

Implementação Progressiva dos Direitos Sociais

Progressive Realization of Social Rights

Elias da Silva Felix
Francisco Gledison Lima Araújo
Igor Francisco Barros Silva Dias

RESUMO

Este artigo analisa a implementação progressiva dos direitos sociais no Brasil, abordando sua gênese histórica, os desafios para sua efetivação e a importância do princípio da progressividade para garantir sua expansão contínua. Inicialmente, contextualiza o surgimento dos direitos sociais na transição do Estado liberal abstencionista para o Estado Social de Direito, destacando as transformações sociais impulsadas pela Revolução Industrial e a questão social do século XIX, além do reconhecimento constitucional desses direitos na Constituição Federal de 1988. Em seguida, discute as dificuldades práticas de implementação, com ênfase na aplicação da "reserva do possível" — nas dimensões fática e jurídica — e as limitações orçamentárias e legais enfrentadas pelo Estado, bem como o papel da judicialização e da atuação do Supremo Tribunal Federal na proteção do núcleo essencial dos direitos sociais. Por fim, aborda o princípio da progressividade como fundamento que orienta a ampliação gradual das prestações sociais e a vedação do retrocesso injustificado, assegurando a dignidade da pessoa humana. A pesquisa reforça que a efetivação dos direitos sociais é um processo dinâmico que demanda compromisso constante do Estado e da sociedade para a construção de um Estado Social de Direito genuinamente comprometido com a justiça social.

Palavras-chave: Direitos sociais. Desafios para efetivação. Princípio da progressividade.

ABSTRACT

This article analyzes the progressive implementation of social rights in Brazil, examining their historical origins, challenges to their enforcement, and the significance of the principle of progressivity in ensuring their continuous expansion. It initially contextualizes the emergence of social rights in the transition from a liberal, abstentionist state to a Social State of Law, highlighting the social transformations driven by the Industrial Revolution and the 19th-century social question, as well as the constitutional recognition of these rights in Brazil's 1988 Federal Constitution. The article then discusses practical implementation challenges, emphasizing the application of the "reserve of the possible" concept—both factual and legal aspects—and the budgetary and legal constraints faced by the state, along with the role of judicialization and the Federal Supreme Court in protecting the core of social rights. Finally, it addresses the principle of progressivity as a guiding foundation for the gradual extension of social benefits and the prohibition of unjustified retrogression, safeguarding human dignity. The study concludes that the realization of social rights is a dynamic process requiring continuous commitment from the state and society to build a genuinely socially just State of Law.

Keywords: Social Rights. Challenges to realization. Principle of Progressive Realization

1. Introdução

Os direitos sociais, com sua intrincada complexidade, emergem como alicerces essenciais do constitucionalismo contemporâneo, simbolizando de forma clara a evolução da ideia de justiça e dignidade humana. Ao contrário dos direitos de primeira dimensão — que

envolvem as liberdades civis e políticas e requerem uma postura de não intervenção por parte do Estado —, os direitos sociais demandam ação proativa do poder público. Eles se concretizam em serviços e garantias que buscam assegurar um mínimo existencial, acesso a bens e serviços essenciais, além de condições que favoreçam o pleno desenvolvimento da pessoa em sociedade. A realização desses direitos, no entanto, vai muito além da simples positivação legal, enfrentando uma série de desafios complexos que transpassam as esferas jurídica, econômica, política e social.

A transição do Estado liberal abstencionista para o Estado Social de Direito, impulsionada pelas profundas transformações socioeconômicas do século XIX — em especial, a Revolução Industrial e a subsequente "questão social" — representou um marco na teoria dos direitos. Essa mudança paradigmática resultou no reconhecimento da importância da intervenção ativa do poder público para reduzir as desigualdades e fomentar o bem-estar coletivo. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 solidificou essa visão, elevando os direitos sociais ao status de direitos fundamentais, um avanço significativo que reflete o compromisso com a construção de uma sociedade mais justa e solidária.

