UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO

CARLOS EDUARDO DOS SANTOS E SANTOS

THEODOR ADORNO E MAX HORKHEIMER, DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS: GARANTIA, DESENVOLVIMENTO E EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS.

Belém
2026

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO

CARLOS EDUARDO DOS SANTOS E SANTOS

THEODOR ADORNO E MAX HORKHEIMER, DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS: GARANTIA, DESENVOLVIMENTO E EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, pela Universidade Federal do Pará, sob orientação do Professor Doutor Élcio Aláudio Silva de Moraes

Belém
2026

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO

CARLOS EDUARDO DOS SANTOS E SANTOS

THEODOR ADORNO E MAX HORKHEIMER, DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS: GARANTIA, DESENVOLVIMENTO E EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, pela Universidade Federal do Pará, sob orientação do Professor Doutor Élcio Aláudio Silva de Moraes

DATA DE AVALIAÇÃO: 23/02/2026.
CONCEITO: EXCELENTE.

BANCA EXAMINADORA

_____

PROFESSOR DOUTOR ÉLCIO ALÁUDIO SILVA DE MORAES
Orientador – UFPA

_____

PROFESSOR DOUTOR LUIZ OTÁVIO CORREA PEREIRA
Examinador – UFPA

Belém
2026

AGRADECIMENTOS

À Deus, Pai Todo Poderoso, pela força e luz em minha vida, dando-me sempre a esperança de seguir em frente em todos os trabalhos e compromissos assumidos, e principalmente por senti-Lo sempre ao meu lado.

Aos professores que colaboraram imensamente em minha formação, em especial ao meu Orientador, Professor Doutor Élcio Aláudio Silva de Moraes que contribuiu nas discussões e debates nesta e em outras disciplinas do curso.

Ao meu pai Raimundo B. dos Santos e minha mãe Terezinha dos S. e Santos pela decisiva atenção e cuidado que tiveram comigo nessa trajetória, principalmente no fim; e ao meu irmão Carlos Humberto Santos, por sua disponibilidade e atenção.

Aos amigos do curso e demais que estiveram comigo em distintos momentos, mas contribuíram, a sua maneira, neste trabalho.

RESUMO

Objetivamos entender como os direitos sociais são compreendidos e implementados contemporaneamente. Para isso pautamo-nos nos estudos de Theodor Adorno e Max Horkheimer que desenvolveram uma teoria crítica, que investiga a sociedade e como a razão e o exercício reflexivo são importantes para a compreensão da conformação da sociedade. De seus pressupostos e premissas investiga-se o modo como os direitos sociais são concebidos, implementados e satisfazem-se a partir das políticas públicas. Utilizou-se de pesquisa bibliográfica e análise jurisprudencial de temas como direito, políticas públicas, relações entre as ciências; e análise de caso que discute a efetivação dos direitos sociais e o estabelecimento de parâmetros de apreciação judicial. Compreende-se que tal processo é um complexo e amplo cenário de atuação de distintos sujeitos e entes, que Adorno e Horkheimer possibilita o seu vislumbre quando se propõe ao questionamento a partir da dialética.

Palavras-Chaves: Adorno. Horkheimer. Direitos Sociais. Políticas Públicas.

ABSTRACT

We aim to understand how social rights are understood and implemented today. To do this, we are based on the studies of Theodor Adorno and Max Horkheimer, who developed a critical theory, which investigates society and how reason and reflective exercise are important for understanding the shape of society. Its assumptions and premises investigate the way in which social rights are conceived, implemented and satisfied through public policies. Bibliographical research and jurisprudential analysis of topics such as law, public policies, relations between sciences were used; and case analysis that discusses the implementation of social rights and the establishment of parameters for judicial assessment. It is understood that this process is a complex and broad scenario of action by different subjects and entities, which Adorno and Horkheimer make possible to glimpse when they propose questioning based on dialectics.

Keywords: Adorno. Horkheimer. Social Rights. Public Policies.

SUMÁRIO.

INTRODUÇÃO.....08
CAPÍTULO I: DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICA.....10
1.1 Cenário contemporâneo dos Direitos Sociais.....10
1.2 Direitos Sociais, Constituição e Políticas Públicas.....12
CAPÍTULO II: ADORNO E HORKHEIMER, DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....15
2.1 Adorno e Horkheimer e o pensamento para o Direito.....15
2.2 Garantia, desenvolvimento e efetividade.....17
CAPÍTULO III: DIREITOS E POLÍTICAS PÚBLICAS.....21
3.1 Direito em Políticas Públicas.....21
3.1.1 Políticas Públicas e elementos internos e externos.....22
3.2 Querelas jurídicas e além do direito.....23
3.2.1 Judicialização da política.....25
3.2.2 Resposta do Executivo e Legislativo ao Judiciário.....27
3.3 Recurso Extraordinário 684612 RJ com Repercussão Geral.....27
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....31
BIBLIOGRAFIA.....33

INTRODUÇÃO.

Buscamos compreender como os Direitos Sociais podem ser efetivados diante da complexidade e amplitude que deles se denota. Entendemos que para sua concretude um caminho importante é da qualidade e eficácia de Políticas Públicas e sabemos que tal tarefa não é simples, haja vista o aparato jurídico, social, econômico, entre outros, para sua criação e implantação. Neste contexto, os estudos de Theodor Adorno e Max Horkheimer são importantes à medida que nos possibilita uma ação crítico-reflexiva que além da compreensão pauta-se também na intervenção, no intuito não apenas de diagnosticar, mas de possibilitar atos que afetam positivamente a sociedade. Assim, vê-se conjugados entes nortes para o trabalho que se segue.

Para a compreensão do estudo proposto, utilizou-se de pesquisa bibliográfica, de modo a entender como o tema é discutido e suas principais vertentes, em destaque para os avanços e desafios, posto a complexidade das categorias elencadas, como “direitos sociais”, “políticas públicas”, “direitos fundamentais”. Além disso, analisamos a obra de Theodor Adorno e Max Horkheimer em seu pensamento, premissas e categorias de investigação, para melhor compressão das relações sociais contemporâneas existente na sociedade e que o Direito está inserido, haja vista o crescente número de processos judiciais em que se pleiteia direitos a partir de Políticas Públicas em que se vislumbra também qual são os entendimentos e aplicações do Direito. E Análise do Recurso Extraordinário 684612 RJ e seu impacto na discussão sobre a atuação do Judiciário em questões de políticas públicas.

No primeiro capítulo intitulado “Direitos Sociais e Política” busca-se compreender como estruturou essa relação observando aspectos históricos e sociais, assim como as transformações teóricas do direito. Na primeira seção “Cenário contemporâneo dos Direitos Sociais” é apresentado como os Direitos Sociais destacaram-se nos debates, sendo centrais em diversos estudos que abordam como a sistemática do direito os compreende e sua importância ao longo do século XX e nas primeiras décadas do século XXI. Adiante, em “Direitos Sociais, Constituição e Políticas Públicas” é abordado como os direitos sociais estão presentes na carta magna, perpassando sobre discussões doutrinárias acerca de sua conceituação e aplicabilidade, e como sua efetivação está aliada às políticas públicas.

No segundo capítulo “Adorno e Horkheimer, direito e políticas públicas”, detemo-nos em melhor compreender o arcabouço teórico-filosófico de Theodor Adorno e Max Horkheimer, como expoentes da Teoria Critica – que aborda de maneira interdisciplinar a sociedade e questiona o capitalismo, a racionalidade, sistemas normativos e comportamentais – que

encontra no Direito um campo de análise e colaboração. Na seção “Adorno e Horkheimer e o pensamento para o Direito” discutimos as categorias e conceitos destes autores e como suas premissas podem ser apreendidas pela ciência jurídica. Posteriormente em “Garantia, desenvolvimento e efetividade” estudamos a relação entre direitos sociais, política e políticas públicas a partir destes autores.

No terceiro capítulo “Direito e Políticas Públicas” atentamos como os direitos sociais são compreendidos e exigidos pela sociedade aos poderes constituídos, principalmente como política pública para o Executivo e Legislativo em atenção à complexidade de fazê-las e no Judiciário quando se almeja a satisfação destes direitos quando violados, omitidos e/ou ignorados. Na seção “Direito em Políticas Públicas” observamos justamente como os direitos são concretizados, principalmente a partir de políticas públicas Seguidamente em “Querelas jurídicas e além do direito” vislumbra-se os desafios para a efetivação dos direitos sociais, em suas fases de criação, principalmente implementação, realização e judicialização. E “Recurso Extraordinário 684612 RJ com Repercussão Geral” analisamos a referida ação e como ela se tornou importante à medida que firmou tese em Repercussão Geral sobre a atuação do Judiciário em política pública.

