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

¹⁹⁵ DALLARI, Sueli Gandolfi. Políticas de Estado e políticas de governo: o caso da saúde pública. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 254.

¹⁹⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 41 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 286-287.

(...) o direito à saúde é o principal direito fundamental social encontrado na Lei Maior brasileira, diretamente ligado ao princípio maior que rege todo o ordenamento jurídico pátrio: o princípio da dignidade da pessoa humana – razão pela qual tal direito merece tratamento especial¹⁹⁷.

Em vista disso, a CRFB/1988, ao propor um sistema de otimização das normas de direitos fundamentais, impôs a incumbência, ao poder público, de efetivá-los, através da implementação de políticas públicas concretas, sendo necessário que essas possuam a máxima eficiência e eficácia possível, para que alcancem seus objetivos e garantam, de fato, o direito protegido.

A CRFB/1988, além de inovar, no sentido de inserir a saúde como um direito fundamental, criou as bases para a instituição do SUS no Brasil¹⁹⁸.

O SUS foi criado com o objetivo precípua de promover o acesso universal e igualitário a todos os que estão em território nacional e necessitem de atendimento médico-hospitalar, bem como de medicamentos, cirurgias, tratamentos e outras políticas relacionadas à saúde pública, a fim de prevenir ou tratar doenças. É o principal instrumento implantado pelo Estado brasileiro para buscar a efetivação e salvaguardar a saúde pública aos indivíduos, tornando possível, de forma gratuita, o acesso dos cidadãos aos serviços de saúde. Para tanto, concebeu-se um sistema presente em todos os entes federativos, de cunho predominantemente descentralizado e preventivo.

O SUS foi instituído pela Lei 8.080/1990, possuindo, como incumbência inicial, a definição de quais ações e serviços de saúde serão capazes de garantir a integralidade da assistência à saúde, tornando-as compatíveis com as demandas da população e suas fontes de financiamento¹⁹⁹.

Os princípios norteadores do SUS não constituem um rol taxativo, mas balizam toda a atuação desse sistema, em prol do usuário-cidadão. Além dos princípios que

¹⁹⁷ CURY, Ieda Tatiana. **Direito fundamental à saúde**: evolução, normatização e efetividade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 17.

¹⁹⁸ O Sistema Único de Saúde substituiu o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, autarquia responsável pela saúde dos contribuintes da Previdência desde 1974.

¹⁹⁹ Essa definição deve ser feita entre o Estado e a sociedade e tornada pública mediante a Relação Nacional de Ações e Serviços de Saúde (RENASES) que é prevista no Decreto 7.508, de 2011, sendo a relação de todas as ações e serviços públicos garantidas para a população, com o fito de atender a integralidade da assistência à saúde.

encontram previsão expressa no texto constitucional, existem outros princípios que se encontram implícitos no ordenamento jurídico pátrio.

O princípio da universalidade é a base do sistema, sendo decorrência de uma evolução histórica acerca das garantias de direitos aos cidadãos, típicas de um Estado do bem-estar social que ganhou ênfase com o Movimento de Reforma Sanitária na década de 1980 e ampliou a gama de destinatários do SUS, em contraposição ao modelo adotado anterior-mente, em que apenas um grupo restrito de trabalhadores possuía amparo em questões relativas à saúde (FARIAS, 2018).

Segundo Botazzo, universalidade “significa que todo cidadão, independente de sua inserção social no processo produtivo, nível de ingresso financeiro, filiação político-partidária, crença religiosa, sexo, idade ou etnia, terá seu direito a saúde garantido e preservado pelo Estado”²⁰⁰.

A garantia de universalidade, além de uma inovação no ordenamento jurídico brasileiro, possui íntima relação com o princípio da igualdade, em sua tentativa de assegurar o direito fundamental à saúde, sem qualquer discriminação ou privilégio.

Não obstante, importante observar que, dentro da concepção da universalidade, o SUS estabeleceu alguns requisitos para a assistência farmacêutica, através do Decreto 7.508/2011. Para o acesso universal ao sistema, na temática medicamentos, faz-se mister o cumprimento dos requisitos ali dispostos²⁰¹.

Ademais, diretamente relacionado a tal princípio, tem-se o princípio da equidade, que possui o objetivo de reduzir as disparidades sociais e regionais existentes no país, através das ações e serviços de saúde. As políticas públicas de saúde visam a proporcionar aos indivíduos um patamar mínimo de garantia, em que seja possível se estabelecer uma situação de dignidade e de redução de desigualdades em todo o país, expressando a ideia de justiça social.

²⁰⁰ BOTAZZO, Carlos. Democracia, participação popular e programas comunitários. In: FLEURY, Sonia; AMARANTE, Paulo; BAHIA, Lígia (Orgs.). **Saúde em debate**: fundamentos da reforma sanitária. Rio de Janeiro: Cebes, 2007. v. 1, p. 144.

²⁰¹ Art. 28 do supracitado Decreto dispõe: “Art. 28. O acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica pressupõe, cumulativamente: I – estar o usuário assistido por ações e serviços de saúde do SUS; II – ter o medicamento sido prescrito por profissional de saúde, no exercício regular de suas funções no SUS; III – estar a prescrição em conformidade com a RENAME e os Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas ou com a relação específica complementar estadual, distrital ou municipal de medicamentos; e IV – ter a dispensação ocorrido em unidades indicadas pela direção do SUS. Não se vislumbra ilegalidade no decreto, pois, dentro do cenário de escassez de recursos e, para atingir uma maior eficiência e abrangência global, é mister a existência de critérios”.

Já no que concerne ao princípio do atendimento integral, explícito no texto constitucional, ressalta-se, inicialmente, que este não se confunde com o princípio do acesso universal, sendo que o primeiro significa que o serviço deve abranger todas as necessidades humanas, enquanto o segundo implica a atribuição a qualquer pessoa.

Assim, conforme enunciado, o princípio do atendimento integral refere-se ao atendimento prestado pelo SUS, abrangendo, de modo prioritário, condutas preventivas, bem como condutas assistenciais²⁰². Vale destacar que essa ação deve ocorrer da maneira mais abrangente possível, a fim de propiciar a todos os usuários o atendimento de suas necessidades, agindo de forma harmônica e articulada, observando os níveis de complexidades do SUS.

A integralidade, todavia, não significa acesso a todo e qualquer serviço e insumos de saúde, por qualquer cidadão. O emprego de recursos financeiros para o usuário tem de ser feita de forma proporcional, observando a equidade e a própria manutenção do sistema. A integralidade deve ser entendida como o mínimo existencial para a manutenção do SUS. Está presente, ainda, na relação com os princípios da eficiência e da razoabilidade, com a inovação na gestão pública e da segurança, no sentido da prioridade das atividades preventivas, mas está limitada às competências do SUS, isto é, às atividades de assistência às pessoas, com ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, não sendo responsável por ações em outras áreas, mesmo relacionadas à qualidade de vida²⁰³.

Registre-se, porém, que esse princípio só se aplica aos usuários do sistema. O atendimento integral é um direito dos usuários efetivos do SUS, isto é, daqueles que optam por utilizar o serviço público de saúde; pressupõe a vontade de querer utilizar o sistema. A integralidade exige ainda o envolvimento dos diversos atores do SUS em

²⁰² A integralidade se encontra disposta no art. 7º da Lei 8.080, de 19.09.1990: “Art. 7º. As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios: II – integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema”.

²⁰³ WEICHERT, Marlon Albert. O direito à saúde e o princípio da integridade. In: SANTOS, Lenir. **Direito da saúde no Brasil**. Campinas: Saberes, 2010. p. 101-144.

uma busca, através de uma interação democrática, de consensos para se alcançar a concretização do direito à saúde.

Outro princípio que rege o SUS é o da descentralização, compreendendo a saúde como um palco para soluções criativas e alternativas inovadoras que reflitam a realidade de cada região, sem seguir um modelo único, como destaca Roseni Pinheiro:

(...) a saúde, como direito de cidadania e defesa da vida, exige análises compreensivas, a fim de identificá-la como uma categoria da prática portadora de padrões móveis e progressivos, e o sistema único de saúde, sua organização e o conjunto de práticas no seu interior devem ter a capacidade de acompanhá-los, e mesmo, construir sempre novas possibilidades, em um movimento renovado de integralidade como equidade²⁰⁴.

A forma de organização do SUS pressupõe a criação de uma estrutura preponderantemente descentralizada, em que os Municípios recebem a importante incumbência de implantar políticas públicas, preventivas ou repressivas, que atendam às demandas da população local.

Desse modo, pode-se dizer que a efetivação do direito à saúde, ocorre preponderantemente, no âmbito dos Municípios brasileiros, que, por meio de recursos da União, dos Estados, e, até mesmo, provenientes de receitas próprias, investem nas políticas necessárias à população. A municipalização tornou esse ente o principal canal de escoamento das diretrizes do SUS.

Além disso, como decorrência direta do princípio da descentralização, tem-se o princípio da regionalização, que aduz que os serviços de saúde devem ser estruturados em níveis de complexidade tecnológica crescente, dispostos em uma área geograficamente delimitada, devendo estar definida o público-alvo que receberá atendimento. A descentralização permite uma eficiência maior das políticas públicas, através da aproximação da realidade social de cada localidade.

