

## CONSTITUCIONALISMO E QUESTÃO SOCIAL: DA FORMAÇÃO DA TRADIÇÃO CONSTITUCIONAL LATINO-AMERICANA À QUESTÃO SOCIAL NA ARENA DEMOCRÁTICA BRASILEIRA PÓS-1988

DOI: 10.5281/zenodo.18363865

*Diogo Diniz Lima<sup>1</sup>*

### RESUMO

O presente artigo analisa a relação entre constitucionalismo e questão social no Brasil pós-1988, contextualizando-a na formação da tradição constitucional latino-americana, marcada por um liberalismo conservador que é traço comum nas constituições regionais. Partindo da origem histórica da questão social no século XIX, o estudo investiga como o conflito entre capital e trabalho moldou as respostas estatais, desde o liberalismo até o Estado de Bem-Estar Social. A pesquisa critica a tendência elitista e a desconfiança na participação popular presentes no constitucionalismo brasileiro, que resultam em políticas públicas fragmentadas e na parcial inefetividade dos direitos sociais previstos na Constituição de 1988. Defende-se a necessidade de reconstruir o Estado de Bem-Estar e fortalecer a democracia participativa para superar a crise social e política atual.

**Palavras-chave:** Questão Social; Constitucionalismo; Políticas Públicas.

# REVISTA TÓPICOS

---

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

## ABSTRACT

This article analyzes the relationship between constitutionalism and the social question in post-1988 Brazil, contextualizing it within the formation of the Latin American constitutional tradition. Starting from the historical origin of the social question in the 19th century, the study investigates how the conflict between capital and labor shaped state responses, from liberalism to the Welfare State. The research critiques the elitist tendency and distrust of popular participation present in Brazilian constitutionalism, which result in fragmented public policies and the ineffectiveness of social rights provided for in the 1988 Constitution. It argues for the need to rebuild the Welfare State and strengthen participatory democracy to overcome the current social and political crisis.

**Keywords:** Social Question; Constitutionalism; Public Policies.

## INTRODUÇÃO

Desde o século XIX, ante a acentuação da degradação da condição humana provocada pelo avanço do processo de industrialização inserido na lógica do modo de produção capitalista, verificou-se a insurgência de uma massa trabalhadora desprovida de qualquer amparo público ou privado, caracterizando o que foi denominado de pauperismo, fenômeno que se espalhava pela cena urbana da época.

A divisão social do trabalho, o conflito de interesses entre as classes sociais, a divisão da riqueza e a forma como o Estado atua mediando os conflitos internos típicos de uma sociedade capitalista estão intimamente ligados ao que se denominou de questão social.

# REVISTA TÓPICOS

---

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

Há, desde lá até aqui, uma cadência progressiva de evolução da tradição política forjada na dialética da dominação e do conflito, uma disputa pelo poder em que ora os direitos e as conquistas são fruto de processos legítimos, ora são parciais e estacionários, concedidos a título de manutenção da legitimidade do sistema e preservação da coesão social, a fim de que o capitalismo não se afogue no próprio êxito como previra Joseph Schumpeter.

Elucidar os elementos caracterizadores da tendência elitista de poder ainda presente em ordens constitucionais como a brasileira, tendo por foco o debate em torno da questão social, é o objetivo do presente trabalho.

Assim, a questão social será analisada primeiro sob o panorama histórico, para então ser compreendido o atual cenário resultado dessa tradição em que se verifica uma cidadania alijada e tendência autocrática por parte dos agentes do Estado, resultando em políticas públicas e sociais que promovem uma afirmação parcial e fragmentada das promessas do constitucionalismo. Ao fim, enfrentam-se os elementos da crise para reafirmar a necessidade de participação e coesão social a fim de promover a superação do quadro descrito.

## **CONSTITUCIONALISMO, DEMOCRACIA E FORMAÇÃO DA TRADIÇÃO CONSTITUCIONAL LATINO-AMERICANA**

A humanidade tem experimentado ao longo dos séculos diferentes modelos de organização social. Sob o prisma político, tais modelos foram sendo modificados com o passar do tempo, surgindo e desaparecendo regimes, formas de governo e formas de Estado.

# REVISTA TÓPICOS

---

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

Decorre do fim século XVIII a formação de uma tendência favorável a modelos de organização política que permita a descentralização do poder e de lá emanam os princípios aproveitados até hoje para situar o debate acerca de democracia. Dois são os marcos históricos mais notáveis: a Revolução Francesa (1789) e a Independência dos Estados Unidos (1776), que culminou com a edição da Constituição Americana em 1787.

Vendo a questão desde a perspectiva histórica americana, duas obras fornecem conteúdo teórico e relato histórico do entendimento acerca da consolidação de uma das mais duradouras democracias no mundo. A primeira, o Federalista em que Hamilton, Madison e Jay (2003) discutem<sup>2</sup> a forma de Estado americana, abordando elementos como organização política interna, relação com outras nações, moeda e poder bélico. Nessa obra o que se deve destacar, para esse trabalho, é a preocupação sempre presente em fazer o povo ser efetivamente representado no desenho constitucional do Estado. Aqui reside uma preocupação de figuras constituinte com o verdadeiro soberano.