Entretanto, a concretização desses direitos é um processo contínuo e frequentemente desafiador. A ampla gama de direitos sociais — que inclui saúde, educação, moradia, trabalho, previdência, entre outros — impõe exigências orçamentárias substanciais e demanda a elaboração e a execução de políticas públicas complexas e intersetoriais. A reserva do possível, a burocracia estatal e as persistentes desigualdades sociais são apenas alguns dos obstáculos que dificultam sua plena implementação. Diante desse cenário, o princípio da progressividade se destaca como um guia essencial. Ele reconhece que a efetivação dos direitos sociais não ocorrerá de forma imediata, mas sim através de um avanço gradual e constante, implicando uma obrigação do Estado de ampliar o alcance e a qualidade das prestações, ao mesmo tempo em que proíbe retrocessos injustificáveis.

Este artigo se propõe a explorar a trajetória dos direitos sociais, desde suas raízes históricas e conceituais, passando pelas complexas dificuldades de sua implementação, até a compreensão aprofundada do princípio da progressividade como fundamento para sua realização. Para isso, será empregada uma ampla base doutrinária, que abrange pensadores como Norberto Bobbio, Hannah Arendt, José Afonso da Silva, Flávio Martins e Ingo Wolfgang Sarlet, complementada pela análise da legislação brasileira - com ênfase na Constituição Federal de 1988, dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, como o Pacto de San José da Costa Rica, e de decisões relevantes do Supremo Tribunal Federal. O intuito é proporcionar uma visão abrangente dos múltiplos fatores que impactam a

implementação dos direitos sociais e enfatizar a importância do princípio da progressividade para a construção de um Estado Social de Direito genuinamente comprometido com a dignidade e a justiça social.

2. Marco Teórico

2.1 O surgimento dos direitos sociais: da abstenção à Intervenção Estatal

A origem dos direitos sociais está profundamente conectada às mudanças socioeconômicas que se desenrolaram a partir do século XIX, especialmente com a Revolução Industrial e a ascensão da questão social. Enquanto o constitucionalismo liberal do século XVIII e início do XIX se concentrava na salvaguarda das liberdades individuais contra a intervenção arbitrária do Estado, a crescente pobreza, as condições de trabalho insalubres e a desigualdade em expansão fomentaram a exigência por uma nova classe de direitos.

Ingo Wolfgang Sarlet aponta que os primeiros indícios emergem na Europa durante a Idade Média. Nessa época, alguns registros legais, como a Magna Carta de 1215 na Inglaterra, juntamente com a doutrina do direito natural que começou a tomar forma no século XVI, estabelecem as bases para os direitos humanos (Sarlet, 2013).

Nesse sentido, Gilmar Ferreira Mendes lembra que os direitos sociais nascem enquanto desdobramento dos direitos fundamentais, apartando-se de uma inicial reivindicação filosófica de natureza ética para atentar-se às reais necessidades sociais, considerando o ser humano em suas diferentes nuances.

Os direitos fundamentais que, antes, buscavam proteger reivindicações comuns a todos os homens passaram a, igualmente, proteger seres humanos que se singularizam pela influência de certas situações específicas em que apanhados. Alguns indivíduos, por conta de certas peculiaridades, tornam-se merecedores de atenção especial, exigida pelo princípio do respeito à dignidade humana. Daí a consagração de direitos especiais aos enfermos, aos deficientes, às crianças, aos idosos... O homem não é mais visto em abstrato, mas na concretude das suas diversas maneiras de ser e de estar na sociedade. Essa tendência à especificação acarreta a multiplicação dos direitos. A especificação leva à necessidade de serem explicitados novos direitos, adequados às particularidades dos seres humanos na vida social. Incrementa-se o quantitativo dos bens tidos como merecedores de proteção (Mendes, 2011).

Norberto Bobbio, em sua obra "A Era dos Direitos" (1992), destaca a evolução das concepções de direitos, classificando-os em gerações. Os direitos sociais, para Bobbio,

representam a segunda geração, decorrentes da necessidade de se promover a igualdade material, indo além da mera igualdade formal garantida pelos direitos de liberdade. Trata-se de uma passagem do Estado abstencionista para o Estado Social de Direito, no qual o poder público assume a responsabilidade de intervir na ordem econômica e social para assegurar um mínimo existencial e promover o bem-estar coletivo incluindo por exemplo o direito de viver num ambiente não poluído.