Ademais, o SUS é uma rede hierarquizada, gerenciada pelo Ministério da Saúde, em âmbito federal, a partir da elaboração de diretrizes e de transferências de

²⁰⁴ PINHEIRO, Roseni. Saúde pelos Sanitaristas: O sistema único de saúde sob a ótica do princípio universal da integralidade das ações. In: ASENSI, Felipe; PINHEIRO, Roseni (Orgs.). **Direito Sanitário**. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2012. p. 74.

recursos aos demais entes federativos, através de consensos administrativos, principalmente, das comissões intergestores tripartites e bipartites²⁰⁵.

Apesar dessa atuação descentralizada, ressalta-se que o SUS é regido pelo princípio da unidade, que significa que ele é um sistema unitário, indivisível, buscando a preservação e o atendimento integral das necessidades da sociedade. Dessa forma, em cada esfera de atuação, o sistema busca, de modo homogêneo, a efetivação de políticas públicas.

No entanto, quando estas não se efetivam, o que se observa, é a busca pelo judiciário.

O fenômeno da judicialização da saúde tem como marco temporal a década de 90, com o surgimento das primeiras demandas ingressadas por pessoas portadoras do vírus HIV/Aids a fim de obter medicamentos e procedimentos médicos para o tratamento da enfermidade. Pleiteava-se o fornecimento gratuito de medicações antirretrovirais, substância indispensável para resguardar a sobrevivência dos pacientes, visto que estes ainda não eram disponibilizados pelas unidades de saúde. O principal fundamento do pedido era a previsão constitucional de que a saúde é um dever do Estado e direito de todos os indivíduos. Contudo, os pedidos judiciais não se limitaram às questões envolvendo o vírus do HIV/Aids, conforme expõe João Maurício Sant'Ana e outros:

[...] Se no início dos anos 1990 essas demandas tinham por objeto medicamentos para o tratamento de enfermidades direcionadas, como HIV/Aids, hoje o perfil das ações é bem mais diversificado, abrangendo medicamentos para as mais variadas indicações terapêuticas²⁰⁶.

Como exemplo de atuação do Poder Judiciário em ações envolvendo direitos sociais, cita-se a decisão do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp. nº 1.185.474/SC. Em referido julgado é possível destacar pontos que determinam a forma de atuação dos magistrados em ações envolvendo direitos sociais. O primeiro consiste em estabelecer a importância dos direitos sociais, sendo estes justificáveis,

²⁰⁵ FARIAS, Rodrigo Nóbrega. **Direito à Saúde & sua Judicialização**. Curitiba: Juruá Editora, 2018, p. 36.

²⁰⁶ SANTANA, João Maurício; PEPE, V.L.E.; OSORIO-DE-CASTRO, C.G.S.; VENTURA, M. Essencialidade e assistência farmacêutica: considerações sobre o acesso a medicamentos mediante ações judiciais no Brasil. **Revista Panamericana Salud Publica**, v. 29, n. 2, p. 138–44, 2011, p. 138.

por si só, principalmente os direitos à saúde e à educação. O segundo diz respeito a escassez dos recursos públicos, confirmando que os mesmos não são ilimitados, porém devem ser aplicados corretamente a fim de evitar privações às garantias constitucionais. O terceiro ponto afirma que o princípio da reserva do possível pode ser oponível à efetivação dos direitos sociais, contanto que seja concreta e não abstrata, devendo ser comprovada a real insuficiência dos recursos. Além disso, a reserva do possível não pode ser usada como argumento quando se está diante de questões envolvendo o mínimo existencial do indivíduo.

Portanto, de acordo com o entendimento do STJ, os direitos sociais devem ser protegidos judicialmente. Os argumentos desfavoráveis a essa intervenção, como a ausência de critérios técnicos ou a violação do princípio da separação dos poderes devem ser repensados e não devem prosperar em face dos comandos constitucionais de proteção às garantias individuais e coletivas. A questão sobre a efetiva inexistência de recursos públicos para fins de aplicação da reserva do possível também pode ser visualizada no julgamento da ADPF nº 45-9/DF, senão veja-se:

(...) A reserva do possível não poderá, portanto, ser invocada sem qualquer critério, somente com o intuito de exonerar o Poder Público de cumprir com sua função constitucional de implementar os direitos fundamentais. Como ressalta o Min. Celso de Mello, não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência²⁰⁷.

Do exposto foi possível perceber que a judicialização implica em gastos sociais de grande monta e para um país como um Brasil, que não conta com um planejamento eficiente de investimentos em direitos sociais. Assim, o que se observa, é que o Estado, recorrentemente, entre a necessidade de fazer escolhas entre satisfazer os direitos individuais e coletivos, normalmente opta pela satisfação dos direitos coletivos, ampliando a busca individual pelo direito à saúde junto ao judiciário.

²⁰⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF: 45 DF**. Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 29/04/2004, Data de Publicação: DJ 04/05/2004 PP-00012 RTJ VOL-00200-01 PP-00191. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14800508/medida-cautelar-em-arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-45-df-stf>. Acesso em: 15 Dez. 2021.

Dessa forma, surgem questionamentos sobre se cabe ao juiz determinar apenas o que está posto em lei ou se deve aperfeiçoar o direito, para que os anseios da sociedade sejam concretizados. Nessa toada, o embate da saúde como um princípio ou como uma medida da política surge, pois embora sejam coisas distintas, possuem pontos de convergência. Esta questão será melhor abordada a seguir.

3.3 O IMPACTO DAS INTERVENÇÕES JUDICIAIS NO GASTO SOCIAL

Apesar do nível de exigência da sociedade contemporânea ser cada vez maior, no sentido da busca pelo atendimento das demandas sociais, constata-se a opção, pelo gestor público, em garantir o máximo em arrecadação, minimizando a realização destas postulações. Surge, assim, para o Judiciário, a necessidade de uma postura ativa com o escopo de solucionar esse problema, principalmente, ante à relevância dos direitos sociais. Nesse contexto, desponta uma das mais intensas discussões jurídicas da atualidade: o controle judicial das políticas públicas e a efetividade dos direitos fundamentais, em conflito com o princípio de separação de poderes. Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino:

Para a concretização dos direitos fundamentais, é necessária a intervenção do Poder Judiciário para obrigar o Estado a cumprir estas determinações, como autênticos direitos subjetivos públicos. São direitos, portanto, que clamam, para sua efetivação, a atuação conjunta de todos os órgãos estatais em uma nova visão do princípio da separação de poderes, que hoje é revisitado face à necessidade de especialização das funções estatais²⁰⁸.

Indubitavelmente, o Judiciário tem a missão de subsidiar os demais poderes na implementação das políticas públicas²⁰⁹. Como explana Canotilho:

²⁰⁸ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, 1999, p. 24.

²⁰⁹ Trata-se de um direito constante da própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, que em 1948, em seu artigo X, assim já estabelecia que “todo homem tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela Constituição ou pela lei”. No Brasil, a Lei 4.717, de 1965, foi o primeiro dispositivo legal a conceder, ao Judiciário, a possibilidade de analisar o mérito administrativo, ao admitir a possibilidade do ato lesivo, mesmo sem a necessidade de aferição da legalidade, sendo que, até a Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a possibilidade de controle, via ação popular, da moralidade administrativa, sem a necessidade de exame do mérito do ato impugnado, o Judiciário praticamente não ingressava na análise do mérito administrativo (GRINOVER, 2011. p. 127).

Ao contrário dos direitos tradicionais, para cuja proteção requer-se apenas que o Estado não permita sua violação, os direitos sociais são aqueles que têm a finalidade de, com sua concretização, permitir aos indivíduos a possibilidade, não só de sobrevivência, mas de inserção plena na vida em sociedade. Parte-se da ideia de que nada adianta a positivação de um rol de liberdades, sem a correspondente garantia de um mínimo necessário para a vida humana. Tais direitos, assim, só podem ser concretizados através de conduta positiva do Estado, mas envolvendo também uma dimensão negativa, uma abstenção do Estado em prejudicar o exercício desses direitos pelos particulares²¹⁰.

As normas de direito social são, em regra, preceitos vagos e carentes de precisão, tendo, como destinatário, o Poder Público e necessitando dele para a execução de políticas públicas e da prestação dos serviços estipulados.

Essa atuação suplementar do Judiciário, contudo, não poderia ocorrer de modo livre e incondicional. É necessário que tenha ocorrido um desvio do natural curso do interesse público na administração ou no Legislativo²¹¹.

Dentro dessa visão, entre as atividades do Poder Judiciário está o controle das políticas públicas, seja no âmbito normativo ou administrativo, permitindo uma ampla discussão no seio da sociedade sobre as decisões que interessam à coletividade bem como sobre a extensão do controle por parte do Judiciário²¹².

A jurisprudência brasileira, pouco a pouco, evolui no que se refere à matéria, reconhecendo o papel do Judiciário como garantidor desses direitos, diante da omissão dos Poderes Executivo e Legislativo, mas isso não retira a necessidade de um debate específico sobre o tema, principalmente, no tocante à capacidade técnica do magistrado em lidar com demandas tão complexas e com efeitos sistêmicos como as políticas públicas. Talvez esse seja o maior desafio no estudo da relação entre o Judiciário e as políticas públicas.

