

**UNIVERSIDADE REGIONAL DO NOROESTE  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*  
EM DESENVOLVIMENTO**

**DIREITO, CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO**

**OS DIREITOS SOCIAIS COMO FATOR  
PREPONDERANTE PARA O DESENVOLVIMENTO**

**Júlio César de Carvalho Pacheco**

**Ijuí  
2008**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE REGIONAL DO NOROESTE  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*  
EM DESENVOLVIMENTO**

**DIREITO, CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO**

**OS DIREITOS SOCIAIS COMO FATOR  
PREPONDERANTE PARA O DESENVOLVIMENTO**

**Júlio César de Carvalho Pacheco**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento, Linha de Pesquisa Direito, Cidadania e Desenvolvimento, da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento, sob a orientação do Prof. Dr. Darcísio Corrêa.

**Ijuí**

**2008**

**UNIJUÍ - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul**  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento – Mestrado

A Banca Examinadora, abaixo assinada, aprova a Dissertação

**OS DIREITOS SOCIAIS COMO FATOR PREPONDERANTE PARA O  
DESENVOLVIMENTO**

elaborada por

**JULIO CESAR DE CARVALHO PACHECO**

como requisito parcial para a obtenção do grau de  
Mestre em Desenvolvimento

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Darcisio Corrêa (UNIJUÍ): \_\_\_\_\_

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Sandra Regina Leal (FAPLAN): \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Dejalma Cremonese (UNIJUÍ): \_\_\_\_\_

Ijuí (RS), 25 de abril de 2008.

## AGRADECIMENTOS

Antes de mais nada, agradeço aos professores do programa do curso *stricto sensu* do Mestrado em Desenvolvimento da Unijuí, pelos ensinamentos, idéias, sonhos de um mundo melhor e conhecimentos que, de alguma forma, me fizeram também esperar por “outro mundo” e acreditar que isso é possível.

Aos mestrandos – meus colegas de turma do Mestrado em Desenvolvimento, com um carinho especial aos colegas da linha de pesquisa Direito, Cidadania e Desenvolvimento, e àqueles que mesmo estando nas outras linhas de pesquisa, não desgrudavam da turma do direito. Foram momentos de muito companheirismo e amizade, debates interessantes, conversas e bate-papos dentro e fora do meio acadêmico.

Ao professor Doutor Darcísio Corrêa, responsável pela orientação da dissertação, sempre devotado à tarefa que assumiu, estabelecendo idéias de desenvolvimento do tema, sugestões de leituras, conceitos e concepções teóricas, mas sempre muito confiante no seu orientando.

Ao professor Mestre e Doutorando Douglas César Lucas, com quem debati temas contemporâneos que deram respostas importantes em minha pesquisa e com quem também discuti temas extracurriculares, como a sua paixão pelo futebol e sua opção – não das melhores – pelo tricolor gaúcho. O ano, entretanto, foi iluminado para o seu arquirival Internacional e ao longo das aulas e após os encontros semanais, o tempo do Mestre e seus alunos foi dedicado a “secar” e a “torcer” pelo Inter, numa dialética que repetiu as tensões e debates teóricos das salas de aula.

À professora Doutora Raquel Fabiana Lopes Sparemberger, a qual foi minha professora em Curso de Especialização em Direito Constitucional em outra instituição de

ensino e me formulou o convite para participar do processo seletivo do Programa de Mestrado da Unijuí e me incentivou a acreditar na possibilidade de tornar-me Mestre. Meus agradecimentos pelo incentivo e pelas aulas dotadas de extrema consciência ambiental e humanitária.

Aos professores Gilmar Antônio Bedin, Paulo Schneider, Dieter Rugard Siedenberg, Luís Ernani Bonesso de Araújo, Nöele M. P. Lechart, Benedito S. Neto, Professora Eronita Barcelos, Sandra Vicente Fernandes, Elza Falkembach e Arlindo de Lima pelos ensinamentos e novos conhecimentos.

Aos professores da FAPLAN – em especial ao colega Rafael Mafaccioli Marin, também integrante do Programa de Mestrado da Unijuí; ao Diretor da Faplan, Prof. Doutor Lorivan Fisch de Figueiredo e a professora Doutora Sandra Regina Leal, Coordenadora do Curso de Direito/FAPLAN, pelo incentivo, apoio, compreensão e em relação à instituição, pelo apoio financeiro extremamente importante para a realização de um sonho.

Aos meus diletos amigos e colegas de escritório, os quais foram fundamentais para que o projeto Mestrado fosse concretizado: Andersson Della Valentina, Celestino Meneghini, Rafael M. Marin, Giovana Rovani Demarchi e Éverson Della Valentina.

À Elizete e ao Gabriel, que são razões de meu viver e me suportaram ao longo do curso, nas ausências, nas noites e madrugadas ocupadas com leituras e fichamentos, nas viagens e nos afezeres intensos de um aluno de Mestrado.

E, aos meus pais, Aldomiro e Alice; aos meus irmãos Rodrigo e Margarete, os quais sempre acreditaram em minha capacidade e minha obstinação.

*A todos, muito obrigado.*

Não é incomum os casais discutirem a possibilidade de ganhar mais dinheiro, mas uma conversa sobre esse assunto por volta do século VIII a.C. é especialmente interessante. Nessa conversa, narrada em sânscrito *Brihadaranyaka Upanishad*, uma mulher chamada Maitreyee e seu marido, Yajnavalkya, logo passam para uma questão maior do que os caminhos e modos de se tornarem mais ricos: *Em que medida a riqueza os ajudaria a obter o que eles desejavam?* Maitreyee quer saber se, caso o “mundo inteiro, repleto de riquezas”, pertencesse só a ela, isso lhe daria a imortalidade. “Não”, responde Yajnavalkya, “a sua vida seria como a vida das pessoas ricas. Não há, no entanto, esperança de imortalidade pela riqueza.” Maitreyee comenta: “De que me serve isso, se não me torna imortal?” (SEN, 2000, p.27).

## RESUMO

O estudo desenvolvido faz uma análise dos direitos sociais constitucionalizados, emoldurados no art. 6º da Constituição Federal do Brasil. Estes direitos sociais integram o núcleo dos chamados direitos fundamentais. E sendo direitos fundamentais, estes direitos sociais inserem-se nas garantias sociais da estabilidade jurídica do Estado Democrático de Direito brasileiro. A estabilidade das relações jurídicas, antes de servir de aconchego ao espírito dos cidadãos, constitui um valor fundamental de toda e qualquer Nação que tenha a pretensão de merecer o título de Estado de Direito. Nessa perspectiva, o estudo debate a importância da efetivação destes direitos para a construção de um modelo de desenvolvimento centrado nos direitos sociais-fundamentais e na emancipação da pessoa humana, não estando apenas vinculado às idéias de aumento da renda, crescimento do PIB, surgimento de novas tecnologias e crescimento do processo de industrialização, como se somente os aspectos econômico-financeiros fossem essenciais ao desenvolvimento. Como alavanca do desenvolvimento econômico e social, os direitos sociais-fundamentais merecem um tratamento de relevância entre os direitos definidos no extenso catálogo de direitos constitucionais do Brasil e nessa exata medida, o próprio desenvolvimento deve ter como viés central, a efetivação dos direitos sociais, que devem ser o fim do desenvolvimento, não se concebendo, portanto, um processo de desenvolvimento focalizado unicamente nas teorias econômicas, as quais sofrem as pressões e ajustes do processo de globalização, cujo efeito principal tem sido a flexibilização e a redução dos direitos sociais, bem como a diminuição da importância do papel do Estado-Nação nas relações com a sociedade.

Palavras-chave: direitos sociais – desenvolvimento – emancipação humana.

## ABSTRACT

The current study makes an analysis of the social rights constitutionalized and framed in the article 6° of Brazil's Federal Constitution. These social rights integrate the nucleus of the fundamental rights as called. For being fundamental ones, these social rights are inserted in the social guarantees of the juridical stability of the democratic State as a Brazilian right. The stability of the juridical relationships, before having a role as a shelter to the citizens' spirit, constitutes a fundamental value of all and any Nation that has the intention to deserve the title as State of Right. Under this perspective, the study debates the importance of the achievement of these rights for the construction of a model of development centered on the fundamental social rights and on the human being's emancipation, not just being linked to the ideas of the increase of income, growth of GDP (Gross Domestic Product), appearance of new technologies and growth of industrialization process, as if only the financial economic aspects were essential to the development. As lever of the social and economic development, the fundamental social rights deserve a relevant treatment among the rights defined in the extensive catalogue of Brazil's constitutional rights and, in this exact measurement, the development itself must have as central direction, the achievement of the social rights which must be purpose of the development, not conceiving, therefore, a process of development focused only on the economic theories which suffer the pressures and adjustments from the globalization process, whose the main effect has been the flexibility and the reduction of the social rights and also the increase of the importance of the State Nation's role in the relations with the society.

Key-words: Social Rights. Development. Human Emancipation.

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| AGRADECIMENTOS.....  | 2  |
| RESUMO.....  | 5  |
| ABSTRACT.....  | 6  |
| INTRODUÇÃO.....  | 9  |
| 1 OS DIREITOS SOCIAIS E A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....  | 12 |
| 1.1 A evolução e a historicidade dos direitos fundamentais do Estado Liberal ao Estado Social..... | 12 |
| 1.2 Direitos sociais : referências conceituais.....  | 19 |
| 1.3 Direitos sociais concebidos como direitos fundamentais no Brasil.....                          | 23 |
| 1.4 A proteção dos direitos sociais no Brasil.....   | 25 |
| 1.4.1 <i>As cláusulas pétreas e a proteção dos direitos sociais</i> .....                          | 25 |
| 1.4.2 <i>O princípio da vedação do retrocesso social e a segurança jurídica</i> .....              | 34 |
| 1.4.3 <i>O mandado de injunção como instrumento de proteções dos direitos</i> .....                | 42 |
| 2 A CRISE DO ESTADO-NAÇÃO E DOS DIREITOS SOCIAIS.....  | 46 |
| 2.1 Os efeitos da globalização e as alternativas para enfrentar esta crise.....                    | 57 |
| 2.2 O reconhecimento dos direitos sociais no Brasil e a crise destes direitos.....                 | 64 |
| 2.3 A desregulamentação e a flexibilização dos direitos sociais no Brasil.....                     | 71 |
| 2.4 O papel do Direito e da sociedade na defesa dos direitos sociais.....                          | 83 |

|  |  |
|--|--|
| 3 O DESENVOLVIMENTO COM VIÉS NOS DIREITOS SOCIAIS-FUNDAMENTAIS...89  |  |
| 3.1 Para uma nova concepção de desenvolvimento.....89  |  |
| 3.2 O “Desenvolvimento” como um direito humano.....104   |  |
| 3.3 A busca do desenvolvimento com viés social.....107   |  |
| 3.4 A necessidade de efetivação dos direitos sociais como condição de<br>desenvolvimento brasileiro e os entraves nesse processo.....122 |  |
| CONCLUSÃO.....128  |  |
| REFERÊNCIAS.....131  |  |

## INTRODUÇÃO

Os direitos sociais constitucionalizados, emoldurados no art. 6º da Constituição Federal do Brasil, integram, o núcleo dos chamados direitos fundamentais, quase na totalidade inscritos no art. 5º. E sendo direitos fundamentais, estes direitos sociais inserem-se nas garantias sociais da estabilidade jurídica do Estado Democrático de Direito brasileiro.

A estabilidade das relações jurídicas, antes de servir de aconchego ao espírito dos cidadãos, constitui um valor fundamental de todo o Estado-nação que tenha a pretensão de merecer o título de Estado Democrático de Direito, por isso o ordenamento jurídico pátrio é taxativo ao assegurar como princípio fundamental, no art. 1º da Constituição Federal de 1988, que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e como fundamento, dentre outros, enaltece os valores sociais do trabalho (Inc. IV, art. 1º), a dignidade da pessoa humana (Inc. III, art. 1º), “promover o bem de todos” (Inc. IV, art. 3º), “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (Inc. I, art. 3º), “erradicar a pobreza (...) e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Inc. III, art. 3º), e no art. 6º relaciona os são direitos sociais 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”. Todos estes valores, evidentemente, estão ligados à idéia da estabilidade das relações jurídicas.

Como alavanca do desenvolvimento econômico e social, estes direitos sociais merecem um tratamento de relevância entre os direitos fundamentais definidos no extenso catálogo de direitos constitucionais do Brasil, e nessa exata medida, o próprio desenvolvimento, enquanto verbo e ação, deve ter como viés central a efetivação dos direitos sociais-fundamentais, os quais devem ser o fim e objeto nuclear do desenvolvimento, não se concebendo, portanto, um processo de desenvolvimento centrado unicamente nas teorias econômicas despreendidas dos valores humanos.

A presente dissertação estuda os direitos sociais-fundamentais, sua historicidade, a formação dos direitos sociais no Brasil, a crise do Estado-nação, a globalização, a flexibilização dos direitos sociais (especialmente os direitos do trabalho) e os instrumentos capazes de salvaguardar estes direitos dos ataques do atual sistema de globalização – ditado

pelo receituário liberal -, como a aplicação do princípio da proibição do retrocesso social, a adoção das cláusulas pétreas como meio de vedação das reformas constitucionais tendentes a minimizar os direitos sociais e, ainda, o mandado de injunção.

Como objetivo central buscou-se enfatizar a relevância dos direitos sociais constitucionais para o desenvolvimento, possibilitando a humanização da economia, bem como explicitar o conteúdo dos direitos sociais da Constituição Federal e a elevação destes ao patamar de direitos fundamentais; verificar a construção histórica desses direitos do Estado Liberal ao Estado Social; analisar a globalização, flexibilização e a crise do Estado-Nação e estudar as bases do desenvolvimento moderno e a necessidade de sua humanização, num processo com cidadania.

Para elaboração do trabalho, como método de procedimento, usa-se o monográfico, partindo de leituras e produções de textos tendo como base de pesquisa livros, normas jurídicas, jurisprudência, revistas especializadas, enfim, textos em geral. E como método de abordagem, utiliza-se o indutivo, que é àquele que envolve um processo mental pelo qual, partindo de dados particulares, deduz-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas.

Como hipóteses de pesquisa foram abordadas as questões: o desenvolvimento com foco nos direitos sociais poderia ser um fator importante para promover a justiça e a dignidade?, e, até que ponto a mudança do enfoque da lógica economicista poderia humanizar o projeto de desenvolvimento, permitindo processos mais abrangentes?

A presente dissertação foi distribuída em três capítulos, sendo o primeiro dedicado a analisar os direitos sociais e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; a historicidade dos direitos sociais no Brasil; o marco teórico do conceito de direitos sociais e a sua vinculação aos direitos fundamentais na construção ideológica da Constituição de 1988; e, finalizando o capítulo, a proteção dos direitos sociais, a partir dos seguintes instrumentos: a) cláusulas pétreas; b) princípio da vedação (proibição) do retrocesso social; c) segurança jurídica; d) mandado de injunção.

O segundo capítulo, por sua vez, investigou a crise do Estado-nação e o contexto dos direitos sociais diante dos obstáculos enfrentados pelo Estado-nação no novo contexto mundial de dominação do capitalismo. Verificou-se o histórico e o desenvolvimento da crise do Estado-nação; os efeitos da globalização; as propostas para solução do quadro atual de crise do Estado-nação; a crise dos direitos sociais no Brasil; a desregulamentação e a flexibilização dos direitos no país e o papel do Direito e da Sociedade na defesa dos direitos sociais-fundamentais.

E para concluir a presente dissertação, o terceiro capítulo focalizou a necessidade de efetivação dos direitos sociais-fundamentais como um fator importante e necessário para a promoção de um desenvolvimento humano, voltado à emancipação da pessoa humana, com ênfase na dignidade do cidadão, e não-somente um processo desenvolvimentista vinculado aos interesses econômicos, os quais hodiernamente têm predominado nas escolhas políticas em se tratando de projetos de desenvolvimento, o que têm gerado, freqüentemente, políticas hegemônicas com intuito de homogeneização das pessoas.

As propostas de desenvolvimento recomendadas pela presente dissertação têm como núcleo central o fortalecimento dos direitos sociais-fundamentais, acreditando que é possível crescer economicamente e ampliar o PIB (Produto Interno Bruto) fazendo e efetivando os direitos sociais, deixando de lado uma lógica meramente econômica, que hoje domina a economia mundial e despreza os valores da pessoa humana.

Ao final são apresentadas as conclusões do trabalho na perspectiva de que é necessário um desenvolvimento sadio, com viés nos direitos sociais (leia-se humanos) e focado na expectativa de vida com dignidade para todos, preocupações que deslocam o olhar unicamente econômico da exclusiva soma de rendas *per capita* para a qualidade de vida e suas liberdades substantivas.

# **1 OS DIREITOS SOCIAIS E A CONSTITUIÇÃO DE 1988**

## **1.1 A evolução e a historicidade dos direitos fundamentais do Estado Liberal do Estado Social**

O estudo da relevância dos direitos sociais requer, inicialmente, uma abordagem sobre a passagem do Estado Liberal para o Estado Social, quando os direitos sociais passam a inserir-se no plano constitucional, traduzindo o desejo das sociedades modernas.

Num primeiro momento do liberalismo, segundo Kuntz (FARIA; KUNTZ, 2002, p. 20), “a concepção dos direitos consagra as condições necessárias ao funcionamento do mercado, à acumulação e à manifestação da capacidade empreendedora”. A lógica no liberalismo é que as pessoas possam agir sem a interferência do Estado e de outros indivíduos. Essa concepção traz uma idéia negativa da liberdade, na qual a função do Estado é não agir, não se meter na vida e, principalmente, nos negócios das pessoas.

Para Bonavides (2001, p. 185), o Estado liberal passou por uma transformação superestrutural, fazendo surgir dessa mudança o Estado Social. Nessa perspectiva, o Estado Social inaugura um momento em que o “Estado tende a desprender-se do controle burguês de classe”, passando, imediatamente, a se tornar o “Estado de todas as classes, o Estado fator de conciliação, o Estado mitigador de conflitos sociais e pacificador necessário entre o trabalho e o capital.”

Mas quando, concretamente, pode ser identificada a existência de um Estado Social? Bonavides (2001, p. 186) aponta uma resposta possível a essa pergunta:

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, prevê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado Social.

Não se afasta, contudo, da idéia do Estado Social a necessidade de que este esteja, inapelavelmente, “contido juridicamente no constitucionalismo democrático.” (2001, p. 187). Do mesmo modo, é indissociável ao conteúdo do Estado Social a necessidade de conservá-lo, depois de alcançado este Estado que assegura no plano regulatório direitos e garantias aos cidadãos, o que não é tarefa fácil, na análise do autor (2001, p.187), em razão de sua oscilação e fragilidade “no meio do drama do poder, em face da tempestade de interesses hostis e divergentes, alguns de cunho material, outros de cunho ideológico, todos a lhe contrariarem de fato a aplicação!”, e acrescenta: “é como um rio, cujo leito se trabalha aforçuradamente por obstruir”.

O caminho para a construção e consolidação do Estado Social, na visão do constitucionalista (2001, p. 175), é o da democracia, sendo, aliás, essa a grande contribuição de Rousseau para a doutrina do Estado Social, pelo menos na vertente ocidental, ou seja, a necessidade de consentimento, de solidificação de bases populares em toda a instrumentalização política, “em suma, há de ser a democracia o caminho indispensável para a consecução dos fins sociais.” É na democracia que se identifica, conforme Bonavides (2001, p. 175), a possibilidade da “conciliação de classes, acordo de energias humanas, quando a sua colaboração mútua se faz livre, e por isso mesmo entretecida de entusiasmo e boa vontade.”

A proposta de Rousseau estava ligada ao sufrágio universal, como condição de acesso das pessoas ao processo democrático. Não foi essa, entretanto, a via defendida por Marx (1998), em *O Manifesto Comunista*, que pregava a revolução como forma de se chegar ao Estado socialista, que é uma etapa mais avançada do Estado Social. Quanto às críticas que fazem a Marx, Bonavides (2001, p. 177) antecipa-se para legitimar a ação revolucionária no contexto histórico vivido por Marx, pois se deu “ante a maneira atrabiliária pela qual o capitalismo espoliava então o trabalhador.” Segundo ele (2001, p. 177), “é porventura duvidoso afirmar que sem o apelo à crise social houvésemos jamais chegado às concessões feitas, a esse fecundo amadurecimento de consciência, que leva o mundo contemporâneo a tutelar, como verdade indestrutível, alguns postulados de justiça social.”

Pois esses postulados, conforme avalia o próprio Bonavides, não surgiram em razão da “generosidade dos corações burgueses” ou “à súbita conversão moral dos antigos algozes da classe operária”, mas sim estão ligados à construção doutrinária produzida por Marx (2004) e por outros pensadores, tanto defensores do Estado socialista quanto os defensores do Estado Social. O Estado Social, na avaliação do autor teve o seu surgimento ancorado nas idéias socialistas, sendo a “intervenção ideológica do socialismo” responsável pelo aparecimento deste novo modelo de Estado.

Para Michelman (2006, p. 133) nenhuma sociedade moralmente legitimada e bem-sucedida pode ignorar a necessidade de garantir aos direitos sociais o *status* jurídico-constitucional:

[...] Não se há de concordar com a constitucionalização de direitos sociais a menos que se esteja convencido, pelos menos provisoriamente, de que as exigências de assistência social de indivíduos e famílias para as quais tais garantias se destinam, são algo que nenhuma sociedade moralmente legitimada e bem-sucedida possa ignorar.

Antes de serem constitucionalizados, contudo, os direitos sociais nasceram como direitos humanos de segunda geração, classificados assim segundo a linguagem da ONU<sup>1</sup>, que os tipificou em gerações, deixando para a primeira geração os direitos civis e políticos

---

<sup>1</sup> Segundo Bedin (2003) essa classificação é adotada por Germán Bidart de Campos (1991), Celso Lafer (1991) e Paulo Bonavides (1993), entre outros constitucionalistas.

(CORRÊA, 2002). Por esta classificação da Organização das Nações Unidas, na segunda geração se localizam os direitos sociais e econômicos, e na terceira geração os chamados direitos de solidariedade ou direitos do homem no âmbito coletivo.

Bedin (2003), em síntese, relaciona como direitos civis: a) liberdades físicas (direito à vida, direito de locomoção, direito à segurança individual, direito à inviolabilidade de domicílio e direitos de reunião e de associação, sendo este introduzido apenas no século XIX); b) liberdades de expressão (liberdade de imprensa, direito à livre manifestação do pensamento e direito ao sigilo de correspondência); c) liberdade de consciência – filosófica, política e religiosa (de crença, de culto e de organização religiosa); d) direito de propriedade privada; e) direitos da pessoa acusada (direito ao princípio da reserva legal, direito à presunção de inocência e direito ao devido processo legal); f) garantias dos direitos (direito de petição, direito ao *habeas corpus*, direito ao mandado de segurança, além dos direitos ao *habeas data* e ao mandado de injunção).

Além de ser aceita pela ONU, a tese de que os direitos sociais integram a segunda geração dos direitos é também acatada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (DIMOULIS e MARTINS, 2007), sendo a mesma adotada no presente estudo. Vieira (2005) assinala, em sua obra *Cidadania e Globalização*, o fato de que a concepção de T.H. Marshall parte de uma análise particular de um caso inglês e sem a pretensão de generalização ou universalidade do conceito, daí porque parecer mais apropriado utilizar a classificação adotada pela ONU.

Os direitos civis e políticos são os chamados direitos de primeira geração e surgiram no século XVIII. São denominados direitos civis: os direitos individuais de liberdade, de igualdade, propriedade, de ir e vir, direito à vida, segurança, e segundo Vieira (2005), embasam a concepção liberal clássica. Um século depois chega-se aos direitos políticos, que dizem respeito à liberdade de associação e reunião, de organização política e sindical, à participação política e eleitoral e ao sufrágio universal. Segundo o mesmo autor (2005, p. 22), “são também chamados de direitos individuais exercidos coletivamente, e acabaram se incorporando à tradição liberal”.

Para Carvalho J. (2005, p. 9) os direitos civis têm como pedra de toque a liberdade individual, tendo amplos desdobramentos, tais como:

a garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso a não ser pela autoridade competente e de acordo com as leis, de não ser condenado sem processo legal regular. São direitos cuja garantia se baseia na existência de uma justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos. São eles que garantem as relações civilizadas entre as pessoas e a própria existência da sociedade civil surgida com o desenvolvimento do capitalismo.

O catálogo dos direitos de primeira e segunda geração é revelador. Os civis e políticos – de primeira geração – “exigiriam, para a sua plena realização, a presença de um Estado mínimo”, enquanto na outra ponta “os direitos sociais – demandariam uma presença mais forte do Estado para serem realizados.” (VIEIRA, 2005, p. 22-23) Como se trata de direitos que deveriam garantir a participação das pessoas na riqueza coletiva, conforme Carvalho J. (2005, p. 10), “a garantia de sua vigência depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo.”

Nesse contexto, é precisa a análise de Vieira (2005, p. 23):

Assim, a tese atual de Estado mínimo – patrocinada pelo neoliberalismo, que parece haver predominado sobre a social-democracia nesta década – corresponde não a uma discussão meramente quantitativa, mas a estratégias diferenciadas dos diversos direitos que compõem o conceito de cidadania e dos atores sociais respectivos.

Não é objeto central do estudo, mas é fundamental mencionar que os direitos de terceira geração começaram a surgir na segunda metade do século passado e revelam os direitos que são dos grupos humanos como o povo, a nação, as coletividades étnicas ou a própria humanidade, e não apenas exercidos individualmente pelo cidadão. Esses direitos transcendem à individualidade, destacando-se direitos “à autodeterminação dos povos, direito ao desenvolvimento, direito à paz, direito ao meio ambiente, direito do consumidor, direitos dos anciãos, das mulheres, das crianças, das minorias étnicas.” (VIEIRA, 2005, p. 23).

E, avançando o tempo, o mesmo autor (2005, p. 23) comenta que “já se fala hoje de *direitos de quarta geração*, relativos à bioética, para impedir a destruição da vida e regular a criação de novas formas de vida em laboratório pela engenharia genética.”

Cabe, ainda mais, embora não seja o ponto central da discussão sobre os direitos do cidadão, frisar que para muitos autores é inexato utilizar a referência “gerações” dos direitos fundamentais. Conforme Dimoulis e Martins (2007, p. 35),

uma parte crescente da doutrina refere-se às categorias dos direitos fundamentais com o termo *dimensões*. [...] Fala-se em *dimensão* para indicar dois ou mais componentes ou aspectos do mesmo fenômeno ou elemento. No caso aqui em tela, há grupos de direitos fundamentais cuja finalidade e funcionamento são claramente diferenciados em âmbito jurídico.

Para Dimoulis e Martins o mais adequado é usar as referências “categorias” ou “espécies” de direitos fundamentais, ao invés de gerações e dimensões.

Na história constitucional mundial, a primeira Constituição a trazer direitos sociais e trabalhistas foi a Constituição do México de 1917, que incluiu no seu texto uma Declaração de Direitos Sociais, dedicando um título exclusivo ao trabalho e à previdência social, seguida pela Constituição soviética de 1918 e pela Constituição alemã de Weimar, de 1919, dando margem para no mesmo ano surgir a OIT – Organização Internacional do Trabalho (CORRÊA, 2002).

Herkenhoff (2002, p. 50), destaca a Revolução Mexicana, classificando-a como “da mais alta importância no pensamento político contemporâneo”, acrescentando que “esta proclama, com pioneirismo na face do Globo, os direitos do trabalhador.” Destaca, ainda, que “a dimensão social do constitucionalismo, a afirmação da necessidade de satisfazer os direitos econômicos, ao lado dos direitos de liberdade, a outorga ao Estado da responsabilidade de prover essas aspirações – é fato histórico do século XX.” (2002, p. 50).

Sobre a Constituição Mexicana, Lima Jr. (2001, p. 22) enfatiza a predominância do direito ao trabalho dada pelo Constituinte mexicano:

A Constituição Mexicana de 1917 se destacou, não só por haver sido a primeira a fixar uma declaração ideológica de direitos humanos econômicos e sociais, tendo como contexto um processo revolucionário, como por visar instituir uma nova sociedade tendo por base o direito ao trabalho, embora também incluísse em seu rol de direitos os direitos fundamentais à educação e à saúde.

No plano internacional, destaca-se, ainda, como precedente histórico, a menção que a Carta do Atlântico, assinada pelo primeiro-ministro britânico Winston Churchill e pelo presidente norte-americano Roosevelt, em 14 de agosto de 1941, fez em relação a um princípio do trabalho: a promoção da colaboração entre as nações com o fim de obter para todos melhores condições de trabalho, prosperidade e segurança social. (RIBEIRO, 1998).

A OIT foi concebida a partir do Tratado de Versalhes, como instrumento capaz de defender melhores condições de trabalho no mundo. Outra função da Organização, formada por uma representação tripartida dos Estados, englobando, além dos governos, representações das organizações sindicais e dos empregadores, conforme Ribeiro (1998, p. 38), é a de “obstar o agravamento das tensões sociais e de conciliar as convicções pacifistas com as convicções liberais dos autores do Pacto da Sociedade das Nações.”

Para Bulos (2003, p. 413), a constitucionalização dos direitos dos trabalhadores, também denominados direitos sociais, teve como marco fundamental a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, “com forte influência da doutrina do contrato social de Jean Jacques Rousseau.” Segundo o autor, desse momento em diante, outros acontecimentos também foram responsáveis pela constitucionalização dos direitos sociais, como a Carta francesa de 1848 e a Carta Encíclica *Rerum Novarum* de Leão XIII (1891).

Mas não se pode deixar de destacar a importância *sui generis* da Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembléia Geral da ONU em 10 de dezembro de 1948, para a constitucionalização mundial dos direitos sociais. Em seu art. XXIII assegura literalmente esta proteção indicando que “toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha do seu trabalho, a condições equitativas e satisfatórias do trabalho e à proteção contra o desemprego.” (BEDIN, 2003). Trata-se de “um instrumento que representa um código e

plataforma comum de ação das nações em favor de uma ética universal.” (PIOVESAN, 1997).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de acordo com Piovesan (1998, p. 156), “estabelece duas categorias de direitos: os direitos civis e políticos e os direitos econômicos sociais e culturais. Combina, assim, o discurso liberal e o discurso da cidadania, conjugando o valor da liberdade ao valor da igualdade.”

Os direitos civis e políticos foram inseridos nos arts. 3º a 21, e os direitos sociais, econômicos e culturais nos arts. 22 a 28 da Declaração de 1948. Dentre os direitos econômicos, segundo Piovesan (1998) incluem-se os direitos ao trabalho, ao repouso, ao lazer e à segurança social. Em outra obra, a autora humanista (PIOVESAN, 2003, p. 34-35) relata as palavras de Louis B. Sohn e Thomas Buergenthal, para quem é importantíssima a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, pela abrangência dos seus direitos, que não se resumem a direitos humanos, mas também consagram “direitos econômicos, sociais e culturais, como o direito ao trabalho e à educação.”

Antecedendo à Constituição Soviética, antes mencionada, é de se notar a importância da Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado da então URSS, em 1917, marcadamente defensora dos direitos sociais e da cidadania. (PIOVESAN, 1998).