Às primeiras, correspondem os direitos de liberdade, ou um não agir do Estado; aos segundos, os direitos sociais, ou uma ação positiva do Estado. Embora as exigências de direitos possam estar dispostas cronologicamente em diversas fases ou gerações, suas espécies são sempre — com relação aos poderes constituídos — apenas duas: ou impedir os malefícios de tais poderes ou obter seus benefícios. Nos direitos de terceira e de quarta geração, podem existir direitos tanto de uma quanto de outra espécie. (Bobbio, 1992)

Portanto, conforme o autor, os direitos humanos são historicamente construídos, emergindo de lutas por liberdades em contextos específicos. Desde liberdades civis até direitos sociais e ecológicos, estes direitos evoluem com as demandas sociais e os avanços tecnológicos, refletindo a necessidade de limitar poderes e garantir proteção. Novas gerações de direitos surgem conforme novas ameaças e necessidades emergem.

A efervescência de movimentos operários e sociais, a crítica às mazelas do capitalismo selvagem e a busca por justiça social foram catalisadores para a positivação desses direitos. A Constituição de Weimar (1919) é frequentemente citada como um marco nesse processo, ao incluir em seu texto disposições relativas ao direito ao trabalho, à previdência social e à educação. No contexto brasileiro, embora antecedentes possam ser encontrados nas Constituições de 1934 e 1946, foi com a Constituição Federal de 1988 que os direitos sociais ganharam estatura de direitos fundamentais, sendo-lhes dedicado um capítulo próprio (Capítulo II, do Título II). José Afonso da Silva, em seu "Curso de Direito Constitucional Positivo" (2005), enfatiza que a CF/88 elevou esses direitos ao patamar de cláusulas pétreas, dada sua essencialidade para a concretização da dignidade da pessoa humana.

A concepção desses direitos, no entanto, não se deu sem resistência. Hannah Arendt, embora não tratando diretamente da classificação de direitos em gerações, discute a condição humana e a importância da "vida ativa" na esfera pública. Seus insights sobre a necessidade de pertencer a uma comunidade política para ter direitos ressoam com a ideia de que a privação de direitos sociais básicos pode excluir o indivíduo da plena participação cívica e política. A garantia de condições dignas de vida torna-se, assim, um pressuposto para a efetivação de outros direitos.

A condição humana compreende algo mais que as condições nas quais a vida foi dada ao homem. Os homens são seres condicionados: tudo aquilo com o qual eles entram em contato torna-se imediatamente uma condição de sua existência. (Arendt, 2010)

Além da legislação nacional, acordos internacionais também reforçaram a relevância dos direitos sociais. O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), ratificado pelo Brasil, é um exemplo emblemático. Este pacto reconhece direitos essenciais como o trabalho, a segurança social, a saúde e a educação, estabelecendo deveres para os Estados Partes. O Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana sobre Direitos Humanos), embora com uma ênfase maior nos direitos civis e políticos, também aborda a interdependência e indivisibilidade dos direitos, sublinhando a necessidade da implementação gradual dos direitos econômicos, sociais e culturais. A adoção desses instrumentos evidencia um reconhecimento global da interconexão entre as diversas dimensões dos direitos humanos e a urgência de uma proteção integral do ser humano.

2.2 A implementação dos direitos sociais e suas dificuldades

A concretização dos direitos sociais, diferentemente dos direitos de liberdade que requerem uma postura de não intervenção do Estado, exige uma participação ativa por parte deste, manifestando-se através de políticas públicas, distribuição de recursos e oferta de serviços. Essa particularidade traz consigo desafios relevantes, que frequentemente culminam em uma "promessa não realizada" ou em uma execução aquém do esperado.

