

DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Virgílio Afonso da Silva



DIREITOS SOCIAIS

O constitucionalismo social tem longa tradição na América Latina e no Brasil. Embora seja frequente que a Constituição alemã de 1919 (Constituição de Weimar) seja identificada como o momento inicial da transformação de um constitucionalismo liberal para um constitucionalismo social, o fato é que a Constituição mexicana, de 1917, já havia iniciado essa mudança. Ambas as constituições, e muitas outras, foram frequentemente mencionadas pelos membros da assembleia constituinte encarregada da elaboração da Constituição brasileira de 1934. Não à toa, alguns dispositivos dessa constituição são muito similares a dispositivos da Constituição mexicana e da Constituição alemã de 1919, embora esta última já estivesse virtualmente revogada pela ascensão do nazismo na Alemanha, em 1933.

Dispositivos da Constituição de 1934 sobre proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil, o estabelecimento de um salário mínimo, a proteção contra demissão sem justa causa (art. 121, § 1º, *a, b, g*) são quase uma tradução direta do art. 123, VII, VI, XXII, da Constituição mexicana. Da mesma forma, dispositivos sobre a ordem econômica e as limitações ao direito de propriedade (arts. 115 e 113, 17) são muito similares aos arts. 151 e 153 da Constituição alemã de 1919.

Além de ilustrar a migração de ideias constitucionais do México e da Alemanha para o Brasil, a referência a esses dispositivos também deixa claro o quanto o conceito de constitucionalismo social ampliou-se com o passar do tempo. Seu sentido em 1934 era muito mais restrito do que em 1988 e atualmente. O caráter social de constituições como as do México, de 1917, e da Alemanha, de 1919, baseava-se

sobretudo na existência de normas sobre seguridade e assistência sociais, direitos dos trabalhadores e intervenção do Estado na liberdade econômica e na propriedade privada com o objetivo de promover o bem-estar de todos e a justiça social¹.

14.1 TERMINOLOGIA

No Brasil, até a promulgação da Constituição de 1988, direitos sociais confundiam-se com os *direitos dos trabalhadores*, porque estes eram praticamente os únicos direitos previstos pelas constituições brasileiras nessa área. Desde 1934, com poucas variações, todas as constituições brasileiras garantiram direitos das trabalhadoras e trabalhadores como salário mínimo, jornada de trabalho de oito horas por dia, descanso semanal, férias anuais remuneradas, indenização por demissão sem justa causa², dentre outros.

No entanto, aquilo que atualmente é chamado de *direitos sociais* é algo distinto. Trata-se daqueles direitos que têm como objetivo primordial promover a igualdade, especialmente nas áreas nas quais o acesso a bens e serviços essenciais é mais afetado pelas desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira, como a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, a alimentação, o transporte, por exemplo. Assim, embora a Constituição de 1988 inclua, em um capítulo denominado “Dos direitos sociais”, tanto esses últimos direitos quanto aqueles específicos dos trabalhadores (respectivamente, arts. 6º e 7º), o fato é que menções a “direitos sociais”, sem qualificações adicionais, devem ser entendidas como referências aos direitos a educação, saúde, trabalho, moradia, alimentação, transporte etc. Além disso, todas as controvérsias sobre a exigibilidade judicial de direitos sociais, que será discutida neste capítulo, estão associadas a estes últimos, não aos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras.

Isso não significa que o significado original do constitucionalismo social da primeira metade do século xx esteja ausente na Constituição de 1988. Não está. Mas é importante não perder de vista essa alteração parcial em seu significado, decorrente da ampliação de seu escopo. Por fim, além dessa distinção entre direitos sociais e direitos dos trabalhadores e trabalhadoras, outra distinção é relevante nesse âmbito: aquela entre *direitos sociais* e *ordens social e econômica*.

14.2 DIREITOS SOCIAIS E ORDEM SOCIAL

O constitucionalismo social é onipresente na Constituição de 1988. Mas alguns títulos e capítulos são mais relevantes para a compreensão e realização dessa ideia. Alguns deles já foram analisados anteriormente. Já ficou claro que a Constituição de 1988

1. Ver, por exemplo, os arts. 27 e 123 da Constituição mexicana, de 1917; os arts. 151, 161 e 162 da Constituição alemã, de 1919; e os arts. 115 a 119 e art. 121 da Constituição brasileira de 1934.
2. Na Constituição de 1934, ver art. 121, § 1º, *b, c, e, f, e g*. A previsão dos mesmos direitos pode ser encontrada na Constituição de 1988, art. 7º, IV, XIII, XV, XVII, e I (respectivamente).

não garante apenas liberdades e direitos políticos e não tem como objetivo manter o *status quo*; seu objetivo de transformar a realidade e mitigar as desigualdades é percebido desde o início. O art. 3º define os objetivos da República Federativa do Brasil da seguinte maneira: (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. Os meios para promover esses objetivos podem ser encontrados sobretudo no capítulo II do título I (“Dos direitos sociais”) e nos capítulos do título VII (“Da ordem econômica e financeira”) e do título VIII (“Da ordem social”).

A Constituição de 1988 foi uma das primeiras constituições do mundo a prever o acesso a bens e serviços públicos como *direitos*, não apenas como deveres estatais. A redação do art. 6º é clara nesse sentido: “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”. Prever o acesso a bens e serviços públicos essenciais como direito, e não apenas como dever do Estado, não é apenas um detalhe terminológico. Essa distinção tem consequências importantes. Uma das principais é a compreensão de que, como direitos, o acesso a esses bens e serviços poderá ser também demandado perante o Poder Judiciário. Essa consequência será analisada ainda neste capítulo³.

Se comparado à longa lista de direitos previstos nos 78 incisos do art. 5º, o art. 6º é extremamente conciso. São doze direitos em menos de trinta palavras⁴. Contudo, além daquilo que o art. 6º prevê de forma concisa, a Constituição de 1988 dedica todo um título – o título VIII, “Da ordem social” – a esses e outros direitos. Quase todos os direitos sociais previstos no texto original do art. 6º são disciplinados em detalhes em um dos capítulos do título VIII, sobre a ordem social, como o direito a educação (capítulo III, seção I, arts. 205 a 214), saúde (capítulo II, seção II, arts. 196 a 200), previdência social (capítulo II, seção III, arts. 201 e 202), proteção à infância (capítulo VII, arts. 227 a 229), e assistência social (capítulo II, seção IV, arts. 203 e 204).

Mas o título sobre a ordem social tem também capítulos e seções destinados a disciplinar matérias que usualmente não são associadas ao conceito de constitucionalismo social da primeira metade do século XX, como meio ambiente, ciência, tecnologia e inovação, populações indígenas e mesmo esportes.

Por fim, o título sobre a ordem econômica e financeira (título VII) completa o núcleo do constitucionalismo social da Constituição de 1988. Esse título é dividido em quatro capítulos: (I) princípios gerais da ordem econômica; (II) política urbana; (III) política agrícola e fundiária e reforma agrária; (IV) sistema financeiro nacional. Essa parte da Constituição claramente segue a tradição inaugurada pela Constituição

3. Ver o tópico 14.1.4.

4. A redação original desse artigo era ainda mais sucinta e previa apenas nove direitos sociais. Os direitos à moradia, alimentação e transporte foram incluídos posteriormente pela EC 26/2000, EC 64/2010 e EC 90/2015, respectivamente.

do México, de 1917, e seus dispositivos têm como objetivo central definir limites à liberdade econômica e à propriedade privada (urbana e rural) de forma a promover a igualdade, a justiça social e o desenvolvimento nacional. A ordem econômica foi analisada no capítulo dedicado ao direito de propriedade⁵.

14.3 EDUCAÇÃO

Não há forma mais justa e duradoura de mitigar desigualdades do que por meio do oferecimento de ensino público, gratuito e de boa qualidade, em todos os níveis. Por essa razão, alguns aspectos do direito à educação já foram analisados no capítulo dedicado ao direito de igualdade⁶. O Brasil é um país marcado por desigualdades e o sistema educacional brasileiro tem sido responsável não apenas por manter essa situação, mas em alguns contextos também por aprofundar ainda mais o problema. A elite econômica brasileira abandonou há décadas o ensino público, especialmente nos níveis fundamental e médio, como forma de preservar seu acesso privilegiado às escassas vagas nas melhores universidades do país, boa parte delas públicas e gratuitas. Todas as tentativas de alterar esse quadro são enfrentadas com resistência, especialmente aquelas que têm como objetivo alterar o processo de seleção nas universidades públicas e gratuitas como forma de permitir o acesso aos grupos menos privilegiados da sociedade⁷.

O acesso amplo à educação pública, gratuita e de boa qualidade não produz efeitos apenas na redução das desigualdades, mas em todos os objetivos que o art. 3º da Constituição estabelece: (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; e (IV) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Não há país justo, desenvolvido e igualitário no mundo que tenha um sistema educacional baseado na segregação quase total entre ricos e pobres, como ocorre no Brasil. A fuga da elite para as escolas privadas, portanto, tem efeitos que vão muito além daqueles internos ao sistema educacional, pois incluem a manutenção da pobreza, da marginalização, do subdesenvolvimento, dentre vários outros.

