

A efetividade dos direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988: desafios entre previsão normativa e concretização social

The effectiveness of fundamental rights under the 1988 Federal Constitution: challenges between normative recognition and social realization

La efectividad de los derechos fundamentales en la Constitución Federal de 1988: desafíos entre previsión normativa y concreción social

DOI: 10.5281/zenodo.22754735

Recebido: 11 set 2026

Aprovado: 14 set 2026

Jesus de Souza Cartaxo

Advogado, Doutor em Ciências da Saúde e professor do Curso de Direito, com atuação acadêmica voltada à interface entre Direito, direitos fundamentais e proteção jurídica de grupos vulneráveis.

E-mail: jcartaxoadv@gmail.com

Teresa Maria Siqueira Nascimento Arrais

Bacharela em Direito e licenciada em Letras – Língua Portuguesa, com experiência em educação, formação de professores, Educação de Jovens e Adultos, assessoria jurídica e gestão institucional.

E-mail: teresasiqueira.ts@gmail.com

Luciano Alves Daniel

Bacharel em Direito e especialista em Direito e Processo Penal, com formação jurídica voltada ao estudo das garantias fundamentais e do sistema de justiça.

E-mail: luciano.a.daniel.adv@gmail.com

Ingrid Costa Cardoso

Advogada, Mestre em Educação, especialista em Direito e Processo do Trabalho e em Direito Público, com atuação em Direito do Trabalho, compliance trabalhista, docência e gestão educacional.

E-mail: ingridcardosoadvg@gmail.com

Maria Conceição Santos Sales

Psicóloga, especialista em Psicologia Jurídica e Avaliação Psicológica, perita no sistema de justiça e profissional com experiência em Psicologia Jurídica, avaliação pericial e garantia de direitos.

E-mail: psisalesmaria@outlook.com

Sayron Rilley Carmo Bezerra

Bacharel em Direito, Mestre em Educação, pós-graduado em Direito Público e pós-graduando em Direito Penal e Criminologia, com interesse em políticas públicas, educação, currículo jurídico e direitos fundamentais.

E-mail: sayronrilleycarmobezerra@gmail.com

Eliane da Silva Ferreira Moura

Mestra em Educação Profissional e Tecnológica, graduada em Direito e História, com experiência na educação pública, gestão escolar e docência em História.

E-mail: elianedasilvaferreiramoura@gmail.com

José Marcondes Macedo Landim

Doutor em Ciências da Saúde, Mestre em Planejamento e Políticas Públicas, licenciado em Ciências Biológicas e Química, com experiência em gestão educacional, docência, avaliação institucional e políticas públicas.

E-mail: marcondeslandim@gmail.com

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu amplo catálogo de direitos fundamentais e conferiu centralidade à dignidade da pessoa humana, à cidadania e à construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Entretanto, a existência de normas constitucionais protetivas não assegura, por si só, sua fruição concreta por todos os indivíduos. Este estudo analisou os principais fatores que condicionam a efetividade dos direitos fundamentais no Brasil, com ênfase na distância entre previsão normativa e concretização social. Desenvolveu-se pesquisa bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa e caráter exploratório-descritivo, baseada na Constituição de 1988, em doutrina constitucional, dados oficiais sobre desigualdades sociais e precedentes selecionados do Supremo Tribunal Federal. A análise foi organizada em cinco eixos: força normativa e aplicabilidade; deveres estatais de proteção; direitos sociais e restrições orçamentárias; jurisdição constitucional; e desigualdades estruturais. Os resultados indicam que a efetividade depende da articulação entre normatividade constitucional, legislação adequada, políticas públicas, orçamento, capacidade administrativa, acesso à justiça e controle jurisdicional. Conclui-se que o desafio contemporâneo não reside na ausência de reconhecimento jurídico dos direitos fundamentais, mas na construção de mecanismos institucionais e sociais capazes de transformar promessas constitucionais em condições materiais de liberdade, igualdade e dignidade.

Palavras-chave: Direitos fundamentais. Constituição Federal de 1988. Efetividade. Dignidade da pessoa humana. Políticas públicas.

ABSTRACT

The 1988 Federal Constitution established a broad catalogue of fundamental rights and placed human dignity, citizenship, and the construction of a free, just, and solidary society at the center of the Brazilian constitutional order. However, the existence of protective constitutional rules does not, by itself, guarantee the concrete enjoyment of such rights by all individuals. This study analyzed the main factors that condition the effectiveness of fundamental rights in Brazil, focusing on the gap between normative recognition and social realization. A qualitative, exploratory, and descriptive bibliographic and documentary study was conducted using the 1988 Constitution, constitutional law scholarship, official data on social inequalities, and selected precedents of the Brazilian Federal Supreme Court. The analysis was organized into five axes: normative force and applicability; state duties of protection; social rights and budgetary constraints; constitutional adjudication; and structural inequalities. The findings indicate that effectiveness depends on the articulation of constitutional normativity, adequate legislation, public policies, budgeting, administrative capacity, access to justice, and judicial review. It is concluded that the contemporary challenge lies less in the legal recognition of fundamental rights than in building institutional and social mechanisms capable of transforming constitutional promises into material conditions of freedom, equality, and dignity.