Uma das principais dificuldades reside na reserva do possível. Argumenta-se que a concretização de direitos como saúde, educação e moradia digna depende da disponibilidade de recursos orçamentários, o que, em contextos de escassez fiscal, limitaria a capacidade do Estado. Ingo Wolfgang Sarlet, em "A Eficácia dos Direitos Fundamentais" (2015), aborda essa questão, distinguindo a "reserva do possível fática" (limitações reais de recursos) da "reserva do possível jurídica" (limitações impostas pelo próprio ordenamento). Sarlet adverte, contudo, que a alegação de insuficiência de recursos não pode servir de pretexto para o descumprimento do mínimo existencial, que deve ser garantido em qualquer circunstância. A judicialização dos direitos sociais, onde indivíduos ou grupos buscam no Poder Judiciário a garantia de prestações estatais, é um reflexo direto dessa tensão.

Outra dificuldade reside na intricada teia das políticas públicas. A concretização dos direitos sociais exige a atuação de diversos protagonistas, abrangendo níveis distintos de governo (federal, estadual, municipal) e a imprescindível coordenação entre setores. Obstáculos

como a burocracia, a ausência de um planejamento estratégico, a corrupção e a descontinuidade administrativa se apresentam como desafios frequentes. Flávio Martins, em suas reflexões sobre direito constitucional, frequentemente ressalta que a efetividade das normas constitucionais, em especial as programáticas relacionadas aos direitos sociais, está intimamente ligada a uma vontade política genuína e à criação de leis infraconstitucionais que conferem materialidade a esses direitos.

A judicialização dos direitos sociais, embora represente uma via para a efetivação desses direitos, também apresenta desafios. O Poder Judiciário, em sua função típica, não é primariamente responsável pela formulação e execução de políticas públicas, o que pode gerar tensões com os Poderes Legislativo e Executivo, responsáveis pela alocação de recursos e definição de prioridades. O STF tem se posicionado em casos emblemáticos sobre o tema. Em diversas ocasiões, a Corte tem reafirmado a fundamentalidade dos direitos sociais e a possibilidade de intervenção judicial para sua garantia, especialmente quando se trata do mínimo existencial. Contudo, o Tribunal também tem demonstrado cautela para não invadir a esfera de discricionariedade dos demais Poderes, buscando soluções que preservem a separação de poderes. Casos envolvendo o fornecimento de medicamentos de alto custo ou a garantia de vagas em creches são exemplos de como a jurisprudência tenta equilibrar a proteção dos direitos com a autonomia dos outros Poderes.

Por fim, a desigualdade social persistente no Brasil agrava as dificuldades de implementação. A estratificação social e a concentração de renda dificultam que as políticas públicas alcancem os setores mais vulneráveis da população de forma equitativa, criando ciclos viciosos de privação de direitos e perpetuando a exclusão.

2.3 A progressividade na concretização dos direitos sociais

Frente aos desafios que cercam a plena e imediata implementação dos direitos sociais, o princípio da progressividade se destaca como um guia essencial. A progressividade admite que a concretização desses direitos não deve ser abrupta, mas sim se dar de maneira gradual e contínua, almejando a expansão constante de seu alcance e a melhoria da qualidade das suas ofertas.

A Constituição Federal de 1988, embora não mencione explicitamente o termo "progressividade" em todos os direitos sociais, implicitamente adota essa concepção ao estabelecer que a ordem social tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais no seu art. 193. Além disso, o art. 6º, ao listar os direitos sociais, não

estabelece um patamar máximo, o que sugere um horizonte de constante melhoria. O caráter programático de muitas normas constitucionais relativas a esses direitos também aponta para a necessidade de um desenvolvimento gradual.

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

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

A ideia de progressividade é expressamente contemplada em diversos instrumentos internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil. O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), em seu artigo 2º, estabelece que cada Estado Parte se compromete a adotar medidas, "até o máximo de seus recursos disponíveis", para conseguir progressivamente a plena realização dos direitos ali reconhecidos. Essa formulação consagra a progressividade como um compromisso dos Estados, sem, contudo, admitir o retrocesso.

2.4 Princípio do não retrocesso

O princípio da não regressão, frequentemente chamado de vedação do retrocesso social, é um elemento essencial da progressividade dos direitos sociais e um suporte fundamental do Estado Democrático de Direito. Ele estabelece que, uma vez alcançado um certo nível de proteção de um direito social — seja por meio de norma constitucional, legislação infraconstitucional ou por práticas sociais já consolidadas — esse nível não pode ser extinto ou reduzido sem uma justificativa que esteja em conformidade com a Constituição. Essa diretriz atua como uma salvaguarda contra a desarticulação de conquistas sociais e um mecanismo de proteção da dignidade da pessoa humana.