²¹⁰ CANOTILHO, J.J. Gomes. A principalização da jurisprudência através da Constituição. Estudos em homenagem ao Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira. **Revista de Processo**, São Paulo, n. 98, p. 83-89, abr./jun. 2000, p. 84.

²¹¹ ZANETI JÚNIOR, Hermes. A Teoria de Separação de poderes e o estado democrático. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coords.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 33-72.

²¹² SÁ, José Adonis Callou de Araujo. **Ação civil pública e controle de constitucionalidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 46.

De acordo com a CRFB/1988²¹³, é de competência privativa do Poder Executivo a iniciativa para a elaboração das leis que irão estabelecer o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Percebe-se que o constituinte originário, decidiu, diante do princípio da separação dos poderes, conferir ao Executivo a responsabilidade de alocar as receitas públicas.

A Lei Orçamentária Anual é formada pela junção de três orçamentos, a) orçamento fiscal que se refere aos poderes da União, órgãos e entidades da administração pública direta e indireta; b) orçamento de investimento das empresas cujo capital social com direito a voto pertence à União; c) orçamento da seguridade social, que abrange os direitos relativos à saúde, à previdência e assistência social.

O Poder Legislativo também possui importante função no âmbito da gestão das receitas públicas, visto que, segundo a CRFB/1988, as Leis Orçamentárias devem ser aprovadas pelo Congresso Nacional. Outrossim, para abertura de crédito suplementar ou especial é necessária a permissão do Poder Legislativo, conforme preconiza art. 167, V, da CRFB/1988: “é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”²¹⁴.

Sendo assim, diante do atual cenário constitucional, cabe ao Poder Executivo, juntamente com a autorização legislativa, a função de gerir os recursos públicos e estabelecer as políticas públicas para atender a necessidade da população. Contudo, quando as ações governamentais não são suficientes, o indivíduo busca meios alternativos para suprir suas carências. É nesse momento que se inicia as demandas judiciais com o objetivo de assegurar o cumprimento das garantias.

O Judiciário assume não um papel substitutivo do Executivo e Legislativo, mas complementar, cumprindo a sua função constitucional de intervenção nas políticas públicas, quando comprovada a omissão do poder público em assim agir.

Registre-se que essa atuação e o crescimento do Judiciário vêm sendo objeto de grandes críticas, muitas delas corretas, como bem pontua Fonte, que destaca a visão restrita do órgão judicial como elemento prejudicial a sua atuação no âmbito das

²¹³ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

²¹⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 Dez. 2021.

políticas públicas, ressaltando que “a sua suposta incapacidade de fazer apreciações macroestruturais, já que seu ofício é lidar com conflitos intersubjetivos, a chamada microjustiça”²¹⁵.

Além disso, o publicista enfatiza o caráter mais plural da política, a facilitar a relação com as demandas da sociedade, pontuando da seguinte forma: “o processo judicial é hermético e formalista, sendo certo que o acesso ao Poder Judiciário é muito menos plural do que o da política ordinária”²¹⁶, e continua:

[...] a administração judicial das políticas públicas provoca o inchaço do Poder Judiciário, causando desvios de verbas públicas que poderiam ser canalizados para a melhoria do bem-estar dos cidadãos, se os conflitos fossem dirimidos politicamente²¹⁷.

Essas restrições não retiram ou restringem a legitimação do Judiciário, mas alertam sobre a necessidade de sua atuação criteriosa, atento aos papéis dos demais poderes e observando as determinações constitucionais.

Não é função do órgão judicial criar ou alterar políticas públicas através de suas concepções pessoais, mas tão somente controlar sua execução. Esse é o posicionamento de Eduardo Appio:

[...] a função primacial do Poder Judiciário consiste no controle da atividade dos demais Poderes que se encontram vinculados às políticas públicas já previstas na Constituição ou na Lei, tanto em relação ao seu conteúdo, quanto no momento apropriado para a sua implementação, não possuindo representatividade para escolher, de forma livre, quais as políticas que deverão ser implementadas pelos governos eleitos²¹⁸.

Ora, se o Executivo se omite na função de cumprimento dos direitos fundamentais, cabe ao Judiciário conferir efetividade ao mesmo, sob pena de tornar o comando constitucional parte integrante de um mero discurso político.

Não está-se a defender a superioridade de um poder ante ao outro, mas sim sua atuação quando da inércia ou ação equivocada, desde que devidamente comprovadas dentro de um processo judicial, contribuindo no cenário da efetivação das políticas públicas.

²¹⁵ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 182.

²¹⁶ Ibidem, p. 183.

²¹⁷ Ibidem, p. 186

²¹⁸ APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 72.

A segunda metade do século passado assistiu a um multifacetado questionamento acadêmico do purismo jurídico, surgindo difusos movimentos de pesquisa sob a fórmula “Law and”. Apesar de as aproximações mais criativas – tais como direito e música, direito e cinema, direito e olfato e, até mesmo, direito e magia – ainda estarem em incipiente desenvolvimento, a submissão das categorias jurídicas a métodos de outras áreas do conhecimento, como a Sociologia, a Antropologia e a Psicologia, possui sólida literatura e importantes contribuições bibliográficas. A sociologia do direito, a antropologia jurídica e a psicologia forense, por exemplo, contribuíram para a assimilação crítica das rápidas transformações do fenômeno legal após a Segunda Guerra Mundial e, muito especialmente, após o fim da Guerra Fria e o início de uma incerta nova ordem global²¹⁹.

Reforçado pela contemporânea supremacia do sistema econômico em tempos de globalização²²⁰, o movimento de aproximação entre Direito e Economia, desde sua gestação na década de 1960, tem sido um dos mais prolíficos entre os novos métodos de observação do Direito. Desenvolvida a partir de textos dos Profs. Ronald Coase e Richard Posner, da Universidade de Chicago, e Guido Calabresi, da Universidade de Yale, a análise econômica do direito pressupõe a submissão das normas a uma perspectiva econômica, analisando-se o comportamento dos indivíduos perante o direito e ponderando as vantagens de determinadas regras para a maximização da riqueza²²¹.

Conceitos típicos da economia, a exemplo de preços, oferta e demanda, escolhas racionais, externalidades, assimetria de informações e outros tópicos microeconômicos²²² são incorporados à pesquisa jurídica, que, paulatinamente, também demanda uma adequação das opções legislativas e das decisões judiciais a esses parâmetros.

²¹⁹ FARIAS, Rodrigo Nóbrega. **Direito à Saúde & sua Judicialização**. Op. cit., p. 41.

²²⁰ NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007, p. 56.

²²¹ ROSA, Alexandre Morais da; MARCELINO JÚNIOR, Júlio César. **Os Direitos Fundamentais na perspectiva de custos e seu rebaixamento a categoria de direitos patrimoniais: uma leitura crítica**. 2009, p. 07-23. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista/ARTIGO%201.pdf>. Acesso em: 7 Jan. 2021.

²²² MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**. São Paulo: Cengage Learning, 2009, p. 87.

Desse modo, a análise econômica traz para o direito uma lógica consequencialista, preocupada com as relações entre custo e benefício das regras jurídicas. A eficiência no manejo dos recursos sociais limitados é uma preocupação da Ciência Econômica. Essa pode contribuir no planejamento dos gastos públicos, permitindo uma maior priorização dos gastos sociais escassos.

Em verdade, a argumentação de que o bem-estar social, provido pelo Estado, deve ser ponderado por planejamento econômico, que seria restrito em épocas de crise, fez grande sucesso e beirou o consenso no meio político, desde as últimas décadas do século passado²²³.

Com a ascensão de Margaret Thatcher ao Governo britânico, em 1979, e o projeto de reinserção da economia do Reino Unido no topo do capitalismo mundial, difundiu-se a noção, entre diversos países, de que a prestação de serviços e a garantia de padrões sociais não poderiam mais ser sustentadas pelo Governo²²⁴.

Não é ocioso destacar que os direitos sociais demandam uma prestação governamental por meio da concretização de políticas públicas e exigem mais recursos financeiros que os direitos civis e políticos. Abster-se, em um raciocínio simplista, é sempre menos custoso que fazer algo. Pensar nos custos que um plano de saúde privado ou o pagamento de escolas particulares trazem para um orçamento familiar também faz crer que, quando hospitais ou colégios forem oferecidos pelo Estado, haverá um dispêndio maior na atividade governamental. Quando se considera o viés puramente econômico dessas escolhas – isto é, quando se pondera a importância de um serviço e o seu preço –, a tendência é eleger prioridades, para centrar recursos.

No Brasil, embora, entre as oito Cartas Políticas brasileiras, os direitos sociais tenham sido enunciados desde a terceira, a Constituição contemporânea traz um extenso – e apenas exemplificativo – artigo para os direitos sociais, consolidando a concretização da dignidade da pessoa humana de acordo com prestações estatais, sendo preservado, ao mesmo tempo, o livre mercado, a propriedade privada e a herança, como direitos necessários em uma economia de mercado.