Nesse sentido, verificou-se nesse tópico que os primeiros direitos fixados nos textos constitucionais foram os civis e políticos, defendidos com ênfase pelo Estado Liberal, notadamente um Estado individualista; depois surgiram os direitos sociais, com características de um Estado Social protetor. Feita esta retrospectiva o próximo objeto de estudo será a análise do conteúdo, conceito e posição dos direitos sociais na Constituição Federal do Brasil.

## **1.2 Direitos sociais: referências conceituais**

A idéia de que a sociedade, quando clama por direitos, está a exprimir um desejo imanente de busca e conquista da justiça, entendida como uma “noção ética fundamental e não determinada” (CORRÊA, 2002), está inserida em qualquer tentativa de conceituação dos

direitos sociais.

Nesse sentido, alguns autores passam a traçar algumas considerações com relação aos direitos sociais de maneira a chegar a uma possível conceituação destes direitos. Partindo de entendimentos expostos por Silva (2005, p. 183-184) os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais, podem ser definidos como

prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos; direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam com o direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais, na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real – o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

Vieira (2005, p. 22) identifica como direitos sociais o “direito ao trabalho, saúde, educação, aposentadoria, seguro-desemprego, enfim, a garantia de acesso aos meios de vida e bem-estar social.” E acrescenta o autor que “tais direitos tornam reais os direitos formais.”

No que tange ao trabalho, Corrêa (2002) refere como direitos sociais: direito ao trabalho e à liberdade de trabalho, direito ao salário mínimo, à jornada de quarenta e quatro horas semanais de trabalho, ao descanso semanal remunerado, a férias anuais remuneradas acrescidas de um terço do valor do salário, direito à liberdade sindical, direito de greve. Esses direitos de crédito são chamados direitos econômico-sociais e culturais, caracterizadores não mais do Estado liberal-burguês, mas do Estado de Bem-estar, Estado social ou Estado-Providência.

Na classificação adotada por Silva (2005) os direitos sociais são distribuídos em cinco classes, tratando de várias garantias individuais do cidadão-trabalhador como os relativos: (I) ao trabalhador; (II) à seguridade, compreendendo os direitos à saúde, à previdência e à assistência social; (III) à educação e à cultura; (IV) à família, à criança, ao adolescente e ao idoso; e, também, os (V) relativos ao meio ambiente.

Schulte (2003, p. 303-304) cita um elenco minucioso dos direitos sociais:

(1) Direitos à educação, desenvolvimento cultural da personalidade, formação profissionalizante, bem como direitos de acesso a pessoas socialmente menos favorecidas a possibilidades de desenvolvimento social e cultural; (2) o direito ao trabalho e os direitos conexos, incluído o direito a auxílio em caso de desemprego; (3) o direito à segurança social em sentido amplo, que inclui a previdência para os casos de doença, maternidade, dependência de assistência médica em geral, incluindo as hipóteses de velhice, invalidez, acidentes de trabalho e doenças profissionais, desemprego, bem como a falta generalizada dos meios mínimos para o próprio sustento; (4) o direito a um padrão adequado de vida, incluída a alimentação, roupa e habitação suficientes, bem como os direitos à participação no progresso social, cultural, econômico e social; por fim também (5) o direito a um meio ambiente saudável e afinado com as exigências da dignidade da pessoa (como complementação mais recente desse catálogo).

Dias (2004) alarga o rol dos direitos sociais ao afirmar que estes incorporam vários direitos “e a tudo aquilo que, no decorrer do tempo, puder ser reconhecido como parte integrante da nossa concepção de vida digna”. E a autora inclui entre esses novos direitos, o direito “por um meio ambiente saudável.” (p. 93-94).

É certo que os direitos sociais nascem da necessidade da humanidade em alargar seus direitos. Como definiu Leal (2004, p. 47),

dessa necessidade de alargamento dos direitos surgem os direitos sociais (direitos de segunda geração ou dimensão) que, além de alterarem a titularidade dos direitos (acresce a dimensão coletiva), exigem uma atuação positiva do Estado, através da implementação de políticas públicas que efetivem esses direitos. Conseqüência: à Constituição garantia sobrepõe-se a constituição dirigente.

Na concepção de Bulos (2003, p. 409) os direitos sociais são definidos como “aqueles que sobrelevam a esfera particular, para alcançar o todo, numa visão de generalidade e conjunto.” Esses direitos podem ser compreendidos de melhor maneira quando confrontado um interesse individual com um metaindividual e é por essa razão que funcionam como genuínas liberdades ou prestações positivas.

Nota-se, desta forma, que os direitos sociais são voltados para o ser humano e a coletividade, escapando do vés individualista. Atinge-se as pessoas individualmente, mas os direitos sociais se destinam a sociedade em geral e não apenas a uma pessoa ou grupos isolados de pessoas.

Por isso é que Lopes (2005) argumenta que os direitos sociais, como o direito à educação, são mais do que o direito de não ser excluído da escola, mas, acima de tudo, o direito, de fato, de conseguir uma vaga e as condições para estudar, englobando nesse conceito a possibilidade de tempo livre para estudar, material escolar, alimentação e demais necessidades para um bom desempenho escolar. Salaria o autor (2005, p. 127) que “se a vaga não existe, se não existe o tempo livre, se não há material escolar a baixo custo, como garantir juridicamente tal direito? Como transformá-lo de um direito à não interferência (permissão, dever de abstenção) a um direito à prestação (dever de fazer, obrigação) de alguém?.”

Na visão de Piovesan (1998) por sua vez, os direitos sociais são fundamentais também para a efetividade dos direitos civis e políticos, além da importância enquanto direito fundamental dos cidadãos. A autora (1998, p. 161) destaca a inter-relação entre os direitos:

Vale dizer, sem a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos se reduzem a meras categorias formais, enquanto que, sem a realização dos direitos civis e políticos, ou seja, sem a efetividade da liberdade entendida em seu mais amplo sentido, os direitos econômicos, sociais e culturais carecem de verdadeira significação.

Leivas (2006, p. 87) diz que “a primeira característica dos direitos fundamentais sociais que vem à tona é a de serem direitos a ações positivas.” Nesse sentido, assegura que “uma ação positiva representa uma mudança causal de situações ou processos na realidade, enquanto a omissão significa uma não-mudança de situações ou processos da realidade, embora fosse possível a mudança.”

Esse agir que se exige do Estado, especialmente, não é um simples fazer, não se esperam “quaisquer ações fáticas”; essas ações positivas fáticas “são aquelas que, se o

indivíduo possuísse meios financeiros suficientes e, se encontrasse no mercado uma oferta suficiente, poderia obtê-las também de particulares.” (LEIVAS, 2006, p. 88). Daí a relação entre desenvolvimento e liberdade; é preciso liberdade para fazer escolhas e possibilidades de efetivá-las, não se podendo pensar em liberdade sem desenvolvimento e desenvolvimento sem liberdade.

Outro aspecto nuclear dos direitos fundamentais sociais destacado pelo autor (2006, p. 89) é de que “considerando a importância destas prestações, cuja outorga ou não-outorga não pode permanecer nas mãos da simples maioria parlamentar, podem ser dirigidas contra o Estado por força de disposição constitucional.”

De todo o exposto nesse item, não resta controvérsia acerca da obrigação-dever do Estado em implementar políticas públicas que ofereçam meios para que os cidadãos obtenham ou tenham oportunidade de obter os direitos sociais, sendo prestações obrigatórias que não podem ser relegadas ou retiradas destes mesmos cidadãos, especialmente porque se tratam de direitos fundamentais, objeto de estudo a seguir. Nessa ótica, faz-se necessário como passo seguinte estabelecer a relação dos direitos sociais e os direitos fundamentais.

### **1.3 Direitos sociais concebidos como direitos fundamentais no Brasil**

Neste ponto da pesquisa é essencial verificar a equidade ou inferioridade dos direitos sociais em relação aos direitos fundamentais, tendo como parâmetro a ordem constitucional vigente.

Como explica Bonavides (2004), existem duas posições em relação à interação entre direitos sociais e direitos fundamentais: uma, dos que defendem a superioridade dos direitos da liberdade sobre os direitos sociais e, a outra, reconhecendo o contrário, ou seja, a prevalência dos direitos sociais em relação aos direitos fundamentais. Entendidos por essa segunda via, os direitos sociais seriam absolutos, tanto quanto os direitos fundamentais, não podendo ser suprimidos ou estar sujeitos às reservas da lei, sendo, portanto, inatingíveis e intocáveis pelo legislador infraconstitucional.

Nessa linha de raciocínio, mostra-se fundamental destacar a idéia de Duarte (2004, p. 203-204), de que “os direitos fundamentais ocupam o cume da escala hierárquica no ordenamento jurídico.” Essa interpretação conduz a noção de que os direitos fundamentais não se subordinam a outros direitos ou parâmetros normativos, mesmo anteriores ou posteriores.

Na percepção de Bonavides (2004), a Constituição Federal de 1988 consagra a idéia de Estado Social, uma vez que reconhece a essência dos direitos sociais e os eleva à posição de preeminência contemporânea, nivelando-os, portanto, aos direitos fundamentais. Daí a necessidade de garanti-los e não apenas concedê-los. Ainda, conforme o referido autor (2004, p. 376), “o centro medular do Estado social e de todos os direitos de sua ordem jurídica é indubitavelmente o princípio da igualdade.”

Mesmo não sendo o princípio da igualdade o foco principal deste trabalho, salienta-se que a igualdade aqui tratada é àquela fática ou material, detentora de valores e ideologia, não simplesmente uma igualdade formal. Verifica-se, contudo, a dificuldade da conquista dessa igualdade, segundo Comblin (2001, p. 152), para quem “em países de *apartheid social*, há consenso para manter a ficção da igualdade. Segundo as leis, todos são iguais. Porém, as leis não se aplicam igualmente a todos.”

Importante posicionamento a esse respeito é de Sousa Santos (2001, p. 80): “[...] temos o direito de ser iguais quando a diferença nos inferioriza e de ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza”, o que deixa evidente a concepção de que a igualdade é substancial e não meramente formal.

A proeminência dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988 é facilmente verificável, uma vez que o Título II da Constituição Federal, que trata dos direitos e garantias fundamentais, enuncia os direitos e deveres individuais e coletivos no seu capítulo I, os direitos sociais no capítulo II, direitos da nacionalidade no capítulo III, direitos políticos no capítulo IV e dos partidos políticos no capítulo V do texto constitucional. A Constituição Federal arrola os chamados direitos sociais no art. 6º, incluindo entre estes o “trabalho”, e por este esquema de garantias constitucionais, concebido pelo constituinte de 1988, são elevados à condição de direito fundamental, inatingíveis por emendas ou reformas, por força da

inclusão destes nas cláusulas pétreas, dispostas no art. 60, § 4º, IV, da CF/88.

Nesse mesmo sentido pensa Leivas (2006, p. 95), para quem a literalidade do texto constitucional reforça a tese de que os direitos sociais são direitos fundamentais, posto que a Constituição Federal de 1988, “inclui o Capítulo II – Dos Direitos Sociais – no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais.” E acrescenta que,

de qualquer modo, o § 1º do art. 5º não se restringe aos direitos que a Constituição intitula de ‘Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos’, listados no art. 5º, mas aos ‘direitos e garantias fundamentais’, o que remete ao Título II, no qual estão incluídos os direitos sociais (Capítulo II), os direitos referentes à nacionalidade (Capítulo III), os direitos políticos (Capítulo IV) e os direitos relacionados aos partidos políticos (Capítulo V).

De tudo isso fica evidente que o constituinte brasileiro classificou os direitos sociais como direitos fundamentais, leitura que pode ser feita com base nas garantias e nos princípios constitucionais. De outra parte, diante do cenário que se coloca à frente do operador jurídico e da necessidade de garantir a proteção dos direitos sociais contra as intempéries político-partidárias ou econômico-liberais surge a necessidade de estudar cláusulas, princípios ou subprincípios destinados a essa proteção. Este é o tema do próximo subitem.

## **1.4 A proteção dos direitos sociais no Brasil**

Pode-se pensar em muitos modos de defesa dos direitos sociais. Num enfoque jurídico, expõe-se a seguir algumas das hipóteses de defesa dos direitos sociais, numa perspectiva regulatória, iniciando com a proteção com fundamento nas cláusulas pétreas.

### ***1.4.1 As cláusulas pétreas e a proteção dos direitos sociais***

É natural que se aponte a impotência dos direitos sociais em alterar a ordem social como um fator para a sua crise, o que, de outra parte, aquece o discurso dos que responsabilizam esses direitos pelo déficit econômico. Contra esse argumento, entretanto, constata Telles (2003, p. 13) que,

por mais que as evidências de perda e impotência possam ser ou se mostrem fundadas e demonstráveis pela análise sociológica e política (o que, diga-se logo, não é tão certo assim como muitas vezes se supõe), o problema está quando se transformam essas evidências em pressuposto, algo como solo epistemológico a partir do qual o pensamento se estrutura, pois aí a reflexão termina por esbarrar nas fronteiras que nosso próprio presente impõe – e, nesse caso, nada poderia opor, a não ser a denúncia indignada, o discurso edificante ou então as frágeis certezas da análise esclarecida que são, elas sim, impotentes para dissolver ou ao menos abalar essa convicção que vem ganhando corações e mentes de que estamos diante de processos inexoráveis e que a pobreza é inevitável dados os imperativos da nova revolução tecnológica que se impõe pelos circuitos de uma economia globalizante.

Com notável precisão a socióloga Telles (2003, p. 13) menciona os riscos de abordar os direitos sociais se fixando nas evidências de perda e impotência destes, pois isso remeteria ao “risco de demissão do pensamento, para não dizer da ação, por conta de uma espécie de aprisionamento no próprio presente.”

O presente trabalho, entretanto, não pretende fixar-se nessas evidências, pois reconhece nos direitos sociais e na vedação do retrocesso social a possibilidade de efetivação de direitos à luz da equidade e da igualdade, sendo fonte de emancipação da pessoa humana.

Assegurar esses direitos ao cidadão significa apoderar-se dos pressupostos mínimos indispensáveis à dignidade da pessoa humana. No dizer de Sarlet (2004, p. 18), “os direitos fundamentais (ao menos em princípio e com intensidade variável) constituem explicitações da dignidade da pessoa, de tal sorte que em cada direito fundamental se faz presente um conteúdo ou, pelo menos, alguma projeção da dignidade da pessoa.”

A toda evidência, assegurar minimamente os direitos capazes de consolidar a dignidade da pessoa humana exige do próprio Estado a execução de ações que permitam que o cidadão possa confiar no Direito e no Estado, e essa confiança tem que ser clara e segura, pois o cidadão espera do próprio Estado o cumprimento da sua função de proteção e

concretização da pauta mínima de direitos sociais esculpida na Constituição Federal. O indivíduo e o corpo social como um todo necessitam dessa confiança na ordem jurídica e na ordem constitucional.

Nesse ponto, o autor reconhece a vinculação da segurança jurídica e a proteção da confiança do indivíduo, sendo categorias distintas, mas engajadas, não podendo ser isoladas num Estado Social de Direito. Nas palavras de Sarlet (2004, p. 36),

o princípio da proteção da confiança, na condição de elemento nuclear do Estado de Direito (além da sua íntima conexão com a própria segurança jurídica) impõe ao Poder Público – inclusive, mas não exclusivamente, como exigência de boa-fé nas relações com os particulares – o respeito pela confiança depositada pelos indivíduos em relação a uma certa estabilidade e continuidade da ordem jurídica como um todo e das relações jurídicas especificamente consideradas.

A dignidade da pessoa humana significa, para ele (2004, p. 17),

a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Incumbe precipuamente aos órgãos estatais, na análise de Sarlet, respeitar e estar vinculados não apenas às imposições constitucionais – visando dar proteção e segurança ao cidadão e mantê-lo confiante em relação ao ordenamento jurídico -, mas, sobretudo, garantir a autovinculação no plano infraconstitucional, visando que as normas no campo infraconstitucional não sejam conflitantes e antagônicas com os princípios que emanam do texto maior.

A proteção dos direitos sociais pode ser sustentada por várias formas, entre elas pelos princípios constitucionais, que serão analisados na Seção III deste trabalho. É importante

verificar, no entanto, se estes direitos realmente se encontram protegidos pelas cláusulas pétreas, no rol fixado no art. 60, § 4º, IV, da Constituição.

Essa é uma questão polêmica entre os constitucionalistas, já que há autores, como se irá verificar, que não consideram os direitos sociais como cláusulas pétreas. Entretanto, o mais indicado é considerar os direitos sociais como integrantes das limitações materiais arroladas no art. 60 da CF/88, de sorte que as expressões “direitos” e “garantias individuais” se referem aos “direitos fundamentais e sociais”, e assim estes estão protegidos contra os atos do poder reformador (Congresso Nacional e Poder Executivo) de alteração constitucional, seja, como menciona Sarlet (2004), na condição de limites expressos<sup>2</sup>, seja como limites implícitos. Com 19 anos de sua promulgação, “a Constituição Federal já é a mais emendada das que o Brasil já teve.” (FARIA, 2004, p. 108-109).

Os limites expressos, também denominados materiais, dizem respeito justamente às cláusulas pétreas, que impedem qualquer reforma constitucional tendente a suprimir ou modificar os direitos individuais. Se os direitos sociais integram na sua totalidade os direitos individuais-fundamentais – como aqui se afirma -, é evidente que existe um limite material expresso que inviabiliza a afronta a estes direitos. Não é por outra razão que Sarlet (2004, p. 46) aduz que,

constituindo os direitos fundamentais sociais (assim como os políticos) valores basilares de um Estado social e Democrático de Direito, sua abolição acabaria por redundar na própria destruição da identidade da nossa ordem constitucional, o que, por evidente, se encontra em flagrante contradição com a finalidade precípua dos limites materiais.

Salienta que esse sistema de limitações tem como fundamento preservar a Constituição, mantendo a sua identidade, o que só é possível mediante a preservação da sua posição hierárquica superior no âmbito da ordem jurídica. Inexoravelmente, a constatação de que a Constituição não pode tudo, o que é inegável, não significa a confirmação de que ela não possa nada. Por outro lado, Sarmiento (1999, p. 70) acredita que “a Constituição ainda

---

<sup>2</sup> Conforme especifica Sarlet (2004), a ordem constitucional vigente tem limites de reforma formal, temporal e circunstancial, que não são objeto da dissertação.

exerce um papel fundamental nas engrenagens da sociedade moderna [...] e em países marcados pelo estigma da injustiça social, como o Brasil, é importante apostar nas virtualidades da Constituição.”

Essa seria a alternativa encontrada, no entender do referido autor, para impedir que o legislador ordinário, não instituído de legitimação constituinte, altere a Constituição conforme seus próprios interesses e/ou interesses de grupos detentores do poder econômico.

Rawls (2000, p. 289) referiu as tarefas fundamentais das emendas constitucionais, listando:

- a) promover o ajuste dos valores constitucionais básicos a circunstâncias políticas e sociais em processo de transformação; b) incorporar à Constituição uma compreensão mais ampla e abrangente destes valores; c) aproximar a Constituição de suas promessas originais; e/ou d) ajustar as instituições constitucionais básicas à prática constitucional subsequente, de tal sorte a eliminar eventuais pontos fracos.

Como se vê, as atuais propostas de emenda à Constituição em tramitação no Congresso Nacional e noticiadas pela imprensa nacional, com o fito de suprimir os direitos sociais, nada têm a ver com as tarefas concebidas por Rawls. De outro lado, são idéias reformistas que não se enquadram na acertada visão de Sarlet (2004), para quem as proibições de determinadas alterações no ordenamento jurídico-político constitucional têm os seus olhos voltados para frente, ou seja, há um núcleo forte, rígido, impenetrável, e que de certa forma deve vigor para o futuro, adquirindo permanência. Assim, “os limites materiais justificam-se em face da necessidade de preservar as decisões fundamentais do Constituinte.” (2004, p. 49).

Estabelecer restrições contra as reformas constitucionais tendentes a suprimir os direitos sociais dos cidadãos é observar que certos conteúdos essenciais da Constituição devem ser preservados contra os casuísmos da política e o absolutismo das maiorias congressistas (SARLET, 2004).

Adotando posição contrária, Mendes (2004) posicionou-se inicialmente entre àqueles

que professavam a não-abrangência dos direitos sociais nas chamadas cláusulas pétreas. No seu entender (2004, p. 451-452),

[...] o constituinte pretendeu conferir disciplina destacada aos direitos individuais e aos direitos sociais, tal como se pode depreender do disposto nos arts. 5º, 7º e 8º do texto constitucional. A cláusula pétrea do art. 60, § 4º, não parece abranger os direitos sociais, que, como visto, se não confundem com os direitos individuais propriamente ditos. [...] Parece inquestionável, assim, que os direitos e garantias individuais a que se refere o art. 60, § 4º, IV, da Constituição são, fundamentalmente, aqueles elencados no art. 5º.

Contudo, em obra recente, Mendes (2007) parece reconsiderar sua posição ao admitir a possibilidade de proteção dos direitos sociais nas cláusulas pétreas. Assim, também ele (2007, p. 214) reconhece que as cláusulas pétreas se estendem aos direitos sociais, assinalando que,

como as cláusulas pétreas servem para preservar os princípios fundamentais que animaram o trabalho do constituinte originário e como este, expressamente, em título específico da Constituição, declinou tais princípios fundamentais, situando os direitos sociais como centrais para a sua idéia de Estado democrático, os direitos sociais não podem deixar de ser considerados cláusulas pétreas. No inciso IV do § 4º do art. 60, o constituinte terá dito menos do que queria, terá havido uma “lacuna de formulação”, devendo-se ali ler os direitos sociais, ao lado dos direitos e garantias individuais.

A presente dissertação adota a posição favorável à aplicação das cláusulas pétreas na defesa dos direitos sociais, reconhecendo como um dos fundamentos da intangibilidade dos direitos sociais o disposto no art. 60 da Constituição Federal do Brasil.

Sarlet (2004, p. 46) não tem dúvida quanto à subsistência de outros limitadores de reformas, “reconhecendo a existência de limites implícitos (que também designa de tácitos ou imanes)””, além das chamadas cláusulas pétreas, limites que serão estudados nas próximas seções. Esses limites implícitos ou explícitos, segundo o autor brasileiro, decorrem do

“espírito”, do “telos”<sup>3</sup> da Constituição, não havendo necessidade de estarem expressamente previstos no texto constitucional.

A inclusão de temas de direitos sociais nas cláusulas pétreas não é matéria que ofereça grandes restrições da jurisprudência pátria, como menciona Sarlet (2004), já que o órgão guardião da integridade da Constituição Federal, em decisão na ADIn 939-7, reconheceu que o princípio da anterioridade, previsto no art. 150, III, *b*, da CF, constitui também autêntica garantia (e direito) individual (fundamental) do cidadão, em matéria tributária, sendo cláusula pétrea para esta decisão. Se essa matéria pode ser incluída na lista de cláusulas pétreas, mesmo estando fora da lista do art. 5º, dos direitos fundamentais, é evidente que os direitos sociais do art. 6º e do art. 7º não podem sofrer interpretação diferente.

Levando-se em consideração o ensinamento de Freitas (2002, p. 70) de que “interpretar uma norma é interpretar o sistema inteiro: qualquer exegese comete, direta ou obliquamente, uma aplicação da totalidade do direito”, pode-se sustentar que todos os processos de interpretação, num ou noutro ponto, levam à proteção dos direitos sociais-fundamentais contra as reformas reducionistas neoliberais. Logo, na visão do autor, qualquer que seja o modo de interpretar a norma, tenderá a proteger os direitos fundamentais.

Assim, merece destaque a lição de Sarlet (2004, p. 46), o qual entende que, a partir de uma interpretação sistemática (embora não se adote esta técnica específica de interpretação na presente dissertação),

já no preâmbulo de nossa Constituição encontramos referência expressa no sentido de que a garantia dos direitos individuais e sociais, da igualdade e da justiça constitui objetivo permanente de nosso Estado. Além disso, não há como negligenciar o fato de que nossa Constituição consagra a idéia de que constituímos um estado Democrático e social de Direito, o que transparece claramente em boa parte dos princípios fundamentais, especialmente no art. 1º, I a III, e art. 3º, I, III e IV. [...] Não resta qualquer dúvida de que o princípio do Estado social, bem como os direitos fundamentais sociais, integram os elementos essenciais, isto é, a identidade de nossa Constituição, razão pela qual já se sustentou que os direitos sociais (assim como os princípios fundamentais) poderiam ser considerados – mesmo não estando

---

<sup>3</sup> Segundo Espíndola (2002, p. 105): “O *telos* da Constituição social-democrática é a conciliação dos esquemas de racionalização e limites, oriundos do Estado liberal, com as exigências da socialidade e da democracia.”

expressamente previstos no rol das “cláusulas pétreas” – autênticos limites materiais implícitos à reforma constitucional. Poder-se-á argumentar, ainda, que a expressa previsão de um extenso rol de direitos sociais no título dos direitos fundamentais seria, na verdade, destituída de sentido, caso o Constituinte, ao mesmo tempo, tivesse outorgado a estes direitos, proteção jurídica diminuída.

Inegável, nessa linha de raciocínio, é a conclusão de que os direitos sociais se enquadram nos ditos direitos individuais, protegidos pelas cláusulas pétreas da Constituição da República, em que pese vozes discordantes defenderem o contrário, deixando ao livre alvedrio dos políticos a reforma (redução) dos direitos sociais. No mesmo sentido se encontra o posicionamento de Bonavides, para quem os direitos sociais enumerados no art. 6º da CF integram as cláusulas pétreas, dentre estes, o trabalho, e, por conseguinte, numa interpretação sistemática, chega-se ao elenco de direitos do art. 7º da Constituição Federal de 1988. Com relação a esse sistema de rigidez formal que impossibilita que se atinjam as cláusulas pétreas, o referido autor (2004, p. 640) entende que

introduzida e positivada em grau máximo de intangibilidade no § 4º do art. 60 [...], essa restrição em favor dos conteúdos ali introduzidos, nomeadamente os respeitantes às duas acepções ora examinadas<sup>4</sup>, não abrange apenas o teor material dos direitos da primeira geração, herdados pelo constitucionalismo contemporâneo, senão que se estende por igual aos direitos da segunda dimensão, a saber, os direitos sociais.

Para o constitucionalista, os direitos sociais no constitucionalismo brasileiro são os indicados no art. 6º, da Constituição da República, a saber: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados.

O artigo constitucional, ao mencionar a categoria “trabalho”, naturalmente contempla os direitos do art. 7º da CF, que dizem respeito exatamente aos direitos decorrentes do trabalho, e sendo direitos fundamentais, por esta interpretação, os direitos sociais estão protegidos pelas cláusulas pétreas.

---

<sup>4</sup> As duas acepções referidas por Bonavides (2004), na citação acima, são os direitos e as garantias constitucionais.

As cláusulas pétreas são indicadas no texto constitucional, no art. 60, § 4º, como limites materiais à alteração da Constituição. Neste catálogo de vedações, mencionados nos incisos do parágrafo quarto do art. 60, incluem-se: a vedação de mudança da forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais. E a mais apurada interpretação do alcance dos chamados direitos e garantias individuais tende a abarcar os direitos fundamentais, eis que são direitos do indivíduo. Vai nesse caminho também o ensinamento de Trombini Jr. (2002, p. 74), para o qual,

[...] a melhor interpretação da amplitude semântica da cláusula de inamovibilidade dos direitos e garantias individuais abrange os direitos fundamentais, entre os quais se encontram expressos os trabalhistas, seja em razão dos direitos fundamentais se constituírem num limite material inerente à reforma constitucional, ou, ainda, seja porque os direitos trabalhistas asseguram a dignidade da pessoa humana; a conclusão será sempre a mesma: *o exercício da competência reformadora está impedido de restringir ou abolir os direitos trabalhistas arrolados no artigo 7º da Constituição Federal de 1988.* (grifo nosso).

Canotilho (2000, p. 1030-1031) também trata desses limites expressos, como é o caso das chamadas cláusulas pétreas:

Limites expressos ou textuais são os limites previstos no próprio texto constitucional. As constituições seleccionam um leque de matérias, consideradas como o cerne material da ordem constitucional, e furtam essas matérias à disponibilidade do poder de revisão. [...] Outras vezes, as constituições não contêm quaisquer preceitos limitativos do poder de revisão, mas entende-se que há *limites não articulados ou tácitos*, vinculativos do poder de revisão. Esses limites podem ainda desdobrar-se em limites textuais implícitos, deduzidos do próprio texto constitucional, e limites tácitos imanentes num aordem de valores pré-positiva, vinculativa da ordem constitucional concreta.

Essa idéia de proteção absoluta dos direitos sociais constitucionalizados exige a análise da extensão e da dimensão dos direitos sociais, bem como uma discussão do contexto

atual desses direitos, abordagem do próximo capítulo.

#### ***1.4.2 O princípio da vedação do retrocesso social e a segurança jurídica***

O assunto a ser tratado neste item é o princípio da vedação e/ou proibição do retrocesso social, concebendo este princípio não apenas como uma fonte de interpretação, mas, fundamentalmente, como pensamento estruturante de uma proteção plena e integral dos direitos sociais e do patrimônio jurídico das pessoas.

No direito internacional, mormente na doutrina constitucional portuguesa, o princípio da vedação do retrocesso social – também chamado de “cláusula” por alguns autores - é plenamente contemplado. José Joaquim Gomes Canotilho é a maior referência doutrinária na defesa da imposição do princípio da proibição do retrocesso social, identificando-o como *cláusulas de proibição de evolução reaccionária* ou de *retrocesso social*. (2003, p. 479). Conforme o constitucionalista português (2003, p. 338-339),

os direitos sociais e económicos (ex: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma *garantia institucional* e um *direito subjectivo*. A “proibição de retrocesso social” nada pode fazer contra as recessões e crises económicas (*reversibilidade fáctica*), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos *direitos adquiridos* (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do *princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural, e do núcleo essencial* da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana.

Esse núcleo essencial de direitos fundamentais não pode ser suprimido pelos poderes constituídos, asseverando Canotilho (2003, p. 479) que

os direitos derivados a prestações, naquilo em que constituem a densificação de direitos fundamentais, passam a desempenhar uma função de “guarda de flanco” (J.P. Muller) desses direitos garantindo o grau de concretização já obtido. Consequentemente, eles radicam-se

subjectivamente não podendo os poderes públicos eliminar, sem compensação ou alternativa, o *núcleo essencial* já realizado desses direitos.

Barroso (2001) não pode deixar de ser lembrado, máxime a sua visão doutrinária sobre o princípio da proibição do retrocesso social. Pelo entendimento do referido autor, embora não haja expressamente a menção do princípio da vedação do retrocesso social na Constituição Federal, é certo que ela decorre do próprio sistema jurídico-constitucional e, assim, qualquer lei que venha a regulamentar um dispositivo constitucional, que ele chama de mandamento, e institua um determinado direito, passa a incorporar o patrimônio jurídico da cidadania.

E, nesses casos, Barroso reconhece a impossibilidade de supressão desse direito, numa aplicação direta do princípio da vedação do retrocesso social. Em sua concepção o reconhecimento de uma vedação/proibição do retrocesso social está intimamente ligado ao objetivo de efetividade constitucional.

Mendonça (2003, p. 218-219) identifica no princípio da vedação do retrocesso social, várias significações, dentre as quais se destaca a idéia da existência de uma vedação genérica do retrocesso, que reconhece a impossibilidade de simples subtração de norma infraconstitucional que regulamenta ou apenas complementa um direito ou garantia constitucional, a não ser que essa norma revogada seja substituída por outra norma de igual conteúdo e extensão.

