



OFICINA DO CES

ces

Centro de Estudos Sociais
Laboratório Associado
Faculdade de Economia
Universidade de Coimbra

DAURY CESAR FABRIZ

**A EFICÁCIA DOS DIREITOS SOCIAIS
APÓS DUAS DÉCADAS DA CONSTITUIÇÃO
BRASILEIRA DE 1988**

**Outubro de 2008
Oficina nº 315**

Daury Cesar Fabríz

**A eficácia dos Direitos Sociais
após duas décadas da Constituição brasileira de 1988**

**Oficina do CES n.º 315
Outubro de 2008**

OFICINA DO CES
Publicação seriada do
Centro de Estudos Sociais
Praça D. Dinis
Colégio de S. Jerónimo, Coimbra

Correspondência:
Apartado 3087
3001-401 COIMBRA

Daury Cesar Fabríz¹

A eficácia dos Direitos Sociais após duas décadas da Constituição brasileira de 1988²

Resumo: O presente artigo analisa os últimos 20 anos da atual Constituição política do Brasil. A partir de um resgate histórico sobre a intensa participação popular no momento constituinte de 1987/88, determinante para a declaração de um vasto catálogo de direitos e garantias fundamentais. Avalia os obstáculos que esses direitos vêm enfrentando para a sua plena efetividade. Busca oferecer uma compreensão do atual momento do constitucionalismo brasileiro, que vem exigindo uma rearticulação das forças populares como instrumento de luta em busca da concretização dos direitos sociais fundamentais.

1. O processo constituinte e a participação popular

O processo de redemocratização do Brasil, na década de 80 do século passado, teve por motivação a elaboração de uma nova Constituição, por uma assembléia constituinte que além de legítima também fosse livre, soberana, autônoma e exclusiva. Tal motivação, partindo dos vários setores da sociedade civil brasileira, pôs em relevo o debate que ocorreu em todos os níveis da sociedade. Foi um período de grande efervescência política, em que o povo brasileiro teve grande participação na construção do atual Estado brasileiro.

Através da mensagem nº 330, que posteriormente tomou o nº 48, no Congresso Nacional, em 28 de julho de 1985, o então presidente da República José Sarney encaminhou o projeto de convocação da Assembléia Constituinte, dando início a todo o processo, que culminaria com a promulgação da nova carta em 05 de outubro de 1988.

Assim que houve a convocatória da Assembléia Nacional Constituinte, através da Emenda Constitucional nº 26, em 27 de novembro de 1985, exclusivamente para redigir a nova Constituição, a sociedade brasileira tomou consciência da importância daquele momento, em que se formularia a sua lei maior, que resultaria no enfrentamento dos interesses de todos os seus segmentos. Em decorrência disso, a característica mais marcante

¹ Mestre e Doutor em Direito Constitucional pela FD/UFMG. Professor Adjunto do Departamento de Direito da Universidade Federal do Estado do Espírito Santo. Coordenador do Programa de mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Presidente da Academia Brasileira de Direitos Humanos (ABDH). Advogado e Sociólogo.

² Texto apresentado em seminário conjunto no dia 09 de julho na sala de seminário do CES sobre o tema “A crise da modernidade e o papel da estado na efetivação dos Direitos Sociais”.

da Constituição brasileira de 1988 foi o alto nível de participação da sociedade na sua elaboração (Michiles, 1989: 24).

O momento constituinte brasileiro, na década de 80, não esteve vinculado a manifestações revolucionárias ou mesmo a uma ruptura abrupta com a velha ordem. O longo processo de liberalização política e conseqüente redemocratização foram coordenados e administrados pelas forças políticas remanescentes do período autoritário. Mesclando avanços e retrocessos, esse período de transição marcou-se mais por uma adequação do que por uma derrocada das forças políticas que anteriormente dominavam país.

No entanto, se nas experiências constituintes brasileiras anteriores ressentiu-se a ausência popular no debate constituinte, o processo ocorrido na década de 80 mostrou-se particularmente rico e peculiar no que se refere à participação popular, estando ainda em vigência a ordem jurídica anterior, com as suas instituições em pleno funcionamento. Não foi um processo revolucionário, na verdadeira acepção clássica da palavra. Foi um processo negociado entre as forças remanescentes do período militar e os novos segmentos em ascensão no cenário sócio-político nacional.