²²³ ABREU, Haroldo. **Para além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008, p. 96.

²²⁴ FARIAS, Rodrigo Nóbrega. **Direito à Saúde & sua Judicialização**. Op. cit., p. 45.

Apesar disso, a Constituição cidadã foi promulgada em 1988 e, já em 1989, era eleito o Presidente Fernando Collor, com uma plataforma política explicitamente neoliberal, de redução do Estado ao mínimo. A concretização da nova ordem constitucional, portanto, passou, desde o início, por questionamentos de cunho econômico. Rosa e Marcellino Júnior afirmam que “a Constituição da República chega ao Brasil quando já predominava na América Latina um modelo político-econômico absolutamente incompatível com os propósitos finalísticos da nova ordem constitucional”²²⁵.

Na verdade, as reformas desenvolvidas ao longo da década de 1990, na administração pública, gestaram um Estado regulador que, certamente, modificou a perspectiva de uma Constituição originalmente garantista e dirigente, aprovada com reverência e comoção histórica apenas uma década antes.

Devido às pretensões relacionadas à concretização dos direitos tidos como fundamentais possuem, como característica comum, a necessidade de disponibilização de meios materiais – financeiros e orçamentários – para tornar possível sua efetivação, criou-se uma dependência relacionada à atuação estatal para a concretização dessa gama de direitos, atrelada à necessidade de formulação de políticas públicas para se tornarem exigíveis, bem como da alocação de recursos públicos.

Desse modo, a partir da concepção desse rol de direitos como dependentes de uma atuação ativa estatal, no sentido de que, além de elaborar políticas públicas, também se deve disponibilizar meios materiais efetivos para a garantia de direitos à população, surge a discussão envolvendo a reserva do possível versus o mínimo existencial que deve ser garantido a todos os cidadãos.

A ideia de “reserva do possível” (*Vorbehalt des Möglichen*) surge a partir de uma decisão do Tribunal Constitucional Federal Alemão em que se discutia a intervenção do Estado na liberdade profissional de candidatos ao curso de medicina de uma universidade do país²²⁶. O Tribunal considerou que a prestação pretendida deve corresponder ao que o cidadão pode exigir da sociedade, ou seja, mesmo o

²²⁵ ROSA, Alexandre Morais da; MARCELLINO JÚNIOR, Júlio César. **Os Direitos Fundamentais na perspectiva de custos e seu rebaixamento a categoria de direitos patrimoniais: uma leitura crítica.** Op. cit.

²²⁶ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais.** Op. cit., p. 98.

Poder Público dispondo de recursos para garantir o pleiteado, o Estado não será obrigado a cumprir nas hipóteses em que o requerido ultrapasse os limites do razoável²²⁷.

Compreende-se, portanto, que a teoria da “reserva do possível” não refere-se apenas à existência de recursos materiais, leva-se, também, em consideração a razoabilidade da pretensão requerida pelo indivíduo. Nessa perspectiva, há doutrinadores que analisam a teoria da “reserva do possível” comparando com a teoria das normas programáticas, da separação dos poderes e da discricionariedade administrativa, pois antes se entendia pela impossibilidade jurídica da intervenção estatal na garantia dos direitos fundamentais, agora se entende pela ausência de previsão orçamentária²²⁸.

Na visão de Sarlet e Figueiredo²²⁹, a reserva do possível caracteriza-se por limitações para a concretização dos direitos fundamentais sob os aspectos fáticos e jurídicos. A dimensão fática é entendida como a ausência total de recursos para a realização dos direitos prestacionais, porém pode ser relacionada também com o modo como esses recursos são distribuídos, enquanto a dimensão jurídica diz respeito à existência de recursos, sem esses estarem disponíveis ou poderem ser utilizados pelos destinatários da norma. O viés fático traz, como consequência, o entendimento de que a ausência de recursos, como meio de não efetivar direitos, deve ser devidamente comprovada pelo poder público, enquanto o jurídico se relaciona com o poder estatal em dispor de recursos através da previsão constitucional sobre a matéria orçamentária.

Importante destacar a existência de uma dimensão negativa relacionada à reserva do possível, em que se tende a negar uma prestação demasiadamente onerosa ao cidadão. O Judiciário há de agir com proporcionalidade e razoabilidade ante o problema da falta de recursos. Nesse quesito, Fabiana Okchstein Kelbert ressalta também a noção de reserva do possível como limite negativo:

²²⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Op. cit., p. 287.

²²⁸ BARCELLOS, Ana Paula. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. Op. cit., p. 37.

²²⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Notas sobre o direito fundamental a proteção à saúde e promoção da saúde na ordem jurídico-constitucional brasileira. In: ASENSI, Felipe; PINHEIRO, ROSENI. **Direito Sanitário**. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2012. p. 27-69.

[...] relaciona-se com a noção de escassez de recursos para o atendimento de todos os direitos prestacionais positivados e/ou exigidos, mas em um sentido inverso, partindo-se da ideia central de que efetivamente não há recursos suficientes a satisfazer todos os direitos fundamentais, especialmente os sociais – a dimensão negativa da reserva do possível atua como impedimento a satisfação de uma prestação que pudesse comprometer a satisfação de outra prestação. Em outras palavras, esse seria o caso de uma prestação excessivamente onerosa que esgotasse os recursos destinados a concretizar outros direitos²³⁰.

Segundo Olsen, “a reserva do possível costuma estar relacionada com a necessidade de se adequar as pretensões sociais com as restrições orçamentárias, bem como a real disponibilidade de recursos de caixa, para a efetivação de despesa”²³¹.

A possibilidade de atuação do Estado, em suas diversas facetas, está umbilicalmente ligada ao seu orçamento, não podendo falar em controle de políticas públicas, sem observar as regras orçamentárias, não se admitindo a defesa de um Judiciário que imponha consequências ilimitadas para os gastos do Estado.

A mera alegação da existência da reserva do possível por parte do poder público não o exime de cumprir suas obrigações constitucionais, incumbindo ao mesmo provar, objetivamente, a insuficiência de recursos e a inexistência de previsão orçamentária.

As origens do conceito de mínimo existencial se deram na Alemanha, onde a relação se dava diretamente ao direito à vida e à dignidade da pessoa humana; contudo, com o amadurecimento jurídico pelo qual passaram diversos Estados ao longo das décadas, sobretudo pela influência do Estado do bem estar social, esse entendimento passou a ter uma dimensão sociocultural, atrelada ao princípio da igualdade.

Já em território brasileiro, o pioneiro no estudo da matéria é o doutrinador Ricardo Lobo Torres, baseando-se, particularmente, nos estudos de John Rawls e Robert Alexy e entendendo que o mínimo existencial encontra respaldo no princípio da liberdade, mas de forma temperada. Assim, se dentro do mínimo existencial estão

²³⁰ KELBERT, Fabiana Okchstein. **Reserva do possível e a efetividade dos direitos sociais no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 87.

²³¹ OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais: Efetividade frente à reserva do possível**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 182.

os direitos de liberdades que dependem da realização de condições materiais para a sua verdadeira fruição, então, conseqüentemente, o direito ao mínimo existencial, somente será concretizado à medida que os direitos fundamentais sociais sejam efetivados. Nesse enfoque, entende-se que os direitos fundamentais sociais, em sentido estrito, confundem-se com a ideia do mínimo existencial. Nesse sentido, Ricardo Lobo Torres reconhece que as prestações estatais de cunho jusfundamental correspondem a direitos subjetivos, os quais objetivam à satisfação do mínimo existencial visando uma vida com dignidade²³².

Ricardo Lobo Torres esclarece que não são todos os direitos fundamentais que são considerados como de mínimo existencial, mas somente aqueles que geram direitos a “situações existenciais dignas”, pois “sem o mínimo necessário a existência cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais de liberdade”²³³.

Para Bitencourt Neto, o direito ao mínimo existencial se enquadra como um “direito-princípio, no sentido de que dele podem ser extraídas múltiplas posições ativas para os cidadãos, de defesa, proteção ou de prestações, além de que dele decorrem deveres para o poder público”²³⁴.

Quando se enuncia que um direito faz parte do rol seletivo daqueles considerados como pertencentes ao mínimo existencial, impõe-se a garantia de condições mínimas, com o propósito de concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana, para a efetivação desse direito.

Os direitos fundamentais e os relativos ao mínimo existencial são garantidos pelo Estado, através da realização de serviços públicos, das prestações financeiras e da segurança jurídica que é disponibilizada aos indivíduos. Assim, o mínimo existencial serve como um indicador de alvos prioritários ao investimento governamental, sendo capaz de conviver em harmonia com a reserva legal a partir de

²³² TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 35.

²³³ Ibidem, p. 36.

²³⁴ BITENCOURT NETO, Eurico. **O direito ao mínimo para uma existência digna**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 173.

uma alocação válida – respaldada na dignidade da pessoa humana – de recursos públicos²³⁵.