No Brasil, ainda que o princípio não esteja claramente delineado em um artigo específico da Constituição Federal de 1988, a maioria dos estudiosos do direito constitucional brasileiro reconhece amplamente sua presença e aplicabilidade. Sua fundamentação é fruto de uma interpretação sistemática dos valores e princípios constitucionais, como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), os objetivos fundamentais da República (art. 3º) e a própria natureza de direitos fundamentais atribuída aos direitos sociais (art. 6º e seguintes).

Um dos mais destacados defensores desse princípio é o constitucionalista Ingo Wolfgang Sarlet. Em sua obra "A Eficácia dos Direitos Fundamentais" (2015), Sarlet defende que a vedação do retrocesso social é uma consequência direta da própria fundamentalidade dos direitos sociais e do princípio da dignidade. Segundo ele, uma vez que o Estado cumpre sua

obrigação de efetivar um direito social, criando um benefício ou serviço, essa conquista se torna parte do patrimônio jurídico dos cidadãos, e o legislador não pode, em momento posterior, anulá-la ou reduzi-la de forma arbitrária. Sarlet destaca, no entanto, que a vedação do retrocesso não é absoluta, permitindo retrocessos excepcionais e justificados por razões imperiosas e proporcionais, desde que não atinjam o núcleo essencial do direito fundamental ou o mínimo existencial.

Outro renomado constitucionalista, José Afonso da Silva, em seu "Curso de Direito Constitucional Positivo" (2005), também toca implicitamente na questão ao discutir a eficácia das normas programáticas e a necessidade de concretização dos direitos sociais. Embora não utilize o termo "não regressão" de maneira explícita, sua análise sobre a força normativa da Constituição e o caráter vinculante dos direitos fundamentais está em consonância com a impossibilidade do legislador desmantelar direitos já estabelecidos.

Luís Roberto Barroso, em diversos escritos e em sua atuação como Ministro do Supremo Tribunal Federal, também reconhece a vedação do retrocesso social como um princípio implícito na ordem constitucional brasileira. Barroso enfatiza a dimensão "prestacional" dos direitos sociais, que, uma vez implementados, criam um "patamar civilizatório mínimo" que não pode ser reduzido sem uma justificativa plausível que respeite o postulado da proporcionalidade. Ele ressalta que a noção de retrocesso não se limita apenas a atos normativos, mas também inclui omissões estatais que resultem na desarticulação de políticas públicas essenciais.

Para Barcellos e Barroso, o princípio da proibição do retrocesso social é a impossibilidade de invalidação da revogação de normas que, regulamentando o princípio, concedam ou ampliem direitos fundamentais, sem que a revogação em questão seja acompanhada de uma política substitutiva equivalente.

Embora muitos direitos sociais apresentem um caráter programático, demandando uma implementação gradual, os constitucionalistas ressaltam a importância de evitar que o Estado desmonte as conquistas já alcançadas. Para Sarmento (2020), esse princípio atua como um "freio" contra a vontade política predominante que busca reduzir a proteção social vigente, servindo como uma garantia mínima de segurança jurídica e estabilidade para os cidadãos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem reiteradamente aplicado e consolidado o princípio da vedação do retrocesso social em suas decisões. Apesar de o debate sobre os limites e a extensão de sua aplicabilidade em situações de crise fiscal ser contínuo, a Corte tem reafirmado que o poder público não pode, sem razões constitucionalmente válidas e proporcionais, suprimir ou diminuir o escopo de direitos sociais já concretizados. Isso se

manifesta em casos que envolvem, por exemplo, reformas previdenciárias, modificações em benefícios assistenciais ou cortes orçamentários em áreas essenciais como saúde e educação. O STF busca um equilíbrio entre a discricionariedade política e orçamentária dos demais Poderes e a irredutibilidade do núcleo essencial dos direitos sociais, evitando que os direitos fundamentais se tornem meras "promessas vazias".