A segunda obra é A Democracia na América, de autoria de um francês, mas que faz um retrato sociológico da sociedade americana e uma das características encontradas que mais chamou atenção de Alexis de Tocqueville (1987) foi a aspiração daquele povo à democracia, seu desejo por estar próximo ao poder, não apenas como legitimador passivo do processo decisório, mas como uma peça-chave. Desse debate se pode extrair a seguinte citação que sintetiza a observação realizada e joga luz sobre um

# REVISTA TÓPICOS

---

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

importante debate presente nessa pesquisa, que diz respeito ao povo enxergar-se como participante efetivo do processo decisório do Estado:

*Ali, a sociedade age sozinha e sôbre ela própria. Não existe poder a não ser no seio dela; quase nem mesmo se encontram pessoas que ousem conceber e, sobretudo, exprimir a idéia de ir procurá-la noutra parte. O povo participa da composição das leis, pela escolha dos legisladores, da sua aplicação pela eleição dos agentes do poder executivo; pode-se dizer que êle mesmo governa, tão frágil e restrita é a parte deixada à administração, tanto se ressentem esta da sua origem popular e odebece ao poder de que emana. O povo reina sôbre o mundo político americano como Deus sôbre o universo (TOCQUEVILLE, 1987, p. 52)*

Da descrição de Alexis de Tocqueville se percebe uma postura ativa presente no próprio povo em tomar para si o controle do processo decisório nos

# REVISTA TÓPICOS

---

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

Estados Unidos.

Os impressionantes resultados alcançados influenciaram de fato – ou ao menos teoricamente – uma série de processos políticos em torno do mundo ocidental, posicionando a democracia como um regime preferencial aos modelos de organização que passavam a se organizar sob o manto de uma Constituição.

A propagação desses ideais e teorias foi determinada, contudo, pelos processos políticos internos de cada país que os receberam e alimentaram o interesse de transformar-se em Estado Constitucional. No entanto, a ruptura institucional profunda com o modelo anteriormente vigente como observado na França e nos Estados Unidos não se repetia em todos os locais e, assim, as tradições políticas históricas continuaram sobressaindo-se e mitigando a implantação dos pressupostos necessários de uma democracia participativa e efetiva.

O constitucionalismo na América do Sul observou além desses dois marcos históricos, o modelo conservador do constitucionalismo espanhol. Assim, as Constituições do continente seguem vinculadas a esses três grandes projetos constitucionais, que foram sendo adaptados com toques regionais e acabaram confluindo para uma tendência a um liberalismo conservador, como aponta o sociólogo e jurista argentino Roberto Gargarella (2015, p. 97).

O autor aponta ainda que o constitucionalismo liberal-conservador latino-americano tem duas características principais: a) tripartição de poderes e concentração territorial que está baseada em uma desconfiança dos

# REVISTA TÓPICOS

---

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

constituintes em relação à efetiva participação democrática, o que teria resultado em sistemas que desestimulam a participação popular e o controle político pelo povo; e b) atualização das velhas cartas de direitos fundamentais liberais à bandeira social, incluindo amplos compromissos sociais, econômicos e culturais. Contudo, como destaca o sociólogo, o mais importante nesse contexto foi o que não mudou, que foram as estruturas estatais tendentes à concentração do poder e ao afastamento da intervenção popular na política (GARGARELLA, 2015, p. 98).

A correlação entre essa herança de concentração territorial política em modelos organizativos pouco afeitos à democracia em muito justifica a pouca duração das constituições brasileiras tendentes à democracia, como a de 1946.

Provavelmente, mais do que a solução possível ante a correlação de forças políticas que compunham a Assembleia Nacional Constituinte, a herança histórica inclinada à autocracia favoreceu a construção de um modelo político-institucional altamente complexo e com maior reforço à atuação de órgãos do próprio Estado do que o empoderamento efetivo da cidadania.

Este debate é fundamental para compreender o porquê de um índice tão baixo de efetivação de direitos no Brasil, até mesmo ajuda a decifrar a razão pela qual uma Constituição de mais de três décadas de vigência nunca terminou de ser regulamentada<sup>3</sup>.

Esse é o pano de fundo da problemática da questão social no Brasil observada desde a perspectiva histórica do constitucionalismo. Tendo este

# REVISTA TÓPICOS

---

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

primeiro tópico exercido o papel de caracterizar a generalidade, cabe passar à particularidade do contexto constitucional brasileiro – fruto da tradição política acima descrita – demonstrando seus principais traços constitutivos e desafios em matéria social.

## **ELEMENTOS INTRUDUTÓRIOS AO DEBATE DA QUESTÃO SOCIAL:** da gênese na coletividade ao individualismo sectário

Antes de avançar ao aprofundamento do debate pretendido neste trabalho, cabe salientar elementos teóricos conceituais acerca do que se denomina por questão social, a fim de que se promova o correto balizamento dos institutos e ideias aqui debatidas.

Primeiramente cabe situar ao leitor que a abordagem aqui desenvolvida toma por pressuposta a existência de conflitos sociais diversos, causados por múltiplos interesses contrapostos que colidem sistematicamente, com ou sem a participação estatal, tendo como pano de fundo uma sociedade capitalista e todas as suas características inerentes.

A questão social emerge nesse contexto conflituoso de organização das pessoas, em que as riquezas, o acesso a direitos e especialmente o trabalho geram uma série de pretensões não correspondidas pelas partes envolvidas, demandando assim intervenções recorrentes para que se mantenha a solidariedade orgânica (DURKHEIM, 2007) necessária à conservação da agregação social.