O mínimo existencial corresponde a uma parte essencial na implementação das políticas públicas, indispensável para garantir a dignidade da pessoa humana, sendo feita, como ressalta Watanabe,

(...) para possibilitar a tutela jurisdicional imediata, sem a necessidade de prévia ponderação do Legislativo ou do Judiciário por meio de política pública específica, e sem a possibilidade de questionamento, em juízo, das condições práticas de sua efetivação, vale dizer, sem sujeição à cláusula da “reserva do possível”²³⁶.

Porém, a insuficiência de suportes financeiros para satisfazer as necessidades sociais acarreta escolhas alocativas a serem realizadas pelos gestores. Gustavo Amaral entende que “nada que custe dinheiro pode ser absoluto”²³⁷, completando que sempre será necessária a adoção de um critério de escolha, pois “não é viável atender todos os pleitos em razão da finitude de meios e recursos, de modo que a adoção de escolhas estratégicas terá, como consequência, o emprego de recursos em um determinado setor, deixando de atender a outros”²³⁸. O autor utiliza os critérios da essencialidade e da excepcionalidade, enfatizando que, quanto mais essencial for a prestação pública, ligando ao conceito de dignidade da pessoa humana, mais excepcional será a razão para a mesma não ser atendida.

De tal forma, percebe-se que a questão é complexa, a partir do momento que necessita do estabelecimento de critérios objetivos e de prioridades para que seja possível se resolver caso a caso, de acordo com as necessidades sociais mais urgentes.

A experiência, no entanto tem demonstrado que inexistente preocupação com a alocação dos recursos públicos, já que se decide sem analisar o caso concreto do

²³⁵ BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 292.

²³⁶ WATANABE, Kazuo. O controle jurisdicional das políticas públicas – mínimo existencial e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coords.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 218.

²³⁷ AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez, escolha: critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2009, p. 84.

²³⁸ Ibidem.

paciente, assim como sem levar em consideração o impacto que o número excessivo de condenações ao Estado pode acarretar aos cofres públicos, prejudicando o sistema como um todo. Além de que, ao agir dessa forma, o Poder Judiciário acaba por favorecer apenas aqueles que buscam a Justiça, ferindo o princípio da isonomia e esquecendo de que a saúde é um direito coletivo e não individual. Conclui Daniel Wang que:

Esse tipo de decisão ignora as consequências distributivas, de decisão de alocação de recursos, pois decide que alguns ganharão sem pensar em quem perderá. Afinal, se os recursos são escassos, nada que custe dinheiro pode ser absoluto. Portanto, tratar de direitos como se fossem absolutos é decidir usando uma dogmática jurídica que faz uso apenas das regras jurídicas e se esquece da realidade²³⁹.

Desse modo, a excessiva intervenção judicial no âmbito das políticas públicas de saúde tende a prejudicar o próprio direito em si, visando favorecer apenas parcela da sociedade, ou seja, somente aqueles que buscam a tutela jurisdicional. Além de causar um desequilíbrio nas contas públicas, pois passam a criar e/ou aumentar as despesas financeiras do Estado que, no momento da elaboração do orçamento, não estavam previstas.

A questão se torna mais complexa, pois, no momento em que a sentença judicial é proferida, o orçamento, em regra, já está em andamento, de modo que os novos custos não podem ser mais internalizados. A internalização das externalidades é ponto crucial para saber as consequências que estas podem causar. No caso do serviço público de saúde, a internalização poderia ocorrer se fosse possível adicionar os gastos em decorrência da intervenção judicial – ação de terceiro alheio ao serviço – ao orçamento público, a fim de redistribuir os custos²⁴⁰. Sobre externalidades e a internalização destas, dispõem Cooter e Ulen:

Os custos e benefícios transmitidos fora do mercado não são precificados. Sempre que os custos ou benefícios não são precificados, o fornecedor carece de incentivos para fornecer a quantidade eficiente. A superação do problema do incentivo exige que se precifique a externalidade. Quando uma externalidade é precificada, seu fornecimento é canalizado através de um mercado, o que se chama de internalizar a externalidade. Assim, a solução

²³⁹ WANG, Daniel Wei Liang. Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF. **Revista Direito GV**, v. 4, p. 539-568, 2009, p. 563.

²⁴⁰ VARIAN, Hal Ronald. **Microeconomia**: uma abordagem moderna. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 685-686.

para usos interdependentes da propriedade é canalizá-los através do mercado ou internalizar a externalidade²⁴¹.

Contudo, não se tem como mensurar o número de condenações que o Estado sofrerá no ano, bem como o valor total delas, tais informações, apesar de serem fundamentais, não são de fácil obtenção. Uma solução que poderia ser implementada é a abertura de créditos adicionais²⁴², visto que estes têm por finalidade autorizar despesas não computadas ou insuficientemente dotadas no orçamento. A CRFB/1988 no art. 167, inc. V permite a criação de créditos suplementares e especiais, desde que haja autorização legislativa. As regras sobre a abertura de créditos adicionais estão expostas no Título V da Lei nº 4.320/64.

Todavia, se a cada nova condenação fossem requeridos créditos adicionais, isso ocasionaria tumulto no funcionamento da máquina pública como um todo. Desse modo, demonstrada a dificuldade de internalizar os custos das despesas geradas pelas condenações judiciais, resta saber quais são as consequências que tal fenômeno poderá acarretar no serviço público de saúde.

O primeiro ponto é a elevação dos custos, já que se gastará mais com serviços de assistência médica, porém, como já foi abordado, a elevação desses gastos não necessariamente significa melhoria na qualidade do serviço, pelo contrário, quando uma decisão judicial é proferida, a norma é que ela seja em favor de um determinado indivíduo, ou seja, haverá elevação das despesas, porém o usufruto será restrito a uma só pessoa e não direcionado para toda a coletividade, de modo que questiona-se nessas situações o respeito ao princípio da isonomia, que pode pôr em risco, portanto, a eficiência do serviço. Nesse sentido, percebe-se que a outra consequência da intervenção judicial excessiva no serviço público de saúde é justamente a

²⁴¹ COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e Economia**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010, p. 182.

²⁴² De acordo com o art. 41 da Lei nº 4.320/64, os créditos adicionais se subdividem em: a) créditos suplementares; b) créditos especiais; e, c) créditos extraordinários. Os primeiros possuem a função de complementar uma dotação já existente no orçamento público. Já os segundos consistem em abertura de uma nova dotação. Tanto os créditos suplementares como os especiais necessitam de autorização do legislativo para serem efetivados. Tais créditos serão autorizados por lei e executados mediante decreto do executivo. Os créditos extraordinários, por sua vez, são abertos para cobrir despesas imprevisíveis ou urgentes, como as decorrentes de guerra ou calamidade pública. Nesses casos, não se faz necessária a autorização do Poder Legislativo, sendo a abertura feita pelo próprio Poder Executivo por meio de medida provisória.

ineficiência, visto o aumento das despesas, sem a consequente melhoria na qualidade da assistência médica.

A elevação dos gastos com saúde no âmbito público, também, configura-se quando há determinação judicial para fornecimento de medicamentos e insumos. A urgência para o cumprimento da obrigação muitas vezes faz com que a aquisição de tais produtos seja feita com ausência de processo licitatório, de modo que o não planejamento da compra dificulta a negociação do Poder Público com os fornecedores para fins obtenção de melhores preços.

O Judiciário deve ser elemento garantidor da efetivação das prestações constantes do mínimo existencial, assegurando os requisitos da vida com dignidade, observando, porém, a existência de recursos finitos no âmbito da administração pública e, diante do caso concreto, agindo com ponderação, e com base na razoabilidade e na proporcionalidade.

Esses critérios não são, porém, fixos e imutáveis, não podendo ser estabelecidos previamente, ou elencados de forma taxativa. Muito pelo contrário, estarão sempre sujeitos à análise da capacidade financeira, jurídica e econômica, aliados às expectativas e necessidades do momento, restando claro que não se pode confundir as necessidades humanas com a simples existência. Viver dignamente não significa sobreviver, sendo certo que o mínimo existencial deve ser analisado em harmonia com o direito a vida e o princípio da dignidade da pessoa humana²⁴³.

Nesse sentido, percebe-se que a alocação de recursos deveria possuir, como base, os objetivos adotados pela Constituição, a fim de efetivar os direitos protegidos e de evitar a insegurança jurídica aos cidadãos, quanto à probabilidade de tal direito se encontrar garantido pelo poder público ou não, em razão de critérios econômicos.

Imprescindível o estabelecimento de critérios para a alocação de recursos, bem como a delimitação do conteúdo do mínimo essencial, sendo talvez a tarefa mais árdua, quando se fala em controle judicial das políticas públicas.

²⁴³ SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Notas sobre o direito fundamental a proteção à saúde e promoção da saúde na ordem jurídico-constitucional brasileira. In: ASENSI, Felipe; PINHEIRO, ROSENI. **Direito Sanitário**. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2012. p. 31.

No tocante aos critérios para atuação judicial no âmbito das políticas públicas, é indiscutível que a opção mais adequada é a atuação processual, sob a forma coletiva.

Cabe à administração pública a definição do complexo processo de instituição e de concretização da política pública, admitindo-se, porém, a atuação do Judiciário, em caso de omissão, ou quando em risco à efetivação de direitos fundamentais. Nesse sentido, chega-se ao típico debate em que se discute se é mais adequado privilegiar a coletividade ou o indivíduo, quando os dois interesses entram em conflito.