Em suma, a perspectiva dos constitucionalistas brasileiros é unânime em defender o princípio da não regressão como um mecanismo vital para a proteção dos direitos sociais. Ele funciona como uma barreira contra retrocessos arbitrários, assegurando que o progresso na efetivação desses direitos seja contínuo e que as conquistas sociais sejam preservadas, reafirmando o compromisso do Estado com a dignidade e o bem-estar de seus cidadãos.

2.5 Princípio da reserva do possível

O conceito da reserva do possível é um dos tópicos mais discutidos no direito constitucional brasileiro, especialmente no que se refere à implementação dos direitos sociais. Originou-se na jurisprudência do Tribunal Constitucional alemão e foi introduzido no Brasil, promovendo amplas discussões acerca dos limites da intervenção estatal na realização de direitos que exigem significativos investimentos e recursos públicos. Em sua essência, a reserva do possível postula que o Estado só pode ser compelido a fornecer aquilo que é razoavelmente viável, levando em conta a disponibilidade de recursos e as escolhas políticas e orçamentárias.

A doutrina constitucionalista brasileira, ao tratar da reserva do possível, busca equilibrar a exigência dos direitos fundamentais com as limitações fáticas e jurídicas que o Estado enfrenta. Há um entendimento comum de que a alegação da reserva do possível não pode ser utilizada como uma "carta branca" para a inação ou para o descumprimento de obrigações constitucionais.

Entre os autores que mais se dedicam ao tema, destaca-se Ingo Wolfgang Sarlet. Para Sarlet, a reserva do possível vai além da simples escassez de recursos financeiros. Ele identifica duas dimensões:

- Reserva do possível fática (ou real): Refere-se à ausência concreta e comprovada de recursos materiais e humanos para a realização de determinado direito ou política pública. A alegação de impossibilidade deve ser demonstrada de maneira cabal e objetiva pelo Estado.
- Reserva do possível jurídica: Relaciona-se às limitações impostas pela própria ordem jurídica, como a competência legislativa e a necessidade de autorização orçamentária.

Sarlet é claro ao afirmar que a reserva do possível não pode ser invocada para justificar o descumprimento do mínimo existencial. O mínimo existencial, que abrange as condições básicas para uma vida digna (como acesso à saúde, alimentação adequada e educação fundamental), constitui um núcleo irredutível dos direitos fundamentais e deve ser garantido independentemente da disponibilidade de recursos, sob pena de comprometer a dignidade da pessoa humana.

Na sua obra *Curso de Direito Constitucional* - 14^a Edição 2025, o autor aborda a polêmica sobre a exigibilidade dos direitos sociais como direitos subjetivos e sua relação com o controle jurisdicional das políticas públicas, destacando a "reserva do possível". Essa expressão refere-se à relevância econômica dos direitos sociais, especialmente na criação e distribuição de recursos essenciais para sua efetividade.

O ponto possivelmente mais polêmico em termos de exigibilidade dos direitos sociais como direitos subjetivos e fundamento para o controle jurisdicional de políticas públicas (ambas as situações, apesar de seus pontos de contato, não se confundem) diz respeito à assim chamada "reserva do possível", ou seja, com a dimensão economicamente relevante dos direitos sociais (embora já se reconheça que tal relevância econômica não é apenas dos direitos sociais) na condição de direitos a prestações estatais, de modo especial, naquilo que guardam relação com a destinação, criação e (re)distribuição de recursos materiais e humanos, com destaque para os aspectos econômicos, financeiros e tributários que dizem respeito à efetividade dos direitos sociais. (SARLET, 2025)

Luís Roberto Barroso também se destaca nesse debate. Em suas reflexões, ele enfatiza que o argumento da reserva do possível, embora válido em teoria, não pode ser usado como justificativa para a inércia do poder público. Barroso alerta contra a utilização retórica da tese para legitimar a omissão estatal, especialmente quando se trata da proteção de direitos que afetam a vida e a dignidade. Ele argumenta que, para que a alegação tenha validade, o Estado deve demonstrar a real impossibilidade de cumprimento, evidenciando a priorização de outras políticas públicas e a falta de recursos para atender à demanda específica. Além disso, Barroso ressalta que o Judiciário não deve intervir excessivamente na discricionariedade do Executivo, mas que a reserva do possível não é um escudo absoluto contra a intervenção judicial para garantir o mínimo existencial.

Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais

inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à 'reserva do possível. (BARROSO, 2010)

Embora José Afonso da Silva, em seu "Curso de Direito Constitucional Positivo", não aborde o termo "reserva do possível" com a mesma profundidade que Sarlet ou Barroso, sua visão sobre a eficácia das normas programáticas e o caráter mandatório dos direitos sociais fundamentais implicitamente limita a discricionariedade estatal. Para ele, as normas que asseguram direitos sociais, embora dependam da ação do legislador e do administrador, não podem ser simplesmente ignoradas sob a alegação de falta de recursos, uma vez que a Constituição impõe um dever de concretização.

2.6 A reserva do possível na jurisprudência do STF

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem se manifestado de forma recorrente sobre o assunto, buscando um equilíbrio entre a autonomia dos Poderes Executivo e Legislativo na gestão orçamentária e a obrigação de efetivar os direitos fundamentais. A Corte consolidou a compreensão de que a invocação da reserva do possível não pode se sobrepor ao núcleo essencial do mínimo existencial.

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRAS DE INFRAESTRUTURA DE MOBILIDADE URBANA. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL LOCAL. SÚMULA 280. SUPosta VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL. IMPROCEDÊNCIA. PRECEDENTES. 1. Eventual divergência em relação ao entendimento adotado pelo juízo a quo, no que se refere à determinação de realização de obras de infraestrutura de mobilidade urbana, demandaria o exame da legislação infraconstitucional local (Lei Municipal 2.022/1959, Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre e Lei Estadual 12.371/2005) o que inviabiliza o processamento do apelo extremo, em face da vedação contida na Súmula 280 do STF. 2. Inexistência, no caso, de violação ao princípio da reserva do possível, visto que não cabe sua invocação quando o Estado se omite na promoção de direitos constitucionalmente garantidos. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. Inaplicável a majoração de honorários, por se tratar de ação civil pública na origem. (STF - ARE: 1269451 RS 0219865-07.2016.8.21.0001, Relator.: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 15/09/2021, Segunda Turma, Data de Publicação: 23/09/2021)

Em diversas decisões, especialmente em casos que envolvem o direito à saúde (como fornecimento de medicamentos de alto custo e vagas em leitos de UTI) e à educação (como vagas em creches), o STF tem exigido que o Estado comprove, de maneira objetiva e

transparente, a real impossibilidade de cumprimento da prestação. Não é suficiente uma alegação genérica de insuficiência orçamentária. O Poder Público deve demonstrar que esgotou todas as alternativas de alocação de recursos e que a demanda pleiteada inviabilizaria outras políticas públicas igualmente essenciais.

A jurisprudência do STF, portanto, atua como um mecanismo de controle sobre a aplicação da reserva do possível, evitando que está se torne uma justificativa para a inação estatal. A Corte reforça o caráter vinculante dos direitos sociais e a responsabilidade do Estado em garantir um nível mínimo de dignidade para todos os cidadãos, mesmo diante de eventuais limitações financeiras.

Ainda conforme Alexandre de Moraes, em sua obra, diz que o Estado não pode olvidar de cumprir a determinação constitucional de promover os direitos fundamentais por incompetência ou a falta de gerenciamento de suas responsabilidades.

A cláusula da reserva do possível não poderá, contudo, ser arguida para evitar a aplicação do mínimo existencial em matéria de direitos fundamentais, pois conforme destacado pelo Supremo Tribunal Federal, “a cláusula da reserva do possível – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais. (MORAES, 2025)

Em resumo, a reserva do possível é compreendida pelos constitucionalistas brasileiros como um limite legítimo à exigibilidade das prestações estatais, mas que nunca pode ser utilizada para legitimar a omissão inconstitucional do poder público. Sua aplicação exige a comprovação efetiva da escassez de recursos e o respeito incondicional ao mínimo existencial e ao núcleo essencial dos direitos fundamentais.