Dada a pressuposição de que o objeto de estudo está situado em uma sociedade capitalista, logo, a organização da sociedade em torno da divisão



# REVISTA TÓPICOS

---

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

social do trabalho e a forma como o Estado se posiciona nessa relação constituem elementos primários para a compreensão do tema. Consoante ensina a professora Lúcia Cortes da Costa (2006, p. 62):

*A questão social pode ser analisada como sendo o conflito social que expressa a organização da sociedade em classes, onde o trabalho assalariado é subordinado ao capital, enfrentando crises cíclicas da economia em que ocorrem desemprego, redução de salários, afetando de forma negativa as condições de vida dos trabalhadores. A insegurança e os riscos sociais são inerentes à questão social. O conflito social se traduz em conflito político, expresso na atuação do Estado em cada contexto histórico (...)*

Esse conflito potencializa-se, como observa a teórica em comento, a partir de uma dinâmica muito presente na sociedade moderna em que os interesses privados coincidem cada vez menos com os interesses coletivos, fazendo emergir conflitos que testam a capacidade resolutiva do Estado que, por sua

# REVISTA TÓPICOS

---

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

vez, não é um árbitro neutro, mas um agente necessário à criação das condições necessárias à reprodução do modo de produção como afirma embasada na teoria marxista.

Tanto é assim que a questão social emerge muito fortemente – na concepção aqui abordada – a partir das condições precárias em que a classe trabalhadora se encontrava nos núcleos urbanos industrializados no século XIX, especialmente na Europa. Com isso, uma pauta inafastável sobre a melhoria da condição de vida do proletariado tomou conta da esfera pública e demandou atenção do Estado, provocando inclusive mudanças na doutrina econômica hegemônica, passando-se do liberalismo para o neoliberalismo – uma tentativa suave de acolhimento de pautas sociais superficiais em prol da manutenção da legitimidade do modo de produção.

Acerca dessa percepção da desigualdade acentuada presente nesse período, digladiam-se: a) visão liberal que enxergava a desigualdade como natural e aceitável, fruto das diferentes capacidades, aptidões e a divisão da riqueza a partir do mérito social e b) a visão oposta, construída a partir da obra de Karl Marx que cai nas mãos das classes trabalhadoras como um forte instrumental teórico de transformação revolucionária da divisão social do trabalho e, por conseguinte, da economia e do próprio Estado (COSTA, p. 63).

A estratégia central adotada pelo neoliberalismo funcionou muito bem enquanto ferramenta de consolidação do discurso hegemônico, tendo permitido um novo ciclo de desenvolvimento ao capitalismo e tendo promovido a aparente redução do conflito social a um embate corporativo entre patrões e sindicatos e movimentos sociais. Assim, a agenda de

transformações perde a centralidade do problema e passa à dependência da política (SOUZA, 2007). Nessa linha, também se posiciona Cláudia Maria da Costa Gomes (2007, p. 20):

*Contudo, importa reconhecer que as lutas das classes subalternas, suas conquistas políticas e sociais, embora tenham expressado uma imposição de limites à exploração do capital, nos marcos do pacto fordista/keynesiano, contraditoriamente representaram a sua despolitização, levando para o campo das lutas corporativas a agenda dos movimentos sindical e popular. Fenômeno reforçado pelo discurso da cidadania e de democracia universal, mediante o qual a burguesia dirigente procurava velar a diferença de classe, numa aparente generalização de todos às mesmas regras do contrato (...)*

# REVISTA TÓPICOS

---

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

Essa nova percepção marginalizada da luta pelos direitos é decorrência direta da estratégia neoliberal de incorporar parcialmente direitos, conferir melhores condições sociais, mas ainda sob um modelo que não foi popularmente debatido ou aceito, mas convencionado e imposto a partir do intuito de manutenção do poderio econômico e político dos detentores do capital e dos agentes representantes do Estado.

Em qualquer desses contextos, a luta por melhores condições segue sendo uma energia motriz para a incorporação e expansão de direitos, principalmente aqueles de cunho social. A forma de sua implementação não raro evidencia a não poder mais a preferência do Estado por um estamento social, especialmente quando se vê, como se demonstrará à frente, uma opção nítida por políticas públicas – notadamente as políticas sociais – fragmentadas e incapazes de promover os impactos necessários para a efetiva transformação social.

Ressalte-se, de tudo dito até aqui, que é sempre nesse ambiente conflituoso da sociedade capitalista, em que os interesses colidem e a solidariedade que mantém a sociedade unida sob uma mesma ordem jus-política é testada, que emergem as questões sociais, como anseios clamados por uns e resistidos por outros, passando pela mediação interessada/não isonômica do Estado.

Mas as lutas travadas no início da emergência do conceito de questão social aqui tratado não seguem sendo as mesmas, nem no conteúdo e nem nas estratégias (de reclamantes e reclamados). Do século XIX até o século XXI, muita coisa mudou. As duas grandes guerras mostraram ao mundo horrores contra a humanidade nunca imaginados. Ao lado das violações da própria

# REVISTA TÓPICOS

---

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

dignidade nas trincheiras ou nos campos de concentração, tornou-se impossível esconder as condições de trabalho que significavam uma morte quase tão certa quanto o conflito bélico.