Em torno da mobilização nacional que se formou a partir dos debates do que significava uma nova Constituição para o país, afloraram as camadas populares (o povo) como protagonistas da luta democrática de interesses em embates institucionais decisivos. Houve uma sinergia popular nunca antes verificada nas experiências constituintes anteriores.

A ampla participação popular, na Constituinte da década de 80, deveu-se ao fato de que, ainda sob o período militar, diversos movimentos populares, fomentados por importantes instituições tais como igrejas, partidos políticos, sindicatos, dentre outros atores sociais, interagiram junto às camadas sociais excluídas do desenvolvimento econômico do período desenvolvimentista das décadas de 60 e 70, criando um *campo simbólico* que punha em perspectiva o “povo como sujeito de sua própria história” (Doimo, 1995: 38). Os movimentos populares exerceram, ao longo dos anos pós-70, um papel pedagógico para as camadas sociais economicamente mais baixas, no que se refere à luta e reivindicação por melhores condições de vida e direitos de cidadania.

Em decorrência da experiência acumulada ao longo dos anos, e paralelamente à luta pela constitucionalização de uma nova ordem jurídica, cresceu a preocupação com a “participação popular” na elaboração do novo texto constitucional. A mencionada participação viabilizou-se através das emendas populares, que permitiram ao povo apresentar suas propostas para a redação do novo texto que seria escrito pelos constituintes. Ressalte-se

que, mesmo antes da aprovação da participação popular via emenda popular, no Regimento da Constituinte, o debate em torno dos temas que a Assembléia Constituinte deveria adotar para a elaboração da nova carta política alastrou-se por todo o território nacional.

Vários movimentos foram surgindo a partir de 1985 com o objetivo de arregimentar e conscientizar a população da importância do evento. A título de exemplo, podemos citar o Movimento Nacional pela Constituinte, lançado no dia 25 de janeiro de 1985, em Duque de Caxias, num ato público que reuniu cerca de sete mil pessoas; o Projeto Educação Popular Constituinte, por iniciativa de uma rede de entidades ligadas aos movimentos populares e pastorais da Igreja Católica; o Movimento Gaúcho Pró-Constituinte; em Minas Gerais formou-se o Comitê Pró-participação Popular na Constituinte, de caráter marcadamente suprapartidário; o Movimento Paranaense Pró-participação Popular na Constituinte; em Vila Velha, no Estado do Espírito Santo, criou-se um Conselho Comunitário em março de 1985, realizando em abril um primeiro seminário sobre a Constituinte. Outras centenas de iniciativas foram surgindo Brasil a fora, sempre proclamando a participação do *povo* na Constituinte.

O posicionamento do Congresso Constituinte eleito em 1986 mostrava-se claramente desfavorável aos interesses populares reivindicados à época. No entanto, diante da pressão popular, exercida através dos seus movimentos e comitês pró-participação na Constituinte, sobre o então relator do regimento interno, Senador Fernando Henrique Cardoso, a “iniciativa popular” foi incluída depois de muitas manobras políticas no mencionado regimento interno da Constituinte, em seu artigo 24, que prescrevia, dentre outras providências, o asseguramento da apresentação de propostas de emenda popular ao projeto de Constituição, desde que fossem subscritas por 30.000 ou mais eleitores brasileiros, em lista organizada por, no mínimo, três entidades associativas, legalmente constituídas, que se responsabilizariam pela idoneidade das assinaturas colhidas.

A possibilidade de apresentação da emenda popular motivou os mais variados seguimentos da sociedade civil brasileira, de diferentes tendências políticas, que se reuniram em torno de uma ação unitária denominada *Articulação Nacional pela Mobilização Popular Constituinte*.