Conhecer as demandas da população que ingressa com ações na justiça para fazer valer seu direito à saúde é importante para traçar um plano de ação para mitigar o problema. Ademais, entende-se que não se pode priorizar interesses individuais em detrimento de direitos coletivos.

O Ministro Barroso²⁴⁴, abordando a questão da judicialização em relação aos medicamentos, posicionou-se expressamente, no sentido de que em hipóteses em que haja alteração de políticas públicas, como na inclusão de um medicamento não constante da lista do SUS, não deveriam ser admitidas pretensões individuais.

Em sentido contrário, registre-se a posição de Sarlet e Figueiredo²⁴⁵ nesse particular, ressaltando ser inadmissível a supressão da possibilidade de ações individuais para garantir a efetivação dos direitos fundamentais.

²⁴⁴ BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. Interesse Público. Belo Horizonte: Fórum, v. 9, n. 46, p. 31-61, nov./dez. 2007.

²⁴⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Notas sobre o direito fundamental a proteção à saúde e promoção da saúde na ordem jurídico-constitucional brasileira. Op. cit., p. 33.

CONCLUSÃO

Esta dissertação objetivou discutir a judicialização do gasto social brasileiro, tomando-se por base a Constituição econômica.

Em um primeiro momento, foi visto que o fenômeno da judicialização das relações sociais reflete o crescimento do Poder Judiciário nas últimas décadas, regulando, cada vez mais, práticas e temas, antes distantes do cotidiano desse Poder. O Judiciário passa a atuar na concretização dos direitos sociais, econômicos e culturais, nos excessos e omissões do poder público.

No tema objeto deste estudo, percebeu-se que o crescimento do Judiciário se deu, principalmente, porque o Executivo não vem cumprindo seu papel constitucional, não tratando a saúde pública como prioridade. A agenda do Estado brasileiro privilegia o cumprimento de metas econômicas, em detrimento de recursos para a saúde.

Nos últimos anos, o tema passou a fazer parte do cotidiano da sociedade brasileira, essa vem transferindo ao Judiciário o papel de garantir suas expectativas sanitárias. O número de ações movidas contra o Estado pleiteando serviços de saúde e medicamentos vem crescendo significativamente e a judicialização da saúde cria um sistema distorcido, que beneficia aqueles que conseguem ingressar com ações na Justiça.

O fenômeno da judicialização pode ser observado a partir de duas principais razões: a) a facilidade na propositura de ações contra o Poder Público e os planos de saúde, tendo em vista a garantia da inafastabilidade do Poder Judiciário; b) a elevada chance de êxito da demanda, em razão do padrão das decisões tomadas pelos magistrados. Dentre as consequências que esta intervenção judicial pode causar, destaca-se o desequilíbrio das contas públicas e da equação econômico-financeira dos contratos celebrados com operadoras de planos de saúde e de seguros-saúde.

Não se pode determinar o cumprimento de uma obrigação, no âmbito público, sem levar em consideração os impactos orçamentários, as receitas públicas são limitadas, de maneira que o Poder Público ao selecionar as políticas públicas a serem implementadas tem consciência de até que ponto estas podem ser adimplidas.

Em contrapartida, o Poder Judiciário, por não ser o poder responsável para tomar decisões na seara da Administração Pública, não possui as informações necessárias para saber se aquele serviço que está sendo pleiteado tem condições financeiras de ser implantado.

A excessiva judicialização está longe de ser erradicada e de ter os seus efeitos colaterais sanados. Os dados envolvem a responsabilidade do Executivo, do Judiciário, da sociedade, e, nesse particular, mesmo não sendo objeto específico de análise neste estudo, é importante registrar o uso judicial para proteger interesses escusos, principalmente da indústria farmacêutica. Trata-se de um setor extremamente organizado, quando atuam na defesa de seus interesses perante o Executivo, o Legislativo, o Judiciário e as agências reguladoras, buscando a inserção e a redefinição das diretrizes terapêuticas.

O Judiciário, muitas vezes, por falhas na sua atuação, torna-se instrumento desta poderosa indústria, que estimula e busca inserir novos medicamentos através de ações individuais, ou camufladas por interesses em juízo de Organizações Não Governamentais.

Entende-se que a judicialização individual da saúde, em regra, não produz discussões técnicas, nem analisa as políticas públicas. Trata-se, tão somente, da garantia generalista da efetivação do direito fundamental, sem adentrar qualquer especificidade do tema. Essa postura, indubitavelmente, gera flagrantes distorções e contribui para o cenário de ineficiência do SUS.

Do exposto depreende-se que o direito à saúde no Brasil foi consagrado como um direito social, de forma que não é possível se fazer uma análise dessa garantia com fundamento apenas no indivíduo.

Outrossim, questões relacionadas com a capacidade financeira devem ser ressaltadas, seja na esfera pública ou na privada do fornecimento dos serviços, sabendo-se que, diante da escassez dos recursos, não é possível resguardar toda e qualquer prestação requerida. Demanda-se, portanto, que sejam feitas determinadas escolhas a partir da real necessidade da sociedade.

Por derradeiro, ressalte-se que o direito à saúde consiste em um direito social assegurado pela CRFB/1988, de modo que essa garantia não deve ser julgada sob a ótica individual, sendo assim, o uso de ações coletivas para assegurar tal direito se

apresenta como o mecanismo jurídico ideal. Além disso, não se pode olvidar a eficácia *erga omnes* que as decisões terão.

REFERÊNCIAS

ABREU, Haroldo. **Para além dos direitos:** cidadania e hegemonia no mundo moderno. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

AFONSO, José Roberto R. Desenvolvimento, trabalho e seguro social: volta a Keynes para enfrentar novos desafios. **Revista BNDES**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 50, p. 203-245, dez. 2018.

AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **PNAD Continua 2018:** 10% da população concentram 43,1% da massa de rendimentos do país. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25700-pnad-continua-2018-10-da-populacao-concentram-43-1-da-massa-de-rendimentos-do-pais>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez, escolha:** critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ANDRADE, Régis de Castro. Pacto democrático, negociação e autoridade. Reflexões sobre a questão da democracia. **Revista Lua Nova**, São Paulo, v. 4, n. 14, p. 7-16, jun. 1988.

ANNONI, P.; DIJKSTRAL, L.; HELLMAN, T. **The EU Regional Social Progress Index:** methodological note. European Commission. Disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/maps/methodological_note_eu_spi_2016.pdf. Acesso em: 10 Dez. 2021.

APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2012.

BADIA, Marialuz Moreno; DUDINE, Paolo. Novos dados sobre a dívida mundial: um mergulho nos números dos países. IMF Blog. **Diálogo a Fondo**. 17.12.2019. Disponível em: https://www.imf.org/pt/News/Articles/2019/12/17/blog-new-data-on-world-debt-a-dive-into-country-numbers?sc_mode=1. Acesso em: 10 Dez. 2021.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais:** o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. Interesse Público. Belo Horizonte: Fórum, v. 9, n. 46, p. 31-61, nov./dez. 2007.

BITENCOURT NETO, Eurico. **O direito ao mínimo para uma existência digna**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

BLYTH, Mark. **Austeridade**: a história de uma ideia perigosa. Tradução de Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, 1999.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e Trabalho**: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília, UnB: 2006.

BOTAZZO, Carlos. Democracia, participação popular e programas comunitários. In: FLEURY, Sonia; AMARANTE, Paulo; BAHIA, Lígia (Orgs.). **Saúde em debate**: fundamentos da reforma sanitária. Rio de Janeiro: Cebes, 2007. v. 1, p. 144-148.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 Dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 4**. Taxa de juros reais até doze por cento ao ano (parágrafo 3º do art. 192 da Constituição Federal). Rel. Min. Sydney Sanches. j. em 07.03.1991. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266153>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF: 45 DF**. Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 29/04/2004, Data de Publicação: DJ 04/05/2004 PP-00012 RTJ VOL-00200-01 PP-00191. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14800508/medida-cautelar-em-arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-45-df-stf>. Acesso em: 15 Dez. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os limites da 'abertura' e a sociedade civil. In: FLEISCHER, David (Org.). **Da Distensão à Abertura**: as eleições de 1982. Brasília: UnB, 1988, p. 28.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Prefácio. In: KERSTENETZKY, Celia Lessa. O Estado do Bem-estar Social na Idade da Razão. **A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 10.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Depois do capitalismo financeiro-rentista, mudança estrutural à vista? **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 36, p. 137-151, mar., 2017.

BRUSSEVICH, Mariya; DABLA-NORRIS, Era; KHALID, Salma. O teletrabalho nem sempre é uma opção viável para os pobres, os jovens e as mulheres. **IMF Blog**. Diálogo a Fundo. 09.07.2020. Disponível em: <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2020/07/08/blog-teleworking-is-not-working-for-the-poor-the-young-and-women>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

CALIXTRE, André; FAGNANI, Eduardo. A política social nos limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014). In: CARNEIRO, Ricardo; BALTAR, Paulo; SARTI, Fernando (Org). **Para Além da Política Econômica**. São Paulo: UNESP, 2018. p. 327-335.