Os dispositivos do título VIII, capítulo III, seção I, da Constituição têm como objetivo disciplinar diversos aspectos do direito à educação. Os arts. 205 e 206

5. Ver capítulo 11.

6. Ver capítulo 7, especialmente o tópico 7.4.1.

7. O argumento mais usado para rejeitar alterações na forma de acesso ao ensino superior é a meritocracia. Segundo esse argumento, quem obtém as melhores notas em uma prova merece ser selecionado. Contudo, no contexto brasileiro, essa ideia nada mais significa do que afirmar que quem tem mais dinheiro, pode estudar nas melhores escolas, é intensamente treinado para uma prova específica e, por isso, obtém uma boa nota "merece" uma vaga. Trata-se, portanto, de um conceito insustentável de merecimento. O art. 208, v, prevê que a seleção para os níveis mais elevados do ensino deverá basear-se na "capacidade de cada um". Para avaliar essa capacidade, processos de seleção de estudantes devem levar em conta a realidade brasileira de extrema desigualdade de oportunidades.

estabelecem os objetivos gerais das políticas públicas educacionais, como a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, e outros.

Até 1961, quando a primeira lei de diretrizes e bases da educação nacional foi promulgada, não havia ensino obrigatório no Brasil. A lei 4.024/1961 mudou esse cenário, e estabeleceu quatro anos de ensino obrigatório (lei 4.024/1961, arts. 26 e 27). Desde então, a duração do ensino obrigatório foi sendo paulatinamente ampliada e o art. 208, I, da Constituição de 1988, com a redação dada pela EC 59/2009, prevê “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”⁸. Além disso, o art. 208, II, prevê a “progressiva universalização do ensino médio gratuito”⁹.

Embora ainda haja muitas crianças que não frequentam a escola¹⁰, a educação pública, nos níveis fundamental e médio, é acessível a praticamente toda a população. Portanto, o maior problema nesse âmbito não diz respeito ao acesso, mas à qualidade¹¹. Embora o acesso à educação tenha sido praticamente universalizado no Brasil, a taxa de analfabetismo ainda é alta e atinge 6,6% da população, especialmente devido à alta taxa de analfabetismo entre adultos¹². Além disso, a taxa de analfabetismo é ilustrativa do que se afirmou anteriormente sobre a manutenção das desigualdades, nesse caso de desigualdades regionais. Enquanto em parte dos estados do Sudeste e Sul a taxa de analfabetismo fica entre 2 e 3%, em alguns estados do Norte e do Nordeste, como Alagoas e Maranhão, essa taxa é maior do que 15%¹³.

8. Ver também a lei 9.394/1996, art. 4º, I.

9. Há uma certa contradição terminológica entre os incisos I e II do art. 208, causada por um descompasso entre as EC 14/1996 e 59/2009. Originalmente, o inciso I fazia menção ao ensino fundamental e o inciso II, ao ensino médio. A EC 59/2009 alterou a redação do inciso I não apenas para definir a duração da educação obrigatória, como já mencionado acima; ela também substituiu a referência a “ensino fundamental” por “educação básica”. Como a educação básica inclui os níveis infantil (até 5 anos), fundamental (de 6 a 14 anos) e médio (de 15 a 17 anos), todos ficaram abrangidos pela obrigatoriedade prevista pelo art. 208, I. Diante disso, a menção à “progressiva universalização do ensino médio gratuito” deixa de fazer sentido. Se o ensino médio também é obrigatório, há um dever de proporcionar oferta universal, não de simples universalização progressiva. Nesse sentido, ver art. 4º, I, *a a c*, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (lei 9.394/1996).

10. Três por cento das crianças de 10 a 13 anos não frequentavam a escola em 2010. IBGE, Censo 2010, disponível em: <http://sidra.ibge.gov.br/tabela/3741>, acesso em: 20 jun. 2020.

11. Há vários critérios para definir a qualidade na educação. Dois exemplos de concretização desse conceito são as metas e estratégias definidas pelo Plano Nacional de Educação (art. 214 da Constituição e lei 13.005/2014) e os parâmetros e indicadores do Unicef na educação infantil (disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/relatorios/indicadores-da-qualidade-na-educacao-infantil>), no ensino fundamental (disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/relatorios/indicadores-da-qualidade-no-ensino-fundamental>) e no ensino médio (disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/relatorios/indicadores-da-qualidade-no-ensino-medio>, acessos em: 20 jun. 2020).

12. IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019, disponível em: <http://sidra.ibge.gov.br/tabela/7113>, acesso em: 31 ago. 2020. Contudo, essa taxa é muito mais alta – 27% – se se levar em consideração também o analfabetismo funcional. Indicador de Alfabetismo Funcional (INAF), disponível em: <http://ipm.org.br/inaf>, acesso em: 20 jun. 2020.

13. IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019, disponível em: <http://sidra.ibge.gov.br/tabela/7113>, acesso em: 31 ago. 2020.

Portanto, embora a educação seja uma das mais poderosas formas de mitigar e superar os efeitos das desigualdades, seu potencial transformador não tem sido explorado no Brasil. Além das desigualdades regionais, a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino (arts. 206, III; e 209) também tem contribuído para manter e agravar desigualdades, como já foi mencionado.

Uma importante característica da regulação constitucional da educação é a definição de um patamar mínimo de investimentos na área. O art. 212 exige que a União deverá aplicar, anualmente, “nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. No entanto, esse patamar mínimo não tem sido suficiente para impedir o subfinanciamento e a baixa qualidade do ensino público no Brasil.

A judicialização de políticas públicas na área da educação é muito menos intensa do que aquela que ocorre no âmbito da saúde. Como o acesso aos níveis fundamental e médio de ensino está praticamente universalizado, uma das principais razões para demandar a intervenção judicial – demandar uma vaga na escola – raramente está presente. Não por acaso, as demandas nessa área tendem a ocorrer nos níveis em que essa universalização está longe de ser realizada, como na educação infantil. Mas esses casos raramente chegam ao Supremo Tribunal Federal. Aqueles que chegam, por meio de recursos extraordinários, questionam decisões de tribunais inferiores que, com base no art. 208, IV¹⁴, tenham obrigado municípios a matricular crianças em creches públicas. Nesses casos, o STF tende a negar provimento aos recursos e manter as decisões das instâncias inferiores¹⁵.

O fato de haver menos demandas judiciais por vagas no ensino fundamental e médio não significa que não haja litigância nesse âmbito. Significa apenas que as controvérsias são de outra natureza. O STF tem frequentemente confirmado decisões de tribunais inferiores que exigem melhorias nas condições de escolas públicas, como a contratação de mais professores¹⁶ e mesmo a reforma ou construção de escolas¹⁷.

Sobretudo após a incorporação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência ao ordenamento interno brasileiro em 2009¹⁸, bem como a promulgação de várias leis ordinárias nesse âmbito¹⁹, uma nova frente de judicialização foi aberta, relativa ao cumprimento das disposições ligadas à educação de crianças com deficiência. O STF tem confirmado decisões de tribunais inferiores que exigem a contratação de professores capazes de se comunicar por meio da Língua Brasileira de Sinais (Libras), para auxiliar a educação de crianças com deficiências auditivas²⁰.

14. Art. 208, IV: “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de [...] educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade”.

15. Ver, por exemplo, RE 463210-AGR (2005), RE 384201-AGR (2007), RE 464143-AGR (2009), ARE 639337-AGR (2011).

16. Ver RE 594018-AGR (2009).

17. Ver RE 850215-AGR (2015) e ARE 761127-AGR (2014).

18. Ver decreto 6.949/2009.

19. Como o Estatuto da Pessoa com Deficiência (lei 13.146/2015).

20. Ver ARE 860979-AGR (2015).

O tribunal também declarou a constitucionalidade de dispositivos do Estatuto da Pessoa com Deficiência (lei 13.146/2015), que proíbem escolas privadas de recusar matrícula ou cobrar mensalidades maiores de crianças com deficiência²¹.

Em relação ao ensino superior, as principais controvérsias decididas pelo STF são aquelas acerca da constitucionalidade de ações afirmativas em universidades, que já foram analisadas anteriormente²², e também a jurisprudência reiterada do tribunal sobre a vedação de cobrança de matrículas em universidades públicas, sob o argumento de que essa cobrança violaria o disposto no art. 206, IV (“gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”)²³.

14.4 SAÚDE

O direito à saúde, previsto de forma concisa no art. 6º, é disciplinado em detalhes pelos arts. 196 a 200. O art. 196 prevê que a “saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. O conceito central desse artigo é o “acesso universal e igualitário”, que é o fundamento principal do Sistema Único de Saúde (sus), cujos princípios são definidos pelo art. 198, o qual prevê que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (I) descentralização, com direção única em cada esfera de governo; (II) atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; (III) participação da comunidade. O sus é financiado em grande parte por recursos da seguridade social do orçamento da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (art. 198, § 1º)²⁴. O termo *único*, em Sistema Único de Saúde, não implica a inexistência de um sistema privado. A existência deste último é garantida explicitamente pelo art. 199, segundo o qual a “assistência à saúde é livre à iniciativa privada”.

A criação do sus foi o resultado de uma longa luta por mais igualdade no acesso a bens e serviços de saúde no Brasil e por mais eficiência na administração do sistema de saúde²⁵. O sus é um dos programas de saúde mais ambiciosos do mundo. Não há

21. Ver ADI 5357 (2016). Ver o tópico 7.5.

22. Ver, por exemplo, ADPF 186 (2012), ADI 3330 (2012), e ADC 41 (2017). Ver o tópico 7.4.1.

23. Ver, por exemplo, RE 500171 (2008). A jurisprudência do STF sobre a matéria foi consolidada na súmula vinculante 12 (sobre as súmulas vinculantes, ver o tópico 30.5.4). Segundo o STF, contudo, essa vedação não se aplica a cursos de especialização (pós-graduação *lato sensu*), para os quais universidades públicas podem não apenas exigir o pagamento de matrícula, mas também de mensalidades. Ver RE 597854 (2017).