Daí que, após isso, dois grandes destaques devem ser dados para o entendimento da questão social hoje: primeiro, a incorporação de diversos direitos nas constituições democráticas que surgiram após 1945 – inclusive recorrendo a direitos mencionados nos tratados originados após a 2ª Guerra Mundial – e, em segundo lugar, um destaque cada vez maior à dignidade humana e a novas dimensões da igualdade que sobrelevavam o direito à diferença, marcando um período de forte destaque para questões individuais e gerando novos desafios à forma de pensar políticas públicas (destacadamente as sociais) e à própria manutenção da solidariedade orgânica.

Essas mudanças produziram uma redivisão das classes sociais. Novas relações jurídicas foram surgindo, o trabalho modificou-se, a educação ganhou nova dimensão (ainda que de forma precária, novas camadas consolidaram-se e conseguiram ocupar espaços antes não acessíveis). A velocidade das transformações no tecido social passaram a ser diretamente proporcionais à necessidade de transformação na produção, nas relações de trabalho, nas relações jurídicas. Daí, as novas crises do capitalismo tornaram-se, nessa última quadra, ainda mais perigosas. O aumento da segmentação e a despolitização generalizada com a fragilização dos representantes, força governantes a aproximarem-se cada vez mais dos centros financeiros e potencializa a função do mercado quase que como um segundo parlamento.

Retomando o trabalho de Lúcia Cortes da Costa (2006, p. 63):

*Ao afirmar que a questão social é inerente ao desenvolvimento da sociedade capitalista, não podemos supor que suas expressões atuais são as mesmas do século XIX. A dinâmica da sociedade capitalista do século XXI é qualitativamente diferente daquela analisada por Marx. A sociedade ainda é dividida em classes sociais, no entanto, a identificação dos indivíduos dentro da sociedade não é imediatamente dada pela sua condição de classe. Com o processo de individualização ocorrido na modernidade, novos fatores interferem na formação da consciência coletiva dentro da complexa sociedade de mercado. Conforme Elias (1994) o aumento da interdependência dentro da sociedade atual leva ao processo de individualização (...) há um tensionamento entre a busca de individualização e a necessidade de*

*pertencimento. Ser diferente e ser igual é o dilema do indivíduo dentro da dinâmica social moderna (...) nesse contexto emerge tanto as relações tribais (as igrejas, o fundamentalismo, a tribo) como o egoísmo individual e a solidão do indivíduo no mundo (...) a destradicionalização da vida moderna afeta o sistema de referências dos indivíduos, incidindo também na tradição das organizações criadas a partir da classe (...)*

A autora apreendeu com precisão louvável o atual cenário das relações sociais humanas, especialmente captando em sua descrição a tensão entre a necessidade de isolamento do individual e do pertencimento a um coletivo, cuja medida correta parece seguir sem definição nesses tempos “transicionais”, como define Giuseppe Duso (2007), em que o próprio Estado se encaminha nessa lógica de indefinida transição.

A globalização tem se mostrado um fator erosivo do poder soberano do Estado, as barreiras dos territórios são superadas pela facilidade de deslocamento físico e pelas tecnologias que aproximam grandes distâncias por meio virtual.

# REVISTA TÓPICOS

---

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

As desigualdades avançam nesse cenário, visto que a produção pode ir para onde há maior frouxidão de legislação protetiva dos trabalhadores ou onde uma moeda possa exprimir um valor de troca significativamente maior do que em seu país de origem ante a especulação cambial cada dia mais fora de controle (vide a atual correlação de forças entre Real e Dólar).

Nesse sentido, Helena Lúcia Augusto Chaves e Vitória Régia Fernandes Gehlen (2019, p. 296) descrevem essa reconfiguração da questão social na atualidade, sob as pressões da globalização e evidenciam a premente necessidade de promover acertos efetivos na formulação e implementação das políticas públicas de ordem social de modo a resgatar ou reconstruir a coesão social que está a erodir junto com as balizas do Estado pós-westifaliano:

*Vale observar que a configuração da questão social no contexto da globalização vem sendo marcada fortemente pela precarização da força de trabalho, pela feminização da pobreza, pelos retrocessos em relação aos direitos sociais conquistados, consolidando a erosão do Estado social, agudizando as desigualdades sociais e definindo novos contornos e significados no planejamento de políticas sociais, o que*



*interfere sobremaneira no fazer profissional, deslocando a compreensão do problema, a formação e a ação profissional para outros níveis e bases (...)*

As autoras apontam para uma tendência – claramente observável – de retorno ao conservadorismo, não apenas de caráter político, mas um retrocesso na própria maneira de formular e implementar políticas públicas, com regresso à tendência da “refilantropização”, da benemerência, do voluntariado, do primeiro-damismo, do patrimonialismo como um todo, de modo a fragmentar as políticas sociais para que se tangencie (superficialmente, permitindo a redundância para que bem fique caracterizada fragilidade da opção escolhida) a multiplicidade de demandas e a complexidade nunca antes vista no tecido social.