CANOTILHO, J.J. Gomes. A principalização da jurisprudência através da Constituição. Estudos em homenagem ao Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira. **Revista de Processo**, São Paulo, n. 98, p. 83-89, abr./jun. 2000.

CARVALHO. Laura. **Curto Circuito: o vírus e a volta do Estado**. São Paulo: Todavia, 2020.

CARVALHO NETTO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. **Os Direitos Fundamentais e a (In)Certeza do Direito: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 14-15.

CHAVES, Flávio. **Brasil tem 2ª maior concentração de renda do mundo, diz relatório**. 2019. Disponível em: <https://flaviochaves.com.br/2019/12/09/111104/>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

CHEN, Tingyun et al. Inequality and Poverty Across Generations in the European Union. **International Monetary Fund**. n.18, Jan., 2018. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/01/23/Inequality-and-Poverty-across-Generations-in-the-European-Union-45137>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

COELHO, João Gilberto Lucas. Processo constituinte, audiências públicas e o nascimento de uma nova ordem. In: BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro (Org). **Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1882>. Acesso em: 14 Dez. 2021.

COLLINS, Randall. Revoluções de Ponto de Virada e Revoluções por Colapso do Estado. Por que revoluções têm êxito ou fracassam? **Novos Estudos CEBRAP**, n. 97, p. 69-78, nov., 2013.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA - CEPAL. **Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015: Dilemas y espacios de políticas**. CEPAL: Santiago, 2015, p. 12. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37747/1/S1500053_es.pdf. Acesso em: 10 Dez. 2021.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA - CEPAL. **A Ineficiência da Desigualdade**. CEPAL: Santiago, 2018. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/43569-ineficiencia-desigualdade-sintese>. Acesso em: 12 Dez. 2021.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE - CEPAL. **Pandemia de COVID-19 levará à maior contração da atividade econômica na história da região:** cairá -5,3% em 2020. Comunicado de imprensa. 21 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/pandemia-covid-19-leva-ra-maior-contracao-atividade-economica-historia-regiao-caira-53>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

CONCEIÇÃO, Pedro (Org.). **Human Development Report 2019. Beyond income, beyond averages, beyond today:** inequalities in human development in the 21st century. United Nations Development Programme. New York: UNDP, 2019. p. 12.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e Economia**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

CURY, Ieda Tatiana. **Direito fundamental à saúde:** evolução, normatização e efetividade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

DALLARI, Sueli Gandolfi. Políticas de Estado e políticas de governo: o caso da saúde pública. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 254.

DAVID, Antonio C.; GUAJARDO, Jaime; YÉPEZ, Juan F. The Rewards of Fiscal Consolidation: Sovereign spreads and confidence effects. **IMF Working Paper**. Jul., 2019. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/07/02/The-Rewards-of-Fiscal-Consolidation-Sovereign-Spreads-and-Confidence-Effect-46943>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. **Nova Previdência Social do Servidor Público**. 3. ed. São Paulo: Método, 2010.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FARIAS, Rodrigo Nóbrega. **Direito à Saúde & sua Judicialização**. Curitiba: Juruá Editora, 2018.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão:** teoria do garantismo penal. 4. ed. Tradução de Ana Paulo Zomer Sica, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavarez e Luiz Flávio Gomes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FERRAJOLI, Luigi. **Manifiesto por la Igualdad**. Tradução de Perfecto Andrés Ibáñez. Madrid: Trotta, 2019.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

FURCERI, Davide; LOUNGANI, Prakash; OSTRY, Jonathan D. Como as pandemias deixam os pobres mais pobres. IMF Blog. **Diálogo a Fundo**, 11.05.2020. Disponível

em: https://www.imf.org/pt/News/Articles/2020/05/11/blog051120-how-pandemics-leave-the-poor-even-farther-behind?sc_mode=1. Acesso em: 10 Dez. 2021.

FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, Celso. **Em Busca de Novo Modelo**: reflexões sobre a crise contemporânea. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

GASPAR, Vitor; JARAMILLO, Laura. Reduzir a dívida elevada. IMF Blog. **Insights and Analysis on Economics & Finance**. 18 abr. 2018. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.imf.org%2Fexternal%2Flang%2Fportuguese%2Fnp%2Fblog%2F2018%2F041818p.pdf&clen=1430104&chunk=true>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

GASPAR, Vitor; RALYEA, John; TURE, Elif. A dívida elevada prejudica a resposta dos países à rápida evolução da economia mundial. IMF Blog. **Insights and Analysis on Economics & Finance**. 10.04.2019.

GASPAR, Vitor et al. Investimento público para a recuperação. IMF Blog. **Diálogo a Fundo**, 05.10.2020. Disponível em: <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2020/10/05/blog-public-investment-for-the-recovery>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

GEORGIEVA, Kristalina. La próxima fase de la crisis: Se necesitan nuevas medidas para una recuperación resiliente. IMF Blog. **Diálogo a Fondo**. 16.07.2020. Disponível em: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13795>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

GOPINATH, Gita. A reabertura após o Grande Lockdown: uma recuperação desigual e incerta. IMF Blog. **Diálogo a Fondo**. 25.06.2020. Disponível em: <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2020/06/24/blog-weo-update-reopening-from-the-great-lockdown-uneven-and-uncertain-recovery>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o Público Através da Sociedade**: novas formas de gestão pública e representação social. Tradução de Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

HABERMAS, Jürgen. O Estado Democrático de Direito: uma amarração paradoxal de princípios contraditórios? In: _____. **Era das Transições**. Tradução de Flávio B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p 169 e 171.

HABERMAS, Jürgen. **Sobre a Constituição da Europa**: um ensaio. Tradução de Denilson Luis Werle et al. São Paulo: UNESP, 2012.

HILLS, John et al. Understanding the relationship between poverty and inequality. In: BURCHARDT, Tania (Org.). Annual Report 2018. **CASE Report 122**, London: London

School of Economics and Political Science – LSE, p. 17. Disponível em: <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cr/casereport122.pdf>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass. R. **The cost of rights**: why liberty depends on taxes. Nova Iorque: Norton, 1999.

IMF. Cinco cosas que debe saber sobre la desigualdad. **Blog Dialogo a Fondo**. 24 jan. 2018. Disponível em: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

JORNAL DA TARDE. **O parecer sobre juros não resolve a questão**. Edição de 12.10.1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/118972/11_19%20out88%20-%200038b.pdf?sequence=3. Acesso em: 10 Dez. 2021.

KELBERT, Fabiana Okchstein. **Reserva do possível e a efetividade dos direitos sociais no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado do Bem-estar Social na Idade da Razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Desigualdade e Pobreza: Lições de Sen. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, fev., 2000.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Foi um pássaro, foi um avião? Redistribuição no Brasil no século XXI. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 36, n. 2, p. 15-25, jul., 2017.

KERSTENETZKY, Celia Lessa; GUEDES, Graciele Pereira. O Welfare State Resiste? Desenvolvimentos recentes do estado social nos países da OCDE. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 7, p. 2.095-2.106, 2018.

LICHOTTI, Camille; BUONO, Renata. A doença que mais mata. **Revista Piauí**, 29.06.2020. Disponível em: <http://www.piaui.folha.uol.com.br>. Acesso em: 10 Dez., 2021.

LUNARDI, Soraya; DIMOULIS, Dimitri. A forte e persistente desigualdade social (1988-2011). In: VIEIRA, Oscar Vilhena et al (Org.). **Resiliência Constitucional**: Compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual. São Paulo: Direito GV, 2013. p. 62.

LUÑO, Anotnio E. Perez. **Los derechos fundamentales**. 9. ed. Madrid: Tecnos, 2007.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; NASCIMENTO, Natassia. Aspectos históricos dos efeitos da evolução do salário mínimo, do mercado de trabalho e da estrutura tributária sobre o perfil distributivo brasileiro desde meados do século XX. Tempo & Argumento. **Revista de história do tempo presente**, v. 11, n. 27, p. 429-474, 2019. Disponível em: <http://revistas.udesc.br>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

MCVEIGH, Karen. **Secretário da ONU critica ‘mitos, ilusões e falsidades’ em torno da igualdade**. Instituto Humanitas Unisinos. 20 de julho de 2020. Tradução de Isaque Gomes Correa. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/601117-secretario-da-onu-critica-mitos-ilusoes-e-falsidades-em-torno-da-igualdade>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

MEDEIROS, José Augusto. **A propósito dos 32 anos da Constituição de 7 de outubro de 1988**. Consultor Jurídico. 13.10.2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-13/medeiros-32-anos-constituicao-outubro-88>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

MOREIRA, Eduardo. **Desigualdade & caminhos para uma sociedade mais justa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

MOTA, Paulo. **Austeridade Expansionista**: como matar uma ideia zombie? Coimbra: Almedina, 2017.

NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade**: estudos sobre direitos e deveres fundamentais. Coimbra: Coimbra, 2007.

NASSAR, Paulo André. Construção do compromisso maximizador: análise do processo constituinte e das características da Constituição de 1988. In: VIEIRA, Oscar Vilhena et al (Org.). **Resiliência Constitucional**: Compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual. São Paulo: Direito GV, 2013. p. 31.