24. A organização do sus é definida em detalhes pela lei 8.080/1990.

25. Passadas décadas de sua criação, é possível que muitos naturalizem a existência do sus. Antes de sua previsão pela Constituição de 1988, no entanto, o acesso a serviços de saúde não era universal. Até então, os serviços de saúde prestados pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) só podiam ser usados por quem contribuía com a previdência social, ou seja, apenas por quem tivesse um emprego for-

país com mais de 100 milhões de habitantes no qual o acesso a hospitais públicos, tratamentos e remédios seja garantido gratuitamente a todos. Não há dúvidas de que o SUS tem sido responsável por enormes progressos nos indicadores de saúde no Brasil. Mas os problemas e desafios enfrentados por um sistema como esse são proporcionais ao seu tamanho e complexidade. Os principais problemas ainda são a infraestrutura de muitos hospitais, diferenças regionais em relação à qualidade do serviço, falta de médicos e médicas, medicamentos e equipamentos, focos de ineficiência administrativa e, sobretudo, subfinanciamento.

Embora esses problemas sejam, em geral, enfrentados nas arenas legislativa e executiva, eles também foram responsáveis por uma explosão na litigância judicial nessa área. Essa litigância ocorre especialmente em tribunais e juízos inferiores. O papel do Poder Judiciário nesse campo é objeto de grande debate acadêmico. Embora importante, esse debate – que se limita quase exclusivamente à concessão de medicamentos e tratamentos médicos – tem afastado juristas de questões mais amplas acerca da realização do direito à saúde, como aquelas relacionadas a uma das prioridades do próprio SUS, que são as atividades preventivas, ou às políticas de saneamento básico (art. 200, IV), as quais, em um país como o Brasil, podem ter um impacto muito mais profundo na realização do direito à saúde do que a concessão de medicamentos²⁶.

Como reação à explosão da litigância no campo da saúde e seus efeitos na implementação de políticas públicas nessa área, o STF convocou uma audiência pública para discutir a questão em 2009. Depois dessa audiência pública, o Conselho Nacional de Justiça criou um grupo de trabalho dedicado ao tema, o qual publicou recomendações com o intuito tanto de auxiliar juízas e juízes a lidar com a litigância, quanto de mitigar o impacto incontrolado de decisões judiciais nas políticas definidas pelos poderes políticos. Nesse sentido, o CNJ recomenda que os tribunais devem (a) disponibilizar apoio técnico composto por médicos e farmacêuticos para auxiliar os magistrados na formação de um juízo de valor quanto à apreciação das questões clínicas apresentadas pelas partes das ações relativas à saúde, observadas as peculiaridades regionais; (b) orientar juízas e juízes a (b.1) instruir as ações, tanto quanto possível, com relatórios médicos, com descrição da doença, inclusive CID, contendo prescrição de medicamentos, com denominação genérica ou princípio ativo, produtos, órteses, próteses e insumos em geral, com posologia exata; (b.2) evitar autorizar o fornecimento de medicamentos ainda não registrados pela Anvisa, ou em fase experimental; e (b.3) ouvir, sempre que possível, os gestores, antes da apreciação de medidas de urgência; (c) incluir a legislação relativa ao direito

mal. Trabalhadores informais e desempregados dependiam de um sistema ineficiente que envolvia entidades assistenciais privadas, como as Santas Casas, e alguns serviços de saúde municipais e estaduais.

26. E mesmo o debate específico sobre medicamentos tem aspectos relevantes que muitas vezes são negligenciados pela literatura constitucional. Um dos mais importantes é sem dúvida sobre patentes. Em algumas situações, a Lei de Propriedade Industrial (lei 9.279/1996) garante um tempo de vigência de patentes de medicamentos por tempo superior ao praticado em outros países. Os custos que esse tempo estendido acarreta ao orçamento da saúde são enormes. Sobre a questão, ver, por exemplo, ADI 4234 (pendente) e ADI 5529 (pendente).

sanitário como matéria individualizada no programa de direito administrativo dos respectivos concursos para ingresso na carreira da magistratura; e (d) promover visitas dos magistrados aos Conselhos Municipais e Estaduais de Saúde, bem como às unidades de saúde pública ou conveniadas ao SUS, para fins de conhecimento prático de funcionamento²⁷. Apesar do nível de detalhe e clareza das recomendações, elas raramente têm sido seguidas por juízas e juizes.

14.5 ALIMENTAÇÃO

Direito à alimentação não é apenas direito a ter o que comer, mas a uma alimentação saudável e também à informação sobre alimentação saudável e a formas de se proteger contra alimentos que prejudiquem a saúde. Essa definição está intimamente ligada à ideia de segurança alimentar e nutricional, definida pelo art. 3º da lei 11.346/2006 como a “realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”.

Nessa área, embora seja certo que a desigualdade social brasileira claramente mitiga a realização do simples direito a ter o que comer, já que fome e desnutrição ainda são uma realidade no Brasil, os efeitos dessa desigualdade são menos perceptíveis na concretização de um direito a uma alimentação saudável. Sobrepeso, obesidade, diabetes e hipertensão são problemas de saúde associados à alimentação desequilibrada e que atingem todas as classes sociais, em alguns casos até mesmo com maior intensidade daquelas de maior renda.

A realização do direito à alimentação ocorre em vários âmbitos. De forma direta: na escola, por meio de uma merenda escolar equilibrada, com produtos frescos e sem alimentos ultraprocessados; por meio de programas sociais de oferta de refeições com preços acessíveis, nos chamados restaurantes populares; por meio de programas de combate à fome; por meio de incentivos fiscais em programas de alimentação do trabalhador²⁸. De forma indireta, por meio de salário justo²⁹ e de programas de transferência de renda³⁰, como os benefícios assistenciais de prestação continuada (art. 203, v)³¹, por exemplo.

27. CNJ, Recomendação 31/2010.

28. Ver lei 6.321/1976.

29. Nos termos do art. 7º, IV, da Constituição, a alimentação é uma das necessidades que o salário mínimo deve ser capaz de atender.

30. Como o Programa Bolsa Família (lei 10.836/2004).

31. Ver também o art. 20 da Lei Orgânica da Assistência Social (lei 8.742/1993).

14.6 TRABALHO

Há ao menos três tipos distintos de direitos fundamentais ligados ao trabalho. Há a liberdade profissional, que garante aos indivíduos autonomia para escolher a profissão, ofício e trabalho que quiserem (art. 5º, XIII)³². Há também os vários direitos garantidos a trabalhadores e trabalhadoras (art. 7º)³³. E há, por fim, o direito ao trabalho, mencionado no *caput* do art. 6º.

Todos os direitos previstos pelo art. 6º dependem da implementação de políticas públicas setoriais para que possam ser exercidos. Apesar dessa característica comum a todos, o direito ao trabalho tem uma peculiaridade. Diferentemente do que ocorre com todos os outros direitos sociais – educação, saúde, alimentação, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados –, os quais podem ser prestados diretamente pelo Estado, por meio, dentre outros, da construção de escolas e hospitais, de programas habitacionais, da prestação direta de transporte público, da oferta de opções de lazer, de política de segurança nas mais variadas áreas, da organização de um modelo de previdência social, e de programas de proteção à maternidade e à infância e de assistência aos desamparados, o direito ao trabalho não é diretamente provido pelo Estado. Embora o Estado seja o maior empregador do país, isso não é parte de uma política pública para realizar o direito ao trabalho previsto pelo art. 6º. A realização do direito ao trabalho é feita por meio de políticas públicas que indiretamente geram postos de trabalho, por programas de formação profissional, pelo fomento à atividade produtiva, além de várias outras formas.

A prestação estatal direta possível nesse âmbito não realiza o direito ao trabalho, mas tem como objetivo compensar os efeitos de sua não realização. Trata-se de medidas como o seguro-desemprego (arts. 7º, II; 201, III). Também a proteção contra despedida arbitrária ou sem justa causa (art. 7º, I) é uma forma indireta de garantir o direito ao trabalho. Essas duas medidas, contudo, como parte dos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras, pressupõem que o beneficiário tenha tido ou ainda tenha um emprego. Não fomentam, portanto, o acesso ao mercado de trabalho ou uma compensação pela incapacidade de participar desse mercado.