Esse retrocesso é possível também em virtude de uma perda de valor da coisa pública ante a visão de parte significativa da sociedade. A agudização das desigualdades percebida nos últimos períodos faz com que os grupos sociais se aglutinem mais facilmente em torno de projetos autoritários, que remontavam a períodos em que a sensação de desenvolvimento com maior participação no resultado das riquezas geradas. Nesse sentido é muito pertinente o argumento de Yascha Mounk (2019, p. 257-258):

*Muito da apreensão dos eleitores tem a ver com dinheiro. Em inúmeros países da América do Norte e da Europa Ocidental, o padrão de vida da família média não melhora há décadas. Os jovens não estão se saindo tão bem quanto os mais velhos. A desigualdade está aumentando. À luz das decepções que sofreram nos últimos anos, não é irracional que a maioria das famílias tema que o futuro traga mais dificuldades materiais verdadeiras. Entretanto, a nostalgia com o passado econômico não tem a ver só com dinheiro: também diz respeito ao rebaixamento de expectativas. A maioria das pessoas nos Estados Unidos e no Reino Unido, na Suécia e na Itália é muito mais abastada do que eram seus avós quando tinham a mesma idade. Mas os avós tinham motivos para ser otimistas: depois de crescer na pobreza, levavam uma vida de relativa fartura e esperavam que seus filhos se desse ainda*

*melhor. Hoje em dia, em contrapartida, a experiência da estagnação econômica deixa a maioria dos cidadãos apreensiva quanto ao futuro. As pessoas observam com enorme preocupação as forças da globalização tornarem cada vez mais difícil que os Estados fiscalizem suas fronteiras ou implementem suas políticas econômicas. E, assim como suas nações parecem não ser mais capazes de tomar as próprias decisões, elas também se sentem joguetes das transformações econômicas que fogem ao seu controle. Enquanto os empregos que outrora pareciam estáveis são despachados para o exterior ou se tornam supérfluos por conta da tecnologia (...) o trabalho já não proporciona uma posição segura na sociedade (...)*

Essa desesperança e clara percepção de quebra das expectativas das promessas democráticas põe em xeque a capacidade do Estado (do público) de construir caminhos viáveis à melhoria geral das condições de vida. A

questão social nos tempos atuais emerge como um conflito difuso e desencontrado de pautas de difícil apreensão pelo Estado, em relação às quais o atual estágio de fragmentação e incompletude de políticas públicas não mais consegue conter.

Esse contexto de desesperança, de fortalecimento de discursos populistas e autoritários e de descrédito das ações do Estado e do campo democrático como um todo tem muito a ver com a forma como as políticas públicas veem sendo executadas, como já foi criticado acima. Esse modelo de política social fragmentado, terceirizado e escamoteado significa o desmonte das promessas e da rede de proteção social previstas na Constituição Federal de 1988.

As questões sociais cada vez mais complexas que emergiram no cenário que se buscou descrever exigem políticas sociais concretas, democraticamente formuladas e controladas. Necessita-se de uma resignificação do público com partilha efetiva do poder decisório, de modo que ao menos se permita a convivência no seio da sociedade, mantendo-a coesa.

## **A AFIRMAÇÃO FRAGMENTADA DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL:** questão social e políticas sociais sob a lógica da exclusão

Não é objetivo desse tópico analisar descritivamente os direitos sociais como positivados na Constituição, mas problematizar e refletir sobre as transformações efetivas provocadas pela positivação e como ela interfere na questão social através da formulação e implementação de políticas sociais.

# REVISTA TÓPICOS

---

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

A Constituição Federal de 1988 representou um marco significativo na história política brasileira. Além de ser um marco normativo e consistente da ruptura com o modelo ditatorial que tolheu a democracia entre 1964 e 1984, trouxe consigo as marcas do constitucionalismo social que aflorava em diversos países do mundo, incorporando um amplo catálogo de direitos fundamentais e sociais em uma perspectiva moderna e condizente com o país que estava ressurgindo naquele momento.

Sob esse contexto, todos os pontos são positivos e louváveis. Ter uma constituição com essas características é melhor do que não ter nenhuma ou ter uma que não preveja tantos direitos.

No entanto, há que se analisar também a Constituição de 1988 é um pacto político de elevado valor para toda a população. A expectativa em torno dos direitos ali prometidos é por todos compartilhada, ainda que não detenham o conhecimento técnico aprofundado de seu teor. Na medida em que esses direitos não são convertidos em políticas públicas e sociais efetivas e transformadoras do contexto vigente, o risco de configuração do cenário narrado no tópico anterior é muito alto.

Se é certo afirmar que a Constituição vigente introduziu um arcabouço de direitos sociais relativamente admirável e desejável, apto a comportar um amplo pacto social que preserve a solidariedade orgânica, igualmente correto é também dizer que sob sua égide tem-se observado retrocessos que põem em dúvida a força heterodeterminante de sua normatividade. Muitos desses retrocessos são permitidos em virtude de uma ainda frágil construção acerca

# REVISTA TÓPICOS

---

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

de mecanismos efetivos de participação e controle popular na determinação de pautas relevantes para o Estado brasileiro.

Essa característica não escapa às observações acerca da tradição constitucional brasileira observada no primeiro tópico e ainda não totalmente rompida. Esse modelo de desconfiança com a cidadania permanece operante nas diversas esferas de decisão da vida pública do país.