NERI, Marcelo C. **A Escalada da Desigualdade**: Qual foi o impacto da crise sobre a distribuição de renda e pobreza? Rio de Janeiro: FGV Social, 2019. Disponível em: <https://cps.fgv.br/desigualdade>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

NOVAIS, Jorge Reis. Jorge Reis. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. Hiatos, instituições e perspectivas democráticas. In: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (Org). **A Democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988. p. 75-80.

O'DONNELL, Guillermo. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (Org). **A Democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988. p. 56-62.

O GLOBO. **‘Invisíveis’ precisam de atenção social permanente, dizem especialistas**. 14 de abril de 2020. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/economia/invisiveis-precisam-de-atencao-social-permanente-dizem-especialistas-24381445>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais**: Efetividade frente à reserva do possível. Curitiba: Juruá, 2012.

ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria. Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 3, set./dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Global Multidimensional Poverty Index 2019**: Illuminating inequalities. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=http%3A%2F%2Fhdr.undp.org%2Fsites%2Fde_fault%2Ffiles%2Fmpi_2019_publication.pdf&clen=9644585&chunk=true. Acesso em: 10 Dez. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. PNUD. **Miséria priva 3,8% dos brasileiros de condições básicas de vida**. 15.06.2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pnud-miseria-priva-38-dos-brasileiros-de-condicoes-basicas-de-vida/amp/>. Acesso em: 12 Dez. 2021.

OSTRY, Jonathan; LOUNGANI, Prakash; FURCERI, Davide. El Neoliberalismo ¿un espejismo? Finance & Development. **International Monetary Fund**, Washington, DC. June 2016, p. 38. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2016/06/pdf/ostry.pdf>. Acesso em: 10 Dez., 2021.

OXFAM. **Uma Economia para os 99%**: chegou a hora de promovermos uma economia humana que beneficie a todos, não apenas a uns poucos privilegiados. 2017. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Foi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com%2Fs3fs-public%2Ffile_attachments%2Fbp-economy-for-99-percent-160117-pt.pdf&clen=1639544&chunk=true. Acesso em: 12 Dez. 2021.

OXFAM. **Brasil**: Direitos Humanos em Tempos de Austeridade. 14.12.2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/publicacao/direitos-humanos-em-tempos-de-austeridade/>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

PAIM, Jairnilson et al. The Brazilian health system: history, advances, and challenges. **The Lancet**. Series Health in Brazil, v. 377, n. 9779, p. 1778-1797, mai., 2011. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(11\)60054-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(11)60054-8/fulltext). Acesso em: 10 Dez. 2021.

PINHEIRO, Roseni. Saúde pelos Sanitaristas: O sistema único de saúde sob a ótica do princípio universal da integralidade das ações. In: ASENSI, Felipe; PINHEIRO, Roseni (Orgs.). **Direito Sanitário**. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2012. p. 70-79.

PINTO, Élide Graziane; AFONSO, José Roberto; PORTO, Laís Khaled. Limites à dívida consolidada e mobiliária da União: um estudo acerca da inconstitucionalidade por omissão na falta de fixação do seu regime jurídico. In CONTI, José Maurício et al. (Org.). **Dívida Pública**. São Paulo: Blucher, 2019.

PIVETTA, Saulo Londorfer. **Direito fundamental à saúde**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

QUEIROZ, Cristina. **Direitos fundamentais sociais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

REIS, Fábio Wanderley. Consolidação democrática e construção do Estado. Notas introdutórias e uma tese. In: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (Org.). **A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vértice, 1988. p. 16.

ROSA, Alexandre Morais da; MARCELINO JÚNIOR, Júlio César. **Os Direitos Fundamentais na perspectiva de custos e seu rebaixamento a categoria de direitos patrimoniais: uma leitura crítica**. 2009, p. 07-23. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista/ARTIGO%201.pdf>. Acesso em: 12 Dez. 2021.

SÁ, José Adonis Callou de Araujo. **Ação civil pública e controle de constitucionalidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SACHS, Jeffrey. **Como a desigualdade alimenta as mortes por Covid-19**. Instituto Humanitas Unisinos. 07.07.2020. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2020/07/08/como-a-desigualdade-alimenta-as-mortes-por-covid-19/>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

SANTANA, João Maurício; PEPE, V.L.E.; OSORIO-DE-CASTRO, C.G.S.; VENTURA, M. Essencialidade e assistência farmacêutica: considerações sobre o acesso a medicamentos mediante ações judiciais no Brasil. **Revista Panamericana Salud Publica**, v. 29, n. 2, p. 138–44, 2011.

SANTIAGO, Marcus Firmino. Estado de Bem Estar Social: da formação à sua mais recente crise. In: MORAES, José Luís Bolzan; SOUZA, Leonardo da Rocha de; SALGADO, Karine. Teoria e Filosofia do Estado. **XXIV Congresso Nacional do CONPEDI**. Belo Horizonte/MG. Florianópolis: CONPEDI, 2015.

SANTIAGO, Marcus Firmino. **Direitos Sociais, Desigualdade e Democracia**. Curitiba: Juruá Editora, 2021.

SANTIAGO Marcus Firmino. Uma Constituição à Beira do Colapso: a captura do Estado e o desmonte do sistema constitucional de proteção social. **Revista de Direito Público**, v. 18, n. 98, 2021. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direito_publico/article/view/4317. Acesso em: 11 Dez. 2021.

SANTIAGO, Marcus Firmino; GUIMARÃES, Tâmara Matias; SOUZA, Luiza Baleeiro Coelho. Estado, sociedade e mercantilização da vida: uma proposta para o resgate

do protagonismo social na definição do bem comum. **Revista Forense**, a. 108, v. 999, p. 505-529, jan. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Notas sobre o direito fundamental a proteção à saúde e promoção da saúde na ordem jurídico-constitucional brasileira. In: ASENSI, Felipe; PINHEIRO, ROSENI. **Direito Sanitário**. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2012. p. 27-69.

SARTORI, Giovanni. **Que és la Democracia?** Mexico: Tribunal Federal Electoral, 1993.

SCAFF, Fernando Facury. Tributo dói no bolso, porém a dívida pública pode sufocar futuras gerações. **Consultor Jurídico**, 28 nov. 2017, p. 5. Disponível em: <https://www.conjur.com.br>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o Autoritarismo Brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SEN, Amartya. Temas-chave do Século XXI. In: SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As Pessoas em Primeiro Lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 29-104.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 41 ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA, José Afonso da. Prefácio. In: LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael (Org.). **A Gênese do Texto da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2013. v. 1, p. 23.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de. Soberania e direitos: processos sociais novos? In: BASTOS, Vânia Lomônaco; COSTA, Tânia Moreira da (Org.). **Constituinte**: temas em debate. Caderno CEAC/UnB. Brasília: UnB, 1987. p. 10.

STEINER, Achim. Foreword. In: CONCEIÇÃO, Pedro (Org.). **Human Development Report 2019**. Beyond income, beyond averages, beyond today: inequalities in human

development in the 21st century. United Nations Development Programme. New York: UNDP, 2019. p. 3. Disponível em: http://hdr.undp.org/en/content/2019-human-development-report-focus-inequality?utm_source=EN&utm_medium=GSR&utm_content=US_UNDP_PaidSearch_Brand_English&utm_campaign=CENTRAL&c_src=CENTRAL&c_src2=GSR&gclid=Cj0KCQiA5OuNBhCRARIsACgaiqWQTy-MwoQJIGMth6JKXioihoBOph_MPiOs5_9-EgLgFVBH3nJUQNYwaAoHsEALw_wcB. Acesso em: 10 Dez. 2021.

STREECK, Wolfgang. **Tempo Comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. Tradução de Marian Toldy e Teresa Toldy. São Paulo: Boitempo, 2018.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

VAN BAVEL, Bas. Power concentration and state capture: insights from history on consequences of market dominance for inequality and environmental calamities. In: CONCEIÇÃO, Pedro (Org.). **Human Development Report 2019. Beyond income, beyond averages, beyond today: inequalities in human development in the 21st century**. United Nations Development Programme. New York: UNDP, 2019, p. 61. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfindmkaj/viewer.html?pdfurl=http%3A%2F%2Fhdr.undp.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fhdr2019.pdf&clen=8278602&chunk=true>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

VAN CAENEGEM, Raoul Charles Baron. **Uma Introdução Histórica ao Direito Constitucional Ocidental**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2009. p. 102-110.

VARIAN, Hal Ronald. **Microeconomia: uma abordagem moderna**. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

WANG, Daniel Wei Liang. Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF. **Revista Direito GV**, v. 4, p. 539-568, 2009.

WATANABE, Kazuo. O controle jurisdicional das políticas públicas – mínimo existencial e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coords.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 213-224.

WEICHERT, Marlon Albert. O direito à saúde e o princípio da integridade. In: SANTOS, Lenir. **Direito da saúde no Brasil**. Campinas: Saberes, 2010. p. 101-144.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. A Teoria de Separação de poderes e o estado democrático. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coords.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 33-72.