Keywords: Fundamental rights. 1988 Federal Constitution. Effectiveness. Human dignity. Public policies.

RESUMEN

La Constitución Federal de 1988 estableció un amplio catálogo de derechos fundamentales y otorgó centralidad a la dignidad de la persona humana, a la ciudadanía y a la construcción de una sociedad libre, justa y solidaria. Sin embargo, la existencia de normas constitucionales protectoras no garantiza, por sí sola, su disfrute concreto por todas las personas. Este estudio analizó los principales factores que condicionan la efectividad de los derechos fundamentales en Brasil, con énfasis en la distancia entre previsión normativa y concreción social. Se desarrolló una investigación bibliográfica y documental, de enfoque cualitativo y carácter exploratorio-descriptivo, basada en la Constitución de 1988, doctrina constitucional, datos oficiales sobre desigualdades sociales y precedentes seleccionados del Supremo Tribunal Federal. El análisis se organizó en cinco ejes: fuerza normativa y aplicabilidad;

deberes estatales de protección; derechos sociales y restricciones presupuestarias; jurisdicción constitucional; y desigualdades estructurales. Los resultados indican que la efectividad depende de la articulación entre normatividad constitucional, legislación adecuada, políticas públicas, presupuesto, capacidad administrativa, acceso a la justicia y control jurisdiccional. Se concluye que el desafío contemporáneo no reside en la ausencia de reconocimiento jurídico, sino en transformar las promesas constitucionales en condiciones materiales de libertad, igualdad y dignidad.

Palabras clave: Derechos fundamentales. Constitución Federal de 1988. Efectividad. Dignidad humana. Políticas públicas.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representou uma inflexão no constitucionalismo brasileiro ao reconstruir a ordem democrática após um longo período autoritário e ao atribuir aos direitos fundamentais posição estruturante no desenho do Estado. A dignidade da pessoa humana e a cidadania foram elevadas a fundamentos da República, enquanto os objetivos constitucionais passaram a incluir a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a redução das desigualdades e a promoção do bem de todos. O texto constitucional não se limitou a proteger liberdades clássicas; incorporou direitos sociais, coletivos, políticos e mecanismos de tutela destinados a conferir densidade prática às escolhas constituintes (Brasil, 1988).

A amplitude desse catálogo, contudo, torna especialmente relevante distinguir reconhecimento jurídico e efetividade. Uma norma pode pertencer validamente ao sistema, produzir efeitos jurídicos e servir de parâmetro para controle de constitucionalidade sem que seu conteúdo esteja plenamente realizado na vida social. A experiência brasileira revela que a positivação de direitos convive com desigualdades econômicas, territoriais e institucionais que afetam o acesso a saúde, educação, moradia, segurança, justiça e outros bens constitucionalmente protegidos. A Síntese de Indicadores Sociais do IBGE, ao acompanhar condições de vida, distribuição de rendimentos, educação e desigualdades, demonstra que a efetivação de direitos humanos e sociais permanece marcada por diferenças entre grupos e territórios, ainda que indicadores específicos apresentem avanços (IBGE, 2025).

Essa distância entre norma e realidade não implica negar a força jurídica da Constituição. Ao contrário, a concepção contemporânea de constitucionalismo exige reconhecer que as disposições constitucionais vinculam os poderes públicos e orientam a interpretação de todo o ordenamento. Hesse (1991) sustenta que a Constituição possui força normativa e não pode ser reduzida a simples reflexo de relações políticas ou sociais. A Constituição jurídica interage com a realidade, condiciona comportamentos e estabelece tarefas, de modo que sua eficácia depende também da disposição institucional e social de concretizar seus comandos. Nesse sentido, a chamada vontade de Constituição constitui elemento relevante para transformar prescrição normativa em prática pública.

A Constituição de 1988 reforçou essa orientação ao determinar, no art. 5º, § 1º, que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. A regra afasta a ideia de que os direitos fundamentais seriam meras recomendações dirigidas ao legislador. Entretanto, aplicação imediata não significa uniformidade de estrutura normativa nem elimina a necessidade de regulamentação, organização administrativa ou prestação material em todos os casos. Direitos de defesa, direitos a prestações, direitos de participação e garantias institucionais demandam formas distintas de implementação, o que torna inadequada qualquer resposta simplista sobre a efetividade constitucional (Sarlet, 2018; Silva, 2012).

O problema assume especial complexidade nos direitos sociais. Saúde, educação, moradia, alimentação, previdência, assistência e outros direitos previstos no art. 6º exigem estruturas permanentes, financiamento e escolhas administrativas. Ao mesmo tempo, a dependência de recursos não autoriza o Estado a esvaziar obrigações constitucionais por meio de omissões ou justificativas genéricas de escassez. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal desenvolveu, em diferentes contextos, parâmetros relacionados ao mínimo existencial, à reserva do possível e ao controle judicial de políticas públicas, procurando compatibilizar proteção de direitos, separação dos poderes e responsabilidade orçamentária (Brasil, 2004; Brasil, 2015; Brasil, 2019).