É justo, contudo, destacar que há instrumentos e institutos na própria Constituição que buscam dar maior efetividade à fruição dos direitos nela previstos, o que se observa por exemplo com uma forte atuação institucional (oriunda do próprio Estado) pela observância e implementação de direitos, como o que se vê na atuação do Ministério Público e defensorias. Ocorre que tais mecanismos têm deslocado o debate da ágora pública (se é que esse debate já esteve lá) para o Poder Judiciário, que dentre os três componentes do modelo tripartite brasileiro, é o mais fechado e menos suscetível a controle popular.

Direitos forjados em gabinetes são de difícil resguardo por quem deveria protegê-los: a totalidade, a cidadania como um todo, os detentores do poder de escolha dos agentes operantes do poder do Estado. Isso, sem dúvidas, é um problema que necessita de atenção na ordem constitucional atual.

Analisando – superficialmente que seja – o sistema jurídico-social da Constituição de 1988, cabe iniciar pelo preâmbulo que prevê que o Estado Democrático que está sendo instituído pela norma destina-se a assegurar “o exercício dos direitos sociais e individuais”. É de grande valor semântico

notar que o constituinte optou por mencionar primeiro os direitos sociais nesse rol principiológico que abre a Carta Magna.

Dentre os fundamentos do Estado brasileiro, previstos no artigo 1º, constam a cidadania e a dignidade da pessoa humana, elementos essenciais quando se analisa o debate em torno da questão social. Toda uma gama de direitos é decomposta a partir desses dois originais.

Vale a pena transcrever o artigo terceiro da Lei Fundamental, uma vez que seu conteúdo tem ligação direta com direitos sociais:

*Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:*

*I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;*

*II - garantir o desenvolvimento nacional;*

*III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;*

*IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e*

*quaisquer outras formas de discriminação.  
(grifos nossos)*

Esses objetivos fundamentais enunciam uma ordem social extremamente focada nos mais elevados princípios capazes de resgatar a solidariedade fragilizada que se abordou no tópico anterior. Ocorre que, para sua efetivação, uma série de medidas – especialmente políticas sociais efetivas – deveriam ter sido implementadas, mas essa verdade é somente parcial.

Por sua vez, o capítulo II do Título II da Constituição traz os direitos sociais nela positivados, tendo destaque aqueles previstos no *caput*:

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



# REVISTA TÓPICOS

---

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

Além desses, em parágrafo único introduzido pela Emenda Constitucional nº. 115/2021 foi instituído como direito social uma renda básica familiar a todos aqueles brasileiros que se encontrarem em situação de vulnerabilidade social.

Já a partir do artigo 193 tem-se a caracterização da Ordem Social, que é fundada no primado do trabalho (elemento típico do debate em torno da questão social), tendo como objetivos o bem-estar e a justiça social.

Desse aparato geral são delineados todos os direitos que são especificados e previstos na Constituição de 1988.

Ocorre que direitos sociais são direitos a prestações positivas, a uma atuação específica do Estado para sua efetivação. Diferem das liberdades individuais, que necessitam tão-somente de uma abstenção para serem respeitadas.

Essa prestação positiva efetiva-se por meio de políticas públicas sociais, destinadas empregar o fundo público e o esforço estatal na transformação das relações a) público-privada e b) privada-privada em que o cidadão brasileiro está inserido, de modo que se alcance os desejados bem-estar e justiça social. Segundo Helena Chaves e Vitória Gehlen, o resultado alcançado não tem sido esse:

*As políticas sociais assumiram a heterogeneidade social e a desenvolveram*

*como fragmentos indivualizáveis, cujos interesses quase sempre conflitavam entre si (Grassi, 2006). As reformas para liberalizar a economia têm sido acompanhadas por amplo repertório de reformas sociais que compartilham três ideais: focalizar e descentralizar a ação pública, assim como privatizar alguns segmentos dos serviços sociais (...) o crescimento tem sido errático e não tem alcançado parâmetros esperados, e os empregos gerados não têm sido suficientes nem de boa qualidade para ter o impacto social esperado diante das desigualdades e do nível de pobreza dos trabalhadores. Nesse contexto, nem a pobreza diminuiu de maneira estrutural, nem a vulnerabilidade social tem sido regulada de maneira efetiva (...)*

É de todos sabido que existem recursos (suficientes ou não) para a implementação de uma série de ações voltadas a efetivamente transformar a realidade da sociedade brasileira. Ocorre que o questionamento em torno da

efetividade do agir estatal é cada dia mais presente, surgindo como dúvida quanto ao próprio modelo e mais uma vez fragilizando a concepção de solidariedade.

A resposta para esse questionamento está nas políticas sociais, tanto em sua formulação, quanto em sua implementação eficaz e efetiva, quando no aumento da transparência para demonstrar o bom uso do fundo público. É cada dia mais necessário frear os conflitos sociais, pois deles, além de emergirem as questões sociais, está surgindo o próprio sentimento de desconformidade e não-pertencimento, perigosos a uma sociedade. Lúcia Cortes da Costa (2006, p. 66) pontua esse debate sob a seguinte perspectiva:

*Podemos dizer que a formulação das políticas sociais nunca foi tão importante para a vida social como no momento atual. Pensar a dinâmica social e dar respostas aos seus problemas exige capacidade de atuação do Estado através das políticas sociais. O Brasil enfrenta o desafio de encontrar mecanismos de atender as demandas sociais num contexto onde as políticas sociais são questionadas sob o ponto de vista da sua efetividade. A polêmica atual no debate sobre o papel do Estado se*

*coloca sob duas perspectivas, de um lado a luta pela ampliação do conceito de cidadania vinculado a exigência da democracia substantiva (que vai além da esfera da escolha política e da formalização dos direitos) e da atuação do Estado na operacionalização dos serviços sociais; de outro, a busca de reduzir o poder de regulação do Estado na vida social, ampliando o espaço para o mercado, inclusive na oferta de serviços sociais.*

Como delimitou a autora, o Brasil encontra-se em um cenário de crise e diante de dois caminhos: a efetivação direta dos direitos pactuados ou a opção pela agenda neoliberal com a terceirização inclusive de serviços sociais – coisa que vem sendo progressivamente implementada desde a Reforma do Estado conduzida sob o primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso por meio do Ministro Bresser Pereira.