Por fim, em “Considerações Finais” há uma breve retomada dos principais pontos abordados neste estudo e apresentamos nosso entendimento sobre essa relação direito, política e como as ideias de Theodor Adorno e Max Horkheimer podem ser frutíferas para melhor compreensão deste cenário.

CAPÍTULO I: DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICA.

1.1 Cenário contemporâneo dos Direitos Sociais.

No decorrer dos anos a sociedade brasileira lida com a discussão sobre os direitos fundamentais individuais e sociais, nos quais em primeiro momento atenta-se para a compreensão de quais seriam esses direitos e mais recentemente como efetivá-los. Com os passar dos anos, no processo de transformação, mudança e permanência da sociedade é compreensível que surjam novas demandas no campo do direito, sejam elas em seus conteúdos ou aplicações, exigindo assim, da sistemática do Direito, atentar-se para isso e responder a estes questionamentos, nas distintas esferas da sociedade em que apareçam. Destarte "(...) atualmente pode-se afirmar que o desafio foi deslocado do campo da justificação para o da efetivação (...) não basta justificar um direito fundamental na doutrina jurídica sem garantir que esse direito produza efeitos práticos na vida dos indivíduos". (BUCCI. SOUZA. 2022, p 04-05). Deste modo, considera-se imprescindível que o direito material seja fortemente garantido e observado do mesmo modo que o formal, inexistindo vácuos entre ele.

Nesta seara de discussão, os Direitos Sociais ganham destaque ao passo que se compreende que as esferas da vida humana individual ou comunal e sua sociabilização também são direitos e são constituintes imprescindíveis para a plenitude da vida. E esta proeminência é vislumbrada no século XX, em que os direitos sociais se apresentam de forma mais imperativa dado o cenário presente de globalização, transformações econômicas, mudanças culturais, relações presenciais e virtuais. Eric Hobsbawm aduz que o século XX[1] é um período marcado por instabilidade extrema; conflitos violentos e intensas transformações econômicas e sociais (HOBSBAWM, 2008).

O historiador afirma que o período de 1960-1970 é marcado pelas transformações e conflitos de gerações que grandes ou pequenas, podem ser percebidas por todo o globo (HOBSBAWM, 2008, p. 317). Isso mais impressionante no campo da cultura, ainda mais entre os jovens acarretando em uma "cultura juvenil" que a fizeram tão importante e decisiva em diversos assuntos do mundo e do Brasil. Apresentava indicações, mobilização social, questionamentos dos padrões culturais, políticos e sociais. (HOBSBAWM, 2008, p. 321). Theodor W. Adorno e Max Horkheimer discutem tais mudanças neste período moldando

[1] Eric Hobsbawm não se detém aos marcos cronológicos usuais para delimitar um período (sucessão em cem anos, por exemplo), mas em momentos significativos da história mudança que representam pontos de ignição e/ou transformação da sociedade.

categorias e conceitos fundamentais de análise, como "indústria cultural",[2] no qual refletem sobre porque a humanidade estava se afundando em uma nova espécie de barbárie, ao invés de entrar em um estado verdadeiramente humano (ADORNO. HORKHEIMER, 1985, p. 11).

Além disso, no campo econômico, tem-se a expansão do capitalismo e consolidação do mesmo em modelos de integração e interdependência que transcende as fronteiras nacionais concomitante aos cenários políticos contraditórios em que se observa o fortalecimento da democracia liberal juntamente com a existência de regime totalitários em várias localidades do mundo. E o direito não esteve alheio a este momento, sendo ponto importante de discussão no mundo, posto o surgimento de novas constituições, inserido nos debates acerca do (neo)constitucionalismo do século XX-XXI).[3]

Norberto Bobbio em "A Era dos Direitos" apresenta-nos como o direito ampliou seu lugar de discussão e de atuação, uma vez que compreende uma virada expressiva ocorrida na relação entre Estado e os cidadãos e a consequente ampliação dos direitos:

> Abordo o significado histórico — ou melhor, filosófico-histórico — da inversão, característica da formação do Estado moderno, ocorrida na relação entre Estado e cidadãos: passou-se da prioridade dos deveres dos súditos à prioridade dos direitos do cidadão, emergindo um modo diferente de encarar a relação política, não mais predominantemente do ângulo do soberano, e sim daquele do cidadão, em correspondência com a afirmação da teoria individualista da sociedade em contraposição à concepção organicista tradicional. Ponho particularmente em evidência, pela primeira vez, como ocorreu a ampliação do âmbito dos direitos do homem na passagem do homem abstrato ao homem concreto, através de um processo de gradativa diferenciação ou especificação dos carecimentos e dos interesses, dos quais se solicita o reconhecimento e a proteção (...) (BOBBIO, 1992, p. 07-08)

Compreende-se que o Estado e sociedade entendem sua relação constituída de direitos e deveres de ambos os lados; e os bens jurídicos alargaram-se uma vez que há direitos novos e cada vez mais extensos, posto que tornar concreto este sujeito de direito, é necessário observar qual direito deve-se satisfazer diante das particularidades da existência humana (gênero, idade, condições sociais, etc) (BOBBIO, 1992, p. 32). Nathália Masson sustenta que o surgimento dos direitos sociais é decorrente do crescimento demográfico, da forte industrialização da sociedade e, especialmente, do agravamento das disputas sociais que marcaram a virada do século XIX para o século XX. Ocorreram diversas reivindicações populares que exigiam um papel mais ativo do Estado na correção das fendas sociais e disparidades econômicas (MASSON, 2020, p.

[2] No capítulo II, trataremos melhor sobre Adorno e Horkheimer e suas categorias de análise.

[3] Sobre esta discussão, ver seção "Constitucionalismo Moderno e Contemporâneo" presente no capítulo 01 da obra: BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 10-41.

241). Nisso, os dispositivos constitucionais passam a incluir os direitos sociais comprometendo o Estado em sua promoção.

E o Brasil não esteve alheio a esse processo mundial, apresentando, claro, particularidades tais como a vigência do regime ditatorial por mais de duas décadas (1964-1985) e o período de redemocratização (1985-Dias Atuais) posteriormente, assim como também lidou com transformações sociais e com o surgimento de uma nova estrutura constitucional e, por conseguinte, estatal. Luís Roberto Barroso segue mesmo pensamento ao afirmar que o marco histórico do novo direito constitucional e sua norma forma de interpretação e a concepção de direitos foi a Constituição Federal de 1988 e o processo de redemocratização (BARROSO, 2009, p. 245). Além deste marco histórico, importa dizer, segundo Luis Roberto Barroso, houveram o marco filosófico e teórico, em que respectivamente, tem-se o pós-positivismo em que concebe o direito conectado a uma filosófica moral e a uma filosofia política; já o outro marco refere-se à aplicação do direito. (BARROSO, 2009, p. 245ss), estes numa perspectiva mais ampla, não se restringindo ao contexto brasileiro.

Julia Maurmann Ximenes assevera que desde a Constituição de 1988, quando se fala em direito, discute-se sob uma perspectiva mais ampla, de reivindicação, de efetivação e de acesso (XIMEMES, 2021, p. 10). E os direitos sociais, por serem direitos fundamentais estão reiteradamente no bojo dessas questões. Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino afirmam que a Constituição de 1988 redesenhou amplamente o Estado em sua estrutura e sua atuação, este como Estado-poder e aguçou significativamente o Estado-comunidade com a extensão dos direitos fundamentais em todas as suas dimensões e fomentou os mecanismos de controle institucionais e populares do Poder Público. (PAULO. ALEXANDRINO, 2015, p. 33).

Por essa razão, os direitos sociais, em sua enunciação e concretude também se alargou e se manifesta em inúmeras faces da vida do sujeito, de modo que sua efetivação são pode ser ignorada, mais ainda violada e/ou impedida de plena realização.

1.2 Direitos Sociais, Constituição e Políticas Públicas.

Os Direitos Sociais estão previstos na Constituição Federal de 1988, no art. 6º, in verbis:

> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.
> Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária.

Do referido dispositivo constitucional observa-se a amplitude de direitos e sua importância na realização e plenitude da vida, a exemplo dos três primeiros campos (educação, saúde, alimentação) que se sabe são esferas da vida de largos significados, conceituações e maneiras de fazer-se. Além disso, muitos desses direitos sociais são tratados mais detidamente nos artigos 7º ao 11, em outras seções do texto constitucional (CRFB 1988, Título VIII, Da Ordem Social, art. 193-232) e em legislações infraconstitucionais (leis e normas regulamentadoras).