Dessa articulação resultou um programa de acompanhamento tenaz aos trabalhos da Assembléia Constituinte brasileira de 1987/88. Apresentou-se 122 emendas populares, subscritas por 12.265.854 signatários, num universo de 69.166.810 eleitores cadastrados. As emendas apresentadas referiam-se a assuntos variados, sendo posteriormente agrupadas em temáticas. Nos temas predominantemente políticos havia demandas por Cidadania,

Participação Popular, Direitos Humanos, Ecologia, Meio Ambiente, Desarmamento Nuclear, Questões Políticas Regionais, Estaduais e Municipais, Sistema de Representação, Eleições e Forma de Governo. No campo econômico, agruparam-se temas como Direitos dos Trabalhadores, Sindicalismo, Política Salarial, Política Tributária, Serviço Público, Reforma Agrária, Reforma Urbana, Política Econômica Externa, etc. Na temática social, agrupou-se as emendas que versavam sobre Menor, Educação, Idoso, Saúde, Previdência Social, Aposentadoria, Questões da Mulher (concepção, aborto, discriminação), Questão Indígena, Transporte, Habitação, Política Imobiliária, Família, Saneamento Básico, Deficientes, Segurança Pública, dentre outros. Os temas culturais e científicos giraram em torno de demandas como fim da Censura, em prol à Ciência e Tecnologia, Sistema de Telecomunicações, Meios de Comunicação, Artes, Defesa do Patrimônio (Michiles, 1989: 40).

Muitas dessas emendas populares apresentadas à Assembléia Nacional Constituinte resumiam as lutas e as reivindicações populares que se iniciaram ainda nos anos de chumbo do regime militar. A fim de conquistar melhores condições de vida e direitos de cidadania, o povo começou a se organizar e reivindicar.³ Não havia nas reivindicações daqueles movimentos populares uma índole de política partidária, mas tão somente a luta urgente e necessária contra a deterioração das condições de vida, o que não impediu a formação de certa consciência política a esses ativistas dos “novos movimentos sociais”.⁴

A festejada tese da antropóloga Ana Maria Doimo, sobre os “novos movimentos sociais” e a participação política no Brasil pós-70, demonstra com bastante maestria essa questão envolvendo o “povo como sujeito de sua própria história” e a efetiva participação na Constituinte de 1987/88.

Segundo este estudo antropológico, a mobilização em torno dos Direitos Humanos, no Brasil, iniciou-se ainda no contexto do regime militar, nos anos 70. As Comissões de Justiça e

³ Um exemplo dessa insurgência da participação popular está na formação do *Movimento do Custo de Vida – MCV*. Esse movimento foi lançado em São Paulo, em plena repressão militar em 1973, dando as primeiras indicações do surgimento de movimentos populares. Clubes de mães da periferia de São Paulo, com a ajuda logística da Igreja Católica e forças progressistas, protestavam contra o congelamento dos salários, a carestia e as precárias condições dos trabalhadores e da população pobre em geral.

⁴ A categoria dos “novos movimentos sociais” diferencia-se dos movimentos sociais originais em aspectos cruciais. Os movimentos sociais originários assentavam-se em princípios que invocavam intervenção do Estado contra a propriedade privada dos meios de produção e representação política do movimento operário, subordinados a ação política. Os “novos movimentos sociais” entendem-se independentes das forças políticas, criando-se por si mesmos. Enquanto os movimentos sociais originários mobilizavam-se em torno de uma organização racional da classe trabalhadora, sindicatos e partidos empenhados na transformação das relações capitalistas de produção, os “novos movimentos” surgem espontaneamente, sem a intenção de alterar a lógica capitalista, mas sobretudo para lutar por melhores condições de vida, inserir-se no mercado e na cultura. Para tanto, os “novos movimentos sociais”, em suas reivindicações, adotam a *ação direta* como forma de pressão junto aos seus interlocutores, que quase sempre é o próprio poder público (ver Touraine, 1981).