Para qualquer analista com bom senso, no atual cenário de crise a segunda opção que representa a fragmentação e a terceirização da política social seria um suicídio. No entanto, a questão social é sempre imersa em conflito social. Esse é o atual eixo do conflito.

# REVISTA TÓPICOS

---

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

Como se demonstrou, a ordem social na Constituição de 1988 foi constituída – no plano formal – de maneira ideal. Ocorre que a correlação de forças ainda tem pesado fortemente para um contexto de adoção da bula clássica do ideal neoliberal e a crise social tem se agudizado cada dia mais. A sensação de empobrecimento, de fracasso do pacto político fundamental segue aumentando, ao lado também da percepção por parte dos cidadãos de que estão alijados do processo decisório relevante acerca dos rumos do próprio Estado, como no próprio modelo de gestão das políticas sociais.

Ante o desenho institucional da Ordem Social que foi apresentado, é plenamente legítimo indagar se essa Constituição que está vigente permitiria a adoção do segundo modelo. Infelizmente, o que se tem visto é que sim. Infelizmente, os serviços sociais ainda são vistos de modo marginalizado inclusive pelo Poder Judiciário, que enxerga tão-somente a necessidade de uma lógica gerencial para distribuição de benefícios, sem a percepção de que as políticas executadas devem promover também uma efetiva redução da desigualdade e melhoria geral e permanente nas condições de vida.

A reversão desse quadro é tão urgente quanto necessária, pois caso isso não ocorra, não se estará diante apenas de mais uma crise do capital, mas diante de um conflito que abalará a base do próprio Estado e da democracia.

## CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 instituiu no Brasil o mais longo período democrático desde o começo de sua história. Junto com ele, projetou-se

# REVISTA TÓPICOS

---

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

também o maior aparato jurídico de instituição e afirmação de direitos sociais.

Ocorre, contudo, que mesmo com todos os notáveis avanços promovidos, o constitucionalismo brasileiro que originou a norma não se fugiu da linha canônica que o marca, caracterizada por uma camuflada tendência autoritária que desconfia da cidadania. Assim, foi possível sob uma constituição moderna e que prevê um catálogo robusto de direitos sociais, priorizando-os inclusive como seus objetivos fundamentais, promover profundos retrocessos no campo social e ainda vigorar a dúvida sobre um caminho bipartido entre a efetivação de tais direitos por meio de políticas sociais efetivas ou a intensificação de seu estado já fragmentado por um modelo de terceirização inclusive dos serviços sociais.

O desafio é fazer compreender que as políticas sociais quando executadas de forma eficaz e efetiva, com compartilhamento do poder de decisão e fiscalização, promovem um fortalecimento do pacto social por meio da própria democracia.

Quando a questão social emergiu com essa acepção técnica ainda no século XIX, tinha-se o quadro social de grande desigualdade e condições desumanas de trabalho. Se hoje esse não é mais a ilustração dominante do cenário, uma série de outras demandas modernas estão postas, sempre emergindo dos conflitos surgidos no tecido social.

O individualismo e a crescente desconfiança com a capacidade gerencial do Estado em promover uma melhoria efetiva nas condições de vida

# REVISTA TÓPICOS

---

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

especialmente da classe trabalhadora não tem recebido da sociedade capitalista uma resposta eficaz, fazendo com que a coletividade se aproxime de uma profunda crise não apenas de produção (típica do capitalismo), mas da própria legitimidade do sistema.

O conflito no seio da sociedade sempre existirá. Sociedades complexas são conflituosas. No entanto, para a reversão da atual crise, como apresentada neste trabalho, é premente que o Estado seja repensado desde a lógica de operação da democracia, de modo que o cidadão seja de fato o soberano e não mero legitimador do sistema implantado, até a forma como consolida e concretiza o pacto fundamental presente na Constituição. Especialmente no que tangencia o tema dos direitos sociais, as políticas sociais que o efetivam devem envolver as partes envolvidas desde a definição da agenda, passando pela implementação e pelo controle.

Se a limitação do fundo público exige a focalização das políticas sociais, a definição do foco deve ser uma decisão necessariamente coletiva. Ao lado disso, eficácia, efetividade, transparência se impõem em uma forma não apenas de fazer política social para controle de organismos internacionais, mas como forma de racionalizar a operação estatal e obter o maior e melhor resultado com os recursos disponíveis.

A tradição constitucional brasileira pode ter as características que foram apontadas, mas sob a égide da Constituição Federal de 1988 ainda é possível avançar muito para a implantação de um modelo mais efetivo de execução das políticas sociais previstas pela Lei Maior.