Carlos Bernal Pulido trata das diversas concepções sobre o conceito e estrutura dos direitos sociais, afirmando que estas concepções se movem em um amplo espectro, em diferentes autores, que vai desde os que aduzem sobre "(...) a impossibilidade de entender direitos em um sentido jurídico e propõem um entendimento apenas político destes, até aqueles que tentam tornar viável uma concepção de direitos sociais como direitos subjetivos juridicamente aplicáveis". (PULIDO, 2010, p. 151). Neste cenário, os direitos sociais dispostos na Constituição, continua o autor, o problema que se apresenta:

> (...) é estabelecer se a partir das disposições constitucionais se podem derivar verdadeiros deveres legislativos e administrativos que se concretizem em posições subjetivas exigíveis judicialmente; ou, se pelo contrário, em nenhum caso, pode-se determinar estes deveres e então se deve concluir que os direitos sociais têm unicamente um sentido político, não vinculante para o legislador e para a administração" (PULIDO, 2010, p. 151).

E dentro destes extremos, a discussão perpassa por diversos pontos e conformam-se como elementos característicos dos direitos sociais. André Ramos Tavares concebe os direitos sociais como direitos que exigem do Poder Público uma atuação positiva, uma forma atuante do Estado agir, em especial na implementação da igualdade social dos mais necessitados, dos hipossuficientes; deste modo, são entendidos como direitos prestacionais (TAVARES, 2020, p. 735). Os direitos sociais, segundo Alexandre Lucas Veltroni são:

> (...) aqueles que demandam uma prestação do Estado, ou seja, são os denominados como programáticos, por necessitarem de um ou mais programas a serem executados pelo mesmo ente estatal para sua efetivação, garantindo serviços essenciais às pessoas (VELTRONI, 2016, p. 61).

Neste sentido, os Direitos Sociais configuram-se como direitos fundamentais para a vida do ser humano, sendo elementos imprescindíveis para a conformação da dignidade, uma vez que fornecem/são aspectos da existência humana e relações interpessoais.

Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino entendem que os direitos sociais constituem liberdade positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito cujo objetivo é a melhoria das condições de vida dos hipossuficientes com vistas à concretização da igualdade

social (PAULO. ALEXANDRINO, 2015, p. 246). Nathália Masson sustenta que os direitos sociais ofertam os meios materiais indispensáveis para a efetivação dos direitos individuais e exige do Estado uma prestação positiva deste (MASSON, 2020, p. 241).

Cada um dos entendimentos apresentados garante certa compreensão e direcionamento sobre a aplicação das normas. Entretanto, não esgotam a discussão, muito menos se abarcam uniforme e totalmente, sendo passíveis de melhor crítica e análise. Quando se fala sobre a programaticidade dos direitos sociais, atenta-se para o estabelecimento de metas e diretrizes para o Estado e que sua realização pode ser feita por inúmeros meios possíveis. Sobre a segunda percepção, os direitos sociais tornam compatíveis o âmbito de apreciação legislativa e o caráter vinculante característico das disposições constitucionais, de modo que tais normas prescrevem ao Estado o dever de perseguir o alcançar um determinado fim, evitando uma inatividade total dos responsáveis (legislativo e administrativo), por exemplo.

Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, pautados no princípio da vedação ao retrocesso social, afirmam que para atos relacionados aos direitos sociais, é imperioso a ação positiva do Estado em concretizá-los e também ação negativa, no qual não pode revogar, pois:

> (...) em matéria de direitos sociais, as tarefas constitucionais impostas ao Estado concernentes à criação de certas instituições ou serviços não o obrigam apenas a instituí-los; obrigam-no a não os abolir, uma vez criados. (...) O Estado, que estava obrigado a atuar para dar satisfação ao direito social, passa a estar obrigado, também, a abster-se de atentar contra concretização dada a esse direito. (PAULO. ALEXANDRINO, 2015, p. 264-265)

A consumação dos direitos sociais é possibilitada por diferentes meios e variados focos, em que se observa tanto atos omissivos e comissivos. Deveres do Estado ao longo do tempo e da necessidade presente exigem formas distintas de atuação, incluso prestação negativa, o que poderia nem ser conjeturado em um primeiro momento.

Ressalta-se que mesmo divergentes, ou melhor, centrados mais em uns aspectos do que outros, os autores convergem na atuação do Estado, em sua dimensão prestacional e exigibilidade judicial, vislumbrados por exemplo, nas Ações Constituições, sejam elas o Remédios Constitucionais, Controle Concentrado de Constitucionalidade ou outras ações correlatas que por vezes acionam o Judiciário na tentativa de verem seus direitos satisfeitos.

CAPÍTULO II: ADORNO E HORKHEIMER, DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS.

2.1 Adorno e Horkheimer e o pensamento para o Direito.

Theodor Adorno e Max Horkheimer, embora já tenham sido citados no capítulo anterior, cabe relatar determinados aspectos que os trouxeram para o presente debate. Theodor Adorno e Max Horkheimer não escreveram uma obra destinada propriamente ao campo jurídico. Suas obras são classificadas como filosóficas e sociais e detém-se para o entendimento da sociedade contemporânea, em especial a sociedade pós Segunda Guerra Mundial, a partir de forte e alta análise crítico-reflexiva com vistas à compreensão do que ocorre na sociedade e também – importante tão quanto – apresentar meios de intervenção e promoção da emancipação e refrear formas/atos regressivos.

Theodor Adorno nasceu em Frankfurt em 1903, Alemanha, e estudou filosofia, sociologia e artes, em especial música. Doutorou-se em Filosofia na Universidade de Frankfurt e trabalhou no Instituto para Pesquisas Sociais e com Max Horkheimer e outros pesquisadores ficou conhecido como integrante da primeira geração da Escola de Frankfurt; e faleceu em 1969. (BRESSANIN. ALMEIDA. 2020, p. 264).

Max Horkheimer nasceu em 1895 em Stuttgart, na Alemanha. Em 1919 iniciou os estudos em Psicologia e Filosofia e em 1922 obteve o doutorado em Filosofia e em 1923 associou-se ao referido instituto de pesquisa. Em 1933 se exila no Estados Unidos e trabalha na Universidade Columbia. Posteriormente retorna para a Alemanha e torna-se diretor da Escola de Frankfurt e em 1951 assume a reitoria da Universidade de Frankfurt. Faleceu em 1973. (OLIVEIRA. Et. Ali, 2025, p. 40.214-40.215).

Seus trabalhos referem-se a como a sociedade estava estruturada em formas de pensar e agir e como isto está relacionado a uma forma de dominação e/ou direcionamento. Tal concepção encontrou forma em Dialética do Esclarecimento, em que se destacam “o conceito de emancipação” e “a indústria cultural: o esclarecimento como mistificação das massas”. Esses estudos expressam o pensamento e a forma de analisar a sociedade, haja vista o entrelaçamento da racionalidade com a realidade social.

O primeiro estudo discute como o processo de racionalização do pensamento foi um processo libertador, mas que no decorrer dos tempos ele mesmo poderia se tornar vazio e ironicamente aprisionar o indivíduo, uma vez que lhe careceria de elemento importante: a reflexão. A era moderna viu-se sair de explicações místicas sobre sua realidade com o uso da razão. Entretanto, muito das atrocidades vivenciadas pelo mundo tinham forte base – ou pelo

menos assim se acreditava – em atos racionais, de pessoas e sociedades que não recorriam a formas bárbaras para satisfação de seus anseios. Contudo, o enaltecimento da razão em como esta garante ações coerentes e livres de equívocos é justamente o fenômeno de enrijecimento da razão em que não se cogita, muito menos admite suas deficiências.

Theodor Adorno e Max Horkheimer ao observarem tal situação, constatam o apresamento da razão e a maneira de superá-lo é através do processo dialético, que consiste no questionamento tanto das premissas alheias quanto, fundamentalmente, dos próprios pressupostos, averiguando deste modo suas falhas e contradições internas que possibilitassem seu melhor entendimento, assim como de sua realidade, já que "(...) só o pensamento que se faz violência a si mesmo é suficientemente duro para destruir os mitos (...)". (ADORNO. HORKHEIMER, 1985, p. 18). Desse modo, quando se tem um exercício reflexivo – e rigor crítico – próprio e com ele o entendimento de toda a complexidade e pormenores que o estabeleceu nesta condição é possível compreender a realidade, a sociedade.