Paz (CJPs) e de Direitos Humanos (CDHS), diretamente organizadas pela hierarquia da Igreja Católica, com a participação de leigos, ao lado de entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e o Instituto dos Advogados do Brasil (IAB), começaram a desenvolver campanhas de anistia e defesa jurídica dos presos políticos e exilados. O movimento de defesa dos Direitos Humanos, em suas denúncias sobre injustiça e violações, teve grande participação de vários setores da sociedade civil, movimentos reivindicativos de ação direta, incrementando uma concepção de Direitos Humanos não só como *direitos individuais*, mas principalmente como *direitos sociais*. No ano de 1982 e ao longo da década, o Movimento Nacional dos Direitos Humanos reunia aproximadamente 30 mil organismos, tendo posteriormente ampliado suas articulações, especialmente de 1985 a 1987, época do processo constituinte: “Ao longo do processo constituinte, esse sentido genérico ganhou o terreno de ações concretas através de intensa mobilização, inicialmente para garantir a possibilidade regimental de se incorporarem, ao projeto de constituição, as emendas populares e, posteriormente, para garantir sucesso nas votações em plenário” (Doimo, 1995: 199).

Segundo a análise da mencionada antropóloga, a participação popular nesse período teve uma característica altamente cambiante, oscilando entre a face *expressivo-disruptiva*, marcada por condutas de negação à institucionalidade política, e uma face integrativa corporativista, marcada pela interação seletiva com o Estado: “Por essa dupla face promoveram-se desde interesses voltados à grande transformação da sociedade pela via do duplo poder, até interesses dirigidos à maior integração e harmonização social, pela via da implementação de políticas públicas e da manipulação da participação no sistema decisório” (Doimo, 1995: 197).

No jogo de interesses que se estabeleceram no âmbito do processo constituinte de 1988, as demandas populares materializaram-se a partir de uma ação direta, via o instituto da Emenda Popular. Trabalhando com as diversas possibilidades paralelas aos canais tradicionais de representação política, em relação aos partidos políticos, baseados em uma lógica consensual-solidarística, as iniciativas populares converteram a pedagógica e importante “democracia de base” em uma “democracia direta”. Tais condutas encontraram sentido integrativo como luta pela cidadania.

Em tal perspectiva, o povo surgiu como artífice do seu ordenamento jurídico-político, e “sob o senso de autonomia e independência” e sob “um *ethos* de recusa à institucionalidade política, alcançou-se a institucionalização de novos direitos de cidadania, estabelecimento de

canais diretos e semidiretos de participação, alterando, pois, o sistema de representação de interesses” (Doimo, 1995: 199).

Os extensos capítulos I e II do título II da Constituição brasileira de 1988, que tratam dos direitos e deveres individuais e coletivos e dos direitos sociais, refletiram, em muito, a efetiva participação popular, por via direta, na elaboração da nova ordem constitucional, que se instalou no país em 05 de outubro de 1988. Devido à efetiva participação do povo na elaboração constitucional de 1988, a nova lei fundamental ficou conhecida como a Constituição cidadã, ampliando o campo dos direitos inerentes ao exercício da cidadania e aqueles relativos à participação direta nas decisões que afetam toda a coletividade, através de instrumentos como o Mandado de Segurança Coletivo, Mandado de Injunção, Ação Popular, iniciativa legislativa popular, bem como o instituto do plebiscito e do *referendum*.

Com efeito, grandes avanços fizeram-se notar no âmbito da constitucionalização dos direitos sociais, recriando o Estado social brasileiro, que, no entendimento de Paulo Bonavides, significa um Estado social de terceira geração, que não apenas concede direitos sociais básicos, mas, sobretudo, os garante (Bonavides, 1995: 338).

Diante dos fatos, vê-se que a nação, tomada pela consciência política e percebendo a importância do exercício do poder constituinte, expresso na Assembléia Constituinte de 1987/88, organizou-se. Objetivando a criação de uma nova ordem constitucional, o poder constituinte, em seus vários momentos e ações, sintonizou-se com a vontade suprema e soberana do povo, por vias democráticas de participação direta, em amplitude tanto horizontal, como em extensão vertical, apesar da resistência da “classe política”, dos grupos econômicos ou elites privilegiadas.

As propostas inovadoras adotadas no texto constitucional de 1988 representam uma conquista do povo, que, em certa medida, vivenciou e participou na *praxis*, na feitura do seu direito fundamental, alcançando alguns avanços no que se refere a uma participação democrática, de maneira direta e semi-direta, onde o povo pode exercitar sua soberania popular, não só por meio do voto, mas, sobretudo, através de instrumentos como *plebiscito*, *referendo* e *iniciativa popular*.