Outra significação interessante, conforme o referido autor, diz respeito à vedação específica dos direitos fundamentais, ou seja, não permite que direitos sociais-fundamentais, regulamentados por legislação infraconstitucional, sejam suprimidos por leis. Para Mendonça, nessa última perspectiva da vedação do retrocesso não se pode atingir o núcleo de garantia dos direitos fundamentais-sociais.

Leciona, ainda, Canotilho (2003) que no constitucionalismo português a proibição do retrocesso social decorre do princípio da democracia econômica e social. Lá, o princípio da democracia econômica e social impõe *tarefas ao Estado* e justifica que elas sejam tarefas de conformação, transformação e modernização das estruturas econômicas e sociais, de forma a

promover a igualdade real entre os portugueses (artigos 9º/d e 81º/a e b). Quer dizer, não só é observada a impossibilidade de retrocesso social, como também ao Estado é exigida a adoção de ações que visem a realizar as garantias econômicas e sociais. Alerta Canotilho que a proibição do retrocesso social tem a função de evitar que sejam retirados direitos sociais depois que obtiveram um determinado grau de realização.

Segundo Telles (2003, p. 39), a vedação do retrocesso social é um princípio implícito:

[...] a proibição do retrocesso assume [...] feições de verdadeiro princípio constitucional fundamental implícito, que pode ser reconduzido tanto ao princípio do Estado de Direito (no âmbito da proteção da confiança e da estabilidade das relações jurídicas inerentes à segurança jurídica), quanto ao princípio do Estado Social, na condição de garantia da manutenção dos graus mínimos de segurança social alcançados, sendo, de resto, corolário da máxima eficácia e efetividade das normas de direitos fundamentais sociais e do direito à segurança jurídica, assim como da própria dignidade da pessoa humana.

O Estado deve evitar as privações de direitos e garantias das pessoas mediante a implementação de políticas públicas visando à concretização dos fundamentos da Nação, no caso do Brasil, especificados no art. 1º da Constituição Federal, no qual são enfatizados os fundamentos do Estado Democrático de Direito em relação à cidadania, à dignidade da pessoa humana, aos valores sociais do trabalho, entre outros.

Sendo obrigação/dever do Estado evitar privações de direitos e garantias das pessoas, muito maior é a obrigação de não interferir na redução de direitos já existentes e incorporados ao patrimônio pessoal e coletivo das pessoas. Seria um absurdo imaginar que o Estado poderia restringir e reduzir direitos, ocasionando um retrocesso social, uma retração de direitos. Como adverte Comblin (2001, p. 151), “as necessidades básicas não se prestam à discussão: alimentação, teto, roupa, saúde, educação, trabalho correspondem aos direitos sociais e econômicos.”

Sob outro enfoque, não menos importante, uma redução de direitos sociais e econômicos conduz o cidadão/trabalhador a um estágio de empobrecimento, na medida em que sua renda é afetada com esta diminuição de direitos e garantias. E reduzir renda significa

privar a pessoa de capacidades básicas fundamentais, conceito sabiamente formatado por Sen (2000, p. 109):

[...] a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é critério tradicional de identificação da pobreza. A perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da idéia sensata de que a renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa.

Ao falar de núcleo essencial de existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana, o constitucionalista Canotilho, embora esteja analisando a Constituição Portuguesa, aproxima-se muito dos referenciais de direitos e garantias instituídos na Constituição Federal brasileira de 1988, que nos fundamentos do Estado Democrático de Direito, no art. 1º, inclui a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho.

O mestre português adverte, ainda mais, que “a violação do núcleo essencial efectivado justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente a normas manifestamente aniquiladoras da chamada justiça social.” (2003, p. 339).

Um dos exemplos de norma inconstitucional que violasse o núcleo essencial de direitos sociais, citada por Canotilho, seria uma lei que viesse a extinguir o direito a subsídio de desemprego. No caso brasileiro, partindo de seu raciocínio, é possível afirmar que uma lei que viesse a eliminar o FGTS (art. 7º, III, CF/88) ou extinguir o direito ao décimo terceiro salário (art. 7º, VIII, CF/88) seria inconstitucional.

Sarlet (2004, p. 41) acredita na impossibilidade de restrição e redução do núcleo essencial dos direitos do cidadão, o que classificou de garantia do mínimo existencial:

o conjunto de prestações materiais que asseguram a cada indivíduo uma vida com dignidade, que necessariamente só poderá ser uma vida saudável, que corresponda a padrões qualitativos mínimos, nos revela que a dignidade da pessoa como diretriz jurídico-material, tanto para a definição do núcleo essencial, quanto para a definição do que constitui a

garantia do mínimo existencial, que, na esteira de farta doutrina, abrange mais do que a garantia da mera sobrevivência física, não podendo ser restringido, portanto, à noção de um mínimo vital ou a uma noção estritamente liberal de um mínimo suficiente para assegurar o exercício das liberdades fundamentais.

Sob esse prisma não há qualquer dificuldade em reconhecer que os direitos sociais incorporados à Constituição de 1988 conspiram a favor da felicidade humana e, se implementados e efetivados em sua plenitude, haverão de garantir uma vida mais digna ao cidadão brasileiro. Óbvio, ainda, que a minimização desses direitos fundamentais-sociais resultariam no retrocesso social, eliminando possibilidades de concretização de políticas voltadas a contemplar a dignidade da pessoa humana.

Essa verdade, que salta aos olhos de qualquer cidadão, entretanto, é dura de ser entendida pelas políticas neoliberais implementadas no Brasil para garantir o seu desenvolvimento. Para Telles (2003, p. 19),

em terras brasileiras, o assim chamado neoliberalismo consegue a façanha de conferir título de modernidade ao que há de mais atrasado na sociedade brasileira, um privatismo selvagem e predatório, que faz do interesse privado a medida de todas as coisas, que recusa a alteridade e obstrui, por isso mesmo, a dimensão ética da vida social por via da recusa dos fundamentos da responsabilidade pública e obrigação social. Se a pobreza brasileira é e sempre foi espantosa, e só vem aumentando sob o efeito conjugado de recessão econômica, reestruturação produtiva e desmantelamento dos desde sempre precários serviços públicos, o que impressiona é o modo como é figurada como problema que não diz respeito aos parâmetros que regem a vida em sociedade, e não coloca em questão as regras de equidade e justiça nas relações sociais.

Torna-se oportuno, ainda, esclarecer que a redução de direitos que se condena não é apenas aquela relacionada às normas formais, mas, sobretudo e principalmente, às que ferem a substancialidade da norma. Os vínculos que se formam a partir da norma não se relacionam apenas às formas, mas sim aos conteúdos, à substância do texto legal. Esse é o alerta dado por Ferrajoli (2002, p. 44):

[...] o direito regula a si próprio, impondo à sua produção vínculos não mais apenas formais, ou seja, relativos às suas formas, mas também substanciais, ou seja, relativos aos seus conteúdos, e assim condicionando não mais apenas o vigor das normas produzidas, mediante normas sobre os procedimentos, mas também sua validade substancial, mediante normas sobre os direitos fundamentais.

De tudo o que foi dito, importa afirmar que os direitos sociais, assegurados na norma escrita, no art. 6º da Constituição Federal, e, no que se refere ao trabalho, especificados no art. 7º, não são taxativos, pois a leitura aberta do dispositivo constitucional possibilita que sejam incorporados outros direitos que venham a melhorar a condição de vida do trabalhador, todos amalgamados pelo fundamento da dignidade da pessoa humana. Sendo assim, não podem, em hipótese alguma, ser eliminados do ordenamento jurídico, e novas leis que, de alguma forma, minimizem ou desmontem esses direitos – já efetivados ou não – deverão ser declaradas como inconstitucionais.

O ordenamento jurídico constitucional brasileiro, por essa perspectiva e por outras já discutidas no subitem anterior, fixa regras que impossibilitam a redução de direitos sociais, denominadas limites materiais. Esses limites podem estar também implícitos no texto de uma Constituição ou abrangidos pelos princípios constitucionais. Com efeito, a Constituição é a norma das normas, a lei fundamental do Estado, o escalão normativo superior de um ordenamento jurídico. (CANOTILHO, 2003).

Os direitos sociais, no que se refere ao trabalho, listados nos incisos do art. 7º da Constituição Federal, indicam precisamente a idéia do constituinte de 1988. Não por acaso, o constituinte não esgota no texto os direitos constitucionais dos trabalhadores, na medida em que, no *caput* do art. 7º, faz questão de assegurar que são direitos estes (referidos em 34 incisos, de I a XXXIV) e “outros que visem à melhoria de sua condição social”.

Não estabeleceu o legislador-constituinte que são direitos sociais os listados no art. 7º e “outros” que venham a suprimir/retirar direitos ou flexibilizar seus direitos; ao contrário, abriu a possibilidade de novos direitos desde que visem à melhoria de sua condição social. O pressuposto para alterações é a melhoria das condições sociais e não outra razão qualquer, numa indicação clara de que o constituinte quer melhorar as condições de vida do trabalhador, não diminuí-la.

Por outro lado, é evidente que qualquer iniciativa ampliando os direitos dos trabalhadores, na medida em que se pense em aumentar a lista dos incisos do art. 7º ou que se busque dar plena eficácia a estes direitos já fixados na Carta Constitucional, não estará buscando outra coisa senão equilibrar as relações entre capital e trabalho. Sabe-se que o trabalhador é a parte mais fraca da relação empregado/empregador, por isso a luta pela igualdade, que, segundo Telles Jr. (1986, p. 16), consiste “[...] na luta pelo equilíbrio entre capital e trabalho.”

A leitura dos trinta e quatro direitos e garantias constitucionais narrados no art. 7º revela, indisfarçavelmente, que uns são imediatamente aplicáveis, enquanto outros tantos dependem de lei complementar ou ordinária para a sua efetivação. (SILVA, 2005).

A toda evidência, o fato de alguns direitos e garantias assegurados no texto constitucional não serem aplicáveis imediatamente não é justificativa suficiente para que estes direitos sejam flexibilizados, desmontados, reduzidos ou eliminados. O que é necessário é que esses direitos e garantias tenham efetividade imediata atendendo à ordem constitucional, afim de terem plena vigência na vida social, econômica e política do país. Mas se isto não acontece, o motivo sem dúvida é a inércia legiferante do Poder Legislativo, motivada pelas pressões da elite econômica e política deste país que não têm interesse na implementação de muitos direitos dos cidadãos, sobretudo dos trabalhadores.

O Constituinte estabeleceu na Carta Constitucional uma série de mecanismos de vedação de alterações e revisões constitucionais em determinadas circunstâncias e em determinadas matérias visando justamente evitar aniquilamentos. Sobre esses limites Canotilho (2003, p. 888-889) faz referência ao dizer que

a constituição garante a sua estabilidade e conservação contra alterações aniquiladoras do seu núcleo essencial através de cláusulas de irreversibilidade e de um processo “agravado” das leis de revisão. Não se trata de defender, através destes mecanismos, o sentido e características fundamentais da constituição contra adaptações e mudanças necessárias, mas contra a aniquilação, ruptura e eliminação do próprio ordenamento constitucional, substancialmente caracterizado.

O constitucionalista português (2003, p. 1066) afirma que os limites implícitos não podem ser interpretados como meros postulados, mas sim como autênticas imposições; não teria sentido que esses limites – mesmo implícitos – não tivessem eficácia alguma:

Mas, a aceitarem-se limites imanentes deduzidos a partir do “telos” constitucional, então terá exigir-se que esses limites não sejam meros *postulados*, mas autênticas *imposições* da constituição, verdadeiros limites impostos por “vontade da constituição” (*Wille der Verfassung*).

Com essas reflexões, entretanto, não se quer dizer que o texto constitucional não deva sofrer alterações. Ao contrário, as revisões, reformas, alterações e modificações na Constituição são bem-vindas, quando tendentes a efetivar e concretizar o núcleo de direitos e garantias fixado na Constituição. Canotilho já abordou o tema assinalando o equívoco de pensamentos que defendem a irreversibilidade absoluta. Para o referido autor (2003, p. 1060),

[...] a idéia de superioridade do poder constituinte não pode terminar na idéia de *constituição ideal*, alheia ao seu “plebiscito quotidiano”, à alteração dos mecanismos constitucionais derivados das mutações políticas e sociais e indiferente ao próprio “sismógrafo” das revoluções. O que o legislador constituinte pode, porém, exigir do poder de revisão, é a *solidariedade* entre os princípios fundamentais da constituição e as idéias constitucionais positivadas pelo poder de revisão.

Soma-se aos limites já mencionados de auto-proteção do texto constitucional o princípio da segurança jurídica<sup>5</sup>, tão necessário e indispensável num Estado Democrático de Direito. É claro, não uma segurança jurídica formalista, que se assente na letra fria da lei, mas uma segurança jurídica que proteja os valores supremos dos cidadãos, que, no caso da Constituição Brasileira, estão inseridos nos direitos fundamentais do texto constitucional e demais direitos e garantias dos indivíduos.

---

<sup>5</sup> Para Sarlet (2004, p. 10-11) “a utilização da expressão genérica *segurança* faz com que o direito à segurança (também) possa ser encarado como uma espécie de cláusula geral, que abrange uma série de manifestações específicas, como é o caso da segurança jurídica, da segurança social, da segurança pública, da segurança pessoal, apenas para referir as mais conhecidas.”

É certo que a estabilidade das relações jurídicas é essencial em uma sociedade, constituindo-se em um bem fundamental, sendo pressuposto indispensável a um Estado que se identifica no texto constitucional como um Estado Democrático de Direito. Por ser tão importante, o direito à segurança incorporou-se aos direitos da humanidade desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, e hoje integra grande parte dos textos constitucionais dos países democráticos e que se assentam no Estado de Direito. Na Constituição Federal do Brasil, de 1988, o direito à segurança está expresso no art. 5º, dando ênfase a essa idéia mundial de que todo ser humano tem direito à segurança jurídica. (SARLET, 2004).

Sarlet (2004, p. 13-14) segue o seu raciocínio defendendo a idéia de que o Estado de Direito deve ser um Estado da segurança jurídica, decorrendo desta concepção o compromisso de assegurar uma ordem jurídica que se constitua segura e eficaz:

[...] no âmbito do pensamento constitucional contemporâneo, se enraizou a idéia de que um autêntico Estado de Direito é sempre também – pelo menos em princípio e num certo sentido – um Estado da segurança jurídica, já que, do contrário, também o “governo das leis” (até pelo fato de serem expressão da vontade política de um grupo) poderá resultar em despotismo e toda a sorte de iniquidades. Com efeito, a doutrina constitucional contemporânea, de há muito e sem maior controvérsia no que diz com este ponto, tem considerado a segurança jurídica como expressão inarredável do Estado de Direito, de tal sorte que a segurança jurídica passou a ter o status de um subprincípio concretizador do princípio fundamental e estruturante do Estado de Direito. Assim, para além de assumir a condição de direito fundamental da pessoa humana, a segurança jurídica constitui simultaneamente princípio fundamental da ordem jurídica estatal e, para além desta, da própria ordem jurídica internacional.

Sendo assim, a segurança jurídica e o princípio da vedação do retrocesso social têm a função não só de proteger os direitos fundamentais dos cidadãos – como um valor fundamental e o cerne do direito positivado -, mas também fazem parte da própria ordem jurídica internacional e coletiva.

### ***1.4.3 O Mandado de Injunção como instrumento de proteção dos direitos***

Outro instrumento normativo que pode ser utilizado como meio de defesa dos direitos sociais e de sua efetivação é o mandado de injunção. A Constituição Federal de 1988, como se sabe, traz no seu bojo inúmeros princípios que deveriam ser aplicados e efetivados em todo o sistema social, político, econômico e jurídico, mas que deixam de ser implementados por omissão e negligência dos Poderes Públicos, especialmente por omissão do Poder Legislativo e Poder Executivo. O Legislativo omite-se quando deixa de produzir leis complementares e ordinárias necessárias a concretizar os direitos sociais-fundamentais, já o Poder Executivo omite-se quando mesmo existindo marcos regulatórios não adota políticas públicas de exteriorização dos referidos direitos.

É incontroverso que qualquer Constituição de uma Nação só é jurídica e politicamente eficaz se os seus dispositivos são realizáveis plenamente no mundo fático, ou seja, quando é capaz de tutelar os interesses da coletividade. Se isto não acontece, a Constituição cai num vazio. Fica fadada a ser uma mera folha de papel, como afirmava Ferdinand Lasalle (2001).

O mandado de injunção é, pois, um instrumento importante que pode ser utilizado com o intuito de concretizar e implementar direitos sociais, que muitas vezes estão inseridos no texto constitucional, mas dependem de uma lei complementar – que nunca é aprovada – para garantir um mínimo de efetividade.

De acordo com o art. 5º, LXXI, da Constituição Federal de 1988, o mandado de injunção é um instrumento processual constitucional que pode ser invocado quando a falta de uma norma regulamentadora de direitos torne inviável o exercício desses mesmos direitos e garantias legais inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. Ou seja, trata-se de um “instrumento destinado, fundamentalmente, à defesa de direitos individuais, contra a omissão do ente legiferante”. (MENDES; COELHO e BRANCO, 2007, p. 1146).

Ainda de acordo com os mesmos autores, “cuida-se de instrumento do processo constitucional voltado para a defesa de direitos subjetivos em face da omissão do legislador ou de outro órgão incumbido de poder regulatório” (2007, p. 521).

Segundo o entendimento de Carvalho W. (1998, p. 184), é admissível a utilização do mandado de injunção para fins de concretização dos direitos sociais amparados na Constituição Federal, posto que

percebe-se, desde logo, que o Mandado de Injunção – ao contrário do que alguns pensam – não é direito individual, mas, sim, uma Garantia ou Remédio Constitucional, através do qual se tenta obter o exercício dos direitos e liberdades constitucionais, entendidos estes não apenas os que estão enumerados no art. 5º, mas, igualmente os do art. 6º e 7º da Constituição.

Com relação aos direitos sociais inseridos no art. 6º da Constituição Federal de 1988, Carvalho W. (1998) reconhece, especialmente, a possibilidade de manejo do mandado de injunção para regulamentar o inciso I, do art. 7º, da Constituição Federal, um dos artigos que descreve os direitos da categoria “trabalho”, uma das áreas dos direitos sociais mencionados no art. 6º do texto constitucional. Para o autor, este remédio constitucional atinge as relações de natureza pública e as relações privadas, como, p. ex., as hipóteses catalogadas no mencionado artigo 6º, que regulam as relações de emprego privado.

O ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes (2007, p. 1150), em obra produzida em co-autoria com Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco afirma que a principal Corte do Poder Judiciário, responsável pela guarda da Constitucional Federal, tem posicionamento firme no sentido de validar o instituto do mandado de injunção no âmbito da defesa dos direitos sociais:

[...] deixou assente o Supremo Tribunal Federal que, consoante a sua própria natureza, o mandado de injunção destinava-se a garantir os direitos constitucionalmente assegurados, inclusive aqueles derivados da soberania popular, como o direito ao plebiscito, o direito ao sufrágio, a iniciativa legislativa popular (CF, art, 14, I, III), **bem como os chamados direitos sociais (CF, art. 6º)**, desde que o impetrante estivesse impedido de exercê-los em virtude da omissão do órgão legiferante. (grifo nosso).

Para Mendes, Coelho e Branco (2007, p. 1148), o mandado de injunção é aplicável ao não-cumprimento de um dever constitucional de legislar, podendo a omissão ser parcial ou total:

o mandado de injunção há de ter por objeto o não-cumprimento de dever constitucional de legislar que, de alguma forma, afeta direitos constitucionalmente assegurados (falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à soberania e à cidadania). Tal como tem sido freqüentemente apontado, essa omissão tanto pode ter caráter *absoluto ou total* como pode materializar-se de forma *parcial*.

Vale considerar, porém, que esses limites (cláusulas pétreas, vedação do retrocesso social, segurança jurídica e mandado de injunção) não têm sido suficientes para evitar o aniquilamento de direitos sociais-fundamentais, que continuam sendo afrontados e subtraídos dos cidadãos, numa crise que agrava a cidadania e também tem reflexos no Estado-nação, assuntos que serão abordados no próximo capítulo.

## 2 A CRISE DO ESTADO-NAÇÃO E DOS DIREITOS SOCIAIS

Definido no século XVIII pelo tratado de Westfália, o sistema internacional estabeleceu como característica geopolítica fundamental a inexistência de um poder mundial superior, fixando para cada Estado o direito de exercício da sua autoridade interna e soberania em relação aos demais Estados. Foi o tratado de Westfália que atribuiu ao Estado a autoridade sobre seus territórios e suas populações. Nascia, então, o Estado-nação.

O certo é que o soberanismo generalizado e a pretensa igualdade entre os Estados, formulada pelo Tratado de Westfália, não esconde a “assimetria entre países fortes e dominadores e Estados fracos.” (NOVAES, 2003). E segundo o autor (2003, p. 12), a justificativa dessa assimetria é facilmente explicável:

a eficácia deste domínio está na trama em que os países fortes e dominados se envolveram: são eles que legitimam a ordem mundial ao criarem sua própria imagem de autoridade que, em última análise, serve para produzir e reproduzir continuamente a imagem e domínio do novo Império.

Evidentemente esse novo Império de que fala Novaes não representa a existência de um imperialismo, na medida em que a economia global não é hoje dominada por impérios unitários ou bilaterais, mas sim pelo capital transnacional, hegemônico em todo o mundo.

O Estado-nação, inserido nesse contexto fático de assimetria entre países dominantes – que são a minoria – e dominados – em bem maior número - passa por uma crise, também

chamada de “a crise de Westfália”, sendo que esse enfraquecimento dos Estados nacionais decorre da referida desigualdade mundial e, principalmente, da incapacidade de controle sobre as dinâmicas econômicas, sociais e políticas que extrapolam seus limites territoriais. Não há dúvida de que a gestão do mercado – que hoje se sobrepõe à atuação dos Estados – é excludente, cuja tendência é gerir os seus negócios do ponto de vista estratégico e nada social, o que, evidentemente, coloca o Estado na obrigação de estar presente e intervir na vida econômica, sob pena de não garantir a tão desejada igualdade humana.

O ganhador do prêmio Nobel de economia em 2001, Joseph Stiglitz (2007, p. 85), diagnosticou que “o Estado-nação, que foi o centro do poder político e (em grande medida) econômico nos últimos 150 anos, está sendo espremido atualmente – de um lado, pelas forças da economia global e, de outro, pelas exigências políticas de devolução do poder”. Contudo, o autor (2007, p. 85) também reconhece que apesar da crise que se instalou sobre o Estado-nação, “ainda não foram criadas em nível internacional instituições globais democráticas que possam tratar com eficácia dos problemas que a globalização criou”.

Com efeito, há também na crise do Estado-nação a responsabilidade interna dos próprios Estados, que não têm fornecido um quadro político unificador aos cidadãos, o que acaba por agravar as conseqüências danosas da globalização. Esta incapacidade dos Estados em controlarem o globalismo econômico, quer por meio da regulação das operações das empresas, dos bancos e dos comerciantes, quer protegendo os cidadãos e sociedades do trauma das taxas de câmbio flutuantes e dos mercados financeiros voláteis, está a ser reforçada pela incapacidade desses mesmos países em fornecerem um quadro político unificador aos cidadãos que vivem dentro do limite das suas fronteiras.

Conforme Stiglitz (2007, p. 92), a renda baixa e a alta pobreza, o alto desemprego e a baixa educação afetam a vida de 80% da população do mundo que vive em países em desenvolvimento, incluindo o Brasil nesse contexto. “Para esses países, a globalização apresenta ao mesmo tempo riscos e oportunidades sem precedentes”, por isso, destaca o autor, “para fazer a globalização funcionar de um modo que enriqueça o mundo inteiro é preciso fazê-la funcionar para os habitantes desses países”.

Contudo, Stiglitz discorda da opinião de que a simples abertura desses países ao mundo exterior seja suficiente para colher os frutos da globalização, entendendo que é preciso respeitar o mercado, mas não é possível aceitar que esse mercado não tenha freios, impostos

por um governo efetivamente atuante. Afirma ele (2007, p. 93) que “até mesmo os defensores do livre mercado reconhecem que um dos problemas na África é a falta de governo” e “até os críticos do capitalismo sem freios respeitam a importância do mercado.”

Falk (1999, p. 237), por sua vez, argumenta que é irreversível o processo de globalização, razão pela qual não há como não conviver com ele:

A globalização é um facto demasiadamente aceite e enraizado para ser reversível em termos do seu impacto unificador ou integrador. As tendências globais recentes estabelecem o domínio inquestionável dos mercados e da sua integração. Segundo Jeffrey Sachs, “o capitalismo abrange actualmente cerca de 90 por cento da população mundial, uma vez que quase todas as regiões do mundo se encontram agora interligados através do comércio livre, de unidades monetárias cambialmente convertíveis, de fluxos de investimento estrangeiro e da consagração política da propriedade privada como motor do crescimento económico.

Para Carvalho J. (2005, p. 12-13) há um consenso a respeito dessa crise vivida pelo Estado-nação, restando uma controvérsia em relação à “extensão, profundidade e rapidez do fenómeno”. O autor (2005, p.13) também atribui às transformações internacionais a causa dessa crise do Estado-nação: “A internacionalização do sistema capitalista, iniciada há séculos mas muito acelerada pelos avanços tecnológicos recentes, e a criação de blocos económicos e políticos têm causado uma redução do poder dos Estados e uma mudança das identidades nacionais.”

Milton Santos (2006, p. 19) não acredita em enfraquecimento do Estado; ao contrário, acredita que o que está acontecendo é justamente o fortalecimento do Estado e não a sua morte. Reconhece, porém, que o fortalecimento do Estado está ocorrendo “para atender aos reclamos da finança e de outros grandes interesses internacionais, em detrimento dos cuidados com as populações cuja vida se torna mais difícil.” O autor (2006, p. 18) adverte, ainda, para a existência de três mundos num só, quando se fala em globalização: “O primeiro seria o mundo tal como nos fazem vê-lo: a globalização como fábula; o segundo seria o mundo tal como ele é: a globalização como perversidade; e o terceiro, o mundo como ele pode ser: uma outra globalização.”

Segundo ele (2006, p. 24), os fatores que contribuem para garantir o mundo da globalização perversa podem ser descritos como:

a unicidade da técnica, a convergência dos momentos, a cognoscibilidade do planeta e a existência de um motor único na história, representado pela mais-valia globalizada. Um mercado global utilizando esse sistema de técnicas avançadas resulta nessa globalização perversa. Isso poderia ser diferente se seu uso político fosse outro.

Com relação à unicidade da técnica, explica Milton Santos (2006, p. 27) que, utilizando uma topologia própria, cada empresa dirige as operações de seu funcionamento, “enquanto a ação dos Estados e das instituições supranacionais não basta para impor uma ordem global”, sendo que na história da humanidade essa é a primeira vez em que essas técnicas todas, ditadas por empresas transnacionais, geram transformações em todo o planeta, com ajuda da informação, instantaneamente.

Com essa análise, o autor (2006, p. 27) chega a admitir que “poder-se-ia dizer que o mercado global não existe como tal.” O uso do computador é essencial para disseminar essas técnicas que se tornam universais, valendo-se sempre da mais-valia globalizada e da unicidade de tempo.

No que se refere à convergência dos momentos, a explicação de Milton Santos (2006, p. 28) é de que em relação à unidade de tempo é de se observar que

se a hora é a mesma, convergem, também os momentos vividos. Há uma confluência dos momentos como resposta àquilo que, do ponto de vista da física, chama-se de tempo real e, do ponto de vista histórico, será chamado de interdependência e solidariedade do acontecer. [...] O tempo real também autoriza usar o mesmo momento a partir de múltiplos lugares; e todos os lugares a partir de um só deles. E, em ambos os casos, de forma concatenada e eficaz.

Sobre a cognoscibilidade do planeta, o autor (2006, p. 31-33) acredita que o atual momento histórico permitirá ao homem o que nenhum outro período da história humana oportunizou, ou seja, “a possibilidade de conhecer o planeta extensiva e profundamente [...] e a cognoscibilidade do planeta constitui um dado essencial à operação das empresas e à produção do sistema histórico atual.”

Emblemático configura-se contemporaneamente perceber a relação entre o enxugamento das funções sociais e políticas do Estado-nação, o que evidencia um retrocesso da noção de bem público e de solidariedade, e o gigantesco crescimento da pobreza. As empresas, especialmente as transnacionais, ao contrário, passam a ter um papel político mais fortalecido à medida que o Estado encolhe.

A toda a evidência, embora tenha domínio sobre suas jurisdições territoriais, o Estado-nação perde cada vez mais espaço de decisão para instituições multilaterais como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, GATT (como instrumento do Norte para abrir os mercados do Sul) e tudo isso sob a batuta da ideologia do “livre comércio.” (VIEIRA, 2005). E esse conjunto de idéias coincide ou nasce com o chamado Consenso de Washington, que traduz com rigor o rótulo *made in the USA* do modelo neoliberal. (SANTOS, M., 2006).

O consenso de Washington, na prática, pouco enfatiza a importância da equidade. Stiglitz (2007, p. 93-94) enumera as principais políticas adotadas pelos defensores deste consenso:

minimização do papel do governo, enfatizando a privatização (a venda das empresas estatais para o setor privado), a liberalização do comércio e do mercado de capitais (eliminando as barreiras comerciais e os impedimentos ao livre fluxo de capitais) e a desregulamentação (eliminação de regulamentações sobre a condução dos negócios). O governo tinha um papel na manutenção da estabilidade da macroeconomia, mas a atenção estava voltada para a estabilidade dos preços, em vez de para a estabilidade da produção, do emprego ou do crescimento. Havia um grande conjunto de coisas a fazer e não fazer: privatizem tudo, das fábricas à previdência social; não envolvam o governo na promoção de determinados setores industriais; fortaleçam os direitos de propriedade; não sejam corruptos. Minimizar o governo significa baixar os impostos – mas manter os orçamentos equilibrados.

Não é por acaso, portanto, que o discurso que todos os dias é de alguma forma transmitido às pessoas - pelos meios de comunicação e pela fala dos políticos e agentes públicos e privados – é o de que o Estado não deve ser tão grande, deve ficar menor. Isto é, quanto menos Estado, melhor para todos. Segundo Stiglitz (2007, p. 94), alguns dos defensores do Consenso de Washington “acreditavam na economia do gotejamento, que de alguma forma todos se beneficiariam – embora existam poucos indícios para sustentar essa conclusão”. Essa tese do gotejamento, *a priori*, tem semelhança com a “mão-invisível” de Adam Smith, também duvidosa do ponto de vista prático dos seus benefícios à sociedade como um todo.

O que se vê na prática é que o encolhimento do Estado está ampliando as desigualdades, a pobreza<sup>6</sup>, o desemprego, a miséria e a falta de políticas sociais ao alcance das pessoas, ao contrário do que acontece com o capitalismo, que cresce e oferece maior bem-estar aos detentores do poder econômico.