# REVISTA TÓPICOS

---

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOTELHO, João Carlos Amoroso; OKADO, Lucas Toshiaki Archangelo;

BONIFÁCIO, Robert. O declínio da democracia na América Latina: diagnósticos e fatores explicativos. **Revista de Estudios Sociales** [online]. Bogotá, n. 74, p. 41-57, 2020.

CHAVES, H. L. A.; GEHLEN, V. R. F. Estado, políticas sociais e direitos sociais: descompasso do tempo atual. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 135, p. 290-307, maio/ago, 2019.

CHUEIRI, Vera Karam de; CAMARA, Heloisa Fernandes. (Des)ordem constitucional: engrenagens da máquina ditatorial no Brasil pós-64. **Lua Nova**. São Paulo, n. 95, p. 259-288, Ago, 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=s0102-64452015000200259&Ing=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0102-64452015000200259&Ing=en&nrm=iso)>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

COSTA, Lúcia Cortes da. Questão social e políticas sociais em debate. **Sociedade em Debate**. nº. 12, p. 61-76. Jul/dez, 2006.

COUTINHO, Diogo R.; KIRA, B.; LESSA, M. R.; DE CASTRO, H. A. Participatory democracy and law making in contemporary Brazil. **Theory and Practice of Legislation** [online], n. 5. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/20508840.2017.1407073>

DEL TRONCO, José; MONSIVÁIS-CARRILLO, Alejandro. La erosión de la democracia. **Revista de Estudios Sociales** [online]. Bogotá, 74, 2020, p.



# REVISTA TÓPICOS

---

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

2-11.

DURKHEIM, Émile. **As rergas do método sociológico**. Trad. Paulo Neves. 3.ed. São Paulo, 2007.

DUSO, Giuseppe. **¿Qué conceptos políticos para Europa?** Revista de Filosofía Moral y Política. Isegoría. Nº 37, julio-diciembre, 2007, 63-80.

GARGARELLA, Roberto. La sala de máquinas de las constituciones: entre lo viejo e lo nuevo. Buenos Aires: **Nueva Sociedad**, n. 257, 2015.

GOMES, Cláudia Maria Costa. A tendência do debate sobre os direitos na cultura política contemporânea. **Serviço Social**. Brasília, n. 20, p. 09-32, jan/jun. 2007.

HÄBERLE, Peter. [Pluralismo y constitución](#): estudios de teoría constitucional de lasociedadabierta. Madrid: Tecnos, 2002.

HABERMAS, J. **La inclusión Del outro** estudos de teoria política. Barcelona: Paidós, 1999.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Belo Horizonte: Editora Líder, 2003.

MOUNK, YASCHA. **O povo contra a democracia**: porque nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Trad. Cássio de Arantes Leite, Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

# REVISTA TÓPICOS

---

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

RAMOS, Paulo Roberto B. Federalismo: condições de possibilidade e características essenciais. . In: RAMOS, P. R. B. **Constituição e Federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EDUFMA, 2011.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. Estudo da Política: temas selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SALES, Teresa. Caminhos da cidadania: comentários adicionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. V. 9, n. 25, p. 26-37. 1994

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 7.ed. Porto: Edições Afrontamento, 1999.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Trad. Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP, 2017.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SORENSEN, Georg. **La transformación del Estado**. Valência: TirantLoBlanch, 2010.

TELLES, Vera. Cultura da Dádiva, avesso da cidadania. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. V. 9, n. 25, p. 26-37. 1994

TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América**. Trad. Neil Ribeiro. 2.ed. Belo Horizonte: Editora Itatiaia, 1987.

# REVISTA TÓPICOS

---

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

<sup>1</sup> Doutor em Políticas Públicas (PPGPP/UFMA). Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça (PPGDIR/UFMA), sob orientação do Professor Doutor Paulo Roberto Barbosa Ramos. Pesquisador do Núcleo de Estudos de Direito Constitucional – NEDC. Pesquisador da Fundación Carolina, com pesquisa desenvolvida no Departamento de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade de Granada (2011-2012). Advogado.

<sup>2</sup> Importante destacar que a obra foi compilada a partir de publicações em jornais e panfletos, demonstrando-se que o debate em torno de qual o modelo de organização o Estado passaria a ter era tornado público para além dos muros de Instituições do próprio Estado, em uma esfera pública claramente ampla, que já caracterizava a sociedade americana em pleno século XVIII.

<sup>3</sup> Ainda em Gargarella: “para decirlo de modo brutal: hay um problema cuando se quiere desconcentrar el poder pidiéndole ayuda al poder concentrado. Hay um problema obvio cuando se quiere favorecer la participación popular esperando que esta sea puesta em marcha por aquel que va a ver sovacado su poder de modo más directo (...) no se puede actuar como lo han hecho tantos reformistas latino-americanos, que han trabajado por la descentralización del poder y la mayor participación política de la ciudadanía en la esfera de los derechos, ignorando (o, mucho peor, conscientes de) el modo em que el poder político se mantenía centralizado e concentrado em el vértice, em la esfera de la organización del poder (tipicamente, a través de la preservación de sistemas hiperpresidencialistas).

# REVISTA TÓPICOS

---

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

Em inconsistente abogar por la democratización del poder en nombre del Pueblo marginado mientras – irreflexivamente – se mantiene el poder político concentrado. (GARGARELLA, 2015, p. 105).