Vale ressaltar que tais conquistas ainda não representaram um grau de otimização, na medida em que muitas delas, passados vários anos, ainda enfrentam o problema da inércia dos congressistas no que se refere às suas regulamentações, ou mesmo a desconstitucionalização de algumas delas, principalmente aquelas pertinentes aos direitos trabalhistas. A inércia do Parlamento e o processo de desconstitucionalização interrompem um ciclo, um programa.

Essa interrupção inviabiliza ao povo a plena vivência dos direitos e das garantias constitucionais, pactuados na nova Ordem.

Por outro lado, o fim da mobilização popular, logo após a promulgação da nova Constituição, a desmobilização da sociedade civil, alinhada à precarizada e quase inexistente rede de reais canais democráticos de participação popular, vem permitindo a modificação do texto de 1988, sem critérios democráticos de participação popular em tais processos de mudanças fundamentais. Não obstante a lição de José Alfredo de Oliveira Baracho, asseverando que “definir o objeto, a natureza, a durabilidade, a extensão, fim, o conteúdo e a ideologia da Constituição é tarefa permanente, desde que as aspirações sociais são dinâmicas e, às vezes, incontidas em um texto formal” (Baracho, 1986: 146). Avaliamos que tais definições, além de permanentes, requerem sempre a participação efetiva do povo, no exercício de sua soberania, através de múltiplos canais democráticos de participação direta. A não participação popular em tais modificações ou adequações fundamentais torna o processo antidemocrático, viciado e ilegítimo.

2. O problema da efetividade dos Direitos Sociais no Brasil

Tem sido disseminado nos vários discursos, principalmente de parte da academia, que ao criar o Estado democrático, a Constituição brasileira de 1988 representaria uma ruptura com o paradigma do Estado social. De forma subliminar, nota-se nesses discursos uma mensagem de desconstrução dos direitos sociais. A ampla presença de direitos sociais, econômicos e culturais no texto constitucional brasileiro de 1988, conforme já mencionado, foi fruto de uma grande participação do povo brasileiro, de forma organizada, principalmente das camadas mais pobres.

Com a retirada da cena política das fontes de apoio aos movimentos populares, das importantes instituições, tais como as igrejas – principalmente com o refluxo da Igreja Católica em relação à Teologia da Libertação –, com o esfacelamento do movimento sindical, a partir da opção dos governantes pelo modelo econômico neoliberal, e com a deterioração da política partidária no Brasil, colocou-se em curso um processo de desmanche do Estado social brasileiro, com início nos anos 90 do século passado, que continua nos nossos dias.

O texto da Constituição brasileira de 1988 é generoso no que se refere aos direitos sociais. No art. 6º enumera nessa categoria de direitos a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a

assistência aos desamparados. Esses direitos são desdobrados em outros subsistemas da Constituição, a saber: da Ordem econômica e da Ordem Social.

A generosidade do texto demonstra que o povo brasileiro de 1988 procurou implantar um Estado democrático sem descuidar as conquistas do Estado social. Pode-se afirmar que o Estado brasileiro constitui-se num Estado democrático social, em consonância com o art. 3º que estabelece, dentre os objetivos da República brasileira, a formação de uma sociedade solidária. Todavia, uma indagação se impõe, quando o problema que se coloca é o da efetivação dos direitos sociais. Como efetivar direitos sociais se eles custam muito caro para o Estado? Logo, para início, erguemos uma outra inquirição: O que é o Estado? Ou melhor, quem é o Estado? Dependendo da resposta a essas últimas questões poderemos vislumbrar os verdadeiros entraves à efetividade dos direitos sociais.

Muitos estudos vêm sendo realizados no Brasil acerca da efetividade dos direitos sociais. São estudos técnico-jurídicos, que apontam quase sempre para classificações a partir da estrutura normativa do texto constitucional. Ainda se lastreia todo o debate em torno da classificação das normas auto-executáveis e normas não auto-executáveis. Para a grande parte da teoria e da jurisprudência brasileira, as normas de direitos sociais são normas programáticas, ou seja, impõem um programa ao Legislativo e ao Executivo. Não há dúvida de que ocorreram avanços consideráveis a partir de uma ótica neoconstitucionalista, que vem estabelecendo novos postulados hermenêuticos na seara do Direito Constitucional, baseados nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. No entanto, percebemos que esses avanços ainda se realizam apenas no plano meramente teórico.