Dito de outra forma, num modelo político-econômico de ausência do Estado passa a vigor uma única lei, uma única regra: a lei do mais forte! Vai nesse sentido a avaliação de Alves et al. (2005, p. 104):

[...] num ambiente profundamente dominado 1) pela política neoliberal, 2) pela economia de mercado, 3) pelo sistema capitalista de produção, 4) pela lógica do consumo, 5) pela mercantilização dos procedimentos sociais, 6) pela competitividade acirrada entre atores sociais, vige uma única regra – e essa regra não é garantida por lei ou pela Constituição, já que essa regra é mais forte do que a Constituição, do que qualquer instrumento de *dever-ser*, ou do que qualquer Poder do Estado: a lei do (economicamente) mais forte.

No contexto social da “lei do mais forte”, é natural que surjam expressões como: “que vença o melhor!”, ou, ainda, “a cada um conforme o seu mérito, seu esforço, seu trabalho!”. É evidente que num quadro de competição o ambiente social se torna cada vez mais individual e

---

<sup>6</sup> Milton Santos (2006, p. 69) identifica pelo menos três formas de pobreza enfrentadas pelos países subdesenvolvidos: a) pobreza incluída, uma pobreza acidental, às vezes residual ou sazonal, produzida em certos momentos do ano, uma pobreza intersticial e, sobretudo, sem vasos comunicantes; b) marginalidade, produzida pelo processo econômico da divisão do trabalho, internacional ou interna; e c) pobreza estrutural, que de um ponto de vista moral e político equivale a uma dívida social; é estrutural e não mais local, nem mesmo nacional; torna-se globalizada, presente em toda a parte do mundo.

o Estado enfraquece e se desestrutura. Na prática, fica evidente que o trabalhador, por exemplo, não recebe pelo seu labor o equivalente ao seu mérito ou esforço. O retrato econômico do Brasil tem demonstrado que cada vez mais a riqueza fica nas mãos dos ricos e muitos deles, sequer participaram diretamente da construção desse patrimônio, conforme analisa Pochmann (2005):

Somente as famílias ricas, por exemplo, dobraram quantitativamente a partir de 1980 no país. Embora sejam poucos frente ao tamanho da população nacional, os ricos aumentam, fazendo do Brasil um paraíso de charlatões e rábulas, cuja riqueza se encontra cada vez mais a serviço da imposição do prestígio e da autojustificação do sucesso individual. Quando se analisa o seletivo grupo dos endinheirados, descobre-se, por exemplo, que cerca de 40% dos ricos chegam a essa confortável situação por meio da herança patrimonial. Em outras palavras, as grandes fortunas no Brasil não são mais ganhas por dispêndio de esforços úteis à nação, mas por resultado da simples condição privilegiada de proprietários hereditários.

Não é só o discurso e a fala do senso comum que enfraquece o Estado, embora tenha uma força importante, mas a pressão introduzida pelo capitalismo impõe que o Estado se amolde às regras da economia, a fim de que o ente público possa se adaptar às “necessidades de fluidez” do capital. Ou seja, os condutores da globalização requerem para a concretização dos seus objetivos um Estado flexível e plenamente adaptável aos seus interesses. (SANTOS, M., 2006).

Nessa linha de raciocínio, Vieira (2005, p. 109) identifica o fenômeno da denominada “província global”:

As condições e possibilidades de soberania e projeto nacional passaram a estar determinadas por instâncias supranacionais, por exigência de instituições e corporações multilaterais, transnacionais ou propriamente mundiais, o que traz mudanças substantivas na sociedade nacional, transformada em província global.

Apesar da crise e de sinais de declínio, este autor acredita que de modo algum a era do Estado-nação terminou. Do mesmo modo, Novaes (2003, p. 13) reconhece a crise causada

pelo fenômeno da mundialização, que afeta diretamente o Estado, mas não admite falar em *começo do fim* da forma nação:

é certo que o fenômeno da mundialização pôs em crise as relações intrínsecas entre cidadania e nacionalidade, entre Estado nacional e burocracia internacional, entre projetos de autonomia nacional que começavam a emergir e projetos de “sociedades heterônomas”, isto é, sociedades cuja instituição é dada por outras. Mas seria apressado dizer que o que acontece hoje é sintoma do “começo do fim” da forma nação.

É fundamental, antes mesmo de se ingressar no estudo acerca dos efeitos da crise do Estado-nação, estabelecer uma idéia de Estado que, de acordo com Garretón et al. (2007, p. 14), significa “uma gama de instituições públicas com funções coercitivas e integradoras e é também entendido como *agente de desenvolvimento, cristalização da dominação* e uma *projeção simbólica da unidade*.” [grifo dos autores]

Esse conceito de Estado afasta a necessidade de destruí-lo ou encará-lo como inimigo:

O Estado não é visto apenas como mero agente de dominação que precisa ser destruído, ou conquistado e controlado, e tampouco é entendido como um instrumento neutral, desmembrado da história do país e formado por instituições e organizações a serviço de uma elite tecnocrática. Por um lado, o Estado combina instituições concretas e simbólicas, instrumentos, atores e agentes relativamente autônomos. Por outro lado, dependendo de com qual esfera social interage, o Estado exerce funções coercitivas, reguladoras, redistributivas e integradoras. Isso significa que o Estado é, simultaneamente, um fator que unifica historicamente a sociedade e conforma uma nação, um instrumento com funções coercitivas, um conjunto de relações de dominação, um aparato organizacional e uma instituição pública encarregada dessas funções. (2007, p. 14).

Constata Carvalho J. (2005) que os efeitos mais drásticos da crise dos Estados atingem os direitos sociais, que são afetados por uma obrigação do Estado que serve a uma exigência de reduzir o déficit fiscal. Essas exigências que nascem no centro do poder econômico fazem com que os países sejam remetidos às políticas de reformas no sistema de seguridade social,

criando assim um círculo vicioso de diminuição dos benefícios e de descaracterização do Estado de bem-estar ou Estado social.

O autor (2005, p. 225) adverte ainda que o foco dessa crise está no Estado, podendo ser especificamente localizado em dois focos: “a redução do papel central do Estado como fonte de direitos e como arena de participação, e o deslocamento da nação como principal fonte de identidade coletiva.” Quer dizer, a mudança do foco do Estado em favor dos organismos e mecanismos de controle internacionais faz com que na outra ponta sejam subjugados e suprimidos direitos dos cidadãos, direitos tanto políticos, quanto sociais.

A presença da competição, como modelo econômico defendido pelo Estado neoliberal, também é algo preocupante, segundo o mesmo autor (2005, p. 225-226):

A competição feroz que se estabeleceu entre as empresas também contribuiu para a exigência de redução de gastos via poupança de mão-de-obra, gerando um desemprego estrutural difícil de eliminar. [...] O pensamento liberal renovado volta a insistir na importância do mercado como mecanismo auto-regulador da vida econômica e social e, como consequência, na redução do papel do Estado. [...] Assim, como há enfraquecimento do poder do Estado, há fragmentação da identidade nacional. O Estado-nação se vê desafiado dos dois lados.

A intensificação do debate sobre a crise do Estado-nação tem provocado, por outro lado, o fomento do discurso da reforma do Estado. O que se tem notado, no entanto, é que a dita reforma do Estado tem sido usada na prática como sinônimo de destruição do Estado. Segundo Garretón et al. (2007, p. 102),

as políticas que visam à modernização estatal se baseiam em argumentos antiestatais e em uma mentalidade de curto prazo. A região latino-americana deu primazia às reformas administrativas que desarticularam as relações entre o governo e a sociedade, em lugar de implementar reformas que levassem a uma transformação substantiva do Estado. As tendências estatais que estão em voga são aistóricas, empiricamente falsas e, com frequência, contraditórias.

O grande dilema do Estado-nação decorre da sua impotência jurídica e política no plano internacional, onde a economia global funciona sem qualquer tipo de controle ou amarras, quando, no plano interno, estes Estados são forçados a adotar os consensos internacionais e as cartilhas neoliberais, fomentando a “modernização” e se adaptando a esta competitividade internacional. Os danos às economias nacionais são inevitáveis, com custos sociais imensos.

Um exemplo disso é que em 1990, conforme dados apresentados por Vieira (2005, p. 87), “20 milhões de pessoas no mundo morreram por causa da desnutrição”. Outros “800 milhões de pessoas passam fome no mundo, e a cada minuto nascem na pobreza 47 bebês”, sendo este quadro resultado do empobrecimento e da miséria causada por esse processo todo de reestruturação econômica do mundo. Os números mais significativos de problemas humanos estão na “África subsaariana, com 459,1 milhões; na Ásia, com 262,4 milhões; e na América Latina, com 67,2 milhões.”

Bonavides (2004, p. 210), com extrema lucidez, adverte que “nunca houve, para um povo, maior dependência do que a enfermidade, a fome, a miséria, o analfabetismo e a prostituição”, daí a necessidade de libertar a sociedade dessas mazelas graves. Resolver esses flagelos, para Bonavides é fazer uma revolução.

O mundo rico, como se sabe, não enfrenta esse quadro de miséria, estando a salvo das mazelas de suas políticas econômicas. Isso se dá exatamente pelas diferenças econômicas entre os países, segundo o próprio relatório de 1999 do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), que, ao mesmo tempo em que argumentava que a globalização permitiria aproximar os níveis dos países do Norte, deixava evidentes as diferenças entre os países: “[...] a diferença de rendimentos entre um quinto dos seres humanos que vivem nos países mais ricos e um quinto dos que residem nos países mais pobres passou de 30 para 1 em 1960 a 60 para 1 em 1990 para atingir 74 para 1 em 1997.” (MARÉCHAL, 2000, p. 18).

Historicamente, como destacam Garretón et al. (2007), não há registros de nenhum desenvolvimento nacional contemporâneo bem-sucedido com a omissão do papel preponderante do Estado; por isso, o ponto de partida na relação entre Estado e Sociedade deve levar em consideração esse aspecto histórico da importância e essencialidade do Estado.

Daí estar fora de cogitação a sua extinção ou reformas que tenham o objetivo de minimizar ou afastar o Estado das decisões importantes, incluindo a economia.

A crise do Estado se articula tanto de cima quanto de baixo. De acordo com Ferrajoli (2002, p. 49),

de cima, por causa da transferência maciça para sedes supra-estatais ou extra-estatais (A Comunidade Européia, a OTAN, a ONU e as muitas outras organizações internacionais em matéria financeira, monetária, assistencial e similares) de grande parte de suas funções – defesa militar, controle da economia, política monetária, combate à criminalidade.

No passado, estas funções todas não só integravam o receituário padrão das funções típicas do Estado, como também faziam parte da própria natureza, ou seja, da razão do nascimento do Estado. E o autor (2002, p. 49) esclarece:

De baixo, por causa dos impulsos centrífugos e dos processos de desagregação interna que vêm sendo engatilhados, de forma muitas vezes violenta, pelos próprios desenvolvimentos da comunicação internacional, e que tornam sempre mais difícil e precário o cumprimento das outras duas grandes funções historicamente desempenhadas pelo Estado: a unificação nacional e a da pacificação interna.

Uma conclusão a que se chega, nesse contexto analisado por Ferrajoli, é a de que “o Estado já é demasiado grande para as coisas pequenas e demasiado pequeno para as coisas grandes [...] Essa crise do Estado é uma crise de época, com conseqüências imprevisíveis.” (2002, p. 50-52).

Apesar de todas as dificuldades atuais, Ferrajoli crê que as culturas jurídica e política, fundamentadas na “razão artificial”, que é o Direito, possam dar um jeito nessa situação, como já o fizeram no passado com a construção e a definição do modelo de Estado.

O certo é que o Estado é fundamental nos processos de desenvolvimento e de emancipação da pessoa humana, havendo necessidade de que os seus agentes e a sociedade na sua globalidade promovam políticas públicas priorizando esse viés e essa função do Estado. Por isso o Estado não pode ser reduzido a uma única função, embora em determinados momentos da História e em determinados locais se identifique, lamentavelmente, com uma única função, limitando as suas possibilidades de promover o desenvolvimento social, econômico, político e cultural da sua nação.

## 2.1 Os efeitos da globalização e as alternativas para enfrentar esta crise

Muito utilizada pelos autores modernos, a expressão globalização tem vários sentidos e conceitos, mas não há dúvida de que este processo – seja qual for o conceito adotado – é responsável por grandes transformações em todo o mundo, uma delas a tendência de declínio do Estado-Nação, pois as mudanças situam-se especialmente “no âmbito da organização econômica, das relações sociais, dos padrões de vida e cultura, das transformações do Estado e da política.” (VIEIRA, 2005, p. 74).

A globalização pode ser estudada do ponto de vista cultural, social, político, enfim, sob vários e múltiplos aspectos. Para alguns, segundo Vieira (2005), trata-se de um processo de homogeneização, numa perspectiva de padronização e estandardização das atitudes, ações e comportamentos em todo o mundo, o que afetaria diretamente a diversidade cultural, como se estivéssemos numa aldeia global<sup>7</sup>, fábrica global, cidade global, *shopping center* global, Disneylândia global ou macdonaldização do mundo.

Maréchal vê na expressão globalização a denominação mais corrente do livre-cambismo mundialista, um processo inventado e estabelecido como projeto levado a cabo especialmente pelos Estados Unidos, com uma cronologia bem definida que tem seu início no governo Carter e prosseguimento nas administrações de Reagan, Bush-pai e Clinton.

---

<sup>7</sup> Milton Santos (2006, p. 40) considera uma fábula a expressão aldeia global. “O fato de que a comunicação se tornou possível à escala do planeta, deixando saber instantaneamente o que se passa em qualquer lugar, permitiu que fosse cunhada essa expressão, quando, na verdade, ao contrário do que se dá nas verdadeiras aldeias, é freqüentemente mais fácil comunicar com quem está longe do que com o vizinho.”

Curiosamente, também os Estados Unidos enfrentaram os reflexos perversos dessa política, conforme Maréchal (2000, p. 20),

a política de desregulamentação posta em prática nos Estados Unidos traduziu-se por uma degradação da situação de muitos lares, degradação essa que se revela, nomeadamente, através de três fenômenos: uma deterioração dos rendimentos e um crescimento das desigualdades ; um desenvolvimento da insegurança económica; um aumento do desemprego relativo e uma diminuição da taxa de actividade dos menos qualificados.

Do ponto de vista económico, Vieira (2005, p. 71-72) ressalta a criação de uma espécie de dimensão económica dominante de interligação mundial. Esse processo é responsável, em grande parcela, pelo declínio do Estado-nação, e também produz “uma globalização da pobreza e do desemprego, que torna descartável a maior parte da humanidade.” Salienta o autor (2005, p. 76) que

o Estado-Nação é um fenómeno historicamente recente, que vincula os direitos e a comunidade ao território, mas sua supremacia sempre foi débil e está cada vez mais questionada por se contrapor a identidades, comunidades e valores mais locais e particularistas, ou mais gerais e não territoriais (democracia e pluralismo).

Especificamente sobre o desemprego, é bastante consistente a opinião de Stiglitz (2007, p. 95) para quem o desemprego não representa apenas o desperdício de recursos, mas, pior do que isso se constitui em um “elemento destruidor do sentimento de valor do indivíduo que tem várias conseqüências sociais indesejáveis, entre elas a violência”.

Na avaliação de Vieira (2005, p. 77) a pré-história da globalização situa-se na década de 1960, com a expansão dos domínios da empresa transnacional, pela nova divisão internacional do trabalho e pelos empréstimos bancários do mercado do eurodólar e o *boom* petrolífero mundial, mas é nas décadas de 1970/1980 que a globalização é impulsionada, quando

o mundo industrial é sacudido por uma profunda reestruturação capitalista, sustentada tecnicamente na revolução informática e das comunicações, tornando possível a descentralização espacial dos processos produtivos. A nova tecnologia influi em todos os campos da vida econômica e revoluciona o sistema financeiro, pela conexão eletrônica dos distintos mercados. Esse processo é complementado pelas privatizações, desregulamentação e “flexibilização” dos mercados, agudização da concorrência internacional entre capitais privados e capitalismo nacionais [...]

Um conjunto de novos fenômenos é produzido por esta sacudida no mundo. Nesse sentido, há um certo consenso entre os autores a respeito das principais características produzidas pela economia global.

A expansão e difusão das capacidades tecnológicas em uma escala global e a desterritorialização destas mesmas capacidades devido ao acesso aos meios informáticos e à Internet são uma das características mais marcantes da globalização, que tem se constituído por um progresso no campo material. (FALK, 1999).

Em *Pela Mão de Alice*, Boaventura de Sousa Santos reconhece como uma das principais perplexidades do mundo contemporâneo os problemas de natureza econômica. Para Sousa Santos (2005b, p. 19), os desafios atuais sempre se revelam, primeiramente, como perplexidades e a principal delas está ligada aos problemas econômicos: “inflação, desemprego, taxas de juros, *deficit* orçamental, crise financeira do Estado-Providência, dívida externa, política econômica em geral”. Como segunda perplexidade, o autor (2005b, p. 20) aponta a nova estrutura de relações mundiais, que tem evidentemente relação com a primeira perplexidade e também serve para diagnosticar as características mais marcantes da globalização:

Nos últimos dez anos assistimos a uma dramática intensificação das práticas transnacionais, da internacionalização da economia à translocalização maciça das pessoas como migrantes e turistas, das redes planetárias de informação e de comunicação à transnacionalização da lógica do consumismo destas transformações. A marginalização do Estado nacional, a perda da sua autonomia e da sua capacidade de regulação social, tem sido considerada como principal consequência.

De acordo com Garretón et al. (2007, p. 38-39), seis características são essenciais para o estudo desses novos fenômenos globalizantes: crescente competição global e emergência de novos centros de produção; proliferação, expansão e reestruturação das corporações transnacionais; crescente avanço do espaço tecnológico, em particular no que se refere às novas tecnologias de transporte e comunicação; sistema financeiro global; contexto político internacional, incluindo a hegemonia dos Estados Unidos, as políticas econômicas de nação-Estado, as formas supranacionais de integração econômica regional, como no caso da União Européia, do Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (Nafta) e do Mercado Comum do Sul (Mercosul); e crescentes desigualdades mundiais, tanto entre as regiões quanto dentro dos países.

É, sobretudo, nos anos 1980 que se localiza a maior solidez e radicalidade do capitalismo, que faz surgir o fato globalização, na análise de Sousa Santos. O extenso rol de fatos e acontecimentos responsáveis por essa explosão globalizante é assim definido pelo mesmo (2005b, p. 29):

Ascensão de partidos conservadores na Europa e nos EUA; o isolamento progressivo dos partidos comunistas e a descaracterização política dos partidos socialistas; a transnacionalização da economia e a sujeição férrea dos países periféricos e semi-periféricos às exigências do capitalismo multinacional e das suas instituições de suporte, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional; a consagração mundial da lógica econômica capitalista sob a forma neoliberal e a consequente apologia do mercado, da livre iniciativa, do Estado Mínimo, e da mercantilização das relações sociais; o fortalecimento sem precedentes da cultura de massas e a celebração nela de estilos de vida e de imaginários sociais individualistas, privatistas e consumistas, militantemente relapsos a pensar a possibilidade de uma sociedade alternativa ao capitalismo ou sequer a exercitar a solidariedade, a compaixão ou a revolta perante a injustiça social; a queda consentida de governo e orientação socialista às mãos do jogo democrático antes julgado burguês na Nicarágua, em Cabo Verde e outros países; e, finalmente, o rotundo e quase inacreditável colapso dos regimes comunistas no Leste europeu – todos estes factores foram convergindo para transformar o marxismo, aos olhos de muitos, como pouco mais que um anacronismo.

O que se verifica nos dias atuais é a predominância de um capitalismo desorganizado, segundo Sousa Santos (2005a, p. 154), que acaba minando “a capacidade do Estado para regular o mercado ao nível nacional”. Essa incapacidade de controlar o mercado, evidentemente, repercute na ineficiência de efetivação das prestações positivas dos direitos sociais. O autor (2005a, p.154) afirma que o grande problema é “o crescimento espectacular dos mercados mundiais, juntamente com a emergência de sistemas mundiais de produção e de agentes económicos transnacionais.”

A realidade mostra que a promessa do capitalismo de distribuição mais justa dos benefícios sociais não se confirmou em muitos países periféricos e subdesenvolvidos do mundo. Nas palavras do autor português (2005a, p. 154),

[...] a promessa de uma distribuição mais justa dos benefícios sociais e a promessa de um sistema político estável e relativamente democrático – não tiveram continuidade e estão, aliás, a deteriorar-se através de múltiplas manifestações: desigualdades sociais crescentes, aumento alarmante da pobreza, aparecimento de ‘Terceiros Mundos interiores’, redução dos custos e do âmbito das políticas sociais, deslegitimação ideológica do Estado facilitador, novas formas de exclusão social e de autoritarismo sob a capa de promoção de autonomia e de liberdade, ‘patologias’ da participação e da representação no processo político, novo populismo e clientelismo na política, etc.

Adverte Carvalho J. (2005, p. 13) para outro efeito da globalização, ou seja, a dilapidação das rendas dos trabalhadores e o afrouxamento dos direitos sociais: “[...] a ampliação da competição internacional coloca pressão sobre os custos da mão-de-obra e sobre as finanças estatais, o que acaba afetando o emprego e os gastos do governo, do qual dependem os direitos sociais.”

Para Vieira (2005, p. 81) “o mercado tornou-se a matriz estruturadora da vida social e política da humanidade, sobrepondo-se às fronteiras nacionais”. Não tem dúvida o autor sobre o comando que o mercado exerce sobre o planeta e sobre o Estado: “Quem comanda a economia global é cada vez mais o mercado financeiro: em última análise, são as grandes corporações, e não os governos, que decidem sobre câmbio, taxa de juros, rendimento da poupança, dos investimentos, preço de *commodities* etc”.

Os efeitos da globalização, analisados até este ponto, são extremamente perversos e afetam diretamente a capacidade de atuar do Estado-nação, interferindo diretamente na gestão política.

Diante da crise do Estado-nação, causada em grande parte pela globalização e pelo mercado, que pressionam o ente público, é essencial antes de iniciar outro tema, destacar – mesmo que sucintamente – algumas teses e propostas de solução ou alternativas para o enfrentamento desta crise. Se estas soluções não são capazes, por si só de resolver a crise do Estado-nação e da humanidade, pelo menos podem servir de alento, podendo relativizar ou diminuir os efeitos da crise.

Nesse sentido, Sousa Santos (2005c, p. 13) explica que a reação contra-hegemônica, que aflora da base da pirâmide para o topo das sociedades é apenas emergente, mas se trata de uma possibilidade de reinvenção da emancipação social:

[...] constituída pelas redes e alianças transfronteiriças entre movimentos, lutas e organizações locais ou nacionais que nos diferentes cantos do globo se mobilizam para lutar contra a exclusão social, a precarização do trabalho, o declínio das políticas públicas, a destruição do meio ambiente e da biodiversidade, o desemprego, as violações dos direitos humanos, as pandemias, os ódios interétnicos produzidos direta ou indiretamente pela globalização neoliberal. Há, assim, uma globalização alternativa, contra-hegemônica [...].

Um fator que deve ser levado em conta é que, apesar da força do capitalismo e do seu crescimento global, “sempre houve resistência a esse projeto tão dinâmico quanto predador, da revolta dos escravos às lutas de libertação nacional, das lutas operárias aos projetos socialistas, dos movimentos anarquistas ao Movimento dos Não-alinhados.” (2005c, p. 17). Nessa lógica, o autor se questiona: “É possível unir o que a globalização hegemônica separa e separar o que a globalização hegemônica une?” Os seus argumentos encaminham para uma resposta positiva; há sim a possibilidade de uma união de esforços em projetos contra-hegemônicos que partem do local para o global:

A turbulência nas escalas temporais é a contrapartida da turbulência nas escalas espaciais. O local é cada vez mais o outro lado do global e, vice-versa, o global é cada vez mais o outro lado do local. E o espaço nacional está se transformando na instância de mediação entre o local e o global. Mas, acima de tudo, da explosão das escalas resulta tanto a interdependência quanto a disjunção. Nunca foi tão profundo o sentimento de desconexão e de exclusão em relação às transformações que marcam o espaço e o tempo do mundo. Em outras palavras, nunca tantos grupos estiveram tão ligados ao resto do mundo por via do isolamento, nunca tantos foram integrados por via do modo como são excluídos. (2005c, p. 17).

Falk também propõe alternativas ao processo de globalização dominante que tantos malefícios tem causado à humanidade. Segundo o autor (1999, p.17), “a coerência e a identidade ideológicas dessas contracorrentes alternativas à globalização descendente encontram-se ainda em processo de formação pelo que nos é difícil defini-las ou denominá-las.” Porém, o próprio autor acredita que provisoriamente e de forma experimental é possível designar esse conjunto de idéias como uma certa “democracia cosmopolita”. Falk (1999, p. 244) utiliza, ainda, outras acepções não-conclusivas para denominar um conjunto de ações da sociedade global organizada a fim de construir um mundo melhor, um mundo que se contraponha ao modelo hegemônico ora sustentado pela globalização, tais como “desenvolvimento sustentado”, “proteção ou previdência social global”, “libertarianismo cibernético.”

De forma isolada, aponta algumas experiências que deram resultado positivo na luta contra os processos de globalização hegemônicos, designando esses fenômenos de uma espécie de localismo. Segundo o autor (1999, p. 240),

o localismo constitui um outro tipo de resposta, direccionado especificamente, a título de exemplo, para o local de instalação de um reactor de energia nuclear ou de uma barragem, mobilizando os residentes da área afectados pelo relojamento forçado e pela perda do seu modo de vida tradicional, envolvendo ocasionalmente outros membros da sociedade que se identificam com os mais carenciados ou com as questões da natureza. Estas lutas têm alcançado alguns sucessos notáveis.

Aponta ainda como outra experiência de sucesso no mundo todo nas lutas em favor de um ambiente mais saudável a atuação do *Greenpeace*, uma organização não-governamental que revela uma notável determinação imaginativa e corajosa para pôr em causa forças militares e comerciais.

Nem todos os autores acreditam, porém, na reação contra-hegemônica proposta por Sousa Santos. Neste sentido, Milton Santos (2006, p. 35), ao afirmar que a tirania do dinheiro e a tirania da informação garantem a aceleração dos processos hegemônicos, avalia que os movimentos contra-hegemônicos tendem a desaparecer e os que ainda sobreviverem estarão atrelados e subordinados aos demais processos controladores do mercado e da economia:

[...] os processos não hegemônicos tendem seja a desaparecer fisicamente, seja a permanecer, mas de forma subordinada, exceto em algumas áreas da vida social e em certas frações do território onde podem manter-se relativamente autônomos, isto é, capazes uma reprodução própria. Mas tal situação é sempre precária, seja porque os resultados localmente obtidos são menores, seja porque os respectivos agentes são permanentemente ameaçados pela concorrência das atividades poderosas.

Apesar da descrença de Milton Santos, as propostas de movimentos e ações contra-hegemônicas, mesmo que ocorram nesse momento em potencial e quantidade ainda pouco representativos diante do poderio das ações econômicas e políticas hegemônicas no mundo, servem como uma alternativa de reação da humanidade e sob esse olhar, podem representar uma possibilidade de enfrentamento da globalização, a partir do local.

## **2.2 O reconhecimento dos direitos sociais no Brasil e a crise destes direitos**

Ressalte-se inicialmente que esses efeitos nefastos causados pela globalização descendente e hegemônica recaem fortemente sobre a efetividade e a própria manutenção constitucional dos direitos sociais. No Brasil o reconhecimento constitucional dos direitos sociais se deu com a Constituição de 1934, fazendo brotar no país, conforme Bonavides

(2004), o modelo fascinante de um Estado social em que a sociedade e o homem-pessoa são os valores supremos<sup>8</sup>. Herkenhoff (2002, p. 71) assegura que “a par das garantias individuais, a Constituição de 1934, inovando no Direito brasileiro, estatuiu normas de proteção social do trabalhador.”

Carvalho J. (2005, p. 113) relaciona os principais dispositivos desta Constituição inauguradora dos direitos sociais no país:

A Constituição de 1934 consagrou a competência do governo para regular as relações de trabalho, confirmou a jornada de oito horas e determinou a criação de um salário mínimo<sup>9</sup> capaz de atender às necessidades da vida de um trabalhador chefe de família. (...) A Constituição criou também a Justiça do Trabalho, que entrou em pleno funcionamento em 1941.

Como destaca Camino (2003, p. 41), a inserção dos direitos sociais nas Constituições do Brasil deve-se, inicialmente, ao processo revolucionário:

o direito do trabalho ingressou na história das Constituições Brasileiras em 1934, como consequência da Revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas. Estabeleceu-se, ali, a garantia da liberdade e autonomia sindicais (art. 120), a declaração dos direitos dos trabalhadores com previsão de legislação tutelar (art. 121) e a instituição da *Justiça do Trabalho*, vinculada ao Poder Executivo e de composição paritária, com representantes dos empregados e empregadores.

Carvalho J. (2005, p. 87) destaca também o papel do governo revolucionário afirmando que “o ano de 1930 foi um divisor de águas na história do país.” Para o autor, “uma das primeiras medidas do governo revolucionário foi criar um Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A seguir, veio vasta legislação trabalhista e previdenciária, completada em 1943 com a Consolidação das Leis do Trabalho.” Essa Consolidação, introduzida no

---

<sup>8</sup> Registre-se que a primeira Constituição brasileira, de 1824, segundo Magano e Mallet (1993), pouco mencionou sobre os direitos sociais (dos trabalhadores), ficando mais na esfera da proibição: aboliu as corporações de ofício, ao assegurar o livre exercício de qualquer gênero de trabalho não contrário aos costumes, à segurança e à saúde dos cidadãos.

<sup>9</sup> O salário mínimo foi instituído no Brasil em 1940 (CARVALHO, 2005).

Estado Novo, vigora até hoje no país, apesar de algumas alterações.

As inovações sociais da Constituição da década 1930, entretanto, não foram importadas de outras nações, mas sim fruto do processo de lutas promovido pelas classes operárias desde a implantação do processo de industrialização no país, que ocorreu no Brasil durante o período da 1ª Guerra Mundial, entre 1914-1918.

Segundo Busnello (2005, p. 190),

não é verdade, portanto, que a legislação trabalhista e social brasileira seja uma pura e simples cópia de outras legislações, *outorgada* pelo ditador da Revolução de 1930. Essa é uma acusação mais fácil de articular-se do que de provar. Na verdade o Direito do Trabalho apresenta uma estrutura jurídica influenciada constantemente pela luta de classes.

O autor (2005, p. 194) frisa que “a incorporação do salário mínimo na Constituição Federal de 1934 faz parte das grandes mudanças ocorridas no país durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, de 1930 a 1945”, e que “no período anterior, para os governos de orientação liberal do início do século XX, tanto o salário mínimo como qualquer outra intervenção de cunho social estava fora de cogitação.”

Mas, inegavelmente, a Constituição mais importante e significativa na construção dos direitos sociais no Brasil é a de 1988. Mais do que qualquer outra, ampliou consideravelmente os direitos sociais assegurados ao cidadão. Como destaques principais, Carvalho J. (2005, p. 206) enfatiza a preocupação com as camadas mais pobres da sociedade:

Fixou em um salário mínimo o limite inferior para as aposentadorias e pensões e ordenou o pagamento de pensão de um salário mínimo a todos os deficientes físicos e a todos os maiores de 65 anos, independentemente de terem contribuído para a previdência. Introduziu ainda a licença-paternidade, que dá aos pais cinco dias de licença do trabalho por ocasião do nascimento dos filhos.