Diante desse cenário, a questão que orienta este trabalho é a seguinte: quais fatores explicam a persistência de uma distância entre a ampla previsão constitucional dos direitos fundamentais e sua concretização social no Brasil, e quais mecanismos jurídicos e institucionais podem reduzir essa distância? O objetivo geral consiste em analisar os principais condicionantes da efetividade dos direitos fundamentais na ordem constitucional de 1988. Especificamente, busca-se discutir a relação entre eficácia jurídica e efetividade social, examinar o papel dos poderes públicos na concretização dos direitos, identificar os limites e possibilidades da jurisdição constitucional e refletir sobre o impacto das desigualdades estruturais na fruição concreta das garantias fundamentais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Direitos fundamentais e centralidade constitucional

Os direitos fundamentais ocupam posição central no Estado Democrático de Direito porque estabelecem limites ao exercício do poder e, simultaneamente, definem deveres de atuação estatal. A Constituição de 1988 distribui esses direitos por diferentes dispositivos, mas o Título II apresenta seu núcleo mais visível, abrangendo direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, nacionalidade, direitos políticos e partidos políticos. A abertura material do sistema é reforçada pelo art. 5º, § 2º, segundo o qual

os direitos expressos no texto não excluem outros decorrentes do regime, dos princípios constitucionais e dos tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte (Brasil, 1988).

Essa abertura impede uma leitura estritamente enumerativa. O sistema de direitos fundamentais deve ser compreendido a partir da dignidade da pessoa humana, da democracia, da igualdade e da liberdade, valores que irradiam efeitos sobre todo o ordenamento. Sarlet (2018) destaca que os direitos fundamentais possuem dimensão subjetiva, ao proteger posições jurídicas individuais e coletivas, e dimensão objetiva, ao expressar decisões valorativas que vinculam a atuação estatal. A segunda dimensão é decisiva para a efetividade porque transforma os direitos em parâmetros de organização institucional, legislação, interpretação e formulação de políticas públicas.

Canotilho (2003) ressalta que os direitos fundamentais integram a estrutura do Estado constitucional e não podem ser dissociados dos mecanismos de garantia da Constituição. Essa perspectiva permite compreender que a concretização não se resume à possibilidade de ajuizar ações. A proteção efetiva envolve desenho de instituições, prevenção de violações, procedimentos administrativos adequados, transparência, controle social e condições para o exercício das liberdades. A tutela jurisdicional é indispensável, mas atua dentro de uma rede maior de responsabilidades públicas e sociais.

A centralidade constitucional também se manifesta na vinculação direta dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. O legislador deve editar normas compatíveis com o conteúdo essencial dos direitos; a Administração deve organizar serviços e políticas de modo a torná-los acessíveis; e o Judiciário deve impedir violações, reparar lesões e controlar omissões constitucionalmente relevantes. Em relações privadas, a incidência dos direitos fundamentais exige ponderação conforme a natureza da relação, a autonomia das partes e o risco de assimetrias de poder, o que reforça a compreensão de que a Constituição orienta tanto a esfera pública quanto a ordem jurídica em sentido amplo (Barroso, 2024; Sarlet, 2018).

2.2 Eficácia, aplicabilidade e efetividade das normas constitucionais

No plano analítico, eficácia jurídica, aplicabilidade e efetividade são conceitos relacionados, porém não idênticos. A eficácia diz respeito à aptidão da norma para produzir efeitos jurídicos; a aplicabilidade refere-se às condições em que esses efeitos podem incidir; e a efetividade concentra-se na realização concreta do comando normativo na vida institucional e social. Essa distinção é particularmente útil no direito constitucional brasileiro, pois impede que a existência formal de uma norma seja confundida com a transformação da realidade que ela pretende orientar (Silva, 2012).

A clássica classificação de José Afonso da Silva distingue normas de eficácia plena, contida e limitada. Embora a terminologia seja objeto de reelaborações doutrinárias, ela permanece relevante para

demonstrar que normas constitucionais apresentam diferentes graus de densidade e dependência de integração legislativa. Isso não significa que normas de eficácia limitada sejam juridicamente vazias. Mesmo quando dependem de desenvolvimento normativo, elas vinculam o legislador, impedem medidas incompatíveis com sua finalidade e fornecem parâmetros para interpretação e controle de omissões (Silva, 2012).

O art. 5º, § 1º, deve ser lido como mandado de maximização da eficácia dos direitos fundamentais. Para Sarlet (2018), a aplicação imediata cria uma presunção favorável à maior efetividade possível, exigindo dos órgãos públicos justificação reforçada quando a realização do direito depender de mediações adicionais. A consequência prática é relevante: a ausência de lei regulamentadora não pode ser utilizada automaticamente para neutralizar direitos, especialmente quando o próprio sistema oferece técnicas de integração, instrumentos processuais ou conteúdo normativo suficiente para proteção de posições essenciais.