Talvez um dos maiores desafios contemporâneos para a realização do direito ao trabalho seja a profunda transformação por que tem passado o mercado de trabalho nos últimos tempos. Parte considerável daquilo que antes era feito por pessoas é hoje feito por máquinas. Se a ideia de automação da cadeia produtiva já era uma realidade quando da promulgação da Constituição de 1988, ela é hoje ainda mais intensa. Não apenas tarefas mecânicas e repetitivas são realizadas por máquinas, mas também tarefas que exigem inteligência e interação, com pessoas

32. Ver o tópico 9.8.

33. Ver o tópico 14.13.

ou outras máquinas. O desenvolvimento constante da inteligência artificial e do chamado aprendizado automático de máquinas (*machine learning*) tem rapidamente substituído pessoas por máquinas na realização de muitos trabalhos. Uma interpretação adequada do direito ao trabalho necessariamente tem que levar essa realidade em consideração. O Estado tem o dever constitucional de proteger trabalhadoras e trabalhadores diante da automação, como prevê a própria Constituição (art. 7º, XXVII), seja no sentido existente em 1988, seja no sentido atual, mais ligado à inteligência artificial e ao aprendizado automático de máquinas. O art. 7º, XXVII, muitas vezes foi (e ainda é) entendido em um sentido insustentável, que implicaria a vedação do desenvolvimento tecnológico sempre que este custasse o emprego de um ser humano. Muitos já recorreram a esse dispositivo constitucional, por exemplo, para tentar impedir que cobradores de ônibus fossem substituídos por catracas eletrônicas ou para defender que ascensoristas continuassem a trabalhar em elevadores embora isso não fosse mais necessário. A interpretação mais promissora do art. 7º, XXVII, e compatível com a realização do direito ao trabalho, é aquela que exige a realização de políticas públicas de capacitação para quem antes exercia atividades que hoje são (ou no futuro serão) exercidas por máquinas; não é, portanto, uma interpretação que rejeita o papel de máquinas, computadores, algoritmos e da tecnologia em geral, mas uma que exige uma ação estatal para capacitar as pessoas para um novo mercado de trabalho, marcado pelo desenvolvimento tecnológico.

14.7 MORADIA

Como já foi mencionado, o texto original do art. 6º não incluía um direito à moradia no rol de direitos sociais. A inclusão ocorreu em 2000, por meio da EC 26/2000. O direito à moradia não desperta tanto a atenção da literatura constitucional como o direito à saúde e, em menor intensidade, à educação. Não ter onde morar, contudo, é uma das maiores restrições a uma vida digna.

Ainda assim, em numerosas cidades brasileiras há mais imóveis vazios do que pessoas que não têm onde morar. Não se trata, portanto, de um problema de espaço, mas de concentração de riqueza e desigualdade. Embora a propriedade urbana deva cumprir sua função social (art. 5º, XXIII e art. 182, § 2º) e a Constituição e o Estatuto da Cidade prevejam instrumentos para constranger os proprietários de imóveis vazios ou subutilizados a aproveitar adequadamente esses imóveis, o fato é que a implementação desses instrumentos tem ocorrido de forma extremamente tímida, especialmente porque depende da iniciativa municipal. A concentração de riqueza e o valor quase absoluto ainda atribuído à propriedade privada no Brasil têm sido empecilhos nesse âmbito. Contudo, é um equívoco supor que o regime capitalista pressupõe um conceito absoluto de direito à propriedade. Restrições ao direito de propriedade como forma de realizar o direito à moradia de terceiros são

comuns em grande parte dos países capitalistas desenvolvidos. Em alguns deles, há previsão constitucional expressa nesse sentido³⁴.

Direito à moradia não significa, e tampouco implica, direito à propriedade. Nesse sentido, as políticas públicas que têm como objetivo realizar o direito à moradia podem fazê-lo das mais diversas formas, como por meio de construção de habitações, subsídios para a aquisição de imóveis, aluguel social, regulação do mercado imobiliário³⁵, dentre várias outras.

Ao contrário do que ocorre com o direito à saúde, o Judiciário costuma adotar uma postura contida quando o acesso à moradia é demandado pela via judicial. Referências à separação de poderes, quase ausentes nos casos sobre saúde, são a tônica nos casos sobre moradia. Além disso, a litigância judicial nesse âmbito raramente chega aos tribunais superiores. Na jurisprudência do STF, referências ao direito à moradia ocorrem quase exclusivamente em decisões sobre penhora de bem de família, isto é, de “imóvel residencial próprio do casal, ou da entidade familiar”³⁶. Nesse âmbito, a jurisprudência pacífica do STF é a da penhorabilidade do bem de família de fiador em contrato de locação³⁷, o que não implica a penhorabilidade do bem de família em caso de dívidas de locação³⁸. Embora os casos relativos ao bem de família sejam praticamente os únicos a fazer referência ao direito à moradia na jurisprudência do STF, é importante ressaltar que, na medida em que direito à moradia não se confunde com direito de propriedade, não há uma necessária relação entre a preservação do único imóvel de uma entidade familiar contra penhora e o direito à moradia.

Isso não implica defender que proteger o bem de família contra penhora é inconstitucional, apenas que se trata de uma medida que não decorre do direito à moradia, mas de uma política de preservação de um determinado tipo de propriedade.

14.8 TRANSPORTE

A inclusão do direito ao transporte no rol de direitos sociais ocorreu por meio da EC 90/2015. O direito ao transporte exige uma prestação estatal que está intimamente ligada à liberdade de locomoção³⁹. O transporte de pessoas pode ser realizado de

34. Ver, por exemplo, Constituição da Alemanha, art. 13, 7.

35. A regulação estatal dos valores dos aluguéis, especialmente com o objetivo de estabelecer um limite máximo, tem sido cogitada com cada vez maior frequência como solução para a realização do direito à moradia em muitas grandes cidades do mundo. A gentrificação de inúmeras áreas e o conseqüente e vertiginoso aumento nos valores dos imóveis e dos aluguéis têm feito com que parte dos moradores seja obrigada a se deslocar para cada vez mais longe de seu centro de vida, às vezes para outras cidades. Diante disso, a realização do direito à moradia pode também exigir políticas públicas que vão além do binômio ter ou não ter onde morar, para incluir também políticas cujo objetivo é atenuar os efeitos da gentrificação de algumas regiões.

36. Lei 8.009/1990, art. 1º.

37. Ver, por exemplo, RE 407688 (2006), RE 612360 (2010) e tese de repercussão geral 295.

38. Ver RE 605709 (2018).

39. Sobre liberdade de locomoção, ver o tópico 9.7.

distintos modos, como ferroviário, rodoviário, aeroviário ou fluvial; pode envolver deslocamentos urbanos, rurais, intermunicipais, regionais, nacionais; pode, por fim, ser individual ou coletivo.

Da mesma forma que ocorre com outros direitos sociais, há uma dimensão qualitativa implícita na previsão de um direito ao transporte. Tanto quanto o direito à educação exige o oferecimento de educação de qualidade, e o direito à saúde, de um serviço de saúde de qualidade, também o direito ao transporte implica a prestação de um serviço de transporte de qualidade. Mas, além da qualidade, o direito ao transporte demanda também a consideração de um elemento adicional. Ao contrário do que ocorre com os direitos à educação e à saúde, cujos conceitos incorporam a gratuidade dos serviços prestados pelo Estado, o transporte público não costuma ser gratuito no Brasil. Em decorrência disso, muitos gastam horas para ir a pé ao trabalho, especialmente nas grandes cidades, por não ter como pagar pelo transporte. Embora esteja enraizada a ideia de que o uso dos meios de transporte público deva ser pago pelos usuários, ela demanda uma fundamentação. Da mesma forma que ocorre com outros direitos sociais, cujo exercício é financiado por toda a sociedade, o mesmo poderia, e idealmente deveria, ocorrer com o transporte público. Em outras palavras, do mesmo modo que a saúde e a educação públicas são financiadas pelos tributos de todos, isto é, mesmo de quem não usa esses serviços, o transporte público também poderia ser assim financiado⁴⁰. Várias cidades do mundo, e algumas cidades brasileiras, vêm adotando, com sucesso, a gratuidade no serviço público de transporte. Assim, a adequada compreensão do direito ao transporte deve implicar a prestação de serviços de qualidade e gratuitos. Caso esta gratuidade não seja possível, é imprescindível que as tarifas sejam as menores possíveis⁴¹.

O dever de prestação de um serviço de transporte de qualidade tem papel central sobretudo na *mobilidade urbana*. Especialmente a partir da década de 1950, o Brasil optou por duas formas principais de transporte: sobre rodas e individual. Embora sejam as formas que têm maior impacto negativo no exercício de vários direitos – como o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, já que são as formas de transporte que mais produzem poluição, tanto atmosférica quanto sonora; o direito à igualdade, pois o acesso ao transporte individual é desigual e, com isso, também o uso do espaço público é necessariamente desigual; a própria

40. É importante não perder de vista que parte considerável dos custos com o transporte *privado* e individual (carros) também é financiada com os tributos pagos por todos. Sejam custos diretos, como a manutenção do pavimento viário, por exemplo, sejam os custos indiretos, decorrentes de congestionamentos e poluição. O pagamento do IPVA pelos proprietários desses veículos não altera essa constatação, especialmente porque a receita decorrente desse imposto não é necessariamente aplicada no setor viário, em razão da vedação da vinculação de receita de impostos a despesa específica (art. 167, IV)

41. Se uma pessoa usa o serviço de transporte público duas vezes por dia, o custo mensal com o exercício do direito ao transporte pode, dependendo da tarifa cobrada, chegar a 15% do salário mínimo. A concessão do benefício do vale-transporte (lei 7.418/1985) minimiza esse impacto, ao estabelecer que os empregadores deverão arcar com os custos de transportes que excederem a 6% do salário dos empregados (art. 4º, parágrafo único). É preciso ressaltar, contudo, que esse benefício só se aplica aos trabalhadores formais.

liberdade de locomoção, já que a primazia do transporte individual, especialmente em centros urbanos, reduz a mobilidade urbana –, ainda assim o transporte individual e sobre rodas predomina no país.

Contudo, na medida em que a opção pelo transporte individual e sobre rodas tem impactos negativos tão nítidos nesses (e em outros) direitos, e na medida em que outras opções, ferroviárias e coletivas, por exemplo, realizam o direito ao transporte e a liberdade de locomoção em muitas situações com a mesma eficiência (se não com mais eficiência) e têm efeitos negativos menores nos direitos afetados (meio ambiente, igualdade e liberdade de locomoção), a constitucionalidade de políticas públicas ainda focadas em rodovias e carros é questionável⁴².