Theodor Adorno e Max Horkheimer não apresentam a categoria "esclarecimento" como novo, mas que se deve repensar ela mesma, reconhecendo seus méritos e deméritos, em um processo dialético – daí a escolha do título da obra – haja vista que a razão, a técnica, a ciência ora base do esclarecimento, propiciaram meios de dominação, posto que:

> (...) o princípio da imanência, a explicação de todo acontecimento como repetição, que o esclarecimento defende contra a imaginação mítica, é o princípio do próprio mito. A insossa sabedoria para a qual não há nada de novo sob o sol, porque todas as cartas do jogo sem-sentido já teriam sido jogadas, porque todos os grandes pensamentos já teriam sido pensados, porque as descobertas possíveis poderiam ser projetadas de antemão (...). (ADORNO. HORKHEIMER, 1985, p. 23).

A racionalização se configurou apenas como a atribuição de sentido, conferindo lógica, argumentos para atos que quando apreciados criticamente percebe-se o seu vazio. O esclarecimento é o exercício reflexivo com o uso dos meios presentes para pensar, questionar, inquirir, apontar debilidades alheias e intrínsecas, inerentes que se opões/combate o obscurantismo de um pensamento automático e objetificado.

O segundo estudo (Indústria Cultural) esquadrinha o fenômeno cultural transformado em produto e como este passou a ser orquestrado de modo a pacificar/domesticar indivíduos e classes em certa mansidão tornando-os partícipes da indústria como um todo, posto que nesse processo há uma homogeneização e igualização – nesse contexto compreendida como negativa – que eliminaria o contraditório e a crítica, estes essenciais para questionamentos sociais e reivindicações que objetivam e/ou impulsionassem o desenvolvimento humano; isso dentro da

consolidação do modelo capitalista no século XX e forte globalização em que comunidades ora distantes passaram a se conectar mais rápida e intensamente.

> (...) o preço da dominação não é meramente a alienação dos homens com relação aos objetos dominados; com a coisificação do espírito, as próprias relações dos homens foram enfeitiçadas, inclusive as relações de cada indivíduo consigo mesmo. Ele se reduz a um ponto nodal das reações e funções convencionais que se esperam dele como algo objetivo. O animismo havia dotado a coisa de uma alma, o industrialismo coisifica as almas. (...). (ADORNO. HORKHEIMER, 1985, p. 35).

A cultura se entrelaça com a economia e as manifestações do espirito humano são enfraquecidas, haja vista a maior relevância do seu caráter mercantil – caráter este que já existia, porém adquire outros contornos dentro da lógica industrial – alijando o exercício reflexivo do sujeito, "(...) na medida em que a grande indústria não cessa de subtrair à decisão moral sua base econômica, eliminando o sujeito econômico independente (...) a própria reflexão não pode senão atrofiar (...)". (ADORNO. HORKHEIMER, 1985, p. 163). De acordo com César Bressanin e Maria Almeida, o cerne da crítica dos autores refere-se aos efeitos desastrosos que a indústria proporciona, impedindo a formação de indivíduos independentes, reflexivos, capazes de decisões conscientes. (BRESSANIN. ALMEIDA, 2020, p. 630).

De sorte, cabe esclarecer que Theodor Adorno e Max Horkheimer desenvolveram outros trabalhos separados e não raro encontramos estudos que referendam as categorias e conceitos desenvolvidos por estes autores como "pensamento de Adorno", mas que não se pode afastar a contribuição e parceria de Max Horkheimer.

2.2 Garantia, desenvolvimento e efetividade.

No que concerne à garantia, desenvolvimento e efetividade dos direitos sociais através das políticas públicas deparamo-nos com uma série de situações, condições e contextos, que ora aceleram, ora freiam as ações de concretude de tais direitos. Dentre as conhecidas e debatidas em grande público e nos centros de imprensa e acadêmicos tem-se a questão do orçamento e atendimento das demandas dos serviços que se debruçam nos direitos sociais, em que pese o seu caráter coletivo e abrangente. Conforme apontam Maria Bucci e Matheus Souza, "(...) a concretização de direitos sociais e a implementação de políticas públicas dependem menos de uma doutrina jurídica organizada e mais da composição de interesses políticos que disputam entre si para concretizar ou flexibilizar direitos sociais e, consequentemente, políticas públicas" (BUCCI. SOUZA. 2022, p 06).

Observa-se que nesta seara há um considerável debate acerca da relação de poder, o fazer política e efetivação de política pública em prol da sociedade brasileira. Deste modo, a

partir dos estudos de Theodor Adorno e Max Horkheimer analisar as relações de poder e efetividade dos direitos sociais em políticas públicas, detendo-se nos sujeitos possibilita-nos a compreensão de como estes estão inseridos e se comportam na realidade social em que se encontram e qual a forma de superação e mudança do status quo que vivenciam. Há um olhar tanto para as instituições e normas, mas também para os sujeitos – atores sociais e governamentais envolvidos.

E um elemento importante na obra de Theodor Adorno e Max Horkheimer é a razão, dado a ser o caráter distintivo do ser humano e reiteradamente exposto como principal característica humana, de modo que no decorrer do tempo, a razão foi base essencial para a libertação dos homens do medo e da ignorância, ao passo que apresentava as reais condições de existência e ação humana, diminuindo ou mesmo alijando, os elementos e condições transcendentais de explicação. E deste modo, a razão sendo o elemento central nas discussões e debates, posto que a partir dela, se estabelece uma lógica perceptível, compreensível e universal para a estruturação do pensamento e das ações humanas que pautarão seus atos. Alexandre Lucas Veltroni, segue ao encontro de tal concepção ao passo que o ser humano é considerado em sua igualdade essencial, quando o mesmo é dotado de liberdade e razão – ainda que pesem as diferenças de sexo, raça, religião, ou costumes sociais. Deste quadro, tem-se, nas palavras do autor, os fundamentos intelectuais da compreensão da pessoa humana e, por conseguinte da afirmação de direitos universais. (VELTRONI, 2016, p. 41).

Entretanto, segundo Theodor Adorno e Max Horkheimer, a razão tornou-se uma ferramenta de dominação levando ao conformismo e à perda de autonomia, de modo que o que foi importante para a libertação tornou-se base para o aprisionamento, desta vez em mito revestido de esclarecimento. E ao conceberem a dialética, opta justamente pela atenção e necessidade de se olhar para dentro de si e ver as contradições existentes – percepção essa entendida como uma ação que demanda esforço dada a dificuldade em olhar para as suas próprias debilidades (ADORNO, 1985, p. 13). Desta forma, percebe-se que a razão se constituiu em utensílio de dominação sobre a natureza e sobre os homens; e com isso passou a dominar e a se sobrepor sua lógica instrumental à ciência e demais ações humanas que acarretaram em certa passividade e à perda da capacidade de pensamento autônomo e crítico.

> O processo técnico, no qual o sujeito se coisificou após sua eliminação da consciência, está livre da plurivocidade do pensamento mítico bem como de toda significação em geral, porque a própria razão se tornou um mero adminículo da aparelhagem económica que a tudo engloba. Ela é usada como um instrumento universal servindo para a fabricação de todos os demais instrumentos. Rigidamente funcionalizada, ela é tão fatal quanto a manipulação calculada com exatidão na produção material e cujos resultados para os homens escapam a todo cálculo. (...). (ADORNO. HORKHEIMER, 1985, p. 37).

Tal condição deve-se à padronização e massificação da cultura, que passou a utilizar técnicas de produção em massa para criar produtos culturais, impondo assim padrões que reprimiram significativamente a originalidade e autonomia individual resultando na chamada indústria cultural. Neste cenário, a realidade existente e com isso as relações entre os indivíduos adotarem um caráter conformista, passivo e por vezes indiferente, levam à impossibilidade de ação genuína e crítica. Assim, quando se entende que este é um desafio de grande impacto, haja vista que "(...) o despertar do sujeito tem por preço o reconhecimento do poder como princípio de todas as relações (...)". (ADORNO. HORKHEIMER. 1985, p. 21), pois implicam para sua consumação gastos públicos e intervenção estatal, o que denota tratar-se de opção política a ordem de prioridade a ser conferida. (BELLO, 2010, p. 182).

Compreender as relações existentes não se restringem somente dos dados textuais constitucionais, legais, doutrinários atinentes aos problemas as serem resolvidos, mas entendendo também os processos de decisão dirigidos pelas normas relacionadas ao problema e à realidade existente. (CARVALHO, 2019, p. 775). Neste sentido, entende-se que a questão de políticas púbicas e efetivação de diretos sociais não é uma questão simples com soluções óbvias e querelas simples a serem solucionados, conforme depreendemos nas palavras de Marcella Coelho Andrade:

> As políticas públicas, em especial, se tornaram importantes estratégias para a manutenção das relações de poder representadas pelo Poder Público. Assim, torna-se importante investigar o contexto de elaboração e o papel desempenhado pela Constituição brasileira de 1988 na promoção dos direitos e na implementação de políticas públicas. (ANDRADE, 2019, p. 303-304)

Diante do exposto, as políticas públicas e a efetivação dos direitos sociais englobam uma multiplicidade de fatores e atores que, dentre os seus constituintes estão as relações de poder, manifestadas nas escolhas, no modo e modelo de implementação, manutenção, continuidade ou descontinuidade. E quando se tem essa compreensão, constata-se outros sentidos, ora menosprezados ou mesmo alijados, como a cidadania. Com isso, Enzo Bello observa que Direitos Sociais são direitos de cidadania.