A discussão sobre efetividade também envolve a relação entre texto constitucional e realidade. Hesse (1991) rejeita tanto a ideia de uma Constituição onipotente quanto a concepção de que ela seria mero reflexo dos fatores reais de poder. Sua força normativa depende da capacidade de incorporar condições históricas e, ao mesmo tempo, orientar comportamentos. Essa formulação é particularmente importante em países marcados por desigualdades persistentes: a Constituição não transforma a realidade por declaração, mas oferece critérios jurídicos para orientar instituições, distribuir responsabilidades e avaliar criticamente a ação ou omissão estatal.

Em sentido complementar, Neves (2011) chama atenção para o risco de constitucionalização simbólica, situação em que textos normativos de elevado conteúdo valorativo podem desempenhar forte função político-simbólica sem produzir correspondência suficiente nas estruturas sociais e institucionais. A categoria não autoriza concluir que a Constituição brasileira seja destituída de normatividade; ela funciona como advertência metodológica para analisar situações em que a expansão discursiva dos direitos não é acompanhada por capacidade administrativa, distribuição de recursos, fiscalização ou transformação de práticas que reproduzem exclusões.

2.3 Força normativa, princípios e interpretação constitucional

A teoria dos direitos fundamentais também contribui para compreender conflitos entre posições constitucionalmente protegidas. Alexy (2024) formula a distinção entre regras e princípios e concebe princípios como mandados de otimização, realizáveis em diferentes graus segundo possibilidades jurídicas e fáticas. Essa estrutura ajuda a explicar por que muitos casos constitucionais não são solucionados por

simples subsunção: liberdade de expressão, privacidade, igualdade, segurança, saúde e autonomia podem entrar em tensão, exigindo argumentação que considere adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

A ponderação, entretanto, não deve ser tratada como autorização para decisões intuitivas. Em um Estado de Direito, a restrição de um direito fundamental precisa possuir fundamento constitucionalmente legítimo, ser adequada ao fim pretendido e evitar sacrifícios desnecessários. Além disso, a proteção do núcleo essencial e o dever de coerência decisória funcionam como limites à discricionariedade interpretativa. A fundamentação pública das decisões é parte da própria efetividade, pois direitos protegidos de modo imprevisível ou seletivo deixam de cumprir plenamente sua função de assegurar liberdade e igualdade.

A força normativa dos direitos também exige interpretação conforme a unidade da Constituição. Direitos individuais e sociais não constituem blocos antagônicos. Liberdades clássicas demandam estruturas públicas de proteção, tribunais, segurança, registros, fiscalização e recursos materiais, enquanto direitos sociais criam condições para que liberdade e participação sejam exercidas de forma substancial. Holmes e Sunstein (1999) demonstram que direitos juridicamente protegidos possuem custos, inclusive aqueles tradicionalmente descritos como negativos, o que desloca o debate de uma oposição simplista entre direitos caros e direitos sem custos para uma discussão sobre prioridades, financiamento e desenho institucional.

Nesse contexto, efetividade constitucional pressupõe escolhas públicas justificáveis e compatíveis com o sistema de direitos. O orçamento não é dimensão externa ao direito constitucional; ele traduz prioridades e condiciona a capacidade do Estado de prevenir violações, manter serviços e responder a demandas. Por isso, a avaliação da concretização deve examinar não apenas decisões judiciais isoladas, mas a qualidade do planejamento, a continuidade das políticas, a distribuição territorial dos serviços e a proteção de grupos expostos a barreiras históricas ou institucionais.

2.4 Direitos sociais, mínimo existencial e reserva do possível

Os direitos sociais evidenciam de modo mais visível a relação entre normatividade e capacidade estatal. O art. 6º da Constituição reconhece direitos à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Em diversos capítulos, o texto detalha deveres públicos, competências federativas e mecanismos de financiamento. A densidade normativa desses dispositivos impede tratá-los como simples

programas políticos disponíveis ao legislador; ao mesmo tempo, a concretização envolve decisões distributivas e estruturas administrativas complexas (Brasil, 1988).

A categoria do mínimo existencial procura identificar prestações indispensáveis à preservação de condições materiais compatíveis com a dignidade humana. No julgamento da ADPF 45, o Supremo Tribunal Federal afirmou que a reserva do possível não pode ser manipulada para frustrar obrigações constitucionais, especialmente quando estiver em risco um núcleo mínimo de existência digna. A decisão reconheceu a relevância das limitações financeiras, mas condicionou sua invocação a justificativa objetiva, rejeitando a ideia de que a simples referência ao orçamento seja suficiente para afastar direitos constitucionalmente exigíveis (Brasil, 2004).

Esse raciocínio foi aprofundado em precedentes setoriais. No Tema 220 da repercussão geral, referente ao RE 592.581, o STF reconheceu a possibilidade de o Judiciário impor medidas emergenciais em estabelecimentos prisionais para assegurar dignidade e integridade física e moral dos detentos, afastando a utilização genérica da reserva do possível e da separação dos poderes como obstáculos absolutos (Brasil, 2015). O caso demonstra que a proteção de direitos pode exigir prestações materiais mesmo em áreas tradicionalmente submetidas à gestão administrativa.