O Estado brasileiro atual, afinado ao mundo da globalização financeira, encontra obstáculos heterogêneos que vêm se impondo aos objetivos constitucionalmente estabelecidos. Vislumbra-se uma globalização que se coloca contrária à idéia de reafirmação dos direitos fundamentais. A democracia que interessa aos novos contextos de dominação se constitui numa democracia da dissimulação; a Constituição funciona como *simulacro* (Moreira, 2007).

Considerando-se a implantação, desde o final do século XX, de uma nova ordem econômica internacional, caracterizada pela globalização financeira e pela ênfase na mudança na união dos Estados nacionais, defrontamo-nos com a inauguração de uma segunda etapa da construção dessa nova ordem, qual seja, a gestação de uma nova ordem internacional. Dito de outro modo: estariam em ocaso os princípios e as conquistas da modernidade no tocante às liberdades públicas e aos direitos fundamentais, ensejando assim um novo quadro mundial de

dominação. Para tanto, faz-se necessária a utilização do discurso democrático como transfiguração metafórica dos direitos humanos.

Sendo a opacidade do poder a própria negação da democracia, a questão torna-se ainda mais grave quando as diretrizes da democracia representativa contemporânea substituem a participação popular pela concorrência entre elites supostamente mais bem preparadas para o enfrentamento das complexas questões sociais da atualidade. Nesse quadro, os cidadãos só têm acesso ao “consumo” da política, conforme encaminhada por essas elites (em primeira instância, por intermédio dos conglomerados de comunicação devidamente alinhados), e não à Política concebida como formulação, resolução e decisão acerca de questões sociais relevantes. Nesse sentido, aposta-se na reorganização dos movimentos populares como única forma possível de realização de direitos sociais básicos, conforme enumerados pelo art. 6º da Constituição da República brasileira.

Vivem-se, no Brasil atual, ambivalências, principalmente no plano das relações políticas. O certo pode surgir de formas erradas. A explicação de um fato pode significar a sua ocultação. Ao tomar posse em seu segundo mandato, o presidente brasileiro Lula da Silva ressaltou em seu discurso que, apesar da política passar por uma crise profunda no plano da credibilidade, nunca tivemos tanta necessidade da mesma.

É curioso como a política é evocada como meio de resolução das crises, dentre elas a crise ética que se apresenta como pedra de toque das demais. Nesse sentido, a preocupação surge na medida em que se busca na política uma saída para uma crise que é originalmente ética. A grande indagação é se saber o modelo político que servirá de demiurgo de um novo *ethos*. Das ambivalências deve-se afastar o oportunismo de um salvador da pátria que venha decidir sobre um estado de necessidade, mitigando a real soberania.

O antídoto contra tal oportunismo pode ser encontrado na concepção de direitos fundamentais como valor. A percepção de tais valores como vida, liberdade e igualdade poderão reduzir, uma vez encarados como elementos de convivência, a possibilidade de usurpação da soberania ao seu verdadeiro detentor, ainda e sempre o povo.

Nesses vinte anos de verdadeiro existencialismo constitucional, o Brasil passou por sérias crises institucionais que o ajudaram a fortalecer certos pressupostos da vida em democracia. Todavia, a sociedade do início do século XXI tem outras exigências, advindas de orientações provocadas por fenômenos inusitados, como a globalização financeira, conforme já destacado, que vem determinando um novo padrão de dominação. Verifica-se que há em marcha uma verdadeira orquestração contra os direitos fundamentais. Nessa perspectiva, mais

uma vez, existem ambivalências, ou seja, na mesma proporção em que se fala em ética e direitos fundamentais (humanos) coloca-se em marcha atitudes contrária aos mesmos. Na linha de Karl Mannheim, podemos pensar a Ética e os direitos fundamentais, na atualidade, entre dois parâmetros: na esfera da ideologia e da utopia. Dependendo do sistema político, Ética e direitos fundamentais podem se converter em simulações dissimuladas ou em uma última utopia. Não há como pretender saídas políticas onde o povo seja preterido.