14.9 LAZER

O direito ao lazer é provavelmente aquele que menos recebe atenção de juristas, constitucionalistas ou não. Mais do que isso, muitos parecem supor que um direito ao lazer é até mesmo desnecessário, porque o lazer é uma atividade da esfera privada que não demandaria intervenção estatal. Quando muito, o lazer seria uma liberdade e, nesse sentido, exigiria apenas uma abstenção estatal. As pessoas fazem o que bem entendem em seu tempo livre. Essa compreensão pressupõe, portanto, que as pessoas tenham tempo livre e que, se o tiverem, tenham o que fazer. Não é difícil perceber, contudo, que essas duas condições – ter tempo livre e ter o que fazer nesse tempo – não são naturais, mas criadas e mantidas. O Estado tem um papel central nessa criação e manutenção.

A garantia da primeira dessas condições (ter tempo livre) independe até mesmo de uma definição inequívoca do que seja o objeto de um direito ao lazer. Cabe ao Estado garantir que as pessoas tenham tempo livre, durante o qual possam escolher o que fazer. As formas mais claras para garantir que trabalhadoras e trabalhadores tenham tempo livre é por meio da imposição de limites à jornada de trabalho, da garantia de descanso semanal e de férias remuneradas (art. 7º, XIII, XV e XVII). Mas essas garantias são ineficazes se a remuneração for insuficiente para atender às necessidades dos indivíduos e de suas famílias, porque essa insuficiência compele a trabalhadora ou o trabalhador a usar o seu tempo livre para exercer outra atividade laboral, como forma de complementação de renda. Como se percebe, a necessidade de usar o tempo livre para essa finalidade é incompatível com um direito ao lazer⁴³.

42. Trata-se, como se percebe, da aplicação do teste de necessidade, nos termos já discutidos anteriormente (ver o tópico 6.7.2.1). Como se percebe, a liberdade de locomoção aparece em ambos os lados da colisão. Restringe-se a liberdade de locomoção individual, motorizada e poluente para que a liberdade de locomoção coletiva ou não poluente seja fomentada.

43. Com o desenvolvimento de tecnologias de comunicação, especialmente aplicativos de troca de mensagens, a distinção entre horário de trabalho e tempo livre ficou ainda mais tênue, já que muitos empregadores exigem,

Como foi salientado, tempo livre é pressuposto para o exercício do direito ao lazer, isto é, há uma relação entre ambas as ideias, que, porém, não são sinônimas. O tempo livre pode ser usado para inúmeras outras finalidades. A principal delas talvez seja o descanso⁴⁴.

Uma definição possível de lazer envolve a realização de atividades que são um fim em si mesmas e não implicam objetivos produtivos. Como mencionado no início deste tópico, a noção de que o lazer não seria um direito que demandaria ação estatal está fundada na suposição – possível apenas nas camadas mais privilegiadas da população – de que todos têm tempo livre e também de que as opções sobre o que fazer nesse tempo livre estão à disposição de todos, sem a necessidade de intervenção estatal. Se essa suposição é equivocada mesmo em sociedades igualitárias, ela faz ainda menos sentido em sociedades desiguais, como a brasileira.

No âmbito do direito ao lazer, as políticas públicas têm historicamente fracassado. Espaços para o exercício das atividades mais elementares de lazer são escassos, às vezes inexistentes. Parques e praças perderam espaço para a ocupação desordenada e predatória do solo urbano; acesso a equipamentos esportivos é, em muitos contextos, privilégio de quem é associado a um clube privado⁴⁵; muitos municípios do Brasil não têm bibliotecas públicas, museus, centros culturais, cinemas e teatros⁴⁶.

Embora a garantia do direito ao lazer tenha íntima relação com a realização de vários outros direitos, como o direito à saúde, à educação ou ao esporte, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal as decisões sobre o assunto são escassas. E as pouquíssimas que existem servem como amostra do quão negligenciado é esse direito, pois dizem respeito a questões econômicas e, apenas indiretamente, ao direito ao lazer. Ilustrativa nesse sentido é a decisão que julgou constitucional o estabelecimento de um regime de funcionamento para os *shopping centers* diverso do previsto para o comércio tradicional. Um dos argumentos da decisão do STF foi o de que esses estabelecimentos não são apenas centro de compras, mas também “uma atração especial para os interessados em lazer e recreações”⁴⁷.

expressa ou implicitamente, que seus empregados permaneçam acessíveis mesmo em seu tempo livre. Os efeitos do uso dessa forma de comunicação ininterrupta no exercício do direito ao lazer pode ser devastador.

44. O direito ao lazer e o direito ao descanso são muitas vezes garantidos em conjunto, como ocorre no art. 24 de Declaração Universal dos Direitos Humanos.

45. Em alguns municípios, nem ao menos as camadas da população com maior poder aquisitivo têm acesso a esse tipo de equipamentos, já que em 33,9% dos municípios brasileiros não há qualquer clube ou associação recreativa, públicos ou privados. IBGE, Perfil dos Estados e Municípios Brasileiros – Cultura (2014), disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=295013>, acesso em: 20 jun. 2020.

46. Há bibliotecas públicas em 97,1% dos municípios brasileiros; museus, em apenas 27,2% deles; centros culturais, em 37%; cinemas, em 10,4%; e teatros ou salas de espetáculos, em 23,4%. IBGE, Perfil dos Estados e Municípios Brasileiros – Cultura (2014), disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=295013>, acesso em: 20 jun. 2020.

47. RE 119258 (1992).

14.10 SEGURANÇA

O direito à segurança é o único mencionado tanto no *caput* do art. 5º quanto no *caput* do art. 6º da Constituição. Esse direito foi analisado em capítulo específico⁴⁸. Dois dos principais aspectos do direito à segurança no âmbito dos direitos sociais são sem dúvida aqueles associados à máxima da proibição de retrocesso e à ideia de proibição de insuficiência. Ambas foram também analisadas naquele capítulo⁴⁹.

14.11 CRIANÇAS E ADOLESCENTES

O art. 6º não faz referência a crianças e adolescentes, tão somente à proteção à infância. É o art. 227 da Constituição que dá contornos mais claros a essa proteção, sobretudo quando dispõe que é “dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”. A despeito da vigência de legislação avançada sobre a questão no Brasil, sobretudo o Estatuto da Criança e do Adolescente (lei 8.069/1990)⁵⁰ e a Convenção sobre os Direitos da Criança⁵¹, a *absoluta prioridade* a que faz menção o art. 227 da Constituição tem sido constantemente desrespeitada no Brasil, onde crianças e adolescentes ainda passam fome, trabalham, não têm acesso à educação de qualidade, sofrem todos os tipos de violência, não têm acesso ao lazer, são explorados, não têm onde morar.

No âmbito da realização dos direitos das crianças e dos adolescentes, as desigualdades que permeiam a sociedade brasileira produzem seus resultados mais perversos. Crianças *brincam e jogam*⁵². Mas algumas muito mais do que as outras, porque as opções de lazer e esporte são extremamente desiguais. Assim, enquanto umas frequentam clubes privados, nos quais têm acesso a todo tipo de equipamentos esportivos e de lazer, outras têm que se contentar com as ruas ou com as raras praças e parques nos quais há algum espaço para jogos e brincadeiras. Há quem argumente que essa divisão é incontornável: quem tem mais recursos tem acesso mais amplo a bens e serviços. Esse argumento, contudo, ignora que (1) se o acesso a direitos, serviços e bens às crianças é prioridade absoluta, essa divisão,

48. Ver capítulo 12.

49. Ver o tópico 12.6.

50. No Estatuto da Criança e do Adolescente, a concretização do conceito de prioridade absoluta encontra-se no parágrafo único do art. 4º.

51. Aprovada no Brasil pelo decreto legislativo 28/1990 e promulgada pelo decreto 99.710/1990.

52. Ver art. 31.1 da Convenção sobre os Direitos da Criança: “Os Estados Partes reconhecem o direito da criança ao descanso e ao lazer, ao divertimento e às atividades recreativas próprias da idade, bem como à livre participação na vida cultural e artística”.

supostamente incontornável, deveria ser mitigada ao menos nesse âmbito; e (2) parte considerável dos espaços de brincar, de jogar e de lazer acessíveis somente às classes mais privilegiadas foi construída em áreas públicas indevidamente cedidas ou doadas por razões políticas e, em muitas partes do Brasil, até hoje isentas do pagamento de IPTU. O dinheiro público, portanto, financiou e continua financiando quem dele menos necessita.

Crianças aprendem. O acesso à educação já foi discutido anteriormente: a ausência de prioridade transforma a escola pública, com raras exceções, em um local de exclusão, de violência e de falta de perspectiva. Como foi afirmado, não há país desenvolvido e igualitário no mundo que não tenha dado, de fato, prioridade absoluta à educação. Se é certo que muitos indicadores da educação brasileira melhoraram consideravelmente desde 1988, também é certo que essa melhora ocorre de forma extremamente lenta, incompatível com a ideia de prioridade absoluta.