No direito à saúde, o Tema 793, relacionado ao RE 855.178, reafirmou a responsabilidade solidária dos entes federativos nas demandas prestacionais, ao mesmo tempo em que reconheceu a necessidade de direcionar o cumprimento conforme as regras de descentralização e repartição de competências do Sistema Único de Saúde (Brasil, 2019). O precedente ilustra a tentativa de conciliar exigibilidade individual, organização federativa e racionalidade administrativa. A efetividade, nesse campo, depende tanto de respostas judiciais para casos urgentes quanto da capacidade de políticas públicas universais reduzirem a necessidade de litigância.

Na educação infantil, o Tema 548, julgado no RE 1.008.166, estabeleceu que a educação básica em suas diferentes fases constitui direito fundamental assegurado por normas de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata, admitindo a exigibilidade individual da oferta de creche e pré-escola (Brasil, 2022). O precedente reforça que a formulação constitucional de deveres objetivos pode gerar pretensões concretas quando a omissão administrativa impede acesso a prestações essenciais. Ao mesmo tempo, decisões dessa natureza exigem planejamento para que a tutela de casos individuais seja convertida em expansão estrutural do serviço.

2.5 Dimensão objetiva, igualdade material e proteção multinível

A efetividade dos direitos fundamentais não depende apenas de abstenções estatais. A dimensão objetiva impõe deveres de proteção contra ameaças provenientes do próprio Estado, de agentes privados ou de estruturas sociais que produzam discriminação e exclusão. Esses deveres podem envolver legislação protetiva, fiscalização, prevenção, investigação, desenho de procedimentos, garantia de acesso a serviços e atuação regulatória. A omissão estatal, portanto, pode ser constitucionalmente relevante quando deixa indivíduos ou grupos expostos a riscos incompatíveis com o nível de proteção exigido pela Constituição (Sarlet, 2018).

A igualdade oferece exemplo claro dessa mudança de perspectiva. A proibição de discriminação permanece essencial, mas a efetividade do princípio exige examinar condições concretas que impedem o acesso equitativo a oportunidades e serviços. Igualdade formal e igualdade material não são alternativas excludentes; a primeira impede diferenciações arbitrárias e a segunda permite enfrentar desvantagens historicamente consolidadas mediante políticas justificadas e proporcionais. A realização constitucional da igualdade, assim, relaciona-se diretamente à capacidade do Estado de reconhecer barreiras e adotar medidas capazes de reduzi-las.

O sistema brasileiro também se conecta a uma proteção multinível de direitos humanos. O art. 5º, § 2º, abre a ordem constitucional aos direitos previstos em tratados internacionais, enquanto o § 3º estabelece procedimento específico para que tratados de direitos humanos aprovados por quórum qualificado adquiram equivalência às emendas constitucionais. A integração entre Constituição e direito internacional amplia parâmetros de proteção e exige diálogo entre jurisdições, sem eliminar as particularidades do sistema constitucional interno (Brasil, 1988; Piovesan, 2022).

A perspectiva multinível é especialmente relevante porque a efetividade não se esgota no reconhecimento abstrato do titular. Ela envolve remédios acessíveis, investigação adequada, proteção contra retrocessos arbitrários e instituições capazes de responder a violações. Bobbio (2004) observou que o problema contemporâneo dos direitos se desloca progressivamente da fundamentação para a proteção. No caso brasileiro, esse deslocamento é evidente: o catálogo constitucional é extenso, de modo que o desafio principal consiste em fazer com que a proteção alcance grupos e territórios de maneira menos desigual.

3. METODOLOGIA

Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa, com finalidade exploratório-descritiva. A opção metodológica decorre do objetivo de examinar a efetividade dos direitos

fundamentais a partir da articulação entre teoria constitucional, texto normativo, jurisprudência e evidências oficiais sobre condições sociais. O estudo não pretende mensurar causalmente o impacto de políticas específicas, mas identificar categorias analíticas capazes de explicar a distância entre reconhecimento jurídico e concretização social.

O corpus documental compreendeu a Constituição Federal de 1988 em sua redação vigente, dispositivos normativos relacionados à proteção de direitos humanos, precedentes selecionados do Supremo Tribunal Federal e a Síntese de Indicadores Sociais 2025 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Entre os precedentes, foram priorizadas decisões paradigmáticas sobre mínimo existencial, reserva do possível, proteção de pessoas privadas de liberdade, direito à saúde e educação infantil, por evidenciarem diferentes formas de relação entre exigibilidade judicial, políticas públicas e capacidade administrativa (Brasil, 2004; Brasil, 2015; Brasil, 2019; Brasil, 2022; IBGE, 2025).

Na pesquisa bibliográfica, foram selecionadas obras de referência sobre teoria dos direitos fundamentais, eficácia das normas constitucionais, força normativa da Constituição, constitucionalização simbólica, direitos humanos e custos dos direitos. A seleção foi intencional, guiada por pertinência temática, reconhecimento acadêmico e capacidade explicativa das categorias empregadas. O material foi submetido a leitura analítica e comparativa, com identificação de convergências, tensões e implicações para o contexto constitucional brasileiro.