3. A necessidade de uma agenda política de realização de políticas públicas integradas

A efetivação de direitos da categoria dos direitos sociais depende da articulação política dos vários segmentos que compõem a sociedade. É claro que não podemos deixar de lado a busca pela efetividade no âmbito do Poder Judiciário. Nessa seara, devem-se fundamentar as pretensões a partir de uma concepção desses direitos como multifacetados, ou seja, são sociais, sem perder a dimensão individual. A saúde, a educação, a segurança, por exemplo, podem ser considerados direitos individuais também: o direito do indivíduo à saúde, à educação e à segurança. Nesse sentido, direitos sociais são direitos subjetivos. São direitos exigíveis ao Estado. São interesses juridicamente protegidos que, para sua materialização, encontram no direito de ação o instrumento de viabilização. Nesse sentido, o Poder Judiciário torna-se a grande arena de debate em torno dessa importante questão da efetividade dos direitos sociais.

Uma outra questão que sempre se coloca contra os direitos sociais é que, para a sua efetivação, o Estado tem que desembolsar muito dinheiro. Nessa mesma linha, podemos dizer que a garantia dos direitos individuais consome quantias muito maiores. Para garantir o direito de propriedade, o Estado banca toda uma estrutura do Poder Judiciário que custa muito caro. Na tentativa de manter as liberdades públicas há que se gastar somas enormes com um sistema de segurança pública e assim por diante.

Por outro lado, vale destacar que os direitos sociais, mesmo considerados como direitos subjetivos, mostram-se diferenciados dos direitos individuais, na medida em que sua fruição também é distinta, uma vez que deve ser compartilhada (Lima Lopes, 2002: 129). Nessa perspectiva, a questão da efetividade encontra-se vinculada ao plano das políticas públicas. Em outras palavras, são decisões de Estado e de governo, transformadas em normas que têm por finalidade a prestação de serviços públicos de forma a garantir aqueles direitos denominados sociais.

A concretização de políticas públicas integradas deve constar de uma agenda política que envolva justamente os movimentos populares e a sociedade civil organizada, em geral. As políticas públicas não podem ser impostas de cima para baixo.

De maneira ampliada, o debate de uma agenda política para o Brasil deve implementar uma reforma política profunda, que permita o aprimoramento da democracia representativa e a construção de um Estado Democrático autêntico, com o fortalecimento da democracia direta e participativa. Faz-se necessário uma reforma do poder e da forma de exercê-lo.

Somente com a pressão social sobre aqueles que exercem os Poderes de Estado vislumbra-se a possibilidade de uma verdadeira transformação do atual cenário. Contudo, a grande questão que se ergue nesse momento é: como animar o povo? O cenário mundial atual demonstra que tal empreitada é muito difícil. No atual mundo globalizado, onde ainda presenciamos o contínuo “derretimento dos sólidos”, haverá lugar para formas de luta popular? Será que o povo deseja se libertar? São questões que nos levam ao desalento, para um campo que Bauman chama de “morte metafórica” (2008: 68). Por outro lado, na era do Biopoder, da passagem da sociedade disciplinar para a sociedade de controle, Antônio Negri e Michael Hardt apostam na reação das multidões, como forma de se reconstruir a democracia e as lutas por direitos (2005). São percepções diversas que lançam qualquer análise ao mundo da perplexidade e do atordoamento.

Não cabe aqui realizar um ensaio de futurologia e tentar adivinhar como serão os próximos 20 anos para a sociedade brasileira. Todavia, fica claro e evidente que, de 1988 para o ano de 2008, a sociedade brasileira sofreu grandes mudanças. Avanços e retrocessos. A cultura dos direitos humanos fundamentais se sedimentou em nossas mentes e corações. Isso constituiu um grande avanço. Sabemos dos nossos direitos. Falta uma reorganização e um modo de luta que ainda está sendo gestado.⁵

No que se refere ao plano estatal, o que se visualiza é justamente uma estrutura de poder carcomida e desgastada. No âmbito do Legislativo, verificamos um verdadeiro vazio de poder, uma vez que o Executivo vem legislando por intermédio de Medidas Provisórias e o Judiciário vem atuando ao arrepio da Própria Constituição, promovendo de maneira canhestra as reformas que caberia ao legislativo realizar. Nesse sentido, podemos dizer que há um retrocesso.