> Na doutrina contemporânea do direito, principalmente no contexto brasileiro, tem-se entendido que somente uma abordagem jurídica pura – quando muito aliada a uma reflexão pela filosofia do direito – é capaz de compreender e equacionar a questão da cidadania na chamada 'era dos direitos'. Assim, relegam-se a um segundo plano, ou mesmo, desconsideram-se, as dimensões da participação e do pertencimento – de caráter político, sociológico e histórico – da cidadania. (...). (BELLO, 2010, p. 181-182).

Considerando as distintas formas de compreensão dos direitos sociais, conforme nos possibilita Theodor Adorno e Max Horkheimer, a reflexão dirige-se tanto para fora quanto para

dentro de si, e ciente das condições existentes é possível traçar e percorrer os melhores caminhos, no caso equacionar, dar concretude aos direitos. Desta forma, depreende-se que um dos caminhos cogitados nas discussões sobre o tema é o fortalecimento dos diálogos institucionais, em que se busca ouvir cada um, assim como expor suas perspectivas e pretensões diante das suas premissas institucionais.

CAPÍTULO III: DIREITOS E POLÍTICAS PÚBLICAS.

3.1 Direito em Políticas Públicas.

Conforme exposto, no presente estudo, discutimos o Direito relacionado às políticas públicas, mais precisamente a existência e manifestação dos direitos sociais em políticas públicas, no qual compreendemos que ao tratar de direitos na contemporaneidade está-se também a falar sobre outros institutos, instituições e sujeitos (em direitos e deveres). E a necessidade de compreensão das políticas públicas no Direito se intensifica com a demanda de concretização dos direitos sociais (BUCCI, 2023, p. 101).

Deste modo, entender que um determinado contexto envolva diversos fatores que o caracterizam, não implica necessariamente a conjugação harmônica destes, mas sim, uma relação de aproximações e distanciamentos – quando podem ocorrer – que desembocam em um determinado caminho ou outro. Retomando a discussão sobre o contexto brasileiro para consagração dos direitos sociais ao fim do século XX, há de considerar uma redemocratização tardia e o surgimento de nova constituição, no qual se deve observar que:

> (...) o movimento em prol da (re)democratização do Estado social disputa com as iniciativas neoliberais patrocinadas pelas agências internacionais para as crises do final da década de 1990. O sentido das políticas públicas nesse contexto é dúbio, entre formas contemporâneas de modernização administrativa conservadora, com aproximação da política e da gestão pública e a organização de serviços públicos de cobertura ampla, associada a uma dimensão participativa (...). (BUCCI, 2023, p. 92).

Quando se analisa as políticas públicas, vislumbra-se os elementos políticos e jurídicos em determinado arranjo. Norberto Bobbio, sobre a satisfação dos direitos faz a seguinte consideração:

> (...) descendo do plano ideal ao plano real, uma coisa é falar dos direitos do homem, direitos sempre novos e cada vez mais extenso, e justificá-los com argumentos convincentes; outra coisa é garantir-lhes uma proteção efetiva. Sobre isso é oportuna ainda a seguinte consideração: à medida que as pretensões aumentam, a satisfação delas torna-se cada vez mais difícil. (BOBBIO, 1992, p. 32).

Assim, para a efetivação dos direitos sociais, política pública faz-se necessário, pois se constitui na forma do Estado agir, garantindo direitos e efetivando normas constitucionais haja vista que as relações sociais são profundamente permeadas pelo direito (BUCCI, 2023, p. 103). Nisso é imprescindível a compreensão do que seja política pública. E Maria Bucci concebe políticas públicas como:

> (...) programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado

> e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. (BUCCI, 2006, p. 39).

Já Marcella Coelho Andrade define políticas públicas como “um conjunto de ações, programas e decisões do poder público, com participação direta ou indireta de entes públicos ou privados, visando assegurar ou promover determinado direito social, assegurado constitucionalmente” (ANDRADE, 2019, p. 303). Desta conceituação depreendemos que as políticas públicas materializam e efetivam os direitos sociais, oriundos da junção de distintos atos decisórios e programáticos que necessitam da participação de diversos sujeitos e instituições, sejam estes públicas e/ou privadas.

Netas conceituações percebemos que o direito ganha materialidade e faz sentir-se presente nas pessoas quando, também, direitos sociais são efetivados. Mas para isso é imperioso a atuação conjunta.

3.1.1 Políticas Públicas e elementos internos e externos.

Quando se discute políticas públicas, há determinados assuntos que não podem ser desconsiderados, dentre eles seus elementos constitutivos, internos, no qual não há uma uniformidade neles, sendo uns comuns ou mesmo mais especializados. Alexandre Lucas Veltroni concebe que sejam: a) organização; b) papéis institucionais; c) finalidade. O primeiro refere-se aos elementos da política e como se relacionam, sejam estas de conceituação e elaboração institucional (projetos, votação, deliberação). O segundo trata da delimitação de ações, das competências que se desdobrarão em executores, fiscalizadores, por exemplo. Deste tem-se a observação das normas e dos desenhos institucionais possíveis, existentes ou não – este último, sendo portanto, necessária sua criação – formalizando-se na regra jurídica. E o terceiro considera o sentido político e social, do êxito na conjugação dos interesses para criação e implementação. (VELTRONI, 2016, p. 55).

Noêmia Marinho Diniz apresenta maior pormenorização das etapas do ciclo de políticas públicas, que são: a) identificação do problema (realidade social em específico e o direito não concretizado; b) formação da agenda (conjunto de problemas ou temas compreendidos como relevantes); c) formulação de alternativas (estabelecimento de métodos, programas, estratégias e ações para solucionar o problema); d) tomada de decisão (interesses são equacionados e métodos e atos são definidos; e) implementação (produção dos resultados); e f) avaliação (exame do desempenho e verificação do estado da política e o nível de redução do problema que ela tratou). (DINIZ, 2023, p. 1.103-1.106).

Outro aspecto concomitante para a política pública que foi aludido, é o seu desenho institucional em que se analisa sua possiblidade de existência diante de alternativas jurídicas e não jurídicas, posto que "(...) como as políticas públicas se expressam por feixes de normas – produzidas em momentos diferentes, em distintas espécies da hierarquia normativas, emanadas de autoridades diversas –, examinar o arranjo é o que torna possível investigar a racionalidade do conjunto" (BUCCI. GASPARDO, 2024, p. 05), e que engloba também as condições de sustentação política e jurídica para que a política pública em questão tenha tempo de gerar os resultados pretendidos. Essa conjuntura pode ser compreendida como o arranjo jurídico-institucionais pelo que se vislumbra a integração de conjuntos de indivíduos, normas, processos atrelado ao aspecto sistemático e institucionalizado com atenção às normas jurídicas legitimadoras. (BUCCI. GASPARDO, 2024, p. 05-06)

Esse aglomerado de condições para seu surgimento e/ou manutenção, por vezes é retratado apenas nas matizes da reserva do possível e do mínimo existencial que também tem sua complexidade. A chamada reserva do possível pauta-se na legalidade da despesa e que quando discutida é debatido sobre o viés fático – exaustão orçamentária – ou jurídica – ausência de autorização orçamentária para tal ato/ação. Já a reserva do possível é a medida de concretude e satisfação dos direitos pelo Estado, sendo ele ente provedor/prestador, que dado o seu tamanho e enredamento não é de fácil atuação.

3.2 Querelas jurídicas e além do direito.

As discussões sobre cumprimento dos direitos sociais através de políticas públicas pautam-se na estrutura jurídica existente, ou como denomina Maria Bucci e Matheus Souza, um desenho jurídico institucional, no qual "(...) garante estruturação às ações governamentais, permitindo que o Estado construa mecanismos efetivos para o alcance dos fins almejados pela política pública" (BUCCI. SOUZA. 2022, p. 06). Nesse sentido, de acordo com Alexandre Lucas Veltroni, as políticas públicas se relacionam intimamente com o meio jurídico e tem como pilares o movimento neoconstitucionalista aliado a uma filosofia pós-positivista, que concebe a interdisciplinaridade imprescindível do Direito com a atividade política, com a Sociologia e com a Economia, dentre outros ramos do saber, o que justifica a natureza complexa do tema, diante dos fenômenos sociais, jurídicos e políticos. (VELTRONI, 2016, p. 61).