A renda mínima é uma das principais dificuldades na área social, a julgar pelas condições da América Latina, que na virada do século possui as maiores desigualdades na distribuição de renda do que qualquer outra região no mundo (GARRETÓN ET AL., 2007).

A desigualdade no Brasil é algo abominável ou “escandaloso” conforme revelam os dados apresentados pelo por Carvalho J. (2005, p. 207-208):

O Brasil é hoje o oitavo país do mundo em termos de produto interno bruto. No entanto, em termos de renda *per capita*, é o 34°. Segundo o relatório do Banco Mundial, era o país mais desigual do mundo em 1989, medida a desigualdade pelo índice de Gini<sup>10</sup>. Em 1997, o índice permanecia inalterado (0,6). Pior ainda, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a desigualdade econômica cresceu ligeiramente entre 1990 e 1998. Na primeira data, os 50% mais pobres detinham 12,7% da renda nacional; na segunda, 11,2%. De outro lado, os 20% mais ricos tiveram sua parcela da renda aumentada de 62,8% para 63,8% no mesmo período. A desigualdade é sobretudo de natureza regional e racial. [...] A escandalosa desigualdade que concentra nas mãos de poucos a riqueza nacional tem como consequência níveis dolorosos de pobreza e miséria.

No diagnóstico de Delgado (2004), a Constituição de 1988 tem sérias contradições antidemocráticas; contudo, essas circunstâncias pontuais não retiraram a importância da constitucionalização dos direitos trabalhistas na lei suprema. A Constituição do Brasil, de 1988, é a mais importante e significativa *Carta de Direitos* escrita da história jurídico-política do país, na medida em que grava um largo espectro de direitos, abrangendo e reconhecendo como direitos fundamentais tanto os individuais quanto os sociais.

Há, no entender de Bonavides (2004), um consenso entre os constitucionalistas de que a CF/1988 é o mais novo instrumento da terceira grande época constitucional do Brasil, o constitucionalismo do Estado Social, que representa a influência das Constituições alemãs de Weimar e Bonn. No entanto, o próprio Bonavides (2004, p. 369), especifica a ressonância da Constituição de Weimar nos textos brasileiros de 1934 a 1946, que já traziam direitos sociais mesmo antes da promulgação da Carta de 88, retratados pela

---

<sup>10</sup> Conforme Garretón et tal. (2007, p. 82) entre 1990 e 1999, os 17 países latino-americanos com os piores coeficientes Gini (superiores a 0,55) eram Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, Nicarágua, Panamá e Paraguai. Já o Uruguai (0,44) e Costa Rica (0,47) possuíam as distribuições mais equitativas.

[...] subordinação do direito de propriedade ao interesse social ou coletivo, a ordem econômica e social, a instituição da Justiça do Trabalho, o salário mínimo, as férias anuais do trabalhador obrigatoriamente remuneradas, a indenização ao trabalhador dispensado sem justa causa, o amparo à maternidade e à infância, o socorro às famílias de prole numerosa, a colocação da família, da educação e da cultura debaixo da proteção especial do Estado.

Como assinala Silva (2005), nas Constituições de 1934 a 1946, a inserção dos direitos sociais se deu no âmago da ordem social, como parte integrante desta, ao contrário do que ocorreu no texto constitucional de 1988, quando os direitos sociais receberam um lugar próprio, um capítulo inteiro. Adverte o constitucionalista, entretanto, que o afastamento físico dos temas não é suficiente para afastá-los como conteúdos, pois têm uma ligação íntima.

Esse distanciamento entre a norma constitucional e a legislação infraconstitucional, e, ainda, a possibilidade de manipulação infraconstitucional é bem lembrada por Corrêa (2002, p. 183), para quem as “constituições abrigam lado a lado, princípios generosos e prenes de significados dignificantes para o trabalho, e mesmo para os trabalhadores.”

Dentre esses direitos, Corrêa relaciona como exemplos os princípios da “justiça social”, “valorização do trabalho”, “função social da propriedade”, “participação nos lucros das empresas”, “salário justo”, dentre outros. Por outro lado, a legislação infraconstitucional, ao contrário dos princípios programáticos, serve de dominação das elites econômicas, que dominam os institutos no momento da sua aplicabilidade.

Os direitos já constitucionalizados, entretanto, não esgotam o catálogo de direitos que ainda poderão ou podem já ser reclamados pelos homens, isso porque

o desenvolvimento da técnica, a transformação das condições econômicas e sociais, a ampliação dos conhecimentos e a intensificação dos meios de comunicação poderão produzir tais mudanças na organização da vida humana e das relações sociais que se criem ocasiões favoráveis para o nascimento de novos carecimentos e, portanto, para novas demandas de liberdade e de poderes. (BOBBIO, 1992, p. 33).

No quadro a seguir, apresenta-se a inserção dos direitos sociais (em textos originais, que mantêm a grafia dos períodos históricos em que foram escritos) nas Constituições do Brasil:

| <b>1988</b>   | <b>1969</b>   | <b>1967</b>  | <b>1946</b>   |
|---|---|--|---|
| Art.6º Caput- São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. | Art. 165<br>Incisos I a XXI;<br>A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social:                      | Art. 158<br>A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social: | Art. 157<br>A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem à melhoria da condição dos trabalhadores: |
| <b>1937</b>   | <b>1934</b>   | <b>1891</b>  | <b>1824</b>   |
| Art 137<br>A legislação do trabalho observará, além de outros, os seguintes preceitos:  | Art. 121<br>A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do país. | SEM POSITIVAÇÃO  | SEM POSITIVAÇÃO   |

Fonte: Pilau (2003, p. 168).

No que tange à análise da crise nos direitos sociais no Brasil é faz-se necessário, inicialmente, uma abordagem sobre a construção histórica desses direitos na nação brasileira e o patamar constitucional que esses direitos sociais atingiram. O avanço do constitucionalismo brasileiro atual é inegável, basta para isso verificar o extenso rol de direitos sociais incluídos no art. 7º da Constituição da República, de 1988.

Em que pese o conjunto de direitos sociais robustamente arrolados no texto constitucional, inscritos como direitos fundamentais do cidadão brasileiro, é de se notar, paradoxalmente, que os direitos sociais enfrentam uma crise no Brasil, crise que tem identidade de causas com a crise do próprio Estado-nação, antes analisada.

Assim, é forçoso reconhecer que há um abismo imenso entre os direitos sociais assegurados na Constituição e a sua efetivação, bem como, paralelamente a esse distanciamento entre a norma regulamentadora e a vida das pessoas, desenvolvem-se

processos de desregulamentação e flexibilização dos direitos, tendentes a romper e a diminuir a teia de proteção dos cidadãos.

Apesar de ocupar o décimo lugar na lista das maiores economias mundiais, o Brasil detém números nada confortáveis no que diz respeito às desigualdades sociais, sendo que o dinheiro que auferem os 10% mais ricos é 47 vezes maior do que os ganhos dos 10% mais pobres, segundo dados atualizados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (BEDIN, 2006). Esses dados comprovam que “a riqueza produzida no país não tem sido transformada em bem-estar para a grande maioria dos brasileiros pobres” (2006, p. 232).

Bedin (2006, p. 232) acrescenta como dado estarrecedor a denunciar as imensas mazelas sociais no Brasil que “são mais de quarenta milhões de brasileiros vivendo abaixo da linha da pobreza, ou seja, mais de 25% da população brasileira atual pode ser considerada miserável”, o que permite questionar se o Brasil de fato está construindo um Estado de Direito. Em seu entendimento, não pode ser considerado “de direito” aquele “Estado pautado por radical injustiça na formulação e aplicação do Direito e por acentuada desigualdade nas relações da vida material.” (2006, p. 227).

Como os direitos sociais são considerados direitos fundamentais com base em fundamentação defendida pelo presente estudo, conforme exposição no primeiro capítulo, é inegável constatar que o Brasil assegurou no seu texto constitucional os direitos fundamentais do cidadão, mas sua efetivação plena, especialmente a dos direitos sociais, ainda requer políticas públicas consistentes, embora sejam também inquestionáveis os avanços produzidos pelos dois mandatos do presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, alterando, na essência, uma certa lógica neoliberal produzida pelos dois mandatos seguidos do sociólogo Fernando Henrique Cardoso, sucedendo aos governos de José Sarney, Fernando Collor de Mello e Itamar Franco, que seguiram uma cartilha neoliberal ainda mais ortodoxa.

Essas conquistas brasileiras são confirmadas, especialmente, pela inclusão de temas sociais como metas das políticas públicas governamentais que estão sendo implementadas pelo governo do atual presidente. Metas como a inclusão social e a desconcentração de renda fazem parte do Plano Plurianual para o período 2004-2007, conforme enfatiza Rezende e Cunha (2003, p. 135):

a nova administração sinaliza o seu compromisso com a implementação gradual de mudanças na estratégia de desenvolvimento, a qual deverá pautar-se pela busca dos seguintes objetivos: inclusão e desconcentração da renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor de disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia.

No caso da flexibilização – assunto a ser detalhadamente tratado no tópico a seguir – verifica-se em certos aspectos a própria perda da cidadania das pessoas, como enfatiza Sader (2003, p. 313):

Em países como o Brasil, em que o direito de cidadania esteve representado pela passagem da economia informal ao contrato de trabalho com carteira assinada, essa exclusão representa uma verdadeira perda da cidadania, a relegação a um universo dos não-sujeitos de direito. Como contrapartida, a sociedade perde os deveres que teria o direito de exigir dos indivíduos, caso os estivesse contemplando com direitos formais fundamentais – a começar pelo direito ao trabalho, mediante relações formais e minimamente estáveis.

A flexibilização e a desregulamentação são mecanismos de uso comum no capitalismo e causam obstáculos à concretização plena dos direitos dos cidadãos na medida em que as adaptações e arranjos feitos na legislação – incluindo as normas constitucionais – tendem a suprimir, ocultar, retirar ou reduzir os direitos. As causas e a evolução desses instrumentos revelam a avidez do capital e a tentativa de esvaziamento das funções estatais.

### **2.3 A desregulamentação e a flexibilização dos direitos sociais no Brasil**

Os direitos sociais estão sofrendo um processo de desmontagem, articulado pelos setores econômicos e políticos que sustentam discursos e ações dando a falsa idéia de que a economia e o mundo moderno não sobrevivem com os patamares de direitos sociais

constitucionalizados, muito embora não se possa deixar de mencionar que poucos desses direitos realmente foram efetivados, sobretudo no Brasil.

Sader (2003, p. 312-313) vê na desregulamentação das relações econômicas e sociais uma delegação de funções do Estado ao mercado, esvaziando a capacidade de a sociedade, democraticamente, estabelecer os limites de circulação e de atuação do capital:

Ao delegar ao mercado – e, em grande medida, ao mercado internacional – a regulação social, instauraram-se condições de luta aberta de classes totalmente favoráveis ao capital, que já não se sente tolhido nem pelas decisões políticas de cada sociedade, nem pelos Estados nacionais. A informalização crescente das relações de trabalho, junto a taxas recordes de desemprego estrutural, acompanhada de todas as formas de precarização do trabalho, desestruturou o tecido social, afetando-o em sua totalidade, incluindo o segmento que mantém dentro das relações formais de trabalho.

O que acontece é o reinado absoluto da flexibilidade, que, ao cabo, tem o objetivo de precarizar as relações de trabalho, segundo analisa Bauman (2003, p. 36):

O resultado conjunto de assaltos diversos, mas convergentes às linhas de defesa é o “reinado absoluto da flexibilidade”, que visa a “precarizar” e assim incapacitar as pessoas situadas em potenciais cabeças de ponte de resistência. O mais profundo impacto sociopsicológico da flexibilidade consiste em tornar precária a posição daqueles que são afetados e mantê-la precária.

O autor polonês (2003, p. 36) aponta uma série de medidas adotadas pela legislação com o objetivo de flexibilizar os direitos dos trabalhadores, mas que, na verdade, resultaram em graves prejuízos à classe operária, causando insegurança e incertezas no mundo do trabalho:

Medidas como a substituição de contratos permanentes e legalmente protegidos por empregos ou serviços temporários que permitem demissão incontinenti, contratos rotativos e o tipo de emprego que solapa o princípio do aumento de competência através da permanente

avaliação do desempenho, fazendo a remuneração de cada empregado depender dos resultados obtidos por cada um no momento, assim como a indução à competição entre setores e departamentos da mesma empresa, o que torna completamente irracional uma posição unificada dos empregados – tudo isso produz uma situação de incerteza endêmica e permanente.

Para a socióloga Telles (2003, p. 17), existe “um primado da racionalidade instrumental do mercado para a qual os direitos aparecem no registro de custos e ônus a serem eliminados.” Contra esse primado, é preciso criar argumentos e fórmulas eficazes que evitem a desmontagem dos direitos sociais e a sua flexibilização reducionista<sup>11</sup>.

Esse permanente combate aos direitos sociais (dos trabalhadores) nasce de setores bem identificados, ligados ao capitalismo, servindo como pauta econômica do ideário neoliberal, que tem definido como linha de ação no Século XX, sobretudo, e Século XXI, a luta pela conquista de poder, pela conquista de mercado. Tudo isso soa como algo natural, eterno e insuperável, sendo o protótipo de todas as dimensões da vida e, ainda, reconhecendo que tudo adquire a forma de mercadoria, inclusive a força de trabalho.

Na lição de Bedin (1997, p. 107), “o neoliberalismo representa, seja como proposta teórica seja como experiência concreta, uma grande ameaça aos direitos do homem, em especial aos direitos econômicos e sociais, pois reivindica e conduz a uma concepção de direitos do homem típica do período histórico que chamamos pejorativamente de capitalismo neolítico.” Como resultado das políticas neoliberais, Bedin (1997, p. 103) cita as políticas de “profundo corte nos gastos sociais, privatizações, desregulamentação da economia, aumento da concentração de renda e, para finalizar, supressão ou tentativa de supressão de várias conquistas históricas do homem trabalhador e do homem consumidor, ou seja, dos direitos econômicos e sociais.”

Assim, para cumprir a cartilha neoliberal, pouco importa reduzir o padrão de vida do trabalhador, desde que se preserve a capacidade de produzir e auferir lucros, ou seja, no entender de Rubio (1999, p. 248), o mercado estaria no controle, pois

---

<sup>11</sup> O objetivo deste item é abordar a violação dos direitos dos trabalhadores e sua supressão pelas economias neoliberais, no entanto, outros direitos sociais também merecem atenção, sendo evidentemente essenciais a dignificação da pessoa humana.

[...] se o ordenamento jurídico e a norma de reconhecimento são pura forma e estão sendo constantemente transformadas e vulneradas por pautas econômicas que se supõem sejam alheias (isentas), não há outra saída a não ser buscar outros processos de construção do estado de direito com os que se possa controlar não só o mundo político, mas também o mundo econômico. Uma constituição alheia ao mercado não serve de nada aos cidadãos, ainda que tudo seja para quem, privilegiadamente, controla esse mercado<sup>12</sup>.

Na verdade, o que se observa modernamente é que invariavelmente as inúmeras alterações e modificações que as normas legais, sobretudo as constitucionais, estão sofrendo ao longo dos tempos, atendem a interesses privados com objetivos exclusivamente econômicos. E a expressão “flexibilização”, dentro desse contexto, é apenas um disfarce para que os mecanismos de segurança social e os regimes de reforma possam ceder aos imperativos da gestão financeira. (MARÉCHAL, 2000). O autor (2000, p. 18-19) percebeu bem o sentido do termo *flexibilizar*, advertindo que

a palavra chave da “gestão de recursos humanos” é, doravante, “flexibilidade”, termo que designa a liberdade para os empregadores de fazerem variar os salários em função da oferta e da procura, de demitirem consoante a conjuntura do momento e de remodelagem a organização do trabalho (assim, em particular, a sua duração e a sua repartição ao longo do ano) em função das variações do ambiente econômico.

Fustigado pelo discurso da classe dominante em defesa da denominada “flexibilização”<sup>13</sup>, sob a suposta possibilidade de abertura de postos de trabalho e a necessária especialização das relações de trabalho, o Direito, no Brasil e demais países em desenvolvimento, vem sofrendo alterações normativas que, na maior parte das vezes, redundam na eliminação de direitos sociais da classe trabalhadora.

---

<sup>12</sup> Livre tradução do autor da dissertação.

<sup>13</sup> Para se compreender a flexibilização dos direitos sociais é preciso analisar os efeitos da globalização em economias subdesenvolvidas como o Brasil. A globalização é, na verdade, causa e efeito de todas as normas flexibilizantes de direitos. A globalização, ao contrário do que é dito pela classe dominante, que detém os meios de produção material, não é global. A globalização é excludente e elitista, por isso deixou de fora a América Latina, Índia, África e o Leste Europeu, que ao invés de se beneficiarem da chamada globalização econômica, acabaram sendo vítimas do processo.

Ao atender às demandas neoliberais, o Direito se afasta dos princípios constitucionais, permitindo que a legislação infraconstitucional e a ordem jurídica nacional engessem os direitos sociais e os princípios do Direito do Trabalho e, sobretudo, os princípios constitucionais, deixando de garantir a efetividade destes.

Na prática, vê-se que a prometida especialização do trabalho, geração de empregos e inovações que acarretariam uma melhor e maior produção, não chegou a produzir melhores condições de vida ao trabalhador; ao contrário, se revelaram como fontes de desmontagem dos direitos sociais.

Assim, o que se observa no ordenamento jurídico brasileiro, posição que é recepcionada pela jurisprudência, é que a passos acelerados são subtraídos direitos dos trabalhadores, tanto por intermédio de leis aprovadas no Congresso Nacional, quanto por Súmulas e decisões dos Tribunais Superiores.

Para Sousa Santos (2005a, p. 156),

a tendência para uma relação salarial mais precária (alguns dirão: mais flexível) tem sido, simultaneamente, causa e efeito do declínio dos mecanismos corporativos (legislação laboral, justiça do trabalho, contratação colectiva, salários indiretos) e das organizações que os mobilizavam, principalmente dos sindicatos, que viram o número de filiados diminuir continuamente.

Ao teorizar a imprescindibilidade de flexibilização dos direitos, o capitalismo cumpre mais uma vez com um dos seus papéis históricos, conforme afirma o autor (2005a, p. 281): “O capitalismo tem, portanto, uma tendência para usar a força de trabalho, o espaço, o meio ambiente e a natureza de uma forma destrutiva.”

Essa tendência destrutiva do capitalismo, ou seja, da obsessão pelo crescimento do produtivismo transforma o homem em parasita, segundo denuncia Maréchal (2000, p. 26):

Ao fazer do homem, na melhor das hipóteses, uma variável de

ajustamento, e na pior, um parasita, o agir econômico está, actualmente, configurado para o maior bem-estar de uma minoria de dominantes. Um número resume, por si só, o estado de facto: a fortuna das 200 pessoas mais ricas do mundo ultrapassa os rendimentos acumulados de um grupo de países que reúnem 41% da população mundial (ou seja, 2,3 mil milhões de seres humanos).

Como corolário a esses atos violadores de direitos, os Poderes Públicos se abstêm de prover a legislação de normas que tornem exequíveis os princípios constitucionais.

Um exemplo típico desta omissão é a não-efetivação da garantia constitucional de proteção do emprego contra a despedida arbitrária ou sem justa causa, fixada como direito constitucional social-fundamental no art. 7º, I, da Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988: “relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos.” (BRASIL, 2004).

O legislador brasileiro, ao atender ao receituário imposto pela classe dominante, está implementando uma constante desregulamentação das normas jurídicas com a ingênua promessa de geração de novos postos de trabalho e de aperfeiçoamento dos setores produtivos. Na prática, todavia, as propostas neoliberais flexibilizantes de desregramento e desregulamentação causaram mais desemprego e precarização das relações de trabalho. Comblin (2001, p. 150), adverte que “o neoliberalismo desconhece as necessidades básicas do ser humano. [...] O neoliberalismo não sabe que os seres humanos têm um corpo.”

No Brasil, a desmontagem dos direitos dos trabalhadores teve início na década de 1960, conforme Camino (2003, p. 46),

a partir da década de sessenta, começaram a se manifestar as primeiras tentativas concretas de desconstrução do direito do trabalho, quer através da desregulamentação pura e simples, quer mediante a prescindência da tutela legal pela autonomia coletiva, quer, ainda, pela atuação dos tribunais do trabalho, com grande destaque para o Tribunal Superior do Trabalho, ao cancelar orientações antigas clássicas, informadas no direito do trabalho protetivo e compensador, dando lugar a orientações liberais, colidentes com tais princípios.

Uma das primeiras experiências brasileiras de flexibilização foi a Lei 4.923/65, que autorizou a redução salarial mediante negociação coletiva. Logo a seguir, enfatizando a força da flexibilização, surgiu a Lei 5.107, de 13-09-66, que instituiu o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), “benefício” que retirou a segurança da estabilidade no emprego, oferecendo uma opção ao trabalhador, logo a seguir retirada em 1988, com a Constituição Federal, que passou todos os operários para o Fundo Federal. Daí por diante seguiu-se, uma série de medidas de caráter flexibilizante, atendendo ao ideário neoliberal internacional. (CAMINO, 2003).

A onda flexibilizante, como se vê, com a pseudojustificativa de evitar deturpações práticas, reveladas pelas despedidas de trabalhadores antes que completassem o decênio com o qual nascia o anterior direito à estabilidade, pulou de um pólo ao outro: eliminando a estabilidade por tempo de serviço e criando no seu lugar a multa do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Não se pensaram para o Brasil, naquela época, soluções alternativas que permitissem efetivamente resguardar os direitos do trabalhador, como a possibilidade de se implantar o princípio da justificação, a partir de matrizes teóricas que validassem tão-somente atos de despedida socialmente justificada.

Países desenvolvidos, menos vulneráveis à ação do neoliberalismo internacional, adotam diretrizes de proteção do emprego. Na Alemanha, como refere Süsskind (2001, p. 126), só é lícito o despedimento socialmente justificado. Os alemães só autorizam atos de desligamento dos trabalhadores que se basearem em causas ligadas à pessoa do trabalhador, à sua conduta ou às necessidades urgentes da empresa; os demais casos são vedados pela lei trabalhista, numa nítida proteção ao contrato de trabalho vigente e em defesa da pessoa do trabalhador, uma forma de resguardar os direitos sociais (fundamentais).

Sem sombra de dúvida, a globalização neoliberal, que provoca a flexibilização das normas trabalhistas, possui uma forte lógica economicista. Essa lógica econômica, no entanto, não pode comprometer os valores e princípios constitucionais, sendo assim, toda a exegese, em qualquer nível do campo normativo, deve estar atenta aos valores e princípios da Constituição e não se deixar levar pelo poder e influência da economia. (LEAL, 2004).

Globalização, no presente trabalho, tem o sentido dado por Sousa Santos (2001, p. 90): “conjunto de relações sociais que se traduzem na intensificação das interações transacionais, sejam elas práticas interestatais, práticas capitalistas globais ou práticas sociais e culturais transnacionais.” Ou ainda, “é o processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival.” (2004, p. 244).

Nessas relações os países isoladamente não têm qualquer domínio, segundo Lewandowski (2004), isto porque o novo modo de produção capitalista impôs a sua dinâmica própria, que não leva em consideração as necessidades isoladas dos países, especialmente dos periféricos, que não dispõem de reservas econômicas para fazer valer as suas opiniões.

No ordenamento pátrio as regras vêm sendo ditadas pela cartilha flexibilizante. Dessa forma, o país está perdendo uma oportunidade importantíssima de encontrar alternativas legislativas capazes de garantir a proteção do emprego contra o desemprego, ao invés de suprimi-lo.

A flexibilização, que chegou quase imperceptível com a lei da redução salarial e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, tempos depois, em 1974, mostrou sua face mais perversa, invadindo os contratos de trabalho com a Lei 6.019/74, e oportunizando ao empregador a contratação de trabalhadores temporários e sub-contratação de seguranças, permitindo a intermediação de mão-de-obra. (CAMINO, 2003).

Deste marco da flexibilização surgiram dezenas de outras normas jurídicas, sempre destinadas a possibilitar alternativas ao modo de contratar, tendo como característica fundamental privilegiar o capital em detrimento do trabalho, tais como: a Lei 7.783/89 (redução do direito de greve); Lei 7.855/89 (supressão de dispositivos de proteção especial do trabalho da mulher); Lei 9.601/98 (contrato a prazo determinado mediante negociação coletiva – Banco de Horas); Lei 9.958/00 (Comissões de Conciliação do Trabalho); Emenda Constitucional 28/00 (reversão do regime mais favorável da prescrição para o trabalhador rural), entre outras tantas normas legais. (CAMINO, 2003).

Por trás da desregulamentação, alguns autores vêem uma indisfarçável intenção de domínio da classe oprimida, mas também, e, sobretudo, uma tentativa bem camuflada de

provocar o desengajamento social, desqualificando as comunidades e retirando dos seus integrantes direitos sociais importantes.

Reconhece Bauman (2003), que a desregulamentação faz parte de um princípio estratégico dos que detêm o poder, acrescentando que o objetivo primordial dos detentores do poder, leia-se os titulares dos meios de produção, é o de não serem regulados, guiando-se livremente, sem interferência alguma do Estado. Para o referido autor (2003, p. 42), “a ‘desregulamentação’ é a palavra da hora e o princípio estratégico louvado e praticamente exibido pelos detentores do poder [...] a ‘desregulamentação’ é demandada porque os detentores do poder não querem ‘ser regulados’ – ter sua liberdade de escolha limitada e sua liberdade de movimento restrita [...]”.

É necessário registrar que a opção pela desregulamentação adotada pelo capital fere diretamente os direitos dos trabalhadores, na medida em que, quanto maior for a liberdade de ação, mais fragilizados encontram-se os trabalhadores. Um levantamento realizado por Pochmann (2001) revela que em 15 países latino-americanos, nas últimas décadas, as propostas de flexibilização de direitos não resultaram em acréscimo dos postos de trabalho, como apregoam os ardorosos defensores das teses flexibilizantes, mas, ao contrário, aumentaram os índices de trabalhadores desempregados.

É possível observar esse fenômeno de desemprego e precarização das relações de trabalho (e emprego) a partir dos dados divulgados por Pochmann (2001): a) Taxa de Emprego antes da flexibilização era de 57,2% da população economicamente ativa – caiu para 53,6%; b) Taxa de Desemprego subiu de 5,7% para 8,8%; c) Taxa de Ocupação Precária subiu de 14% para 15,2%; e d) Taxa de Cobertura de Seguridade Social caiu de 66,6% para 65,9%.

Faria (2004, p. 119) considera que esses fenômenos da globalização, notadamente na área econômica, como a transnacionalização dos mercados, a universalização da concorrência e a concentração do poder econômico, “aprofundam a exclusão social à medida que os ganhos de produtividade são obtidos às custas da degradação salarial [...] e do fechamento de postos de trabalho convencional.”

Estatisticamente prova-se que a aprovação pelo Congresso Nacional de leis

flexibilizantes, com ênfase na desregulação e desregramento jurídico, não gera emprego, ao contrário, produz, no plano fático, a precariedade das relações de emprego e reduz os postos formais de trabalho. E mais, a flexibilização não só gera desemprego e precariedade nas relações de trabalho, mas também, como apontam pesquisas oficiais realizadas nos países latino-americanos, nos moldes em que vem sendo aplicada em países em desenvolvimento, está causando a desmontagem e o desmantelamento selvagem das leis sociais e trabalhistas e o enfraquecimento dos sindicatos.

Esta nova positivação de direitos, de índole flexibilizante, tem revelado ser nefasta aos trabalhadores, ferindo os princípios e garantias constitucionais, dentre as quais a garantia de proteção do emprego (art. 7º, I, CF/88), proteção em face da automação (art. 7º, XXVII, CF/88), princípio da dignidade da pessoa humana (art. 5º, III, CF/88) dignidade, que deveria estar acima da positivação das legislações, mormente na área trabalhista, na qual a natureza das relações se dá pelo labor humano, pela exploração da força física e intelectual da pessoa humana.

Busnello (2005, p. 386) conclui que as normas flexibilizantes, adotadas com maior ênfase a partir da década de 1990 foram extremamente desfavoráveis aos trabalhadores:

[...] a política neoliberal para o trabalho adotada ao longo da década de 90 resultou não apenas desfavorável ao conjunto dos trabalhadores, como também um grande fracasso no que diz respeito à geração de emprego, no combate à informalidade e na adequação da força de trabalho às novas exigências das empresas. Na realidade o Brasil assistiu rapidamente ao insucesso das políticas neoliberais, cuja inconsistência se procurou ressaltar.

Pacotes tecnológicos a serviço do capital internacional invadiram nossas culturas e nossa economia, interferindo na produção intelectual da matriz do ordenamento jurídico pátrio. Daí porque a proteção do emprego é relegada a um segundo plano na positivação das leis trabalhistas do país.

Para responder às orientações ditadas pelo Fundo Monetário Internacional e pelas estruturas de poder internacionais, que ditam o projeto de globalização, gestado pelo ideário

neoliberal, o Brasil dá respostas objetivas alterando as legislações com ênfase na proposta de flexibilização, tentando ganhar a simpatia dos blocos econômicos que detêm o grande capital.

Assim, o legislador nacional, impulsionado pelas forças capitalistas, vem aprovando normas que representam um retrocesso social e jurídico na estrutura de direitos sociais adquiridos pelos trabalhadores ao longo de décadas. O Executivo mostra interesse na aprovação destas normas flexibilizantes e ao seu modo também tem contribuído para o enfraquecimento dos direitos dos trabalhadores.

Nesse diapasão, a classe dominante também espera contar com o engajamento do Poder Judiciário, na expectativa de que este poder legitime o processo de desmonte dos direitos sociais-fundamentais. Engajamento, a propósito, assumido por boa parte do Judiciário, sobretudo no âmbito do Direito do Trabalho, que são expressas por meio de decisões tortuosas do Tribunal Superior do Trabalho, para não dizer muitas vezes injustas.

O posicionamento do Tribunal Superior do Trabalho (TST), em relação aos chamados “contratos nulos” de obreiros que prestam serviços ao Poder Público por determinado período e em razão da inexistência de concurso público são exonerados sem direito algum, apenas com o recebimento do número de horas trabalhadas e dos depósitos na conta vinculada ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em caso de contrato celetista, é um exemplo claro da pouca importância dada ao ser humano, o trabalhador. Trata-se de evidente enriquecimento sem causa por parte do ente público, o que afronta a concepção de direitos sociais inscrita no texto constitucional.

Evidentemente, com o exemplo do “contrato nulo”, não se pretende defender o ingresso ou a permanência de pessoas no serviço público sem o referendo do Concurso Público, que é não só um princípio e norma constitucional, mas também um mandamento do Estado Democrático de Direito. Não se questiona, por óbvio, a exoneração dessas pessoas, mas o dever de restabelecer o respeito à forma de ingresso ao serviço público não pode gerar resultar na subtração de direitos pelo labor prestado por estes trabalhadores, o que ocorre com o posicionamento do TST, consubstanciado na Súmula n.º 363:

Contrato nulo. Efeitos. A contratação do servidor público, após a CF/88, sem prévia aprovação em concurso público, encontra óbice no respectivo art. 37, II e § 2º, somente lhe conferindo direito ao pagamento da contraprestação pactuada, em relação ao número de horas trabalhadas, respeitado o valor da hora do salário mínimo, e dos valores referentes aos depósitos do FGTS (redação determinada pela Resolução nº 121, de 28 de outubro de 2003).