A análise foi organizada em cinco eixos: a) força normativa, eficácia e aplicabilidade; b) direitos fundamentais como deveres de proteção e organização; c) direitos sociais, financiamento e limites materiais; d) jurisdição constitucional e controle de omissões; e) desigualdades estruturais e acesso efetivo a bens e instituições. Por utilizar exclusivamente documentos públicos e literatura científica, sem participação direta de seres humanos nem tratamento de dados pessoais individualizados, o estudo não demandou submissão a comitê de ética.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 *Da força normativa à realização material dos direitos*

A análise do material evidencia que o primeiro requisito da efetividade é a compreensão dos direitos fundamentais como normas vinculantes. A Constituição de 1988 contém comandos de aplicação imediata e estabelece direitos que funcionam como parâmetros para todos os poderes. A distinção entre eficácia e efetividade mostra, contudo, que a força jurídica é condição necessária, mas insuficiente. Uma norma pode invalidar atos incompatíveis e, simultaneamente, permanecer parcialmente não realizada por falta de estrutura, regulamentação, orçamento ou acesso institucional (Silva, 2012; Sarlet, 2018).

Nesse ponto, a teoria de Hesse (1991) oferece chave interpretativa importante: a normatividade constitucional precisa ser sustentada por práticas institucionais comprometidas com o texto. A efetividade depende tanto do caráter jurídico da Constituição quanto de sua incorporação às decisões legislativas, administrativas e judiciais. A distância entre Constituição e realidade torna-se maior quando órgãos públicos tratam direitos como objetivos secundários, descontinuum políticas sem avaliação de impacto ou naturalizam violações recorrentes como problemas meramente administrativos.

A contribuição de Neves (2011) reforça a necessidade de distinguir expansão normativa e transformação social. A existência de um catálogo amplo pode fortalecer expectativas legítimas, mobilização social e controle do poder, mas também pode produzir frustração quando a linguagem constitucional não encontra correspondência em instituições capazes de implementá-la. Por isso, a efetividade deve ser avaliada pela combinação entre normas, procedimentos, recursos e resultados, e não apenas pela quantidade de direitos formalmente reconhecidos.

A dimensão objetiva dos direitos modifica o foco da análise. Não basta perguntar se um indivíduo pode invocar determinado dispositivo perante um tribunal; é necessário verificar se o Estado organizou estruturas preventivas e prestacionais compatíveis com o dever de proteção. Essa perspectiva valoriza políticas universais, regulação, fiscalização, formação de agentes públicos e mecanismos de participação. Em termos constitucionais, a melhor concretização é aquela capaz de reduzir violações antes que se convertam em litígios individuais.

4.2 Desigualdades estruturais e acesso material aos direitos

O segundo resultado relevante diz respeito às desigualdades estruturais. A universalidade jurídica dos direitos não elimina diferenças de renda, território, gênero, raça, idade, deficiência ou inserção no mercado de trabalho que condicionam a capacidade real de acessar bens e instituições. A Síntese de Indicadores Sociais 2025 registra a permanência de desigualdades no mercado de trabalho, nos rendimentos e na educação, destacando grupos expostos a situações de maior vulnerabilidade. Esses dados são importantes porque demonstram que a igualdade constitucional precisa ser analisada também a partir de condições concretas de fruição dos direitos (IBGE, 2025).

A desigualdade transforma direitos formalmente idênticos em experiências materialmente distintas. O acesso à educação pode depender da oferta territorial de vagas, transporte e condições familiares; o direito à saúde é influenciado por disponibilidade de serviços, profissionais e tecnologias; o acesso à justiça envolve informação, assistência jurídica, custos indiretos e tempo de tramitação. Por isso, a efetividade

demanda abordagem intersetorial e territorial, capaz de reconhecer que barreiras sociais podem neutralizar direitos mesmo quando não existe proibição jurídica explícita.

Essa constatação reforça a relevância da igualdade material. Políticas diferenciadas não constituem necessariamente privilégios; podem ser instrumentos para aproximar indivíduos de patamares mínimos de autonomia e participação. A Constituição contém fundamentos para ações dirigidas à redução de desigualdades e à proteção de grupos vulneráveis, desde que os critérios sejam juridicamente justificáveis, proporcionais e submetidos a controle. A efetividade, portanto, envolve combinar universalidade de direitos com estratégias capazes de enfrentar obstáculos específicos.

O problema da desigualdade também afeta a capacidade de reivindicação. Grupos com maior informação e recursos econômicos conseguem acessar instituições, produzir provas, contratar representação jurídica e acompanhar processos com mais facilidade. Isso significa que a judicialização, embora indispensável como mecanismo de correção de violações, pode reproduzir assimetrias se não vier acompanhada de Defensoria Pública estruturada, procedimentos acessíveis, transparência e políticas capazes de alcançar pessoas que não chegam ao Judiciário.