André Ramos Tavares aduz que a realizibilidade dos direitos sociais ainda não foi equacionada devido à reiteradas retomadas das questões dos limites orçamentários juntamente com a reserva do possível, alijando outras dimensões importantes na efetivação dos direitos sociais. (TAVARES, 2020, p. 738). Osvaldo Ferreira de Carvalho, cita como atuais problemas

atinentes à temática de políticas públicas a discricionariedade legislativa, a liberdade de conformação do legislador e a discricionariedade administrativa. (CARVALHO, 2019, p. 774). Além disso, ou antes disso, as políticas públicas impõem a cara tarefa de reconhecimento e discussão acerca da pobreza, da vulnerabilidade e a exclusão social. (CARVALHO, 2019, p. 791).

Neste cenário não pode ser afastado os atores sociais envolvidos, como alertamos anteriormente. Theodor Adorno e Max Horkheimer discutem em como os indivíduos estão inseridos em uma estrutura de ação e comportamento e não alija as ações destes, de modo que ao analisar as políticas púbicas defrontamo-nos com os sujeitos envolvidos, não se detendo a uma discussão abstrata sobre instituições e institutos. Alexandre Lucas Veltroni nesse diapasão, cita como os atores envolvidos no processo de discussão, criação e execução das políticas públicas, assim como os seus beneficiados, atores estatais (oriundos do Governo ou do Estado, como políticos eleitos, servidores públicos) e atores privados (oriundos da Sociedade Civil, como imprensa, centros de pesquisa, entidades ou associações representativas, sindicatos, população em geral), sendo estes também importantes e de significativa relevância ao se analisar políticas públicas, posto que as políticas públicas ganharão corpo e vida com a atuação destes, reafirmando a relação entre Direito e Política. (VELTRONI, 2016, p. 57).

Nisso, as políticas públicas são ações de concretude e consumação, posto que deslocam os direitos sociais do seu caráter abstrato para lhes garantir materialidade, efetividade, ainda que passíveis de críticas (BUCCI. SOUZA. 2022, p. 05). E conforme pensamento de Theodor Adorno e Max Horkheimer, ao balizar o debate de políticas públicas em limites orçamentários e reserva do possível, outras esferas constituintes e importantes são negligenciadas e acarretam a violação desses direitos, uma vez que se analisam e discutem sobre os mesmos temas e argumentos, criando um ciclo vicioso em que não há avanços acarretando em debates infrutíferos sobre políticas públicas. Deve-se ir além da superfície exposta, ou melhor, perceber que visualizado pode ser um vislumbre dos reais e relevantes fatores e condicionantes da realidade social.

> Compreender o dado enquanto tal, descobrir nos dados não apenas suas relações espaço-temporais abstratas, com as quais se possa então agarrá-las, mas ao contrário pensá-las como a superfície, como aspectos mediatizados do conceito, que só se realizam no desdobramento de seu sentido social histórico, humano. (...). (ADORNO. HORKHEIMER. 1985, p. 34).

E como afirmam Maria Bucci e Matheus Souza, a política pública não tem uma existência alheia de um contexto histórico e social, sendo fruto de uma forma específica de organização do Estado e da sociedade. (BUCCI. SOUZA. 2022, p. 15). Norberto Bobbio aduz

que os direitos sociais estão diretamente relacionados com a sociedade e Estado, de modo que quanto maior a complexidade social, maiores e intricadas serão os arranjos para a sua realização:

> a relação entre o nascimentos e crescimentos dos direitos sociais, por um lado, e a transformação da sociedade, por outro lado, é inteiramente evidente. Prova disso é que as exigências de direitos sociais tornaram-se mais numerosos quanto mais rápida e profunda foi a transformação da sociedade (...) as exigências que se concretizam da demanda de uma intervenção pública e de uma prestação de serviços sociais por parte do Estado só podem ser satisfeitas num determinado nível de desenvolvimento econômico e tecnológico (...). (BOBBIO, 2004, p. 36-37).

E compreendendo os direitos sociais como fundamento das políticas públicas e estes são os meios mais importantes das ações positivas do Estado e concretização desses mesmos direitos ao passo que protege, garante e promove acesso aos bens jusfundamentais.

3.2.1 Judicialização da política.

Um tema que se levanta ao abordar direito e política é a judicialização da política. Atualmente há um expressivo número de ações que tem como objeto política pública. A crescente judicialização dos direitos sociais fundamentais é sintoma de um grave déficit no atendimento e efetividade desses direitos que estão inseridos em uma complexa relação de poder, decisões que necessitam de base econômica, estrutural e política, observadas nas inserções ou exclusão nos orçamentos correlacionados à cláusula de reserva do possível e ao momento político propício, posto que essa conjuntura requer uma significativa junção de fatores e interesses comuns e próprios dos sujeitos e instituições envolvidas. E construir soluções governamentais em escala ampla para problemas sociais complexos demanda a atuação de uma multiplicidade de atores estatais e não estatais e a conjugação de diferentes tipos de conhecimento. (BUCCI. SOUZA. 2022, p 03).

Beatriz Soares explana que por vezes, o Poder Judiciário, realiza uma espécie de revisão política em que avaliam os atos dos representantes políticos e acabam por praticar atos decisórios que interferem no funcionamento regular dos demais poderes, em seus procedimentos internos e nas políticas públicas. (SOARES, 2021, p. 22). Além disso, conforme o Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Dias Tofolli, o controle judicial em matéria de políticas públicas é possível e importante, haja vista que:

> (...) há casos com grave comprometimento da dignidade da pessoa humana ou de outros direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais. (...) cabe ao Poder Judiciário adotar medidas para efetivar os preceitos violados, muito deles caríssimos ao estado democrático de direito (...). (BRASIL, 2020, p. 15).

Na referida Ação Direita de Inconstitucionalidade por Omissão 30 (ADO 30 DF), ainda que a atuação do Poder Judiciário não seja objeto central da discussão, sua apreciação é relevante para a análise do mérito da ação, que trata da inserção de deficientes auditivos no rol de sujeitos atendidos por Política Pública de Aquisição de veículos automotores, nos qual lhes seria concedido isenção de IPI (Imposto sobre produtos industrializados), que ora não houve na lei questionada. O STF reconheceu a omissão inconstitucional e estendeu o benefício a estes. Assim, vislumbra-se a competência do Poder Judiciário em velar pela integridade dos direitos fundamentais, afastando condutas inadequadas que violam tais direitos e conferindo prevalência à dignidade da pessoa humana, reforçando que o judiciário pode intervir para garantir direitos constitucionais. (CARVALHO, 2019, p. 791).

E com a debilidade das instituições democráticas de representação, a concretude dos direitos sociais é transferida para a esfera judicial (XIMENES, 2021, p. 46). E como apregoa Diego Werneck Arguelhes, o Supremo Tribunal Federal ganhou enorme notoriedade no cenário brasileiro lindando com diversos temas que estiveram ou estão repercutindo para além do mundo acadêmico e jurídico.

Diego Werneck Arguelhes explicita que "acompanhar a política brasileira, hoje, é falar do Supremo e de seus ministros, que atuam nesse cenário de maneira surpreendente até para os mais atentos e criativos especialistas em Direito" (ARGUELHES, 2023, p. 185). Assim, o autor tece um estudo que olha tanto para o Direito quanto para a política, apreciando a relevância destas esferas na realidade brasileira e na solução dos conflitos. Embora o estudo de Diego Werneck Arguelhes centre-se na atuação da Suprema Corte Brasileira na relação entre Direito e Política, tal querela não está restrito ao Supremo Tribunal Federal; ela está presente nos diversos tribunais federais e estaduais, haja vista a atuação dos entes municipais, estaduais e federal. Julia Maurmann Ximenes afirma que

> (...) o conflito não se resume a dois indivíduos, na perspectiva bilateral; não se resume apenas ao reconhecimento de um direito individual, mas fazer ou prover um serviço público para a sociedade. O acesso ao serviço público é de todos e não de um único cidadão, o que transforma o conflito em plurilateral. (XIMENES, 2021, p. 47).

A discussão não é entre sujeitos isolados em suas relações específicas; mas é plural e afeta toda a sociedade e deste modo exige ações amplas de impacto na sociedade. O governo não pode enxergar a sociedade de forma homogênea, nem a sociedade pode se ver do mesmo modo. Ao considerar as diferenças de acesso aos serviços públicos e os distintos direitos a serem satisfeitos, é que se pode trabalhar com maior assertividade e ter o público alvo da política pública assistido, seja em seu quantitativo seja em qualidade.