Para uma plêiade de doutrinadores que discutem os direitos sociais e fundamentais, a flexibilização, por defender a desregulamentação e a supressão de direitos sociais, inspira-se numa sociedade com ausências de regras, o que é pernicioso e causador do avanço da miséria e da pobreza. Vai nesse sentido a colaboração de Ferrajoli (2001, p. 377), ao dizer que

[...] a globalização da economia, em ausência de regras, provocou deste modo um crescimento exponencial das desigualdades: o aumento das riquezas em nossas sociedades democráticas opulentas, e junto a isso, da pobreza, da fome e da exploração no resto do mundo<sup>14</sup>.

A concepção de flexibilização dominante, entretanto, está longe de assegurar regras para a efetivação de direitos sociais. Na verdade, o processo de flexibilização de direitos em desenvolvimento representa um retrocesso, pois tem revelado como sua principal faceta a retirada de direitos dos operários, representando não um avanço, mas um passo atrás na história da humanidade. (CARVALHO, W., 1998).

Diante de iniciativas legislativas e jurídicas que visam à desregulamentação e à desconfiguração dos direitos sociais, necessita-se de uma reação da sociedade e das classes de trabalhadores, bem como uma ação dos operadores do Direito, a fim de evitar o retrocesso social e o avanço das ações da classe dominante, que possui como único foco a defesa de seus interesses. Na verdade, o processo de flexibilização é uma onda de reformas legislativas que se dá em várias frentes, com características de eliminação, afrouxamento ou adaptação da proteção trabalhista clássica (URIARTE, 2002).

Mas, enfrentar a denominada onda flexibilizante não é tarefa fácil. No entanto, o Direito oferece métodos e instrumentos jurídicos que podem ser manejados com grande êxito

---

<sup>14</sup> Livre tradução do autor da dissertação.

por seus operadores, especialmente quando ancorados em princípios sustentados pela Constituição Federal, como o princípio da segurança jurídica e o princípio da vedação do retrocesso social, valores que são consagrados e podem ser percebidos na Carta Política e Jurídica Constitucional. Sabe-se que os princípios governam a Constituição, por isso não podem ser desprestigiados e relegados a um segundo plano na hierarquia das normas jurídicas.

Verifica-se, assim, que qualquer reforma constitucional tem a obrigação – sob pena de ferir o espírito de justiça – de assegurar que as mudanças formais não cometerão afrontas a princípios, seja de forma implícita ou explicitamente, isoladamente ou no conjunto. Assim, a alteração formal não se sustenta sem a análise séria e profunda do conteúdo material da ordem constitucional.

## **2.4 O papel do Direito e da sociedade na defesa dos direitos sociais**

O crescimento da pobreza e a desocupação em grande escala da força produtiva revelam uma drástica mudança da paisagem das cidades. Esses problemas estão retratados por fome, miséria, aumento das favelas, falta de saneamento básico, trabalho informal, completamente diferente dos espaços ocupados pelo capital.

Enfrentar essa lógica requer não apenas a movimentação das classes de trabalhadores, hoje totalmente desarticuladas e enfraquecidas, mas, sobretudo, a intervenção dos operadores do Direito e dos Poderes Públicos para frear o avanço do capital sobre a normatização jurídica.

Obviamente, não é conveniente defender o formalismo jurídico, pelo contrário, os Poderes Públicos e os operadores do Direito podem e devem defender a incolumidade dos direitos sociais, permitindo-lhes uma aplicação e efetivação constante, evolutiva, sem apego à letra da lei ou às formalidades dos textos legais.

O exemplo mais emblemático dessa realidade foi a fixação do valor do salário

mínimo, que nominalmente não é capaz de contemplar os valores de dignidade da pessoa humana estabelecidos no art. 7º, IV, da Constituição Federal do Brasil. Isso porque a norma infraconstitucional, que deveria atender ao conteúdo material do princípio ou garantia constitucional, não obedece às diretrizes do texto maior. O art.7º, IV, da CF, diz que o salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, deve ser capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

É evidente que na prática, o salário mínimo vigente no país não é suficiente para assegurar os direitos atribuídos pelo texto constitucional. Atualmente o salário mínimo está fixado em R\$ 415,00 (quatrocentos e quinze reais), no entanto, segundo levantamentos do Dieese - Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas, para atender ao dispositivo constitucional o valor deveria ser de R\$ 1.803,11, em dezembro de 2007.

De regra, no entender de Antunes (2005), o ideal seria que a articulação de forças capazes de enfrentar a onda reducionista de direitos sociais partisse da classe-que-vive-do-trabalho.

Evidentemente, reconhece-se a dificuldade de mobilização da classe dos trabalhadores; no entanto, ainda resta uma esperança conforme o referido sociólogo, segundo o qual (2005, p. 94)

todo o amplo leque de assalariados que compreendem o setor de serviços, os trabalhadores “terceirizados”, os trabalhadores do mercado informal, “os trabalhadores domésticos”, os desempregados, os subempregados etc. que padecem enormemente da desmontagem social operada pelo capitalismo em sua lógica destrutiva, podem (e devem) somar-se aos trabalhadores diretamente produtivos e por isso, atuando enquanto *classe*, constituem-se no segmento social dotado de maior potencialidade *anticapitalista*.

Embora o objeto principal da presente pesquisa seja o de discutir princípios e instrumentos capazes de preservar os direitos dos trabalhadores, especialmente os direitos constitucionalizados, a partir de um projeto de desenvolvimento social, barrando a supressão e

desmantelamento/desmontagem dos direitos sociais, sem discutir a realidade do trabalho no mundo moderno, essa questão merece uma análise, mesmo que passageira e superficial.

Palpitante é a questão defendida por Antunes quanto à estrutura do trabalho e à relação com o sujeito-trabalhador, contemplando uma visão revolucionária capaz de preservar os direitos sociais. Para ele (2005, p. 96),

a revolução de nossos dias é, desse modo, uma revolução *no* e *do* trabalho. É uma revolução *no* trabalho na medida em que deve necessariamente *abolir* o trabalho abstrato, o trabalho assalariado, a condição de sujeito-mercadoria, e instaurar uma sociedade fundada na auto-atividade humana, no trabalho concreto que gera coisas socialmente úteis, no trabalho social emancipado. Mas é também uma revolução *do* trabalho, uma vez que encontra no amplo leque de indivíduos (homens e mulheres) que compreendem a classe trabalhadora, o *sujeito coletivo* capaz de impulsionar ações dotadas de um sentido emancipador.

O que se pode verificar hoje, no entanto, é uma orquestrada ação da classe dominante – fortemente representada no Parlamento brasileiro – direcionada ao esfacelamento dos direitos sociais. A regra, desde a promulgação da Constituição Cidadã, foi a da inércia legiferante, ou seja, não-implementação de direitos e princípios estabelecidos na Constituição, o que também é extremamente prejudicial à dignidade do trabalhador.

No limiar do século XXI, entretanto, o legislador reformador vem adotando medidas mais consistentes, tendentes a simplesmente suprimir direitos sociais-fundamentais. Forçados pelo discurso do plano econômico, os Congressistas estão apresentando uma série de propostas de emenda à Constituição (PECs) destinadas a extirpar do texto constitucional os direitos sociais-fundamentais, numa reforma lenta e permanente de feições hayekianas<sup>15</sup>, de cunho neoliberal.

É inegável que essas alterações propostas pelos congressistas brasileiros causarão danos à estabilidade constitucional. A esse respeito, Hesse (1991, p. 22) advertiu:

---

<sup>15</sup> Para Hayek (Bedin, 1997, p. 106): “direitos dos homens são os direitos civis e os direitos políticos, ou seja, os direitos individuais. Por isso, suas críticas ao sindicalismo, à previdência social, ao direito à saúde e ao direito à habitação, entre outros [...]”

Cada reforma constitucional expressa a idéia de que, efetiva ou aparentemente, atribui-se maior valor às exigências de índole fática do que à ordem normativa vigente. Os precedentes aqui são, por isso, particularmente preocupantes. A freqüência das reformas constitucionais abala a confiança na sua inquebrantabilidade, debilitando a sua força normativa. A estabilidade constitui condição fundamental da eficácia da Constituição.

O que transparece dessas propostas de reforma é uma tentativa do legislador de atender a um clamor fático, nascido do ideário neoliberal internacional e nacional.

Não é por acaso que a cada nova rodada de negociações do governo brasileiro com os credores internacionais (FMI, Banco Mundial e outros), líderes congressistas e o próprio Poder Executivo encaminham projetos de alterações legislativas no texto constitucional, como foi o caso da reforma administrativa e reforma previdenciária. Ambas suprimiram uma considerável parte do núcleo de princípios constitucionais, sendo reconhecidas como inconstitucionais por renomados constitucionalistas.

Para Hesse (1991), ao contemplar unicamente o mundo dos fatos, a lógica reformista perde de vista uma das características essenciais da Constituição, a sua força normativa. Assim sendo, esse reformismo fincado exclusivamente no mundo dos fatos – especialmente o econômico -, produz novas leis infraconstitucionais e novas emendas à Constituição, se afastando das razões históricas e da inspiração do Constituinte que elaborou a *Carta Cidadã*. Esta separação do mundo fático e jurídico pode gerar conseqüências desastrosas, como aduz o referido jurista (1991, p. 14):

A radical separação, no plano constitucional, entre realidade e norma, entre ser (*Sein*) e dever ser (*Sollen*) não leva a qualquer avanço na nossa indagação. [...] essa separação pode levar a uma confirmação, confessa ou não, da tese que atribui exclusiva força determinante às relações fáticas. Eventual ênfase numa ou noutra direção leva quase inevitavelmente aos extremos de uma norma despida de qualquer elemento da realidade ou de uma realidade esvaziada de qualquer elemento normativo.

A lição de Hesse, nesse particular, conduz o operador jurídico a uma certeza: a de que o problema da Constituição brasileira não está em suprimir-lhe direitos sociais-fundamentais – a pretexto de atender aos clamores do neoliberalismo<sup>16</sup> – mas sim, em tornar os direitos realizáveis, garantindo a estes a eficácia, porquanto a essência da norma constitucional reside na sua vigência e a possibilidade de realização dos seus comandos. Essa seria uma alternativa para a construção de um Estado mais inclusivo para com seus cidadãos, de maneira a colaborar para um desenvolvimento que não atendesse apenas a fins econômicos, mas também a fins maiores como o social.

No passado não foram poucas as vozes que se levantaram contra qualquer precipitação de alteração da Constituição de um país. Sem se fixar no seu apego aos postulados jusnaturalistas, próprios da época em que foi escrito o *Droit Des Gens*, de Emer de Vattel (2004, p. 28), o autor do século XVIII conceituava o ataque à Constituição como um crime gravíssimo: “atacar a Constituição do Estado, violar as suas leis, eis um crime capital contra a sociedade; e se aqueles que forem disso culpados, forem pessoas revestidas de autoridade, eles acrescentam a esse crime um abuso pérfido do poder que lhes foi confiado.”

Vattel (2004) alertava ainda para as alterações sorrateiras, quase imperceptíveis, que muitas vezes não deixam marcas, mas que resultam em graves danos ao Estado. Segundo Vattel (2004, p. 28) é “raro ver ataque frontal às leis e à Constituição de um Estado; é contra ataques velados e graduais que uma Nação deve ficar particularmente em guarda.”

É impressionante a análise de Vattel especialmente porque o Direito das Gentes foi escrito no período histórico de transição da formação e construção dos Estados nacionais, do cisma da reforma, da guerra dos trinta anos e do estabelecimento do Tratado de Westfália.

Já no século XVIII o autor questionava o “poder reformador” do legislador comum em relação aos direitos fundamentais, algo que está em voga nos processos de emenda à Constituição nos dias de hoje. Suas afirmações (2004, p. 29) permitem compreender a

---

<sup>16</sup> De acordo com Richard Falk (1999, p. 16) “os vectores característicos da política neoliberal envolvem tendências e medidas como a liberalização, a privatização, a minimização da regulação ou controlo económico, cortes na assistência social e no Estado previdência, a redução das despesas públicas, o reforço da disciplina fiscal, a flexibilização dos movimentos de capital, o controlo restrito das organizações sindicais de trabalhadores, a redução dos impostos e transferências monetárias internacionais sem restrições.”

importância da estabilidade da Constituição:

[...] Indaga-se se o poder deles alcança leis fundamentais, se eles podem mudar a Constituição do Estado. Os princípios que indicamos nos conduzem certamente a decidir que a autoridade desses legisladores não vai tão longe e que as leis fundamentais devem ser sagradas para eles, a não ser que eles estejam expressamente autorizados pela Nação para mudá-las. A Constituição do Estado deve ser estável, e desde que a Nação a estabeleceu em primeiro lugar e que, em seguida, confiou o *poder legislativo* a certas pessoas, as leis fundamentais são retiradas da competência delas.

De tudo o que foi dito, fica evidente que o Estado-nação se encontra em crise, sendo nítida a colaboração da globalização nesse processo de enfraquecimento da atuação estatal. Daí resultam crises na implementação, efetivação e confirmação dos direitos sociais. Enfrentar esta crise passa, necessariamente, por alternativas contra-hegemônicas, que não sejam reféns fáceis do capital e do mercado. É essa a discussão que o trabalho propõe no próximo capítulo.

### **3. O DESENVOLVIMENTO COM VIÉS NOS DIREITOS SOCIAIS-FUNDAMENTAIS**

#### **3.1 Para uma nova concepção de desenvolvimento**

Desde o princípio das relações de trocas entre as pessoas as teorias de desenvolvimento propostas prestigiaram, primordialmente, a economia, sendo raríssimas as visões que reconheciam a dimensão social, política e cultural. Daí o fracasso dessas teorias. Segundo Garretón et al. (2007, p. 13), “essas teorias mostraram-se não só insatisfatórias em relação à realidade que propunham descrever, como incapazes de elaborar uma base explicativa a respeito do rumo e dos processos existentes.”

Conforme Siedenberg (2004, p. 12), as doutrinas que embasaram o imperialismo só recentemente é que deram ao conceito de desenvolvimento o significado de “transição, na qual as chamadas ‘sociedades tradicionais’ foram sendo ‘ocidentalizadas’ pela imposição inescrupulosa de valores e modelos culturais, econômicos e políticos, com os quais se buscava o progresso e a modernização.”

O desenvolvimento tem vários conceitos e parece, às vezes, ser um termo genérico, mas, para o presente trabalho, destaca-se o aspecto do desenvolvimento econômico e social. Siedenberg (2004, p. 14) constata que, a partir de 1950, o termo desenvolvimento “encontra e ocupa lugar de destaque nas Ciências Sociais aplicadas, contribuindo tanto para a integração de áreas do conhecimento (fomentando a interdisciplinaridade) quanto para a desagregação de posições ideológicas.” Para o mesmo autor (2004, p. 15), do ponto de vista epistêmico-

sistemático, “a partir de meados da década de 70, o substantivo *desenvolvimento* começou a ser associado com maior frequência a adjetivos como *humano, social, eco- e sustentável*”.

O reconhecimento de que o desenvolvimento é fundamental na equação dos problemas econômicos, políticos e sociais revela-se, pois, tão essencial quanto a idéia de entender, primeiro, qual o sentido e quais os caminhos do desenvolvimento. Mas, afinal, o que é desenvolvimento?

Para Sousa Santos (2005a, p. 28), mais importante do que a preocupação de buscar modelos de desenvolvimento, o caminho é o de criar alternativas ao desenvolvimento, especialmente diante da indubitável miragem de que o desenvolvimento é sinônimo de crescimento do PIB (Produto Interno Bruto): “É hoje fácil mostrar que o bem-estar das populações não depende tanto do nível de riqueza quanto da distribuição da riqueza.” Riqueza, aliás, que historicamente se concentrou nas mãos dos capitalistas e mais abastados economicamente, tanto nos países desenvolvidos quanto nos subdesenvolvidos, tanto isso é verdade que, segundo o mesmo autor (2005, p. 23), “21% da população mundial controla 78% da produção mundial de bens e serviços e consome 75% de toda a energia produzida.”

Stiglitz (2007, p. 117), nesse aspecto, também reconhece que o sucesso de um projeto de desenvolvimento não pode ser medido apenas pelo PIB, mas antes disso deve ser compreendido a partir de um “desenvolvimento sustentável, eqüitativo e democrático que tenha o seu foco na melhoria dos padrões de vida.” Acrescenta ele (2007, p. 117) que

a renda é, evidentemente, uma parte importante dos padrões de vida, mas também o são a saúde (medida, por exemplo, em expectativa de vida e mortalidade infantil) e a educação. O rei de Butão falou em FIB, felicidade interna bruta, ao buscar estratégias que melhorassem a educação, a saúde e a qualidade de vida nas áreas rurais, assim como nas cidades, ao mesmo tempo em que se mantivessem os valores tradicionais.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que reconhece que o PIB é uma medida útil de crescimento econômico, Stiglitz garante que este índice “não é tudo”, uma vez que o PIB

pode esconder problemas imensos, mesmo quando os números aparentemente parecem ser os melhores. Para ele (2007, p. 117),

o crescimento deve ser sustentável. [...] É possível aumentar o PIB espoliando o meio ambiente, esgotando recursos naturais escassos, fazendo empréstimos no exterior, mas esse tipo de crescimento não é sustentável. Papua-Nova Guiné está pondo abaixo suas florestas tropicais, lar de uma imensa variedade de espécies; as vendas aumentam seu PIB hoje, mas dentro de vinte anos não haverá mais nada para cortar.

O ganhador do prêmio Nobel em economia de 2001 comprova com números que o PIB elevado pode esconder desgraças humanas imensas, como é o caso da América Latina, que teve uma elevação do PIB de 25% no período de 1981 a 1993, mas, em contrapartida, nesse mesmo período histórico a parte da população que vivia com menos de 2,15 dólares por dia subiu de 26,9% para 29,5% (2007, p. 118).

Os números que demonstram a pobreza, a miséria e as mortes no mundo todo são reveladores da escolha equivocada de projetos de desenvolvimento. Sob a ótica do econômico, que pautou a lógica do desenvolvimento nos últimos séculos, verificou-se o crescimento da percentagem dos socialmente excluídos não só nos países desenvolvidos como também nos países do Terceiro Mundo. Segundo Sousa Santos (2005a, p. 56), “neste século morreu mais gente de fome do que em qualquer dos séculos anteriores.”

Para Garretón et al. é necessário estabelecer, preliminarmente, um conceito de desenvolvimento que não se confunda com um modo específico de produção, como o industrial. O desenvolvimento também não pode ser lido como modelo de acumulação, tipo capitalismo. Assim sendo, o conceito de desenvolvimento, segundo eles (2007, p. 17), vai muito além destas hegemonias de pensamento produzidas pela visão capitalista:

o que entendemos por modelo de desenvolvimento é o conjunto de percepções e práticas que permeiam o processo de crescimento econômico e de mudança social, responsável pela atribuição de funções ao Estado e aos agentes econômicos nacionais, e guiado por determinados padrões de comportamento em relação ao contexto internacional. Ao mesmo tempo, esse processo encontrará ferramentas

necessárias à sua evolução mediante o apoio popular, alcançado graças a sua capacidade normativa, afetiva ou ideológica de persuasão.

É importante identificar em todo e qualquer processo desenvolvimentista qual é o interesse do capital, evitando assim que a idéia de desenvolvimento fique refém da vontade capitalista, sem atenção às necessidades humanas. O essencial é compreender que a política deve se impor sobre a economia, e não o contrário. Ao falar sobre as intenções do capital, Alves et al. (2005, p. 13), em *leituras marxistas*, advertem que,

na etapa atual de seu desenvolvimento, caracterizada pela revolução técnico-científica e pela aceleração do processo de globalização neoliberal, bem como incremento do desemprego estrutural, o capital pressiona cada vez mais, como se sabe, no sentido de abolir as conquistas sociais dos trabalhadores, exigindo a flexibilização e informalização das relações de trabalho, a privatização dos serviços sociais básicos e dos setores estatais estratégicos da economia em geral, e, ainda, *a abolição dos planos de desenvolvimento econômico e social*. (grifo nosso).

Sen (2000), por sua vez, acredita que o crescimento econômico pode ser mensurado não apenas pelas riquezas que acumula ao longo do processo de desenvolvimento, mas sobretudo pelo modo como os frutos são aproveitados e por quem são aproveitados.

Sob o impacto da globalização, os modelos de desenvolvimento sofreram alterações significativas e cada vez mais se aproximam da visão meramente econômica, afastando-se de uma perspectiva holística que seria capaz de perceber o desenvolvimento da economia e das relações sociais, políticas e culturais. Uma das mudanças registradas nos novos modelos econômicos, de acordo com Garretón et al., é a perda do papel hegemônico do Estado no processo de desenvolvimento. Os mesmos autores (2007, p. 67) analisam as características desta mudança entre o modelo econômico atual e o que lhe antecedeu:

O modelo de desenvolvimento anterior estava centrado no desenvolvimento local de uma sociedade industrial, em que as classes sociais se tornam “aliadas do desenvolvimento” ao redor do Estado nacional proativo, mobilizante e “agente de desenvolvimento”. Contudo, sob o impacto da globalização, o Estado tendeu a perder seu papel hegemônico como agente do desenvolvimento. O Estado passou a dividir esse papel com o mercado e o setor privado, no qual os grupos

de líderes empresariais buscam, em vários países e pela primeira vez, desde a década de 1930, se transformar em classe governante.

Em linhas gerais, o novo modelo de desenvolvimento sustentado pelas principais economias mundiais, o que pressiona o Estado-nação a adotá-las, “gira ao redor das forças de mercado transnacionais como seu eixo principal” (2007, p. 67), o que faz com que sejam afastados do centro do debate os tradicionais atores locais e o próprio Estado. Desta realidade surge o desafio de buscar a ampliação da autonomia dos atores nacionais e do Estado nas sociedades atravessadas por poderosas influências externas, que hegemonizam as relações e adotam como prioridades econômicas a liberação dos mercados e a privatização.

Uma questão fundamental na conceituação do desenvolvimento – talvez uma das mais importantes – é defendida por Amartya Sen (2000, p. 28), que chama a atenção para a dicotomia entre “uma concentração exclusiva na riqueza econômica”, de um lado, e de outro, a necessidade de se dar ao tema econômico um enfoque mais amplo sobre “a vida que podemos levar”, o que representa especificamente a “*possibilidade de viver realmente bastante tempo (sem morrer na flor da idade) e de levar uma vida boa enquanto ela durar (em vez de uma vida de miséria e privações de liberdade*” (grifo nosso).

Dito isso, fica evidente que não se pode conceber o desenvolvimento tendo “como objetivo básico apenas a maximização da renda ou da riqueza”, não podendo ser o crescimento econômico considerado um fim em si mesmo, pois o “desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo, com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos.” (2000, p. 29).

Outro enfoque importante na concepção de Sen (2000, p. 18) é que o “desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva dos Estados repressivos.”

É fundamental estabelecer um novo modelo de desenvolvimento que consiga gerar a reconciliação entre o agir econômico e o próprio desenvolvimento, tendo como fundamento

central a pessoa humana e não apenas a produção de riquezas econômicas. Este novo modelo precisa combater a lógica perversa do liberalismo. Conforme analisa Maréchal (2000, p. 28), referindo-se à tese de Gérard Debreu, Prêmio Nobel de Economia, “a superioridade do liberalismo está matematicamente demonstrada”, isto porque o cálculo substituiu o sentido para a lógica liberal, ou por assim dizer,

uma evolução destas em que qualquer decisão racional é tida como razoável, em que o universo do cálculo substitui o do sentido, em que o espírito de geometria suplantou o espírito da delicadeza, em que são excluídas do debate questões que dizem, todavia, respeito à vida quotidiana dos cidadãos, afasta-nos todos os dias um pouco mais de uma vida colectiva autenticamente democrática.

Também Vieira (2005) denuncia o propósito do desenvolvimento econômico vigente no mundo, que descarta qualquer perspectiva de avanço social, mantendo seus objetivos simplesmente no campo econômico. As prioridades sociais são descartadas pela retórica do desenvolvimento, segundo a qual a receita é exportar cada vez mais, mesmo que isso ocorra à custa dos suprimentos de alimentos básicos. Nessa lógica, a idéia é “exportar mais, e importar mais (bens de luxo e consumo), pagar os juros da dívida externa para tranquilizar bancos credores e atrair novos investimentos estrangeiros, ainda que especulativos” (2005, p. 82).

Um exemplo de política de desenvolvimento econômico e de falta de intervenção estatal é verificada nos números dos lucros dos bancos. No Brasil, enquanto a população empobrece cada vez mais, os bancos auferem lucros e mais lucros, engordando o seu patrimônio e transferindo esses recursos para o exterior. O estranho é que esse lucro todo acontece num país que reduziu nas últimas décadas a sua riqueza interna, pois, segundo Pochmann (2005), nos últimos 25 anos, o Brasil caiu da oitava para a 14ª posição no ranking da economia mundial, que reduziu a renda *per capita* atual no Brasil, que já foi de um terço da dos Estados Unidos em 1980, a um quinto.

No caso dos lucros dos bancos, o DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2008) denuncia que o *spread* bancário, responsável direto pela formação da taxa de juro do crédito e do empréstimo bancários, é no Brasil uma das mais

altas do mundo. O *spread* indica a diferença entre a taxa de empréstimo do banco e o custo de captação – leia-se lucro do banco.

O comprometimento dos suprimentos de alimentos básicos parece não ser algo capaz de chamar a atenção dos capitalistas quando está em jogo o projeto de crescimento econômico por meio das exportações. Na atualidade, à guisa de exemplificação, estão sendo movimentados milhões de dólares por parte de segmentos empresariais para desenvolver o chamado Biodiesel. Só no Rio Grande do Sul, quatro empresas estão em processo de instalação para a transformação de grãos, como soja e mamona, em mistura para combustíveis: BSBios (Passo Fundo), Oleoplan (Veranópolis), Granol (Cachoeira do Sul) e Brasil Ecodiesel (Rosário do Sul), todas com capacidade média entre 327 a 409 mil litros/dia (*ZERO HORA*, edição de 4 de janeiro de 2008).

A questão nuclear, no entanto, não está no fato de ser importante ou não o desenvolvimento destes projetos econômicos para o crescimento das cidades e regiões gaúchas, mas sim na falta de discussão com a sociedade sobre o destino que está sendo dado aos suprimentos de alimentos básicos num país que enfrenta em várias regiões a falta destes mesmos suprimentos. Ou seja, o desenvolvimento proposto com a produção de grãos de alimentos para o abastecimento de veículos automotores não inseriu no seu contexto o debate sobre os avanços sociais ou retrocessos decorrentes destas políticas, isso porque a lógica do desenvolvimento não é social, mas apenas econômica.

Sen (2000) traz à luz do debate, por exemplo, o contraste verificado entre as políticas desenvolvimentistas dos Estados Unidos e da Europa. Embora não sirva nenhuma delas – exclusivamente – como proposta de um modelo de desenvolvimento para os países socialmente pobres, como é o caso do Brasil, cabe analisar essa distinção, pela precisidade da identificação de que existem contrastes entre os que defendem prioritariamente a *eficiência* e os que fundamentam suas ações com um olhar na *equidade*. Há na Europa um maior comprometimento social nas políticas de desenvolvimento, buscando-se garantir sempre rendas mínimas às pessoas e serviços de saúde, enquanto nos Estados Unidos a meta prioritária é gerar empregos e manter elevados níveis de postos de trabalho. No entendimento do autor (2000, p.145), é possível combinar as duas propostas:

Em grande medida, os dois tipos de comprometimento podem ser combináveis, mas também podem ser, pelo menos em parte, conflitantes. Na medida em que existe um conflito, a necessidade da simultaneidade ao considerar os dois aspectos *conjuntamente* seria importante para chegar às prioridades sociais *globais*, atentando tanto para a *eficiência* como para a *equidade* (grifo nosso).

Para o capitalismo, as panacéias do desenvolvimento são a abertura econômica, a integração dos mercados e a privatização (VIEIRA, 2005). As conseqüências sociais desta lógica perversa, no entanto, são facilmente identificáveis: “aumento do desemprego, queda dos níveis salariais, aumento da pobreza e da concentração de renda, conflitos sociais, degradação dos serviços públicos, deterioração da qualidade de vida, destruição ambiental” (2005, p. 84).

Para Sen (2000, p. 35), o desemprego não só provoca a perda de renda por parte das pessoas e da sociedade, mas, o que é mais grave, atinge o íntimo das pessoas, configurando-se numa fonte de efeitos debilitadores muito abrangentes sobre a liberdade, a iniciativa e as habilidades do indivíduo. Segundo o autor (2000, p. 117),

há provas abundantes de que o desemprego tem efeitos abrangentes além da perda de renda, como dano psicológico, perda da motivação para o trabalho, perda de habilidade e autoconfiança, aumento de doenças e morbidez (e até mesmo das taxas de mortalidade), perturbação das relações familiares e da vida social, intensificação da exclusão social e acentuação de tensões raciais e das assimetrias entre os sexos.

A história tem comprovado que o esforço realizado por muitos governos, ao longo do século passado, de buscar desenvolvimento econômico a todo o custo foi um fracasso e só ampliou as diferenças abissais entre os ricos e os pobres. Essa é a avaliação de Arrighi (1998, p. 254):

um pequeno número de países conseguiu atrair parte da riqueza global e muitos indivíduos conseguiram o mesmo resultado atravessando fronteiras. Mas essas conquistas de algumas nações e de muitos indivíduos não mudaram a hierarquia geral da riqueza. Ao contrário,

depois de mais de trinta anos de todos os tipos de esforços de desenvolvimento, são hoje maiores do que nunca as diferenças que separam a renda do Leste e do Sul em relação ao Ocidente/Norte.

Para o mesmo autor, a principal consequência produzida pelos processos de desenvolvimento hegemônicos – com foco exclusivo no econômico – é a intensificação da desigualdade na distribuição global da renda. E isso ocorre porque não é finalidade desses processos de desenvolvimento econômico gerar igualdade e distribuir rendas de forma igualitária, mas sim permitir o crescimento econômico, mesmo que apenas alguns se beneficiem deste aumento de riquezas.

Ao analisar o desenvolvimento nos países nórdicos, Maréchal (2000, p. 12) constata que os atuais modelos em vigor não tendem a distribuir igualmente as riquezas e a melhoria social, ao contrário, “apercebe-se que o crescimento já não se traduz mecanicamente por um fenômeno de desenvolvimento, ou seja, em resumo, por uma melhoria geral das condições de vida.”

Com efeito, Maréchal aposta em três caminhos para a construção de uma nova arquitetura socioeconômica que concilie desempenho econômico e progresso social, afastando a idéia de desenvolvimento como mero sinônimo de crescimento econômico. O autor (2000, p. 209) defende a redução do tempo de trabalho, o desenvolvimento da economia solidária e a garantia de rendimento como formas de se chegar a um desenvolvimento econômico mais humanizado.

Milton Santos questiona esse modelo econômico único, baseado nas exportações e importações, uma das formas que tem materializado o chamado mercado global. De acordo com ele (2006, p. 149), esse modelo

tem trazido como consequência para todos os países uma baixa de qualidade de vida para a maioria da população e a ampliação do número de pobres em todos os continentes, pois, com a globalização atual, deixaram-se de lado políticas sociais que amparavam, em passado recente, os menos favorecidos, sob o argumento de que os recursos sociais e os dinheiros públicos devem primeiramente ser utilizados para

facilitar a incorporação dos países na onda globalitária. Mas, se a preocupação central é o homem, tal modelo não terá mais razão de ser.