No balanço dos avanços e retrocessos, o que fica é a seguinte indagação: O que um texto constitucional pode fazer com um povo? A resposta dependerá do próprio povo. Um texto tem um poder transformador, mas somente encontrará ressonância se aquilo que deve

⁵ Vide <http://www.reformapolitica.org.br/>

ser transformado deseja ser transformado. Os próximos 20 anos dependerão do desejo do povo brasileiro. Essa transformação passa inevitavelmente pela efetivação dos direitos sociais.

Conclusão

O processo de redemocratização do Brasil que ocorreu em 1987/1987 não esteve vinculado a manifestações revolucionárias. Foi um processo de negociação entre as elites brasileiras com as forças autoritárias que governavam o país até então.

Diferentemente das experiências constituintes anteriores, o evento do constitucionalismo brasileiro de 1988 demonstrou a possibilidade de o próprio povo exercer diretamente a soberania primária. Em torno da mobilização nacional que se formou a partir dos debates sobre a importância de um texto constitucional, aflorou nas camadas populares o desejo de protagonizar aquela experiência.

A possibilidade de apresentação da emenda popular motivou os mais variados segmentos da sociedade civil brasileira, de diferentes tendências políticas, que se reuniram em torno de uma ação unitária denominada *Articulação Nacional pela Mobilização Popular Constituinte*. A ampla gama de direitos fundamentais declarados deveu-se a tenaz participação popular, por intermédio das Emendas Populares.

Com o fim da mobilização popular, logo após a promulgação da nova Constituição, a desmobilização da sociedade civil, alinhada à precarizada e quase inexistente rede de reais canais democráticos de participação popular, verificou-se a tendência das forças conservadoras em desmontar as conquistas populares, via mudança no texto ou interpretações retrospectivas, que acaba por não permitir uma efetividade plena dos direitos sociais.

Nesse sentido, aposta-se na reorganização dos movimentos populares como única forma possível de realização de direitos sociais básicos, conforme enumerados pelo art. 6º da Constituição da República brasileira. A efetividade deve ser buscada tanto no Poder Judiciário (direito de ação), como por intermédio de políticas públicas integradas. A concretização de políticas públicas integradas deve constar de uma agenda política que envolva justamente os movimentos populares e a sociedade civil organizada, em geral.

A barreira a ser rompida encontra-se na identificação dos modos de animação do próprio povo. Nesse sentido, povo e texto constitucional devem promover um encontro transformador por intermédio de uma hermenêutica libertadora.

A sociedade brasileira nessas duas últimas décadas foi transformada pelo atual texto constitucional. Houve avanços e retrocessos. O futuro dependerá do desejo dessa sociedade em se deixar transformar por esse mesmo texto. Como diria Boccaccio (*Decamerão*, III, 5), “È (...) *meglio fare e pentere che starsi e pentersi*”.

Referências Bibliográficas

- Baracho, José Alfredo de Oliveira (1986), “Teoria geral do constitucionalismo”, *Revista de Informação Legislativa*, Ano 23, 91.
- Bauman, Zygmunt (2008), *Medo líquido*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Bonavides, Paulo (1995), *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros.
- Doimo, Ana Maria (1995), *A vez e a voz do popular: Movimentos sociais e a participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Rellume-Dumará/AMPOCS.
- Hardt, Michael; Negri, Antonio (2005), *Multidão: Guerra e democracia na era do império*. Rio de Janeiro: Record.
- Lima Lopes, José Eduardo (2002), “O processo de mudança social e política no Brasil – O Judiciário na berlinda”, in José Eduardo Faria (org.), *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros.
- Michiles, Carlos *et al.* (orgs.) (1989), *O cidadão constituinte: A saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Moreira, Luiz (2007), *A constituição como simulacro*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris.
- Touraine, Alain (1981), *O pós-socialismo*. Porto: Edições Afrontamento.