3.2.2 Resposta do Executivo e Legislativo ao Judiciário.

Julia Maurmann Ximenes adverte também sobre a resposta que o Executivo dá ao Judiciário quando demandado. Se para a propositura de ação tempos a premissa de entender fatos e discutir direitos, quando se trata da execução, ocorre o processo inverso em que direitos devem se tornar fatos que realmente garantem e consumam o direito. Em suma, o Executivo adota duas estratégias, a depender do caso: a) estratégia política: cumpre o que foi decidido em juízo; b) estratégia jurídica: o Executivo se mobiliza para evitar e/ou reverter os efeitos da decisão e, consequentemente, não cumprir, podendo ser mesmo ato preventivo ou protelatório. (XIMENES, 2021, p. 72). Sobre o Poder Legislativo, Noêmia Marinho Diniz apresenta que uma das repostas ao Judiciário – além do cumprimento da decisão – em contextos de tensão é a alteração legislativa, em que foram apresentadas algumas Propostas de Emenda à Constituição (PECs), com intuito de amortizar os poderes e limitar a atuação do Judiciário. (DINIZ, 2023, p. 1.110).

3.3 Recurso Extraordinário 684612 RJ com Repercussão Geral.

A análise do Recurso Extraordinário 684612 RJ com Repercussão Geral é valioso devido a discussão sobre a política pública, no caso em concreto referente à saúde, desenvolvida pelo ente federativo Município do Rio de Janeiro em sua complexidade de atores, competências, acesso e efetividade de direito. Além disso, tem-se o estabelecimento da Tese de Repercussão Geral posto sua finalidade: uniformizar a interpretação da Constituição sem que o STF tenha que decidir múltiplos casos idênticos sobre a mesma questão constitucional.[4]

Em seu julgamento foi discutido como o Judiciário deve atuar em seu mister jurisdicional, haja vista a "(...) necessidade de se estabelecer parâmetros para que a atuação judicial seja pautada por critérios de razoabilidade e eficiência, respeitado o espaço de discricionariedade do administrador. (...)" (BRASIL, 2023, p. 08). Outra questão, segundo Julia Maurmann Ximenes, é que a contenda existente sobre a judicialização das políticas públicas habita no contexto argumentativo do controle, por parte do Judiciário, nessas políticas, no qual se manifestam três correntes: os favoráveis ao controle pleno; os que recusam e os

[4] BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA. Sobre a Repercussão Geral. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=apresentacao. Acessado em 10/out./2025.

intermediários, que se movimentam entre um e outro polo diante do caso concreto (XIMENES, 2021, p. 56).

A lide em questão se estabeleceu quando o Ministério Público do Rio de Janeiro ajuizou Ação Civil Pública contra o munícipio do Rio de Janeiro, diante de graves problemas no Hospital Municipal Salgado Filho, com base no relatório do Conselho Regional de Medicina, como o déficit de pessoal, irregularidades administrativas. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) decidiu pela condenação do município, determinando a realização de concurso público para médicos e funcionários técnicos e reparar as irregularidades sob pena de multa. Então o município recorreu ao Supremo Tribunal Federal com o Recurso Extraordinário (RE 684612 RJ) defendendo a tese que a decisão do TJRJ violou o princípio constitucional de separação dos poderes ao interferir na ação do Executivo Municipal.

Diante da repercussão do caso e abrangência acerca, dentre os temas de discussão, a política pública, foi estabelecido Tema de Repercussão Geral, cuja designação é o Tema 698, no qual foi estabelecida tese sobre a possibilidade do Poder Judiciário determinar a implementação de políticas públicas urgentes.

O julgamento do Recurso Extraordinário 684612 RJ definiu a seguinte tese:

> 1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.
> 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.
> 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

Os dois primeiros prontos referem-se a normas orientadoras do Judiciário ao analisar casos semelhantes, em que o mesmo deve observar e seguir, diante das especificidades da situação. No ponto 01 vemos a validação da atuação do judiciário em casos de política pública e que tal atuação não viola o princípio da repartição dos poderes. Já no ponto 02, o Judiciário deve indicar – e relembrar – os objetivos que a Administração Pública tem, a partir das normas constitucionais; o órgão julgador estabelece a meta a ser cumprida. E à Administração é solicitada que atue de forma mais incisiva e apresente os meios para a efetivação do direito social discutido na lide, meios estes mais adequados, segundo seu entendimento. Já o terceiro ponto é a resposta específica e pontual do caso para as partes envolvidas no processo a fim de sanar a controvérsia jurídica e ter a satisfação de pleito, com comandos atinentes aos fatos e problemas das partes. Eduardo Fontes Nejaim considera acertada tal medida adotada, posto que

"(...) em se tratando de política pública, a análise deve ser feita a partir de uma perspectiva ampla e sistêmica, e não pontual e casuisticamente" (NEJAIM, 2023, p. 144).

De acordo com Eduardo Fontes Nejaim, cabe ao Judiciário a identificação do problema estrutural, devendo a Administração elaborar o plano de ação (NEJAIM, 2023, p. 145). Enzo Bello, reconhece os avanços e limitações das decisões judiciais nestes casos, mas também chama a atenção para uma perspectiva mais ampla ao direcionar o olhar para a sociedade em seus conflitos, problemas e disparidades:

> O Judiciário vem garantindo a efetivação de direitos sociais a inúmeros litigantes, frustrados com a inércia do poder público, portanto sendo o reconhecimento da sua eficácia direta uma importante conquista. No entanto, enquanto esse viés evolve geralmente 'casos extremos', o problema social é estrutural. A atuação do Judiciário será sempre contingente, pois por mais que determine a concessão de prestações sociais pelo Executivo, estas serão limitadas (por questões, como orçamento, abrangência...), jamais abarcarão a grande massa da população e não suprirão suas principais mazelas (desemprego, pobreza, desigualdade, desnutrição, desabrigo etc). (BELLO, 2010, p. 198).

O judiciário vem decidindo muitos casos e possibilitando a concretude dos direitos envoltos a lides que tratam de direitos sociais e políticas públicas. Entretanto, sua atuação não é suficiente, uma vez que atua em atos provocados e atinge, ainda que em número significativo de pessoas, não abarca toda a sociedade. Em mesmo sentido, Julia Maurmann Ximenes aduz que o Judiciário não pode ser um salvador das "patologias democráticas brasileira" (XIMENES, 2021, p. 62).

Marcos Silva e Suzana Costa ao analisarem o Tema de Repercussão Geral 698 do Supremo Tribunal Federal[5] ponderam sobre o conteúdo da decisão e as estratégias de julgamento dos ministros da Corte Constitucional. Para os autores, há claro entendimento, que além da discussão e análise do direito, foram considerados outros fatores para julgar e como julgar posto que se aventou também a própria atuação do Judiciário (SILVA. COSTA, 2024, p. 364-365). Eduardo Fontes Nejaim aponta que o Tema 698 do STF passou a tratar e ser referência posto que além de reconhecer a necessidade de se estabelecer parâmetros para a atuação do Judiciários, houve a organização dessas medidas e critérios, a saber:

> (...) (i) necessidade de comprovação nos autos da ausência ou da grave deficiência do serviço público, decorrente da inércia ou excessiva morosidade do Poder Público; (ii) verificação da possibilidade de universalização da providência a ser determinada, considerados os recursos efetivamente existentes; (iii) possibilidade de o órgão julgador determinar a finalidade a ser atingida, mas não o modo como ela deverá ser alcançada, preservando, assim, o espaço de discricionariedade do mérito administrativo; (iv) necessidade de a decisão judicial estar apoiada em documentos ou manifestações de órgãos técnicos, haja vista a ausência de expertise e capacidade

[5] Tema 698 - Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção.

> institucional do Judiciário; (v) necessidade, quando possível, de o órgão julgador abrir o processo à participação de terceiros, com a admissão de amici curiae e designação de audiências públicas, permitindo a oitiva não apenas dos destinatários da ordem, mas também de outras instituições e entidades da sociedade civil. (NEJAIM, 2023, p. 145).

Assim, a performance do Judiciário deve se pautar em situação grave, que atinja a comunidade e determine o norte de ação, mas não o caminho. Reitera a necessidade de farta documentação e que a depender do caso, faz-se uso de outros ramos do saber com mais acuidade e certo reconhecimento de limitação técnica, cognitiva, proficiência e qualificação do Judiciário; conhecimento esse advindo de amici curiae, por exemplo. E A Resolução 350/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em seu artigo 16, promove a cooperação judiciária com outras instituições e órgãos externos ao Poder Judiciário.