Maréchal acredita que de uma certa forma a humanidade pode estar cega aos perigos inéditos do atual mundo globalizado, talvez porque ainda se ressinta dos horrores dos regimes totalitários que o século XX gerou em todo o planeta. Assim, a sociedade não está percebendo os riscos de uma ideologia única. Citando Ignacio Ramonet, que chamou este pensamento único de “regimes globalitários”, Maréchal (2000, p. 29) refere que esses regimes estão fundados “nos dogmas da globalização e do pensamento único”. E esse pensamento único, “não admite qualquer outra política económica além da liberal, que subordina os direitos dos cidadãos à razão comercial, à ordem da competição, e que abandona aos mercados financeiros a direcção total da sociedade.”

Não é por acaso que o liberalismo tende a se reconhecer como o pensamento único e dominante. Segundo o autor (2000, p. 31), “os ideólogos do liberalismo económico contemporâneo – freqüentemente, chamado neoliberalismo ou ultra-liberalismo – souberam elaborar uma doutrina cuja força (pelo menos em termos de comunicação) reside no facto de possuir uma substancial dimensão teórica.”

O Brasil é um exemplo clássico de que o crescimento económico não gera melhoria nas condições sociais e tampouco a saída da pobreza. Os números apresentados no presente trabalho, no capítulo dois, sobre a crise dos direitos sociais no Brasil justificam essa afirmação e comprovam que o país cresceu economicamente, mas permitiu, ao invés do enfrentamento das mazelas sociais, a concentração de riquezas nas mãos daqueles que historicamente já eram afortunados. De outra parte, não garantiu a socialização das riquezas.

Outro grave problema que o desenvolvimento mal gerenciado pode causar são as seqüelas em inúmeros âmbitos da vida humana. Touraine (1999, p. 134-135) faz uma séria advertência para os riscos que devem ser atentamente observados em um processo de crescimento, como os riscos ecológicos, nucleares, médicos, sociais ou culturais: “Devemos reconstruir nossas cidades, reduzir o desemprego, facilitar as relações interculturais, evitar a marginalização dos jovens ou dos velhos, etc.”

Na busca de uma perspectiva desenvolvimentista nova, que afaste os fundamentos do desenvolvimento clássico-econômico, Touraine (1999, p. 135) considera essencial perceber a prioridade à inovação tecnológica e aos problemas sociais, “não só por razões de justiça social, mas porque inovação e solidariedade são elementos fundamentais de um crescimento econômico durável.” Assim, pensado sobre estas duas bases, inovação e solidariedade, o crescimento econômico afasta-se da velha proposta neoliberal de crescimento como resultado da evolução do Produto Interno Bruto, que, por uma opção política, exclui as preocupações com a área social.

O equívoco principal da lógica do Produto Interno Bruto é que a “acumulação não é equivalente a desenvolvimento; é apenas um dos seus componentes” (GARRETÓN et al., 2007, p. 68), sendo, por isso, necessário estabelecer novos critérios de avaliação dos projetos de desenvolvimento, deixando evidente a prioridade com o social e com o humano. Os autores (2007, p. 69) propõem não só um novo modelo econômico, holístico, mas também uma nova matriz sociopolítica, com o objetivo de tornar as políticas mais viáveis economicamente, politicamente democráticas, socialmente progressivas e genuinamente culturais.

É ilógico para Maréchal (2000, p. 224) medir o desenvolvimento de uma sociedade pela soma das suas riquezas:

O nível de desenvolvimento de uma sociedade não se mede unicamente, mesmo que se trate, é evidente, de parâmetros importantes, pela taxa de crescimento e pela média de riqueza por pessoa, mas também pela medida do destino que reserva aos mais desfavorecidos. Ora, longe de contribuir para um maior respeito dos direitos do Homem, em relação aos quais não deixamos, contudo, de proclamar um indefectível apego, a realidade económica que moldamos faz Geneviève de Gaulle-Anthonioz dizer que entramos, doravante, num período dominado pelo “totalitarismo do dinheiro”.

Milton Santos (2006, p. 42) denuncia a fábula da politização das estatísticas, incluindo a forma pela qual é feita a comparação da riqueza entre as nações: “No fundo, nas condições atuais, o chamado Produto Nacional Bruto é apenas um nome fantasia do que poderíamos

chamar de produto global, já que as quantidades que entram nessa contabilidade são aquelas que se referem às operações que caracterizam a própria globalização.”

Na soma do PIB não são computados, por exemplo, os dados da fome, da falta de saúde e da escassez de água no mundo; segundo o autor (2006, p. 59),

ela (a fome) atinge 800 milhões de pessoas espalhadas por todos os continentes, sem exceção. Quando os progressos da medicina e da informação deviam autorizar uma redução substancial dos problemas de saúde, sabemos que 14 milhões de pessoas morrem todos os dias, antes do quinto ano de vida. Dois bilhões de pessoas sobrevivem sem água potável. [...] No fim do século XX havia mais 600 milhões de pobres do que em 1960; e 1,4 bilhão de pessoas ganham menos de um dólar por dia.

Agrava a questão da pobreza o fato de que os métodos quantitativos de estatística para apontar o percentual de pobres no mundo é enganador, segundo Milton Santos (2006, p. 59), isso porque,

ser pobre não é apenas ganhar menos do que uma soma arbitrariamente fixada; ser pobre é participar de uma situação estrutural, com uma posição relativa inferior dentro de uma sociedade como um todo. E essa condição se amplia para um número cada vez maior de pessoas. O fato, porém, é que a pobreza tanto quanto o desemprego agora são considerados como algo “natural”, inerente a seu próprio processo. Junto ao desemprego e à pobreza absoluta, registre-se o empobrecimento relativo de camadas cada vez maiores graças à deterioração do valor do trabalho. No México, a parte do trabalho na renda nacional cai de 36% na década de 1970 para 23% em 1992.

A política social pode e deve ser uma ferramenta do desenvolvimento sadio, sendo alavanca para o crescimento (KLIKSBERG, 2003). Não por outra razão, Sen (1998), ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1998, defende que a expectativa de vida e outros aspectos ligados às políticas sociais deveriam ser computados no diagnóstico realizado sobre o êxito ou o fracasso econômico dos países e não apenas a soma das rendas *per capita*. Para ele o cálculo utilitarista não é suficiente para integrar a liberdade das pessoas.

Inexoravelmente, a proposta de Sen pressupõe o reconhecimento de que os direitos sociais são de responsabilidade de todos e não apenas de um governo ou de uma comunidade. E também não se trata de atender apenas ao interesse individual (subjetivo) ou isolado de uma pessoa, como acontece no plano dos direitos de primeira geração, mas de garantir uma vida melhor para todos, sem identificar especificamente o sujeito ativo e passivo a ser atingido por este benefício social.

Isso quer dizer que para a consecução dos direitos sociais “é possível, por exemplo, onerar a todos de acordo com suas possibilidades (através de um sistema impositivo progressivo) com a obrigação de satisfazer as necessidades cobertas pelos direitos sociais” (ATRIA, 2005, p. 13).

A base dessa visão de sociedade está na solidariedade, na qual “a comunidade é valiosa porque permite a seus membros relacionar-se respondendo à razão, e não a suas inclinações; em outras palavras, porque dentro dela podem atuar não já tendo em vista exclusivamente seu auto-interesse” (2005, p. 12).

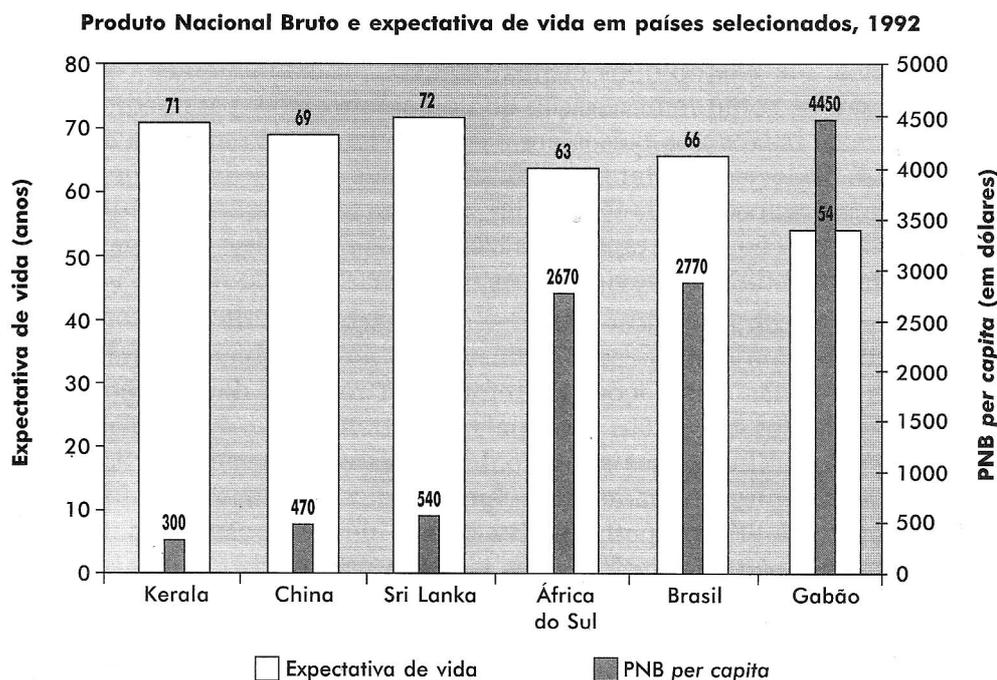
O desenvolvimento da soma das rendas *per capita* das pessoas, formando um PIB nacional que não é socialmente redistribuído para a sociedade, mas ao contrário, acumula riqueza nas mãos de alguns poucos, está longe de compreender o significado da idéia de solidariedade, daí o resultado medido nas imensas mazelas sociais, embora para alguns esse sistema assentado no auto-interesse seja extremamente benéfico para as suas pretensões de acúmulo de riqueza.

Lamentavelmente, o novo modelo socioeconômico apresentado aos países menos desenvolvidos pelo “consenso do capital internacional” aposta suas fichas nas políticas de redução imediata das crises econômicas, no combate à dívida externa – pagando juros aos credores internacionais, especialmente bancos mundiais privados –, no combate à inflação e ao déficit fiscal, na redução de direitos trabalhistas e no enxugamento do Estado de bem-estar social, o que tem causado crises humanas incalculáveis, como descrevem Garretón et al. (2007, p. 81):

Os caminhos internacionais mais comuns seguidos pelos países industrializados e pela região latino-americana são a crescente informalidade e a insegurança empregatícia, a desintegração social e o aumento da criminalidade nas maiores regiões urbanas. O impacto dessas tendências é mais intenso nos países latino-americanos, já que estes apresentam níveis gerais mais altos e complexos, compostos por níveis salariais mais baixos e redes de seguridade imperfeitas, além da crise fiscal e da redução dos gastos em bem-estar social.

Klikberg (2003) relata que Gabão, Brasil e África do Sul, apesar de terem um produto interno bruto *per capita* de 5 a 10 vezes maior que Sri Lanka, China e Estado de Kerala, na Índia (de 30 milhões de habitantes), possuem uma expectativa de vida entre 6 a 18 anos menos elevada do que estes territórios, o que comprova que o valor do PIB, por si só, analisado isoladamente, não resulta em maior qualidade de vida das pessoas, ao contrário, pode, inclusive, esconder significativas mazelas sociais e grandes riscos humanos.

O gráfico a seguir comprova a informação de Klikberg.



Fonte: Amartya Sen, "Mortality as indicator of economic success and failure". In: *The Economic Journal*, Jan. 1998 apud Klikberg (2003, p. 101).

Em síntese, o que o desenvolvimento deve buscar efetivamente – e para isso há uma necessidade de reformulação dos seus conceitos e princípios – é o caminho para que os que

“estão na base da pirâmide encontrem o seu justo lugar como produtores na economia e cidadãos na política” (SANTOS, B., 2005c, p. 103). O desenvolvimento deve ser um processo plural, não-hegemônico, ascendente e, sobretudo, uma experiência edificante e de relevância para pobres e oprimidos.

Maréchal concorda que o desenvolvimento não deve ser tratado meramente do ponto de vista econômico, mas substituído por um novo viés, apontando para vários caminhos, todos tendo a pessoa humana como valor central. Uma destas perspectivas alternativas, segundo ele, é dar à Economia uma nova racionalidade, que esteja a serviço do homem e que salvaguarde os equilíbrios naturais necessários e úteis à existência humana. Nesse sentido defende o autor (2000, p. 33) que,

ao passar da Economia neoclássica à Bioeconomia, o economista, de “mecânico” – termo que se deve compreender no sentido de físico ou matemático especialista em mecânica racional – torna-se “humanista” [...], ou seja, de economista adepto da idéia de acordo com a qual o agir económico apenas deve ter por finalidade a realização da pessoa humana.

Nos dizeres de Maréchal (2000, p. 138), o conceito de bem-estar deve estar presente em qualquer projeto de desenvolvimento:

a noção de desenvolvimento integra, assim, as dimensões qualitativas do bem-estar ignoradas pela abordagem em termos de crescimento que apenas retém o aspecto quantitativo da evolução económica. Dito de outra maneira, supõe que as mudanças estruturais ligadas ao fenómeno do desenvolvimento se traduzem por um melhoramento não só do nível mas também das condições de vida. [...] Uma noção destas, de conteúdo normativo e ético evidente, visa criar as condições para uma dupla solidariedade: “horizontal” no que diz respeito dos mais desfavorecidos do momento e “vertical” entre as gerações.

Esse compromisso entre as gerações, por ele defendido, pode nascer de uma nova postura das pessoas em um desenvolvimento que não seja meramente econômico, ou seja, num processo de desenvolvimento com viés social. Essa nova respectiva, acredita-se, pode ser

concretizável numa sociedade que privilegie os direitos sociais como fundamento do processo desenvolvimentista. Preocupar-se com as gerações futuras é um ponto central num processo de desenvolvimento, como já foi apontado no relatório Bruntland (MARÉCHAL, 2000).

Lamentavelmente, a Economia contemporânea não tem preocupação com o ser humano, nem desta, muito menos das futuras gerações. Conforme Maréchal, a busca da realização da pessoa humana não é um objetivo claro nas ciências econômicas desde a Escola fisiocrática, a primeira grande escola econômica moderna. A Escola Clássica de Adam Smith, uma das principais teorias e a que reúne o maior número de adeptos em todo o mundo, também não vê o homem como o valor fundamental da Economia.

De tudo o que foi dito resta comprovado que o projeto hegemônico de desenvolvimento, defendido pelo neoliberalismo e pelo capitalismo centralizador das economias mundiais, está longe de servir à raça humana, sendo fundamentado exclusivamente em razões econômicas, matemáticas, o que leva a descartar a pessoa humana e as necessidades sociais e políticas dos cidadãos. Não serve, assim, à humanidade, o que remete a sociedade a uma necessidade de discutir e concretizar outras formas de desenvolvimento – que não tenham o econômico como viés único e central – mas que, ao contrário, percebam a necessidade de políticas de desenvolvimento que priorizem prioridades econômicas – que podem ser medidas por cálculos – mas também viabilizem avanços sociais, possibilitando a emancipação do cidadão, via investimentos nas áreas sociais como saúde, educação, trabalho, cultura e outras que são definidas como direitos sociais no texto atual da Constituição da República Federativa do Brasil.

### ***3.2. O “Desenvolvimento” como um direito humano***

De início, é necessário lembrar que já no preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 as expressões “direitos sociais” e “desenvolvimento” exurgem como um eixo fundamental do Estado Democrático brasileiro. Segundo este preâmbulo, o Estado Democrático se destina a

assegurar *o exercício dos direitos sociais* e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, *o desenvolvimento*, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias [...] (BRASIL – CONSTITUIÇÃO, 2004). [grifo nosso].

Segundo Lima Jr. (2001, p. 8), quando o Constituinte inseriu no art. 4º, II da Constituição Federal a prevalência dos direitos humanos, “como princípio fundamental a reger o estado brasileiro nas relações internacionais”, transforma a Constituição de 1988 como a que melhor acolhida reservou aos direitos humanos em toda a história constitucional do Brasil, e “ao proceder desta forma, o constituinte brasileiro adotou o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, através do qual o valor da liberdade se conjuga ao valor da igualdade, não havendo como divorciar os direitos de liberdade dos direitos de igualdade”.

A compreensão da importância dos direitos humanos e de que os direitos sociais (e o desenvolvimento) fazem parte do próprio contexto dos direitos humanos, de acordo com o autor (2001), advém de inspiração em instrumentos internacionais, definidos no âmbito das Nações Unidas, como o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Especificamente sobre o direito ao desenvolvimento, o primeiro e principal texto internacional a focar o tema foi a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, emitido pela Organização das Nações Unidas, em 1986. Conforme Lima Jr. (2001, p. 39), neste documento a ONU

pretendeu, ao mesmo tempo, reconhecer que as “violações maciças e flagrantes dos direitos humanos” são resultado do “colonialismo, neocolonialismo, *apartheid*, de todas as formas de racismo e discriminação racial, dominação estrangeira e ocupação, agressão e ameaças contra a soberania nacional, à unidade nacional e à integridade territorial e de ameaças de guerra” e criar um instrumento que viesse a contribuir para o “estabelecimento de circunstâncias propícias para o desenvolvimento de grande parte da humanidade”.

Outro aspecto importante exaltado pelo documento da ONU é o reconhecimento de que é “responsabilidade primária dos Estados” criar as condições favoráveis ao desenvolvimento dos povos e dos indivíduos, tendo estes Estados, ainda, “o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos” (2001, p. 40).

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento qualifica o direito ao desenvolvimento como um “direito humano inalienável”, destacando, ainda mais, a necessidade de igualdade de oportunidades das pessoas no processo de desenvolvimento:

Os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento e devem assegurar, *inter alia*, igualdade de oportunidade para todos, no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda. E mais: “Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais.” (2001, p. 41).

Salienta Bedin (2003, p. 139) que o direito ao desenvolvimento adquiriu um novo formato com a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, sendo transformado “em direito ao desenvolvimento sustentável, que deve ser materializado por meio de ações humanas direcionadas à construção de uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”. Nesse sentido, não basta – segundo esta Declaração – desenvolver, mas é essencial desenvolver de forma sustentável, preservando o ambiente a fim de garantir um planeta habitável para as gerações atuais e para as futuras gerações.

Depois da agregação do conceito “sustentável” ao conceito “desenvolvimento”, o termo passa à categoria de direito universal. De acordo com Bedin, a definição exata de que o direito ao desenvolvimento é uma categoria de direito universal é percebida claramente a partir da Declaração e Plano de Ação de Viena, de 1993, aprovada com o voto favorável de mais de 170 países. É nesse texto que explicitamente se concebe o direito ao desenvolvimento como um direito universal. Destaca o autor (2003, p. 139) que “assim, o direito ao desenvolvimento adquire o *status* de um direito universal e, em consequência, auxilia no

fortalecimento dos vínculos de interdependência existentes na sociedade internacional da atualidade” e, mais ainda, conforme enfatiza (2003, p. 140),

o seu reconhecimento pode impulsionar a configuração de uma nova ordem internacional, mais justa e mais solidária. Por esse motivo, o direito ao desenvolvimento torna-se fundamental para todos os povos do terceiro mundo e para todos aqueles que acreditam na possibilidade da construção de um mundo melhor. Por fim, destaca-se que a sua afirmação pode auxiliar na configuração de um cenário internacional mais estável, alicerçado num processo de desenvolvimento mais homogêneo do planeta, com divisão mais equitativa dos benefícios produzidos pela humanidade e com relações mais amistosas entre as nações.

A partir deste texto, portanto, não há mais dúvida de que o direito ao desenvolvimento tem natureza universal, podendo ser incluído como um direito humano, bem como um direito fundamental ao futuro da humanidade, especialmente um direito que deve ser buscado para os países do terceiro mundo e em desenvolvimento, que estão distantes dos recursos disponíveis nos países já desenvolvidos e ricos. Daí a necessidade de um desenvolvimento homogêneo e equitativo, com ênfase no humano e no social, temática a ser tratada no tópico a seguir.

### ***3.3 A busca do desenvolvimento com viés social***

O desenvolvimento com viés exclusivamente econômico está causando danos imensuráveis em todo o mundo, com maior ênfase nos países subdesenvolvidos. Assim, cabe ao cidadão pressionar os governos, a classe política e econômica para que sejam adotadas ações públicas capazes de estabelecer um projeto de desenvolvimento que dignifique a pessoa humana e que não privilegie somente o econômico.

Para Lima Jr. (2001, p. 45), o respeito aos direitos humanos civis, econômicos, sociais e culturais é fundamental para o desenvolvimento dos países pobres e em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Para ele, “esse processo de aquisição de direitos representa um motor ao desenvolvimento”.

Falk (1999, p. 274) acredita que a globalização já está provocando um maior interesse da humanidade por políticas sociais e econômicas novas, vinculando essas necessidades ao conceito de direitos humanos:

O cidadão tem o direito, entre várias outras coisas, de esperar que o governo e os líderes políticos cumpram a lei, incluindo as obrigações internacionais relativas à organização da sociedade nacional. E, de facto, a globalização está já a gerar um interesse sem precedentes pela implementação dos direitos económicos e sociais a nível interno como parte do pacote dos direitos humanos. Trata-se de uma nova tendência no âmbito do activismo dos direitos humanos nas sociedades ocidentais, que no passado tendiam a limitar a sua preocupação operacional relativa aos direitos humanos ao domínio demarcado pelos direitos civis e políticos.

É fundamental abordar nesse momento – mesmo que brevemente, já que não é tema central desta dissertação – a ideia de direitos humanos. Corrêa (2002, p. 222) identifica os direitos humanos como “uma construção/representação simbólica concreta (concreta no sentido de aparecerem historicamente embutidos nas diversas Declarações constitucionais) e idealizada (no sentido de não serem necessariamente aplicados na prática) do espaço público-estatal.”

Com essa concepção, o autor (2002, p. 224) adverte para a dupla função do discurso dos direitos humanos numa sociedade de classes: a) por um lado, legitima ideologicamente o sistema capitalista mediante uma roupagem humanista constitucionalmente assumida sem, no entanto, quebrar a lógica perversa do lucro pela mais-valia; e b) a forma jurídica também consagra na Constituição um marco positivo, uma referência de sentido para os trabalhadores lutarem dentro da legalidade pela efetivação de tais direitos formalmente garantidos.

Para ele, o grande desafio é de que “a reconstrução do espaço público-estatal fora da lógica do lucro e da mais-valia” depende da conscientização e da organização articuladas dos excluídos, oprimidos e discriminados de qualquer espécie, que são sujeitos políticos fundamentais nesse processo em busca de um novo “horizonte de sentido”, e nesse espaço é que se podem construir os direitos humanos.

Outro desafio é fazer inserir nessa reconstrução aqueles que têm mobilidade suficiente para escapar das discussões, tanto para participarem do diálogo, como também para serem responsabilizados por suas ações na coletividade. Como analisa Bauman (1999, p. 20), “com o tempo de comunicação implodindo e encolhendo para a insignificância do instante, o espaço e os delimitadores de espaço deixam de importar, pelo menos para aqueles cujas ações podem se mover na velocidade da mensagem eletrônica.” E essas pessoas acabam esvaziando os espaços-públicos, confinando-se no isolamento:

as elites “escolheram” o isolamento e pagam por ele prodigamente e de “boa vontade”. O resto da população “se vê” afastado e forçado a pagar o pesado preço cultural, psicológico e político do seu novo isolamento. [...] As fortificações construídas pela elite e a autodefesa através da agressão praticada por aqueles deixados de fora das muralhas têm um efeito mutuamente reforçante previsto com clareza pela teoria das “cadeias cismogênicas” de Gregory Baleston. De acordo com esse modelo teórico, é provável que surja um cisma e que se aprofunde irremediavelmente [...] (1999, p. 29-30).

Inegavelmente, segundo Bauman (1999, p. 33), “um território despojado de espaço-público dá pouca chance para que as normas sejam debatidas, para que os valores sejam confrontados e negociados”. Os espaços públicos são fundamentais para o fortalecimento da cidadania, sendo um direito das pessoas num processo de desenvolvimento:

Os espaços públicos – ágoras e fóruns nas suas várias manifestações, lugares onde se estabelecem agendas, onde assuntos privados se tornam públicos, onde opiniões são formadas, testadas e confirmadas, onde se passam julgamentos e vereditos – tais espaços seguiram as elites, soltando-se de suas âncoras locais; são os primeiros a se desterritorializar e mudar para bem além do alcance da capacidade comunicativa meramente de *wetware* de qualquer localidade e seus habitantes (1999, p. 33).

Constata Bauman (1999, p. 97) que os cidadãos do chamado Primeiro Mundo “vivem no *tempo*; o espaço não importa para eles, pois transpõem instantaneamente qualquer distância”, ao contrário dos habitantes do Segundo Mundo, que “vivem no *espaço*, um espaço pesado, resistente, intocável, que amarra o tempo e o mantém fora do controle deles. O tempo

deles é vazio: nele *nada acontece*.” Essa liberação do espaço traz conseqüências abomináveis, como a desnecessidade de o capital utilizar mão-de-obra itinerante, e mais, “sua mais avançada e emancipada vanguarda ‘higt-tech’ sequer precisa de mão-de-obra ‘alguma’, móvel ou fixa” (1999, p. 102), podendo transferir-se como turista de uma para outra parte do mundo, instantaneamente, auferindo lucros reais num virtual especulativo.

Como alcançar a plenitude da dignidade da pessoa humana num quadro desses? Este é o grande desafio das sociedades contemporâneas. Na Declaração Universal dos Direitos Humanos, Herkenhoff (2002) destaca como valores ético-jurídicos fundamentais a paz e a solidariedade universal, a igualdade e a fraternidade, a liberdade, a dignidade da pessoa humana, a proteção legal dos direitos, a justiça, a democracia e a dignificação do trabalho.

É nesse sentido que os direitos sociais ganham importância redobrada e contemplam a dignidade da pessoa humana, oferecendo um marco regulatório importante para o atendimento das prioridades sociais, via prestações positivas estatais, já que a liberdade – a toda a evidência – não é suficiente para atender a essas necessidades humanas, podendo, ao contrário, escravizar as pessoas.

É inegável que viver com dignidade pressupõe a necessidade de concretização dos direitos fundamentais, especialmente os sociais, como o direito à saúde, à educação, ao trabalho, à assistência social, o amparo na velhice, à seguridade ampla, etc. Os direitos a serem assegurados às pessoas não podem ser confundidos com o conceito de direitos sociais em chave liberal, que os considera “como uma espécie de seguro que cada agente toma para precaver-se da possibilidade de encontrar-se descoberto e necessitado” (ATRIA, 2005, p. 23). Isso que dizer que na concepção liberal o que ofende é a pobreza e não a idéia de desigualdade.

Para Sen (2000, p. 57), o amparo a que se refere Atria, significa garantir uma liberdade instrumental fundamental que é a segurança protetora:

*a segurança protetora é necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte. A esfera da segurança protetora inclui disposições institucionais fixas, como*

benefícios aos desempregados e suplementos de renda regulamentares para os indigentes, bem como medidas *ad hoc*, como distribuição de alimentos em crises de fome coletiva ou empregos públicos de emergência para gerar renda para os necessitados.

Especificamente a respeito da educação, há exemplos históricos de países que apostaram em investimentos pesados em políticas públicas<sup>17</sup> destinadas à alfabetização das suas crianças e de seus adultos e obtiveram excelentes resultados, sendo hoje nações ricas, como no Ocidente, no Japão e no restante da Ásia. Esses países basearam-se em projetos de baixo custo da educação pública combinados com benefícios públicos compartilhados (SEN, 2000). Esclarece o autor (2000, p. 154) que “as pessoas que recebem educação obviamente se beneficiam com isso, mas, adicionalmente, uma expansão geral da educação e alfabetização em uma região pode favorecer a mudança social (até mesmo a redução da fecundidade e da mortalidade).”

Com certeza, conforme Lima Jr. (2001, p. 132), “a intenção de políticas públicas é, claramente, a de compensar, seja pela ação do estado, seja pela ação da sociedade, as desigualdades advindas do acesso diferenciado a recursos econômicos ou de processos culturais que desconsideraram especificidades de setores tidos como minoritários.”

Outro desafio que se coloca para a sociedade – além de lutar pelos direitos sociais - é que as pessoas se preocupem com a sorte das demais, importando-se uns com os outros, numa visão solidária. Essa concepção permitiria substituir na sociedade contemporânea a idéia única e exclusiva de que “os indivíduos se concebem a si mesmos *primariamente* como portadores de direitos” (ATRIA, 2005, p. 42), que concorrem no mercado, indivíduos para os quais os outros são ameaças, ameaças contra as quais devem defender-se. Segundo este autor, em um contexto no qual a reflexão e a discussão política concebe os cidadãos *primariamente* como portadores de direitos individuais e não coletivos (como é o fundamento dos direitos

---

<sup>17</sup> A idéia de políticas públicas aqui defendida equipara-se ao entendimento de Lima Jr. (2001, p. 132), para quem o elemento público não tem a intenção de estabelecer uma distinção absoluta em relação ao privado: “O sentido de ‘público’, nos nossos dias, está relacionado a uma compreensão de vida em sociedade, ao bem comum, independentemente de serem o Estado ou outros organismos sociais os agentes envolvidos na consecução do bem social. O desenvolvimento de políticas públicas sociais não está restrito, portanto, ao Estado – embora seja este (e assim deva continuar sendo) seu principal executor. Mas também as organizações não governamentais e as empresas são capazes de desenvolvê-las, e, em muitos casos, com resultados até mais satisfatórios”.

sociais), aqueles que crêem que é possível outra forma de comunidade estão como o leão de que falava Wittgenstein<sup>18</sup>: “se pudesse falar; não entenderíamos.”

Neste aspecto, um desafio apontado por Sen (2000, p. 151) é promover uma abordagem múltipla sobre o problema, sendo necessário “equilibrar o papel do governo – e de outras instituições políticas e sociais – com o funcionamento dos mercados.” Trata-se, de acordo com o autor (2000, p. 151-152) de uma visão holística para uma estrutura de desenvolvimento ampla, sendo que

esse tipo de estrutura envolve rejeitar uma visão compartimentada do processo de desenvolvimento (por exemplo, optar pela “liberalização” ou por algum processo único que leve diretamente a uma meta traçada). A busca de uma solução única e multiuso (como por exemplo “abrir os mercados” ou “ajustar os preços”) influenciou acentuadamente o pensamento dos economistas no passado, destacando-se os do próprio Banco Mundial. Em vez dessa espécie de solução, é preciso haver uma abordagem integrada e multifacetada, visando a um progresso simultâneo em diferentes frentes, incluindo diferentes instituições que se reforçam mutuamente.

De fato, é fundamental que o desenvolvimento de oportunidades sociais seja compatibilizado com a tendência ao uso extensivo dos mercados, combinando essas duas necessidades, posto que não é saudável para a humanidade um mercado que não atenda a outros tipos de liberdades, como direitos democráticos, benefício a uma saúde de qualidade e universal, educação, proteção na infância e na velhice, garantias de segurança, oportunidades de cooperação e não somente a concorrência desleal dos dias atuais.