Crianças crescem e se desenvolvem. Para que isso ocorra, além de lazer e educação, necessitam de atenção à saúde e alimentação saudável. A atenção à saúde, desde a primeira infância, tem melhorado consideravelmente no Brasil. Os indicadores sobre mortalidade infantil, saúde bucal, proporção de crianças vacinadas, déficit de peso e de altura, dentre outros, têm melhorado ano a ano⁵³. Mas essa melhora também é fortemente afetada pela desigualdade. Um dos poucos indicadores não afetados pela desigualdade social é o excesso de peso, que atinge níveis alarmantes em todas as classes sociais. Como já foi exposto anteriormente⁵⁴, o direito à alimentação não se resume a comida; trata-se de um direito à alimentação saudável, à informação sobre alimentação saudável e à proteção eficaz contra alimentos sem valor nutritivo, com alto teor de açúcar e sódio. Nesse campo, crianças são cotidianamente expostas a todo tipo de publicidade e oferta de alimentos de baixa qualidade nutricional, e qualquer tentativa de regulamentação do setor encontra fortes resistências. A prioridade absoluta na realização do direito à alimentação de crianças e adolescentes é incompatível com a liberdade absoluta na publicidade e distribuição de alimentos de baixo valor nutricional a esse público.

Para além de dispositivos sobre o exercício de direitos e o acesso a bens e serviços, a disciplina constitucional dos direitos da criança e do adolescente inclui dois outros aspectos relevantes: proteção contra formas de violência e exploração⁵⁵ e regras de responsabilização em casos de conflito com a lei⁵⁶.

Em 2010, a EC 65/2010 acrescentou os conceitos *jovem* e *juventude* a vários dispositivos do capítulo VII do título VIII da Constituição. A Constituição não define criança nem adolescente. A EC 65/2010 tampouco definiu os limites do conceito

53. Rede Interagencial de Informações para a Saúde, disponível em: <http://datasus.saude.gov.br/informacoes-de-saude-tabnet>, acesso em: 20 jun. 2020.

54. Ver o tópico 14.5.

55. Art. 227, § 3º, I; § 4º.

56. Art. 227, § 3º, IV e V, e sobretudo art. 228, que define a imputabilidade penal apenas a partir dos 18 anos de idade.

de juventude. Mas o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu art. 2º, define criança como a pessoa até 12 anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre 12 e 18 anos de idade. Já o Estatuto da Juventude (lei 12.852/2013) define como jovens as pessoas com idade entre 15 e 29 anos (art. 1º, § 1º). O conflito parcial entre ambas as definições é solucionado pelo próprio Estatuto da Juventude, cujo art. 1º, § 2º, dispõe que aos adolescentes com idade entre 15 e 18 anos aplica-se o Estatuto da Criança e do Adolescente, e apenas excepcionalmente o Estatuto da Juventude (“quando não conflitar com as normas de proteção integral do adolescente”). Embora a aprovação de um Estatuto da Juventude, em si, seja positiva, é possível argumentar que o acréscimo do conceito de jovem no âmbito de proteção das normas constitucionais originariamente previstas para abarcar apenas crianças e adolescentes pode enfraquecer sua força normativa, especialmente a já debilitada força do conceito de prioridade absoluta.

14.12 PREVIDÊNCIA SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL

O art. 6º prevê como direitos sociais a previdência social e a assistência aos desamparados. Ambas, ao lado da saúde, fazem parte daquilo que a Constituição denomina *seguridade social*, nos termos do art. 194: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. A seguridade social como um todo, mas especialmente a assistência social, é uma das mais importantes expressões de um Estado social, e seu fortalecimento é condição para o exercício de vários outros direitos. As principais características da previdência social e da assistência social serão descritas brevemente nos parágrafos a seguir⁵⁷.

Embora previdência e assistência, como parte da seguridade social, tenham objetivos parcialmente coincidentes, as diferenças entre ambas são facilmente identificáveis. A mais importante delas reside no fato de que a previdência social tem caráter contributivo, ou seja, seus benefícios são distribuídos àquelas e àqueles que tenham contribuído periodicamente por determinado tempo; já os benefícios da assistência social destinam-se a todos e todas que dela necessitarem, independentemente de contribuição prévia. Essa distinção costuma ser o fundamento para outra, baseada na ideia de necessidade. Segundo essa distinção, os benefícios da assistência social são acessíveis apenas a quem deles necessita; já no caso da previdência, quem houver contribuído durante determinado período fará jus ao benefício, não importa se dele necessite ou não. Essa segunda distinção, contudo, pode ser considerada um corolário não necessário da primeira; em outras palavras, a distinção principal entre previdência e assistência explica-se pelo caráter contributivo da primeira e o não contributivo da segunda. Alguns exemplos podem ser ilustrativos aqui.

57. O direito à saúde já foi analisado anteriormente (ver o tópico 14.4).

Em primeiro lugar, a comparação entre aposentadoria por incapacidade para o trabalho, no âmbito da previdência social (art. 201, I), e o benefício de prestação continuada à pessoa com deficiência, no âmbito da assistência social (art. 203, V), é um bom exemplo de casos em que do caráter contributivo de um programa (aposentadoria) segue-se a irrelevância acerca das necessidades do beneficiário, e do caráter não contributivo de outro programa (benefício de prestação continuada) decorre a exigência de comprovação de necessidade. O pagamento da aposentadoria por incapacidade para o trabalho é devido a todas e todos que contribuem para a previdência social, nos termos do art. 201 e da lei 8.213/1991, não importa se dela necessitem, isto é, independe de condição socioeconômica. Já o pagamento do benefício de prestação continuada à pessoa com deficiência, embora também baseado na ideia de impossibilidade de exercer um trabalho, somente é devido a quem comprovar “não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família” (art. 203, V)⁵⁸. Comprovada essa situação, o benefício é devido, independentemente de qualquer contribuição prévia por parte do beneficiário.

Outro exemplo, contudo, pode ilustrar uma situação em que apenas a não contributividade é relevante para definir um programa como assistência social. Programas de *renda mínima incondicionada* ou *renda básica de cidadania* envolvem a prestação em dinheiro dada a todos os indivíduos em um determinado território, seja qual for sua condição socioeconômica⁵⁹. Por mais que um programa como esse abranja todos os habitantes de um território, isto é, mesmo aqueles e aquelas que dele não necessitam, o seu caráter não contributivo é suficiente para incluí-lo nos programas de assistência social.

14.13 DIREITOS DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS

Não é o caso de, em um livro de direito constitucional, analisar em detalhes os direitos dos trabalhadores e trabalhadoras previstos nos arts. 7º a 11 da Constituição. Essa é uma questão sobretudo de direito do trabalho. Neste tópico serão abordadas apenas algumas questões pontuais que têm relação mais estreita com o direito constitucional.

Os direitos das trabalhadoras e trabalhadores têm estrutura distinta daquela dos direitos sociais do art. 6º, analisados até aqui. A realização dos direitos sociais previstos pelo art. 6º – educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados – depende principalmente de políticas públicas; já a proteção dos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras depende sobretudo da elaboração de leis

58. Ver também arts. 20 a 21-A da lei 8.742/1992 (Lei Orgânica da Assistência Social).

59. No Brasil, um programa de renda mínima incondicionada foi instituído pela lei 10.835/2004, mas nunca foi implementado, tendo sempre sido dada preferência a programas de transferência de renda condicionada, como o Bolsa Família (lei 10.836/2004).

pelo Legislativo e de sua aplicação pelo Executivo e pelo Judiciário. Assim, para que o direito à educação (art. 6º) seja realizado, é necessária a construção de escolas e universidades, a contratação de professoras e professores, a compra de equipamentos de ensino, dentre várias outras medidas; já a proteção do direito à duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e 44 horas semanais (art. 7º, XIII) depende apenas da criação de mecanismos para garantir o seu cumprimento. Explicado de outra forma, os direitos previstos no art. 7º são realizados pelos empregadores, não pelo Estado. Como já foi salientado, ao Estado cabe definir a regulamentação desses direitos, controlar o seu cumprimento e punir o seu descumprimento⁶⁰. Para tanto, o Estado legisla (a Consolidação das Leis do Trabalho é o melhor exemplo nesse âmbito), fiscaliza (por meio do Ministério do Trabalho e do Ministério Público do Trabalho), e pune (na esfera administrativa e também judiciária, no âmbito da justiça do trabalho⁶¹).

Embora a Constituição de 1988 tenha um inegável caráter transformador, o texto original do parágrafo único do art. 7º continha uma norma que podia ser considerada um reflexo de uma das relações sociais mais arraigadas (e arcaicas) da sociedade brasileira. Ao final de um artigo que previa, em detalhes, dezenas de direitos com o objetivo de garantir a igualdade, o bem-estar dos trabalhadores, a proteção contra o desemprego e os riscos do trabalho, dentre outros, o parágrafo único negava parte considerável desses direitos a uma das classes de trabalhadoras mais exploradas na história brasileira, as empregadas domésticas, às quais eram garantidos os direitos previstos em apenas nove dos 34 incisos do art. 7º⁶². Apenas 25 anos após a promulgação da Constituição, e a despeito de fortes objeções, essa situação foi alterada pela EC 72/2013.

Ao lado dos direitos individuais dos trabalhadores e trabalhadoras, previstos no art. 7º, os arts. 8º a 11 disciplinam aquilo que costuma ser chamado de direito coletivo do trabalho: a associação sindical, o direito de greve e a representação sindical⁶³.

O direito à associação sindical, previsto no art. 8º, está intimamente ligado à liberdade geral de associação, prevista pelo art. 5º, XVII a XXI⁶⁴. Também no âmbito dos direitos dos trabalhadores, os principais aspectos desse direito são expressos pelos conceitos de liberdade e autonomia. A *liberdade sindical*, da mesma forma que ocorre com a liberdade de associação em geral, tem duas dimensões: uma coletiva, que é a liberdade de criar sindicatos, e outra individual, que é a liberdade de a eles

60. Há algumas poucas exceções a esse raciocínio, como o direito ao seguro-desemprego (art. 7º, II), que não é pago pelo empregador, mas pelo Estado e, portanto, depende de uma política nesse sentido.