Deste modo, o cenário de discussão envolve direito, política, economia e outras ciências; mas numa perspectiva dialogada entre os atores envolvidos, que não poucos. Deve-se considerar os anseios populares, por meios dos diversos canais de comunicação com a mesma, fazendo-se uso de toda a razão e conhecimento saia de uma replicação de argumentos e impossibilidades e/ou limitações institucionais, setoriais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Neste estudo, buscou-se compreender como o pensamento de Theodor Adorno e Max Horkheimer contribuem para a ciência jurídica, em especial para os direitos sociais e como eles são garantidos e consumados diante da realidade presente e das distintas e complexas demandas. Cooperam para o Direito ao possibilitar novas abordagens de crítica e reflexão sobre a intricada relação Direito, Estado, sociedade, exigência e satisfação de direitos.

Abordamos os principais entendimentos sobre os direitos sociais, perpassando por sua importância ao cenário presente e as discussões doutrinárias norteadoras sobre seus conceitos, características e aplicabilidade. Discutimos cenários históricos, sociais e teóricos jurídicos sobre os Direitos Sociais dispostos na Constituição Federal de 1988 e as formas de implementação.

Direitos Sociais são direitos fundamentais que propiciam dignidade e plena realização do ser humano. São direitos prestacionais, pois exigem do Estado atos que possibilitem sua satisfação e que tem nas políticas públicas um dos meios mais significativos e importantes para sua concretude, e atualmente observa-se a inter-relação do direito com as outras ciências para sua consumação, posto que sua efetivação depende das normas jurídicas – em destaque os dispositivos constitucionais – , mas também da contribuição de estruturas econômicas, debate e vontade política, inserção de sujeitos e indivíduos cientes de suas necessidades e capacidades de atuação e reivindicação.

Adiante, valemo-nos dos autores Theodor Adorno e Max Horkheimer, estudiosos basilares da empreitada, posto que se quis entender como o direito pode ser apreendido de outras maneiras a partir dos diversos pleitos do tempo presente. E a proposta crítica-reflexiva dos autores pautadas no pressuposto de que para se ter uma era de verdadeira humanidade é preciso se esclarecer, no qual esse esclarecimento está rigorosamente ligado à libertação, uma vez que ciente das condições de obscurantismo racional que se encontra há de ocorrer a retomada da capacidade critico-reflexiva e o consequente livramento para ações que garantem melhores formas de se viver. Desta feita, ao refletir o direito, os direitos sociais e as políticas públicas imbuídos dessas premissas constatou-se que os processos de criação, implementação, manutenção, resultados e satisfação dos direitos sociais estão envoltos em distintos processos que incluem ações de sujeitos, institutos e instituições, o qual agem dentro de uma base de argumentação de várias áreas (direito, economia, politica). Assim, podemos entender as lógicas internas de cada uma delas e trabalhá-las de forma cooperativa e interdisciplinar para a efetivação dos direitos sociais em políticas públicas.

Seguidamente, averiguamos como os direitos sociais são discutidos em políticas públicas, tanto em sua concepção (formação, relação com os ramos do saber) quanto sua discussão na arena judicial em que a há a exigência de sua consumação na realidade. A decisões suscitadas, em destaque o Recurso Extraordinário 684612 RJ com Repercussão Geral é de expressiva monta posto que reafirmou a atuação do Judiciário na apreciação de políticas públicas e direcionou com parâmetros como deve ser feito, já que para a consumação de direitos – em destaque os direitos sociais – as políticas públicas ganham papel central na sociedade.

Esquadrinhamos de forma mais detida o direito e políticas públicas a partir do entendimento dos arranjos jurídicos institucionais, o qual segundo Theodor Adorno e Max Horkheimer, as ações na sociedade podem e devem ser visualizadas e compreendidas dentro dos vieses da manifestação do sujeito (pautado em suas ideias, necessidades, condições fáticas de vida) e os institutos e instituições, haja vista a relação existente destes entes abstratos – Estado e sociedade – e que se corporificam e ganham vida nos anseios e necessidades individuais e nas relações humanas.

BIBLIOGRAFIA

ADORNO, Theodor. HORKHEIMER, Max. *Dialética do Esclarecimento*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

ANDRADE, Marcela Coelho. Políticas públicas na Constituição Federal de 1988: alguns comentários sobre os desafios e os avanços. In: *CSOnline* – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, Juiz de Fora, MG, n; 29, ano 2019, p. 302-319.

ARGUELHES, Diego Werneck. *O Supremo*: entre o direito e a política. Rio de Janeiro: Real; Intrínseca, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 684612*. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luis Roberto Barroso. Julgamento. 03/07/2023. Publicação. 07/08/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direita de Inconstitucionalidade por Omissão 30 (ADO 30)*. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgamento 24/08/2020. Publicação 06/10/2020.

BELLO, Enzo. "Cidadania e Direitos Sociais no Brasil: um enforque político e social". In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. (Coord.). *Direitos Sociais*: Fundamentos, Judicialização e Direitos em Espécie. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 177-205.

BRESSANIN, César Evangelista Fernandes. ALMEIDA, Maria Zeneide Carneiro Magalhães de. "Reflexões e contribuições de Theodor Adorno para a educação". In: *Revista Cocar*. Volume 14, número 29, Maio/Agosto 2020, p. 623-645.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Later. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Púbicas*: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. SOUZA, Matheus Silveira. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. In: *Sequência*: Estudo jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito, n. 01, volume 43, ano 2022, p. 1-28.

BUCCI, Maria Paula Dallari. GASPARDO, Murilo. Mapeamento de arranjos jurídico-institucionais: um roteiro metodológico para estudos das relações entre direito e política. In: *REI – Revista Estudos Institucionais*. Volume 10, Número 01, p. 1-36, 2024. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/777. Acesso em: 22 set. 2025.

CARVALHO, Oswaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. In: *Revista de Investigações Constitucionais*. Curitiba-PR, volume 06, número 03, set/dez 2019, p. 773-794.

DINIZ, Noêmia Marinho. "A judicialização no ciclo de políticas públicas: uma análise pelos direitos fundamentais e o princípio da proporcionalidade". In: *Revista Jurídica Luso-Brasileira*. Ano 09, número 01, 2023, p. 1.097-1.122. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2023/1/2023_01_1097_1122.pdf. Acessado em 10/jan/2026.

HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos:* O Breve Século XX. 1914-1991. 2ª Edição. 38ª Reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

MASSON, Nathalia. *Manual de Direito Constitucional*. 8ª edição, revista, atualizada, ampliada. São Paulo: Editora Juspodivm, 2020.

NEJAIM, Eduardo Fontes. "Comentários do Recurso Extraordinário n 684.612, julgado em 03 de julho de 2023 pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal". In: *Revista Carioca de Direito.* Rio de Janeiro, Vol. 3, n.1, jan./jun. 2022, p. 130 -147 (publicado em 19/dez./2023).

OLIVEIRA, Leisa Aparecida Gviasdecki de. Et. Ali. "Max Horkheimer: contraposição entre a Teoria Tradicional e a Teoria Crítica". In: *Revista Aracê*. São José dos Pinhais. Volume 07, número 07, p. 40209-40224, 2025.

PAULO, Vicente. ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional Descomplicado*. 14ª Edição. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2015.

PULIDO, Carlos Bernal. "Fundamento, conceito e estrutura dos Direitos Sociais: uma crítica a 'existem direitos sociais?' de Fernando Atria". In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. (Coord.). *Direitos Sociais*: Fundamentos, Judicialização e Direitos em Espécie. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 137-175.

SILVA, Marcos Rolim da; COSTA, Susana Henriques da. "Tema de repercussão geral 698: processo estrutural e estratégias adotadas". In: *Suprema:* Revista de Estudos Constitucionais, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 1, p. 337–368, 2024. Disponível em: https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/338. Acesso em: 06 nov. 2025.

SOARES, Beatriz Cardoso Leal. "Judicialização da política". In: CARCARÁ, Thiago Anastácio. (Org.). *Desafios e reflexões constitucionais*: contribuições para o constitucionalismo contemporâneo. Brasília: OAB Editora; ESA Nacional, 2021, p. 21-38.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 20ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2020.

VELTRONI, Alexandre Lucas. Políticas públicas e efetivação de direitos fundamentais. In: *RESPGE-SP. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo, volume 07, número 01, jun/dez/2016, p. 39-64.

XIMENES, Julia Maurmann. *Direito e Políticas Públicas*. Brasília: Enap, 2021.