Quadro 1. Síntese dos principais condicionantes da efetividade dos direitos fundamentais

Eixo analítico	Base constitucional predominante	Desafio recorrente	Vetor de concretização
Força normativa e aplicabilidade	Art. 5º, § 1º; supremacia constitucional	Redução do direito a promessa abstrata	Aplicação direta, legislação integradora e controle de omissões
Direitos sociais e orçamento	Arts. 6º, 196, 205 e correlatos	Escassez, prioridades e desigualdade territorial	Planejamento, financiamento, mínimo existencial e avaliação de políticas
Deveres de proteção	Dignidade, igualdade e dimensão objetiva	Proteção insuficiente e falhas regulatórias	Prevenção, fiscalização, regulação e serviços acessíveis
Jurisdição constitucional	Acesso à justiça e controle de constitucionalidade	Omissões graves e risco de decisões fragmentadas	Tutela proporcional, fundamentação e soluções estruturais
Desigualdades sociais	Arts. 1º e 3º; igualdade material	Barreiras econômicas, sociais e territoriais	Políticas universais com estratégias focalizadas e participação social

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Brasil (1988), Sarlet (2018), Silva (2012) e jurisprudência do STF.

4.3 Coordenação legislativa, administrativa e federativa

O terceiro eixo mostra que a concretização exige coordenação entre Legislativo e Executivo. Muitos direitos dependem de leis que definam procedimentos, critérios e garantias, enquanto sua implementação cotidiana ocorre por meio de políticas, serviços e decisões administrativas. A omissão legislativa pode impedir ou dificultar o exercício de direitos, mas a mera edição de lei também não assegura resultado quando faltam regulamentação operacional, financiamento, pessoal, sistemas de informação ou mecanismos de controle.

No campo administrativo, continuidade e planejamento são elementos centrais. Direitos fundamentais não se compatibilizam com políticas estruturais tratadas apenas como programas ocasionais,

sujeitos a interrupções sem justificativa. Orçamento, metas, indicadores, transparência e avaliação devem ser compreendidos como instrumentos de concretização constitucional. A qualidade do gasto importa tanto quanto sua existência: recursos formalmente destinados a uma política podem produzir baixa efetividade se houver desenho inadequado, fragmentação federativa ou dificuldade de acesso dos destinatários.

A federação brasileira adiciona outra camada de complexidade. Competências comuns e concorrentes exigem cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O Tema 793 do STF, ao tratar da saúde, evidencia esse desafio: a Corte reconheceu responsabilidade solidária perante o titular do direito, mas determinou que o cumprimento observe as regras de repartição de competências e permita ressarcimento entre os entes (Brasil, 2019). Essa solução procura evitar que conflitos federativos sejam transferidos ao indivíduo, sem ignorar a necessidade de organização sistêmica.

Desse modo, a efetividade depende de governança pública. A Constituição define fins e deveres, mas a concretização requer arranjos que conectem planejamento, orçamento, execução, monitoramento e responsabilização. Uma política pública constitucionalmente adequada deve ser capaz de justificar prioridades, demonstrar critérios de distribuição e criar canais de revisão. A ausência desses elementos amplia tanto o risco de violações quanto a pressão sobre o Judiciário.

4.4 Jurisdição constitucional, controle de omissões e judicialização

O quarto eixo refere-se à jurisdição constitucional. O Judiciário exerce função decisiva na proteção de direitos quando há ação estatal abusiva, omissão inconstitucional ou falha grave de políticas públicas. A jurisprudência examinada demonstra que a separação dos poderes não funciona como barreira absoluta ao controle judicial. No RE 592.581, por exemplo, o STF reconheceu a possibilidade de determinar medidas materiais em presídios diante da violação de direitos fundamentais, afirmando que a reserva do possível não pode legitimar condições incompatíveis com a dignidade humana (Brasil, 2015).

A mesma lógica aparece em direitos prestacionais. O RE 1.008.166 reconheceu a exigibilidade do acesso à educação infantil, enquanto o RE 855.178 reafirmou responsabilidades estatais na assistência à saúde (Brasil, 2019; Brasil, 2022). Esses precedentes mostram que a aplicação imediata dos direitos pode gerar obrigações concretas, especialmente quando o texto constitucional define dever estatal específico e a omissão compromete necessidades fundamentais.

Entretanto, a judicialização possui limites institucionais. Decisões formuladas sem compreensão adequada de fluxos administrativos, evidências técnicas e impactos distributivos podem produzir efeitos assimétricos ou deslocar recursos de políticas coletivas. O desafio não é escolher entre deferência total e intervenção ilimitada, mas desenvolver padrões de controle capazes de verificar omissões, exigir

justificativas, proteger núcleos essenciais e favorecer soluções estruturais quando a violação possui caráter sistêmico.

A fundamentação torna-se, portanto, requisito substantivo. A invocação genérica de separação dos poderes não basta para afastar a tutela de um direito, assim como a simples referência à dignidade não basta para justificar qualquer comando judicial. Uma jurisdição constitucional comprometida com a efetividade deve identificar a base normativa, a intensidade da violação, as alternativas disponíveis e o grau de intervenção necessário. Essa metodologia aumenta a legitimidade das decisões e reduz o risco de transformar proteção de direitos em voluntarismo.