61. Ver o tópico 26.1.2.1.

62. É importante não perder a dimensão histórica de cada conquista. Não há dúvidas de que a garantia de ao menos alguns direitos trabalhistas às empregadas domésticas em 1988 foi um avanço, se compararmos com a situação dessas trabalhadoras no período anterior à promulgação da Constituição. Mas isso não invalida a afirmação feita no texto, segundo a qual a decisão por garantir apenas alguns direitos às empregadas domésticas foi reflexo de uma das relações sociais mais arraigadas e arcaicas da sociedade brasileira.

63. Isso não significa, contudo, que não haja direitos de caráter coletivo no art. 7º. Talvez o exemplo mais claro disso seja o direito à participação na gestão da empresa, previsto no art. 7º, XI.

64. Ver o tópico 9.9.

aderir ou não. Já a *autonomia sindical* consiste sobretudo na liberdade de funcionamento e atuação dos sindicatos. Esta última é plenamente garantida pelo art. 8º, I, que prevê que “a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical”. Já a liberdade sindical é plenamente garantida em seu aspecto individual, nos termos do art. 8º, V, segundo o qual “ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato”; mas a própria Constituição, embora a garanta, estabelece algumas limitações à liberdade sindical em seu sentido coletivo ou institucional, isto é, como liberdade de criar sindicatos, porque veda a criação de mais de uma organização sindical representativa de categoria profissional ou econômica na mesma base territorial (art. 8º, II), tendo, portanto, optado pela unicidade em detrimento da pluralidade sindical.

Dentre os direitos exercidos de forma coletiva, o direito de *greve*, previsto no art. 9º, é sem dúvida um dos mais relevantes. O direito de greve é estudado em detalhes pelo direito do trabalho e não é o caso aqui de fazer uma análise detida. Talvez o ponto mais controvertido no exercício desse direito seja o não pagamento dos dias não trabalhados durante a greve. O art. 7º da lei 7.783/1989 prevê que a participação em greve “suspende o contrato de trabalho, devendo as relações obrigacionais, durante o período, ser regidas pelo acordo, convenção, laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho”. Isso tem sido entendido como autorização para o não pagamento de salário nos dias não trabalhados. Embora não haja ainda lei que regulamente o exercício do direito de greve no serviço público⁶⁵, o STF tem entendido que a mesma regra vale também nesse setor⁶⁶.

Não há dúvidas de que o exercício do direito de greve sem qualquer ônus aos trabalhadores e trabalhadoras faria com que esse fosse um raro caso de direito absoluto. Em outras palavras, interpretar o direito de greve como uma autorização para não trabalhar, sem qualquer ônus salarial, até que todas as demandas sejam atendidas, poderia converter esse direito em um instrumento de coerção. Por essa razão, o art. 7º da lei 7.783/1989 estabelece a possibilidade de não pagamento de salários nos dias não trabalhados, da forma como ocorre em muitos países do mundo. É uma importante tarefa dos sindicatos criar e manter fundos de greve que sejam utilizados para pagar os trabalhadores durante o período em que não receberão seus salários. Ou seja, parte das contribuições pagas pelos trabalhadores em tempos de normalidade deverá compor um fundo a ser utilizado em momentos excepcionais, para garantir que trabalhadores e trabalhadoras não sejam privados de sua subsistência ao optar pelo legítimo exercício do direito de greve. Também é tarefa dos sindicatos negociar uma possível forma de compensação dos dias parados, para que os salários, então, sejam pagos posteriormente.

65. Atualmente, as regras para o exercício do direito de greve no serviço público são aquelas definidas pelo STF no julgamento dos MI 708 (2007), MI 670 (2007) e MI 712 (2007). Ver o tópico 18.5.

66. Ver RE 693456 (2016).

Embora essa regra geral possa fazer sentido, ela é insensível às diferenças de poder de negociação em distintas categorias. Dois exemplos podem ser ilustrativos. De um lado, trabalhadores e trabalhadoras nas empresas de transporte coletivo em grandes cidades (ônibus e metrô); de outro, professoras e professores, em todos os níveis de ensino. O não pagamento de salários nos dias não trabalhados atinge essa última categoria de forma muito mais intensa do que a primeira, porque greves nos serviços de transporte raramente duram mais do que um ou dois dias, dados os impactos que essas paralisações têm no cotidiano de grandes cidades. A disposição para a negociação por parte de empregadores e gestores públicos é grande nesses casos. Por outro lado, em um país que pouco valoriza a educação, o impacto de paralisações de professoras e professores é minimizado, quando não completamente ignorado. Não por outra razão, essas paralisações costumam durar semanas, às vezes meses, sem que haja real disposição dos gestores para o diálogo. A suspensão do pagamento de salários, nesse âmbito, é um obstáculo às vezes intransponível para o exercício do direito de greve. Daí a necessidade de regras distintas para cenários distintos.

A jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho estabeleceu critérios que procuram dar conta dessa exigência de regras flexíveis para lidar com greves de tipos e impactos distintos. Uma dessas regras baseia-se no conceito de *greve de longa duração*, sobretudo quando há indícios de que o empregador não está disposto a negociar, por saber que o desconto dos dias parados será suficiente para enfraquecer a greve e forçar os trabalhadores e trabalhadoras a voltar ao trabalho de qualquer forma⁶⁷.

Por fim, na esfera constitucional, uma das principais controvérsias sobre os direitos das trabalhadoras e dos trabalhadores é aquela relacionada à sua inclusão dentre as cláusulas pétreas, isto é, o núcleo imodificável da Constituição. Essa controvérsia será analisada oportunamente⁶⁸.

14.14 DIREITOS SOCIAIS NOS TRIBUNAIS

Nos tópicos anteriores, foi mencionada com frequência a existência de numerosas demandas judiciais no campo dos direitos sociais. Há um intenso debate acadêmico a respeito, que procura compreender qual deve ser o papel do Poder Judiciário na realização de direitos que dependem de uma ação estatal, especialmente de políticas públicas. Esse debate não se limita necessariamente aos direitos sociais, e pode envolver a realização de qualquer direito que dependa de uma ação estatal. Exemplo ilustrativo é o direito à segurança, já analisado anteriormente⁶⁹. A intervenção do Poder Judiciário tem sido demandada em especial no âmbito do direito à saúde.

67. No TST, ver, por exemplo, RO 18400-20.2010.5.17.0000 (2014) e RO 52731-74.2012.5.02.0000 (2015). Ver também, no STF, RE 693456 (2016).

68. Ver o tópico 29.3.3.

69. Ver capítulo 12.

Tribunais têm garantido acesso a remédios e tratamentos médicos a quem não tem acesso a eles nos hospitais públicos.

A literatura sobre os efeitos da litigância no âmbito dos direitos sociais é vasta, e as discordâncias são profundas. Analisar os detalhes desse debate ultrapassaria os objetivos deste livro. Ainda assim, é possível resumir os principais argumentos utilizados. Para tanto, será usado como exemplo a litigância na área da saúde, mais precisamente de concessão de medicamentos.

Como já foi mencionado, o Sistema Único de Saúde (sus) tem sido responsável por uma inegável melhora no serviço público de saúde no Brasil. Tampouco há dúvidas de que há ainda muitos problemas a serem enfrentados. Um ponto em que não há consenso é aquele sobre o papel que o Poder Judiciário deve ter na identificação e no enfrentamento desses problemas. Embora essa controvérsia não exista apenas no Brasil, algumas características da litigância que ocorre aqui, bem como algumas peculiaridades do direito processual brasileiro, podem tornar o debate ainda mais polarizado. As mais importantes dessas características são (1) a natureza individualista da litigância: cada demanda por medicamento e tratamento é em geral ajuizada por apenas um indivíduo; (2) o fato de que apenas o demandante em cada ação se beneficia diretamente da decisão (efeitos apenas *inter partes*), independentemente da existência de outras pessoas na mesma situação; e (3) a ausência de um sistema efetivo de precedentes, especialmente nos tribunais inferiores, que seja capaz de expandir os efeitos de uma decisão a todos os casos similares.