3. Método

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, orientada pelo método dedutivo. A investigação desenvolve-se a partir da análise teórico dos direitos sociais, tomando como ponto de partida o marco constitucional brasileiro, articulado com a doutrina especializada e com documentos normativos nacionais e internacionais. Buscou-se compreender, inicialmente, a sua implementação, com especial atenção aos princípios da progressividade, da reserva do possível e da vedação do retrocesso, centrais para o debate contemporâneo sobre a sua efetividade.

O processo analítico consistiu na leitura crítica e sistemática do material selecionado

buscando identificar convergências, tensões e contribuições teóricas no tratamento dos direitos sociais. A partir dessa estrutura, foram construídos os eixos temáticos que norteiam o desenvolvimento do artigo: (I) o surgimento histórico dos direitos sociais, (II) os obstáculos à sua efetividade, (III) o papel da progressividade e da vedação do retrocesso como parâmetros interpretativos, e (IV) os limites e possibilidades impostos pela reserva do possível na jurisprudência. Essa organização permitiu integrar, de forma coerente, os fundamentos teóricos, normativos e jurisprudenciais essenciais ao debate sobre a implementação progressiva dos direitos sociais no Brasil.

Assim, o método empregado possibilita compreender os direitos sociais não apenas como enunciados normativos, mas como construções históricas e políticas inseridas em um contexto de disputas, escolhas e limitações estatais. A opção por uma abordagem qualitativa e analítica visa, portanto, oferecer uma interpretação aprofundada e crítica acerca do tema, contribuindo para o debate acadêmico e institucional sobre a efetividade do Estado Social de Direito no cenário brasileiro contemporâneo.

4. Considerações Finais

Os direitos sociais, frutos de uma evolução histórica marcada pela busca da justiça e da dignidade, representam um desafio permanente para o Estado Social de Direito. Seu surgimento assinalou a transição de um modelo de Estado abstencionista para um Estado interventor, incumbido de prover as condições materiais para a existência digna de seus cidadãos. A doutrina, a legislação nacional e internacional, e a jurisprudência, notadamente do STF, são uníssonas em reconhecer a fundamentalidade desses direitos.

No entanto, a implementação dos direitos sociais é um processo complexo, permeado por dificuldades como a escassez de recursos, a burocracia das políticas públicas e as profundas desigualdades sociais. A judicialização, embora uma via importante para a efetivação, exige cautela para não desequilibrar a separação de poderes. Nesse contexto, o princípio da progressividade surge como a diretriz essencial. Ele não apenas legitima a gradualidade na concretização dos direitos sociais, mas, sobretudo, impõe um dever constante de expansão e melhoria, vedando o retrocesso injustificado.

A efetivação plena dos direitos sociais é um projeto contínuo, que demanda um compromisso inabalável do Estado e da sociedade. A compreensão de sua gênese, dos obstáculos à sua concretização e do imperativo da progressividade é fundamental para construir um futuro em que a igualdade material e a dignidade humana sejam, de fato, uma realidade para todos.

Referências

- ARENDT, Hannah. **A Condição Humana.** Tradução de Roberto Raposo. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.
- BARCELLOS, Ana Paula de; BARROSO, Luís Roberto. **O Começo da História: A Nova Interpretação Constitucional e o Papel dos Princípios no Direito Brasileiro.** Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_25.pdf. Acesso em 10 de jul de 2025.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** São Paulo: Saraiva, 2010.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 8 jul. 2025.
- DA SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo.** 15 ed. São Paulo: Malheiros, 1998
<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1286281709>. Acesso em: 8 de jul 2025.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 6. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional - 41ª Edição 2025.** 41. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.36. ISBN 9786559777143. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559777143/>. Acesso em: 10 jul. 2025.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana sobre Direitos Humanos).** Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.americana.htm>. Acesso em: 8 jul. 2025.
- SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional - 14ª Edição 2025.** 14. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.583. ISBN 9788553626885. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626885/>. Acesso em: 10 jul. 2025.
- SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana, trajetória e metodologia.** Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.