4.5 Direitos, orçamento e prioridades públicas

O quinto eixo concentra-se na relação entre direitos, recursos e prioridades públicas. Holmes e Sunstein (1999) demonstram que todo direito efetivamente protegido depende de estruturas financiadas pelo Estado. Tribunais, polícia, registros, fiscalização, escolas, hospitais, sistemas previdenciários e órgãos de controle exigem recursos. Essa constatação retira força da oposição simplista segundo a qual apenas direitos sociais teriam custos e permite formular a pergunta constitucionalmente adequada: como distribuir recursos de modo compatível com as prioridades definidas pela Constituição?

A reserva do possível pode ser juridicamente relevante quando a impossibilidade material é demonstrada de forma concreta, mas não deve operar como cláusula retórica de exoneração. A ADPF 45 formulou importante advertência ao reconhecer que limitações financeiras precisam ser avaliadas em conjunto com a razoabilidade da pretensão e com a proteção do mínimo existencial (Brasil, 2004). Isso exige transparência orçamentária, demonstração de prioridades e exame da existência de alternativas menos restritivas aos direitos.

A análise sugere que decisões orçamentárias também devem ser avaliadas sob a ótica da proibição de proteção insuficiente. Cortes ou omissões que atingem o núcleo de serviços essenciais, sem justificativa adequada e sem medidas compensatórias, podem comprometer o conteúdo material de direitos. Por outro lado, a Constituição não elimina escolhas políticas legítimas nem autoriza substituir integralmente gestores por juízes. O controle deve concentrar-se em compatibilidade constitucional, racionalidade, transparência e proteção de patamares mínimos.

Em síntese, os cinco eixos convergem para uma ideia: a efetividade é um processo institucional, e não um evento produzido por uma única decisão. Normas, orçamento, políticas, gestão, participação social e jurisdição precisam operar de forma coordenada. Quanto maior a fragmentação entre essas dimensões,

maior a possibilidade de a Constituição manter elevada força simbólica e jurídica, porém baixa capacidade de transformação concreta em determinados setores.

5. CONCLUSÃO

A análise demonstrou que a Constituição Federal de 1988 oferece base normativa robusta para a proteção dos direitos fundamentais. A aplicação imediata prevista no art. 5º, § 1º, a centralidade da dignidade humana, a abertura aos direitos internacionais e o detalhamento de direitos sociais confirmam que esses direitos não podem ser tratados como declarações políticas sem força jurídica. A ordem constitucional brasileira estabelece deveres de respeito, proteção e promoção que vinculam todos os poderes públicos.

O principal desafio situa-se na passagem da normatividade para a realidade. A concretização depende de legislação adequada, instituições capazes, políticas públicas contínuas, orçamento compatível, mecanismos de fiscalização, participação social e acesso efetivo à justiça. A desigualdade estrutural amplia esse desafio porque transforma a universalidade abstrata em experiências muito diferentes de exercício de direitos. Por essa razão, avaliar efetividade exige observar não apenas o texto normativo, mas também quem consegue acessar serviços, instituições e remédios jurídicos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal mostra que a jurisdição constitucional pode desempenhar função corretiva importante diante de omissões e violações graves. Precedentes sobre mínimo existencial, sistema prisional, saúde e educação confirmam que separação dos poderes e reserva do possível não são argumentos absolutos. Ao mesmo tempo, o controle judicial deve ser fundamentado, proporcional e atento às consequências sistêmicas, privilegiando soluções capazes de fortalecer políticas públicas em vez de simplesmente administrar casos isolados.

Conclui-se que a efetividade dos direitos fundamentais deve ser compreendida como responsabilidade compartilhada entre Estado e sociedade, com papéis institucionais distintos e complementares. O Legislativo deve produzir marcos adequados; o Executivo deve planejar e executar políticas; o Judiciário deve garantir proteção diante de violações; órgãos de controle e sociedade civil devem fiscalizar e participar. A Constituição realiza sua força normativa quando essas dimensões convergem para reduzir desigualdades e assegurar condições materiais de liberdade, igualdade e dignidade.

Como agenda de pesquisa, recomenda-se aprofundar estudos empíricos sobre implementação territorial, efeitos distributivos da judicialização e relação entre orçamento e deveres constitucionais. A consolidação constitucional depende, sobretudo, de tornar efetivos, de modo igualitário e sustentável, os direitos já reconhecidos.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 45 MC/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 29 abr. 2004. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&numProcesso=45>. Acesso em: 11 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 592.581/RS. Tema 220 da repercussão geral. Brasília, DF, 13 ago. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=220>. Acesso em: 11 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 855.178/SE. Tema 793 da repercussão geral. Brasília, DF, 23 maio 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=793>. Acesso em: 11 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.008.166/SC. Tema 548 da repercussão geral. Brasília, DF, 22 set. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=548>. Acesso em: 11 set. 2026.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. The cost of rights: why liberty depends on taxes. New York: W. W. Norton, 1999.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2025. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>. Acesso em: 11 set. 2026.

NEVES, Marcelo. A constitucionalização simbólica. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 20. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.