Devido principalmente a esses fatores, muitos têm argumentado, com razão, que as decisões judiciais no âmbito do direito à saúde realocam indevidamente bens escassos apenas para quem tem acesso à informação e recursos para levar suas demandas ao Judiciário; em decorrência disso, essas decisões interferem nas políticas públicas que são planejadas para serem realizadas de forma igualitária. Como a responsabilidade pelo sus é compartilhada entre União, estados, Distrito Federal e municípios, o Supremo Tribunal Federal tem entendido que as ações judiciais nesse âmbito podem ser ajuizadas em face de qualquer desses entes⁷⁰, o que tem tornado o processo de judicialização do direito à saúde no Brasil ainda mais irracional. De outro lado, uma parte da literatura jurídica sobre a questão argumenta que, mesmo que os fatores apresentados aqui estejam presentes (litigância individualizada, efeitos apenas *inter partes*, ausência de precedentes vinculantes), a litigância no âmbito da saúde pode ainda assim melhorar os resultados das políticas públicas de forma indireta, seja ao chamar a atenção para questões que ainda são negligenciadas pelos poderes políticos, seja ao exercer pressão para que estes sejam mais transparentes. Esses efeitos indiretos da judicialização, contudo, são muito difíceis, às vezes impossíveis, de serem demonstrados.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, a visão prevalecente sobre o papel do Poder Judiciário na realização de direitos sociais tem se alterado de

70. Ver RE 855178-RC (2015).

tempos em tempos. Nos primeiros dez anos, entendia-se com frequência que a implementação de políticas públicas para a realização de direitos sociais era uma questão exclusivamente política, que uma determinada concepção de separação de poderes afastava da apreciação do Poder Judiciário. Essa visão começou a se alterar especialmente na segunda metade dos anos 1990, quando a litigância em saúde aumentou e tribunais passaram a ser mais receptivos a essas demandas e a deferir pedidos de fornecimento de medicamentos não disponíveis nos programas oficiais. Como essa mudança teve início sobretudo nas instâncias inferiores do Judiciário, é possível supor que em boa medida ela tenha decorrido de um câmbio geracional. Diferentemente do que ocorria no fim dos anos 1980, na segunda metade dos anos 1990 muitos juízes e juízas de primeira instância haviam sido formados já com base na Constituição de 1988. A noção de que a realização de direitos fundamentais não é matéria exclusiva da política já era dominante. Nas décadas seguintes, a participação do Poder Judiciário cresceu rapidamente, o que levou muitos a argumentar que juízes e tribunais muitas vezes interferiam de forma inadequada na implementação de políticas públicas. A crítica à judicialização não era mais, portanto, baseada em uma ideia de separação de poderes, mas em questões de *expertise* e de efeitos das decisões, como foi mencionado. Essa crítica à judicialização levou a uma terceira fase na forma de participação do Poder Judiciário no controle da realização dos direitos sociais, no âmbito da qual juízes e tribunais passaram a levar mais a sério os argumentos de outras instituições e em especial os impactos muitas vezes regressivos de decisões judiciais individualistas. A partir dessa mudança, novas formas mais dialógicas de realização de direitos sociais têm sido discutidas. Ainda é cedo para saber o desfecho dessa tendência. No momento, ainda prevalece a postura judicial que aqui foi denominada de segunda fase, isto é, uma judicialização ampla, sem grandes preocupações com o impacto orçamentário das decisões judiciais⁷¹.

14.15 DIREITOS SOCIAIS E MÍNIMO EXISTENCIAL

No âmbito dos direitos sociais, é frequente a menção ao conceito de *mínimo existencial*. Em diversos contextos, recorre-se a essa ideia como um critério para avaliar a realização de direitos sociais em geral, especialmente no âmbito do Poder Judiciário, no qual o conceito de mínimo existencial deveria, segundo essa visão, funcionar como baliza para a justiciabilidade desses direitos. Apesar da sua ampla difusão, o conceito de mínimo existencial tem uma função mais limitada do que se costuma supor. O motivo é simples: não há qualquer razão para pressupor que o dever estatal de implementar políticas públicas que realizem direitos sociais deva se

71. É importante ressaltar que essa divisão em três fases é meramente didática. Em todos os momentos haverá exemplos de todos os tipos de postura judicial (mais ou menos deferente, mais ou menos dialógica, mais ou menos individualista).

limitar a garantir apenas um mínimo existencial. É justamente o oposto que se deve pressupor: o Estado tem o dever de realizar o máximo. Se é certo que a realização desse máximo esbarra em limitações orçamentárias, esse dever não desaparece por isso. Em outras palavras, sob determinadas condições orçamentárias desfavoráveis, a plena realização dos direitos sociais pode sofrer limitação, mas o dever de fazê-lo continua válido e eficaz.

Além disso, a própria Constituição contém vários exemplos de deveres estatais no âmbito dos direitos sociais que vão muito além de um mínimo existencial. Um mínimo existencial no âmbito da educação poderia ser definido como o domínio da leitura e da escrita e das quatro operações matemáticas básicas. Mas o dever que a Constituição impõe ao Estado vai muito além disso (art. 208, I a VII). O mesmo raciocínio vale para todos os outros direitos sociais. Talvez o único âmbito em que o mínimo existencial possa desempenhar algum papel é na prestação de assistência aos desamparados, àqueles e àquelas que, por inúmeras razões, ficaram à margem de um sistema de direitos sociais que deve prover muito mais do que o mínimo.

14.16 SUGESTÕES BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVICH, Victor & COURTIS, Christian. *Los Derechos Sociales como Derechos Exigibles*. Madri, Trotta, 2002.
- ALMEIDA, Eloísa Machado de; GUIMARÃES, Livia Gil; MARIN, Juliana Fabbron Marin & FERRARO, Luíza Pavan. *Agenda dos Direitos da Criança e do Adolescente no Supremo Tribunal Federal*. São Paulo, Instituto Alana, 2019.
- BUCCI, Maria Paula Dallari & DUARTE, Clarice Seixas (orgs.). *Judicialização da Saúde: A Visão do Poder Executivo*. São Paulo, Saraiva, 2017.
- CHEMIN, Beatris Francisca. *Lazer e Constituição: Uma Perspectiva do Tempo Livre na Vida do (Trabalhador) Brasileiro*. Curitiba, Juruá, 2002.
- FARIA, Adriana Ancona de & DIAS, Roberto Baptista. "Direito à Alimentação, Transferência de Renda e Progressividade: O Caso do Programa Bolsa Família no Brasil". *Revista Jurídica da Presidência*, vol. 18, n. 114, pp. 145-168, 2016.
- FÁVERO, Osmar (org.). *A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988*. 3. ed. Campinas, Autores Associados, 2005.
- FERNANDES, Edésio & ALFONSIN, Betânia (orgs.). *Direito à Moradia Adequada: O que é, para Quem Serve, Como Defender e Efetivar*. Belo Horizonte, Fórum, 2014.
- FERRAZ, Octavio L. M. & VIEIRA, Fabiola Sulpino. "Direito à Saúde, Recursos Escassos e Equidade: Os Riscos da Interpretação Judicial Dominante". *Dados*, vol. 52, n. 1, pp. 223-251, 2009.
- GONZAGA, Eugênia Augusta. *Direito das Pessoas com Deficiência: Garantia de Igualdade na Diversidade*. 3. ed. Rio de Janeiro, WVA, 2012.
- HADDAD, Sérgio & GRACIANO, Mariângela (orgs.). *A Educação entre os Direitos Humanos*. Campinas/São Paulo, Autores Associados/Ação Educativa, 2006.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. *Direitos Sociais: Teoria e Prática*. São Paulo, Método, 2006.
- MACHADO, Martha de Toledo. *A Proteção Constitucional de Crianças e Adolescentes e os Direitos Humanos*. Barueri, Manole, 2003.
- NAVES, Rubens & GAZONI, Carolina. *Direito ao Futuro: Desafios para a Efetivação dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes*. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.
- NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos Sociais: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais Enquanto Direitos Fundamentais*. Coimbra, Wolters Kluwer/Coimbra Editora, 2010.

- OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Judicialização de Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2019.
- PINTO, Élica Graziane. *Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação: Uma Perspectiva Constitucional*. Belo Horizonte, Fórum, 2015.
- QUEIROZ, Cristina. *Direitos Fundamentais Sociais: Funções, Âmbito, Conteúdo, Questões Interpretativas e Problemas de Justiciabilidade*. Coimbra, Coimbra Editora, 2006.
- RANCHORDÁS, Sofia. "Smart Mobility, Transport Poverty, and the Right to Inclusive Mobility". In: FINCK, Michèle; LAMPING, Matthias; MOSCON, Valentina & RICHTER, Heiko (orgs.). *Smart Urban Mobility: Law, Regulation, and Policy*. Berlin, Springer, 2020.
- RANIERI, Nina Beatriz Stocco & ALVES, Angela Limongi Alvarenga. *Direito à Educação e Direitos na Educação em Perspectiva Interdisciplinar*. São Paulo, Unesco/USP, 2018.
- ROLNIK, Raquel. "Desafios para a Implementação do Direito à Moradia no Brasil". In: MARTINS, César Augusto Ávila; MARTINS, Solismar Fraga & SILVA, Susana Maria Veleda da (orgs.). *Quintas Urbanas: Cidades e Possibilidades*. 2. ed. Porto Alegre, Furg, 2015, pp. 17-27.
- SANTOS, Flávia da Cruz. "Procurando o Lazer na Constituinte: Sua Inclusão Como Direito Social na Constituição de 1988". *Movimento* (ESEFID/UFGRS), vol. 20, n. 4, pp. 1305-1327, 2014.
- SCIOSCIOLI, Sebastián. *La Educación Básica como Derecho Fundamental: Implicancias y Alcances en el Contexto de un Estado Federal*. Buenos Aires, Eudeba, 2015.
- TORRES, Ricardo Lobo. *O Direito ao Mínimo Existencial*. Rio de Janeiro, Renovar, 2009.
- WANG, Daniel Wei L. "Right to Health Litigation in Brazil: The Problem and the Institutional Responses". *Human Rights Law Review*, vol. 15, n. 4, pp. 617-641, 2015.
- XIMENES, Salomão Barros. *Direito à Qualidade na Educação Básica: Teoria e Crítica*. São Paulo, Quartier Latin, 2014.
- _____: OLIVEIRA, Vanessa Elias de & SILVA, Mariana Pereira da. "Judicialização da Educação Infantil: Efeitos da Interação entre o Sistema de Justiça e a Administração Pública". *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 29, pp. 155-188, 2019.