Uma verdade incontestável é a de que os mercados não podem ser eliminados. O mercado é um sistema (mecanismo) básico, histórico, pelo qual as pessoas podem interagir e se dedicar a atividades mutuamente vantajosas, produzindo trocas, interações, riquezas e uma série de outras importantes recompensas; todavia, há que se ter cuidados com a forma de encarar e administrar esse mecanismo poderosíssimo, sob pena de graves conseqüências sociais e econômicas.

---

<sup>18</sup> L. Wittgenstein, *Investigações Filosóficas* (1953): “Se um leão pudesse falar, não o entenderíamos.” (ATRIA, 2005, p. 9).

Sen não fecha os olhos para os problemas que o mercado causa, como privações às pessoas; porém, embora não desconheça que às vezes o mercado pode ser contraproducente, argumenta que é possível e necessário em muitos casos regulamentar a ação dos mercados, a fim de não negar às pessoas as oportunidades econômicas e as conseqüências favoráveis desse sistema.

Em sua visão (2000, p. 145), os problemas do mercado não refletem em sua existência em si, mas, sobretudo, em outros fatores como o despreparo do uso de suas transações, “o ocultamento não coibido de informações ou o uso não regulamentado de atividades que permitem aos poderosos tirar proveito de sua vantagem assimétrica.” Some-se a isso o fato de que “um grupo de ‘industriais’ organizado e politicamente influente pode assegurar-se de que os seus lucros estejam bem protegidos” Ainda segundo o mesmo autor (2000, p. 169),

deve-se lidar com esses problemas não suprimindo os mercados, mas permitindo-lhes funcionar melhor, com maior equidade e suplementação adequada. As realizações globais do mercado dependem intensamente das disposições políticas e sociais. O mecanismo de mercado obteve grande êxito em condições nas quais as oportunidades por ele oferecidas puderam ser razoavelmente compartilhadas. Para compartilhar isso, a provisão de educação básica, a presença de assistência médica elementar, a disponibilidade de recursos (como a terra) que podem ser cruciais para algumas atividades econômicas (como a agricultura) pedem políticas públicas apropriadas (envolvendo educação, serviços de saúde, reforma agrária etc.).

Assim, insiste o autor, o mercado não pode ser qualificado como o grande algoz da humanidade<sup>19</sup>, na medida em que produz importantes contribuições, como a prosperidade, a opulência ou a utilidade nos seus serviços, porém, isso por si só não é suficiente para se traduzir em benefícios à sociedade: “Ser *genericamente contra* os mercados seria quase tão estapafúrdio quanto ser genericamente contra a conversa entre as pessoas” (2000, p. 21). O problema está em outra esfera:

---

<sup>19</sup> De acordo com Amartya Sen (2000, p. 135), “quem quer que aponte os defeitos do mecanismo de mercado parece ser, no espírito atual, estranhamente antiquado e contrário à cultura contemporânea (como tocar um disco de 78 rotações com música dos anos 20).”

o problema pode ser particularmente grande no contexto da desigualdade de liberdades substantivas, quando existe um acoplamento das desvantagens (como por exemplo a dificuldade de uma pessoa incapacitada ou sem preparo profissional para *auferir* uma renda sendo reforçada pela sua dificuldade para fazer *uso* da renda para a capacidade de viver bem). Os abrangentes poderes do mecanismo de mercado têm de ser suplementados com a criação de oportunidades sociais básicas para a equidade e a justiça social. (2000, p. 170). [grifo do autor].

É inexorável reconhecer que o mercado não pode tudo. Há serviços que não se compram no mercado, nem tudo está à venda ou nem tudo se pode comprar, como adverte o ganhador do Prêmio Nobel (2000, p. 153): “Posso estar disposto a pagar por minha parte em um programa social de erradicação da malária, mas não posso comprar minha parte da proteção na forma de um ‘bem privado’ (como uma maçã ou uma camisa).” Neste exemplo, está-se diante de algo que afeta a comunidade e, portanto, o mercado não tem respostas para o problema. Evidentemente, ter um ambiente livre de doenças infecto-contagiosas é algo que se obtém coletivamente e não individualmente, por isso, dinheiro nenhum garante este benefício, mas políticas públicas e dirigidas à coletividade podem assegurá-lo.

Todavia, como a comunidade ainda não se percebeu solidária, faz-se necessário não só catalogar os direitos sociais nas constituições, mas garantir a sua justiciabilidade e a possibilidade de serem reclamados pela sociedade. Nesse aspecto, Dias (2004, p. 96) sustenta a existência de direitos sociais básicos, justificando essa necessidade em razão dos seguintes fundamentos:

1. Todos os integrantes da sociedade moral possuem direitos.
2. O exercício de tais direitos supõe uma vida saudável e ativa.
3. A garantia de condições mínimas de subsistência é uma condição mínima para uma vida saudável e ativa.
4. A garantia de condições mínimas de subsistência é, portanto, desde sempre já pressuposta, quando os integrantes da sociedade moral se outorgam direitos. A atribuição de direitos sociais básicos é, assim, um princípio fundamental da sociedade moral.

Segundo a autora (2004, p. 97), o reconhecimento dos direitos básicos não é um favor do Estado ou de alguns indivíduos; antes disso, configura-se como uma obrigação “de todo indivíduo que se compreenda como integrante da comunidade moral e de todo Estado que

erga pretensões morais.” Descrevendo as obrigações morais em três níveis, conforme construção teórica de H. Shue, Dias resume-as em: “1. Dever de evitar privação, 2. Dever de proteger contra privação, e 3. Dever de ajudar quem está em estado de privação.”

A lógica capitalista, contudo, tende a dividir a sociedade, menosprezando a idéia de solidariedade, conforme analisa Weber (1974, p. 33):

O homem é dominado pela produção de dinheiro, pela aquisição encarada como finalidade última da sua vida. A aquisição econômica não mais está subordinada ao homem como meio de satisfazer suas necessidades materiais. Esta inversão do que poderíamos chamar de relação natural, tão irracional de um ponto de vista ingênuo, é evidentemente um princípio orientador do capitalismo, tão seguramente quando ela é estranha a todos os povos fora da influência capitalista.

Naturalmente, a ganância do homem pelo dinheiro afastou-o da ética moral que o submeteria a agir em favor da sociedade e no amparo dos menos favorecidos economicamente. O Estado, como não poderia deixar de ser, sendo gerido e administrado por indivíduos, também comete o mesmo equívoco ao se tornar presa fácil do capitalismo. E essa irracionalidade de dupla face é uma das causas das mazelas sociais imensas e dos abismos entre ricos e pobres. O rico está ficando cada vez mais rico, enquanto o pobre está ficando cada vez mais pobre, sem a solidariedade do Estado e do próprio indivíduo, o próximo, utilizando uma linguagem bíblica.

Importa, ainda, salientar que sem os direitos básicos mínimos, o ser humano carece de autonomia, deixando de agir livremente e de forma independente. Acrescenta Dias (2004, p. 92-93) que

[...] a autonomia de um indivíduo consiste na sua independência face ao arbítrio dos demais e na sua possibilidade de se autodeterminar. Deste modo o respeito à autonomia de cada qual requer um sistema, no qual cada indivíduo possa determinar suas próprias ações. Para que todos possam usufruir desta liberdade, a sociedade precisa garantir que todos possam ter acesso a uma formação profissional e ao trabalho. A satisfação de direitos sociais aparece, assim, como uma garantia da autonomia do indivíduo.

Carvalho (2005, p. 10) não tem dúvida de que “os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A idéia central em que se baseiam é a da justiça social.”

Enfatizando a importância dos direitos sociais e econômicos, vinculada ao direito ao desenvolvimento, Falk (1999, p. 190) defende que um apoio mais efetivo em relação a estes direitos, no âmbito internacional, é capaz, inclusive, de “ultrapassar a resistência não ocidental às solicitações de diálogo intercivilizacional.” Para ele os direitos sociais e econômicos são tão importantes quanto os direitos cívicos e políticos. Afirmo (1999, p. 191), ainda, que, “em determinado aspecto, esta nova política possível tentará preservar o caráter de Nação-Estado de perspectiva governamental, como reacção aos esforços, por parte do sector comercial e financeiro, para reconstituírem a identidade relativamente à oportunidade de mercado.”

Não menos importante é a compreensão de Arrighi (1998, p. 256), em *A ilusão do Desenvolvimento*, no que se refere à distinção entre industrialização e desenvolvimento:

Houve muita industrialização (e ainda mais urbanização), com incalculáveis custos humanos e ecológicos para a maioria das pessoas envolvidas. Mas houve pouca “equiparação” com o padrão de riqueza estabelecido pelo Ocidente. A industrialização ou, mais geralmente, a modernização, não conseguiu cumprir suas promessas e esse fracasso está na raiz dos sérios problemas enfrentados atualmente pela maior parte dos países do Leste e do Sul. Esses sérios problemas não são locais nem conjunturais, mas sistêmicos e estruturais. São problemas do sistema mundial a que pertencem tanto o Ocidente/Norte quanto o Leste e o Sul.

Na avaliação de Sousa Santos, na correlação de forças entre o que chama de princípios do Estado, Mercado e Comunidade, existe um evidente desequilíbrio, em que o mercado predomina em detrimento do princípio do Estado e do princípio da Comunidade, causando uma regulação que não se preocupa com o pilar da emancipação do cidadão. O predomínio dessa concepção e a centralização do poder do mercado resultaram em conseqüências trágicas para a humanidade, conforme manifesta o autor (2005, p. 56),

a promessa da dominação da natureza, e do seu uso para o benefício comum da humanidade, conduziu a uma exploração excessiva e despreocupada dos recursos naturais, à catástrofe ecológica, à ameaça nuclear, à destruição da camada de ozono, e à emergência da biotecnologia, da engenharia genética e da conseqüente conversão do corpo humano em mercadoria última.

No *Direito das Gentes*, de Emer Vattel (2004), obra já abordada no segundo capítulo quando se tratou da crise do Estado, o autor destacava a importância do Comércio Exterior, isso já no século XVIII, fazendo, porém, uma advertência sobre o bom uso deste comércio. Comentando a utilidade e as vantagens do comércio exterior, Vattel (2004, p. 63) afirmou que “é por seu comércio com os estrangeiros que uma Nação obtém as cousas que a natureza ou a arte não produzem em seu próprio país; *se este comércio for bem direcionado*, ele aumenta as riquezas da Nação, e pode ser para ela fonte de abundância e de riquezas.” [grifo nosso].

O desafio que o desenvolvimento coloca às sociedades é o de que é preciso lutar pelo desenvolvimento, sendo direito de todos o acesso às condições efetivas que garantam a emancipação das pessoas. No dizer de Sousa Santos (2005a, p. 23), “o desconforto, o inconformismo ou a indignação perante o que existe suscita impulso para teorizar a sua superação.” Nesse sentir, vale a pena lutar, mesmo que o desenvolvimento sob a ótica dos direitos sociais e o direito a estes possa parecer, ao primeiro olhar, uma utopia. Mas há nela a visão de um conteúdo pelo qual se permite lutar:

A utopia é, assim, o realismo desesperado de uma espera que se permite lutar pelo conteúdo da espera, não em geral mas no exacto lugar e tempo em que se encontra. A esperança não reside, pois, num princípio geral que providencia por um futuro geral. Reside antes na possibilidade de criar campos de experimentação social onde seja possível resistir localmente às evidências da inevitabilidade, promovendo com êxito alternativas que parecem utópicas em todos os tempos e lugares excepto naqueles em que ocorreram efectivamente. (SOUSA SANTOS, 2005a, p. 36).

O desenvolvimento proposto, a partir do viés dos direitos sociais, consiste, sobretudo, no dizer de Sen (2002, p. 10), “na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente.”

Não há dúvida, ainda, de que “a desigualdade tem um papel importante no desenvolvimento das fomes coletivas e outras crises graves” (2002, p. 217), sendo, portanto, indispensável ao desenvolvimento manejar instrumentos de políticas públicas eficazes na resolução do problema da desigualdade, referenciando os direitos sociais como caminho para essa emancipação humana.

Sen (2000, p. 71) não propõe exatamente um desenvolvimento com viés social apenas, porém, na sua defesa de um *desenvolvimento como liberdade*<sup>20</sup>, contempla plenamente a inescapável necessidade de fortalecimento dos direitos sociais. O autor (2000, p. 71) estrutura a “idéia básica de que a expansão da liberdade humana é tanto o principal fim como o principal meio do desenvolvimento” e o “objetivo do desenvolvimento relaciona-se à avaliação das liberdades reais desfrutadas pelas pessoas”. Sendo assim, pode-se dizer que

os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda. A perspectiva de que a liberdade é central em relação aos fins e aos meios do desenvolvimento merece toda a nossa atenção (2000, p. 71).

Neste sentido Kliksberg (2003, p. 32) assegura que “é preciso uma política social que potencialize o capital humano, base essencial de um desenvolvimento econômico sustentado.” E, lotado de razão, acrescenta o autor (2003, p. 32) que “a política social pode ser uma chave para a ação contra a desigualdade, provendo uma base mínima de bens e serviços indispensáveis e contribuindo, assim, para abrir as oportunidades e romper círculos perversos.” Mas, o que o desenvolvimento com viés social, focalizando a pessoa humana, pode fazer em benefício da humanidade? Sen (2000, p. 170) responde a esse questionamento:

---

<sup>20</sup> Sen (2000) contempla como categoriais de liberdades instrumentais: (1) liberdades políticas; (2) facilidades econômicas; (3) oportunidades sociais; (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora.

O que o desenvolvimento humano faz? A criação de oportunidades sociais contribui diretamente para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida. [...] A expansão dos serviços de saúde, educação, seguridade social etc. contribui diretamente para a qualidade da vida e seu florescimento. Há evidências até que de, mesmo com renda relativamente baixa, um país que garante serviços de saúde e educação a todos pode efetivamente obter resultados notáveis da duração e qualidade de vida de toda a população.

Exemplos não faltam, na História da humanidade, de projetos sociais que deram certo e que, além de beneficiar as pessoas – como fundamento central da arte da política –, também geraram desenvolvimento econômico, como relata Sen (2000, p. 170), a propósito do caso japonês:

a prioridade do desenvolvimento dos recursos humanos aplica-se particularmente à história *mais antiga* do desenvolvimento econômico japonês, começando na era Meiji em meados do século XIX. Essa prioridade não se intensificou à medida que o Japão foi se tornando mais rico e muito mais opulento. O desenvolvimento humano é sobretudo um aliado dos pobres, e não dos ricos e abastados.

Kliksberg (2003, p. 31) acredita na evidência de que “o investimento social gera capital humano e que o mesmo se transforma em produtividade, progresso tecnológico e é decisivo para a competitividade”, sendo, ao final, um “poderoso instrumento de desenvolvimento produtivo.”

No que respeita à tecnologia, é de se assinalar o pensamento de Maréchal (2000, p. 207), para quem “as tecnologias não trazem consigo um modo de organização social particular, mas podem, pelo contrário, abrir quer para um mundo que respeite os homens e a biosfera quer para um universo à mercê da lógica dos mercados.” Daí a importância da referência feita por Kliksberg (2003) de que o progresso tecnológico deve ser resultado do investimento social na pessoa humana.

Kliksberg discorda do senso comum liberal que tenta ignorar o capital humano quando está tratando de teorias de desenvolvimento. Na sua obra sobre as falácias e mitos do desenvolvimento social, enumera como principais falácias: 1ª) a negação ou a minimização da pobreza; 2ª) a falácia da paciência; 3ª) bastaria o crescimento econômico para se chegar ao

desenvolvimento; 4ª) a desigualdade é um fato da natureza e não um obstáculo para o desenvolvimento; 5ª) a desvalorização da política social; 6ª) a maniqueização do Estado; 7ª) a incredulidade sobre as possibilidades de contribuição por parte da sociedade civil; 8ª) a participação sim, mas não! (numa clara referência ao discurso em favor da participação, mas uma prática que diz não); 9ª) a esquiva ética; e 10ª) não há alternativa.

As falácias apresentadas derrubam os argumentos daqueles que desqualificam o desenvolvimento social. No que se refere à falácia da desvalorização da política social, o autor (2003, p. 30), considera que “atender o social não é uma concessão, é em numa democracia tratar de fazer com que os direitos fundamentais de seus membros sejam respeitados”, o que revela não apenas um caminho para o desenvolvimento, conforme defende em sua obra, mas também o enfrentamento de “uma questão de direitos humanos violados.” Avalia ainda (2003, p. 30) que “considerar a política social nestes termos: de uma categoria inferior, concessão à política, uso subotimizante de recursos, conforma uma falácia que está afetando seriamente a região” (referindo-se à América Latina).

Corrêa (2002, p. 86) também reconhece a existência dessa falácia que responsabiliza os próprios pobres pelos seus fracassos, afirmando que “há toda uma fórmula falaciosa a justificar tal processo de exclusão massiva. Primeiramente os grupos economicamente dominantes afirmam que são os próprios pobres os responsáveis por seu destino.”

Essa percepção dos ricos legitima suas ações voltadas a angariar recursos para superar a fome das pessoas, destinadas a doações, fornecimento de donativos assistenciais diversos e uma gama de procedimentos que, de um lado, mascaram as responsabilidades dos ricos nesse processo de exclusão e, de outro, acalmam os espíritos dessas pessoas, que vêem na fome seu maior problema.

Para Bauman (1999), no entanto, a realidade mostra que mais do que fome, milhões de pessoas sofrem do mal da miséria, o que significa que a estes seres humanos foram retiradas as condições de uma vida digna, tais como acesso a um posto de trabalho, atendimento de saúde, moradia, educação, lazer, cultura, informação e outros tantos meios necessários à realização da condição humana.

Optar por essa visão de desenvolvimento, que dá relevância aos direitos sociais, não apenas formalmente esculpido no texto constitucional, mas, além disso, efetivados na realidade concreta dos milhões de pessoas que vivem na absoluta miséria, é uma questão de sobrevivência do Estado. Acrescente-se ainda que, afastadas dos direitos sociais, estas pessoas também sofrem a perda da liberdade, como analisa Sen (2002, p. 137): “a perda de liberdade pela ausência de escolha de emprego e pela forma de trabalho tirânica pode ser, em si, uma privação fundamental.”

Conforme entendimento de Bedin, os direitos sociais, se respeitados efetivamente, colaboram para o desenvolvimento social e econômico do país. Assim sendo, salienta (2000, p. 31) que

[...] em vez de olhar os direitos trabalhistas existentes como nefastos para uma utilização *flexível* da mão-de-obra pelas empresas, para uma inserção externa mais positiva do país e para o combate ao desemprego, [...] é necessário considerá-los como uma alavanca importante para o desenvolvimento econômico e social com equidade, tão importante para a superação dos problemas de miséria e pobreza que impiedosamente penalizam grande parte da sociedade brasileira.<sup>21</sup>  
[grifo do autor].

Nesse contexto, Piovesan (1997, p. 197) enfatiza a obrigatoriedade de o Governo garantir os direitos sociais aos cidadãos:

a idéia de proteção a estes direitos envolve a crença de que o bem-estar individual resulta, em parte, de condições econômicas, sociais e culturais, nas quais todos nós vivemos, bem como envolve a visão de que o Governo tem a obrigação de garantir adequadamente tais condições para todos os indivíduos.

Como alcançar um projeto de desenvolvimento com viés nos direitos sociais, preocupado diretamente com a emancipação humana, talvez seja o grande dilema e o

---

<sup>21</sup> Essa fala de Bedin retratava a sua indignação com as reformas propostas sob a égide do governo de FHC, quando este encaminhava ao Congresso Nacional projeto de lei de reforma da CLT, com a introdução de um novo artigo possibilitando a supressão de direitos trabalhistas através da plena autonomia de vontade das partes, nas negociações coletivas, revela outro viés dos direitos sociais, o de ser uma alavanca para o desenvolvimento econômico e social.

obstáculo a ser ultrapassado, mas a dificuldade de se chegar a esse projeto não pode ser um empecilho a sua busca.

### ***3.4 A necessidade de efetivação dos direitos sociais como condição de desenvolvimento brasileiro e os entraves nesse processo***

A satisfação e a efetivação dos direitos sociais como condição essencial ao desenvolvimento esbarra muitas vezes em problemas de ordem econômica e também nos obstáculos que impedem a sua adequada justiciabilidade. Essa não-efetivação dos direitos sociais se contrapõe ao conteúdo material das Constituições formuladas em um Estado Social de Direito, como afirma Moraes (2000, p. 191), para quem os direitos sociais se caracterizam

[...] como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida dos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, que configura um dos fundamentos de nosso Estado Democrático, conforme preleciona o art. 1º, IV.

Sendo os direitos sociais considerados como direitos fundamentais – como já defendido no capítulo inicial deste trabalho – e elevados à condição de princípio fundamental da República, revela-se pertinente a análise de Horta (1995), no sentido de que os valores sociais devem servir à interpretação da Constituição, para extrair dessa disposição formal a impregnação valorativa dos princípios fundamentais, sempre que eles forem confrontados com atos do legislador, do administrador e do julgador, não podendo, em hipótese alguma, desprezá-los nessas operações interpretativas.

Bonavides (2004, p. 20) está convencido de que o Direito Constitucional, com base na teoria material da Constituição, do pós-positivismo, tem como fundamento o fato de que a lei suprema deve girar ao redor dos direitos fundamentais, “num grau em que é mais importante garantir direitos do que simplesmente enunciá-los mediante textos formais.”

Como Estado Social, a julgar pelos fundamentos da Constituição brasileira vigente e segundo entendimento de Bonavides, que assim considera o marco regulatório constitucional brasileiro, é dever do Estado e da Sociedade brasileira assegurar a todos os brasileiros a efetivação dos direitos sociais enunciados na Constituição, sendo esses direitos um caminho para a construção do desenvolvimento social e econômico.

Mister se faz reconhecer que a aplicação de recursos em políticas sociais – leia-se efetivação dos direitos sociais – não caracteriza “gasto social”, mas sim investimento. Kliksberg (2003, p. 31) critica tanto a falácia que desvaloriza as políticas sociais quanto o “gasto social”:

assim como existiam aqueles que não queriam ouvir falar da palavra pobreza, na falácia que desvaloriza a política social, chegou-se a que toda a discussão a respeito seja feita em termos de “gasto social”. Na realidade, não há tal gasto. Bem gerenciados, os recursos para o social constituem, na grande maioria dos casos, investimento de alto retorno.

O autor (2003, p. 99) faz uma reflexão sobre investimentos possíveis em setores sociais e o quanto esses projetos podem resultar na emancipação do ser humano e no desenvolvimento da nação como um todo:

destinar recursos de forma conseqüente no tempo ao desenvolvimento da educação de uma população, elevar os anos de escolaridade e a qualidade dos conteúdos, melhorar os índices de saúde pública, aumentar a cobertura de água potável e serviços de saneamento, é estar potencializando o recurso mais valioso com que conta qualquer economia no século XXI, a qualidade da população. [...] Assim se determina que um dos investimentos mais rentáveis do planeta é aquele direcionado à educação de meninas pobres, porque redundará em reduzir a gravidez adolescente, aumentar suas capacidades para as etapas pré-natal e parto, e suas possibilidades de administração dos recursos nutricionais escassos. Tudo isso reduzirá muito as taxas de mortalidade materna e infantil.

De outra parte, as teorias filosóficas do Direito também têm um papel importante na formulação de justificativas capazes de permitir que o Poder Judiciário seja efetivo enquanto

Poder que tutela os direitos dos indivíduos, especialmente os direitos da coletividade, que devem estar voltados ao atendimento do bem comum da comunidade. Neste sentido, cabe ao Poder Judiciário uma parcela da responsabilidade de implementação dos direitos sociais, como defende Arango (2005, p. 92):

o fato de existirem várias obrigações e fatores relevantes envolvidos na satisfação dos direitos sociais não impede sua implementação pelo Poder Judiciário. Essas características dos direitos fundamentais sociais requerem a aplicação de princípios, tais como os da subsidiariedade e da solidariedade, que não são levados em conta pela maioria dos teóricos do direito nem por filósofos políticos que defendem teorias *Standard* dos direitos.

Para este autor os princípios da solidariedade e da subsidiariedade permitem atribuir para certas pessoas deveres gerais que garantem a efetivação dos direitos sociais, levando em consideração diferentes situações, sem que haja a obrigatoriedade de deveres especiais fixados em lei. Isso porque a justiciabilidade do Direito prescinde desses deveres especiais rigidamente definidos em lei. Contudo, adverte Arango, os princípios de atribuição de deveres ainda requerem desenvolvimento filosófico, a fim de garantir que os direitos humanos tenham uma efetiva aplicação no mundo prático e não fiquem apenas no plano ideal.

Isso tudo leva a crer que os direitos sociais ou gozam de exigibilidade judicial e podem ser efetivados ou não servem para nada. Ou se garante a exigibilidade destes direitos, por meio de políticas públicas governamentais e pela justiciabilidade, ou as declarações de direitos, as Constituições e todos os textos que asseguram direitos sociais à sociedade serão descartados, segundo Atria (2005, p. 25-26), como mera

retórica política, linguagem metafórica ou sentido figurativo, meras declarações de princípios, obrigações programáticas que a nada obrigam, *a menos que* os direitos declarados impliquem no mínimo de exigência de conceder ao seu titular um direito subjetivo dotado de todas as características próprias dos direitos subjetivos, especialmente *exigibilidade*. [grifo do autor].

Atria (2005) verifica que a necessidade de garantir exigibilidade aos direitos sociais tem provocado o deslocamento do debate sobre a efetivação do catálogo de direitos sociais (educação, saúde, seguridade, trabalho, etc.) das ruas para os parlamentos e tribunais.

No que diz respeito à educação, Arango (2005) aponta os paradoxos entre os textos legais que garantem direitos sociais e a falta de efetividade prática dessas garantias. Cita o caso da Colômbia, onde milhares de crianças pedem esmolas nas ruas das principais cidades, estando fora da sala de aula e privadas de comida, abrigo, saúde e educação, embora a Constituição assegure ensino gratuito e obrigatório em instituições públicas. Mas o que se vê é que esse direito ficou na promessa, virou um texto numa folha de papel, sem exigibilidade e sem efetividade.

Explica o autor (2005, p. 93) que a não-efetivação do direito social à educação se reflete em outros problemas, como a falta de condições das famílias das crianças sem escola e isso tudo cria um círculo vicioso que afasta as pessoas da cidadania:

não há vagas suficientes nas escolas, nem capital para cobrir custos adicionais que tornariam possível o acesso de todas essas crianças no ensino público; além disso, em muitos casos, os pais dessas crianças vivem em condições de miséria e precisam do dinheiro por elas obtido nas ruas para o sustento familiar, o que conseqüentemente também as priva do acesso à educação. Isso é, em outras palavras, um círculo vicioso: crianças de famílias de baixa renda são condenadas a passar toda a vida na pobreza, pois são privadas da educação formal; como resultado, têm poucas chances de encontrar um emprego que as liberte dessa situação.

No caso da Colômbia, para citar um exemplo – o que não difere muito da realidade das cidades de médio e grande porte no Brasil –, o que se evidencia é que a falta de efetivação de um direito social acaba provocando efeitos em outro e assim sucessivamente. Ou seja, falta escola para as crianças, e os pais, de outra parte, precisam do dinheiro auferido pelas crianças nas esmolas no centro da cidade, porque faltam emprego e condições de subsistência mínima.

A intervenção social estatal – por meio de políticas públicas e de custeio mesmo das ações sociais – é algo essencial para garantir equidade no enfrentamento dos obstáculos causados pelas graves privações e pobreza registrados nas nações, sendo fundamentais os sistemas de seguridade social, com programas que visam incluir as pessoas, tais como

provisão social de serviços de saúde, auxílio governamental aos desempregados, indigentes, doentes sem amparo das suas famílias, velhos, deficientes e outros.

É evidente que o aspecto das condições econômicas do país não podem ser desconsiderados no momento em que se exige do Estado a efetivação dos direitos, afinal, os direitos têm custos. Sobre o fluxo orçamentário dos direitos, Galdino (2002, p. 188), tratando de uma abordagem dos autores Holmes e Sunstein, afirma que,

na medida em que o Estado é indispensável ao reconhecimento e efetivação dos direitos, e considerando que o Estado somente funciona em razão das contingências de recursos econômico-financeiros captadas junto aos indivíduos singularmente considerados, chega-se à conclusão de que os direitos só existem onde há fluxo orçamentário que o permita.

O fato de os direitos terem custos, especialmente aqueles que mais demandam prestações positivas do Estado, não pode servir de justificativa para a redução do comprometimento com esses direitos. Não é esse o sentido da convicção de que os direitos têm custos. De acordo com Galdino (2002, p. 189),

na verdade, não se deve falar em diminuição de direitos ou de suas garantias, mas sim em redimensionamento da extensão da proteção devotada aos direitos, tendo como parâmetro as condições econômicas de cada sociedade. A aferição dos custos permite trazer maior qualidade às escolhas públicas em relação aos direitos. Ou seja, permite escolher melhor onde gastar os insuficientes recursos públicos.

A necessidade de arrecadar recursos e manter um equilíbrio orçamentário capaz de atender plenamente às demandas sociais e eficazes na concretização fática dos direitos fundamentais-sociais implica, naturalmente, escolhas a serem feitas pelo Estado e também redonda numa obrigação de recolher de forma responsável os recursos daqueles que têm a incumbência de custear o Estado, incluindo a possibilidade de criar imposto sobre a grande fortuna, imposto de renda progressivo, tributação sobre a propriedade privada em escalas capazes de retribuir a inacessibilidade destes patrimônios para a grande parte da população. As escolhas devem ser em favor dos menos favorecidos.

Amartya Sen (2000, p. 172) aborda a problemática da falta de recursos para investimentos fazendo uma advertência séria acerca da opção que muitas vezes os países adotam, alocando recursos para prioridades que não glorificam a humanidade, mas ao contrário, querem destruí-la, como o patrocínio das guerras por meio dos programas armamentistas:

o que realmente deveria ser ameaçado pelo comedimento financeiro é, com efeito, o uso de recursos públicos para finalidades nas quais os benefícios sociais não são nada claros, como, por exemplo, os vultosos gastos com o poderio bélico em inúmeros países pobres nos dias de hoje (gastos que com frequência são muitas vezes maiores do que o dispêndio público em educação básica ou saúde). O comedimento financeiro deveria ser o pesadelo do militarista, e não do professor primário ou da enfermeira do hospital.

A falta de recursos, sobretudo no Brasil, desta forma, é sempre um argumento utilizado pelas autoridades políticas, embora a escassez de recursos também esteja ligada ao tipo de escolhas que são feitas por estes agentes públicos e pela pressão ou falta de pressão dos setores organizados da sociedade. Assim sendo, o processo de desenvolvimento a ser escolhido pelo país deve estar focado na emancipação das pessoas e não na defesa de privilégios para o mercado.

O compromisso deve ser com a não-dilapidação de rendas em máquinas administrativas burocratizadas e corporativas, que permitem a corrupção, a sonegação de impostos, a má distribuição de renda e o financiamento irresponsável do capital especulativo e incompetente. A falta de recursos, portanto, não é justificativa capaz de afastar o Estado do dever de implementar os direitos sociais num processo de desenvolvimento que tenha como viés estes mesmos direitos.

## CONCLUSÃO

A abordagem trabalhada na presente dissertação procurou evidenciar a importância dos direitos sociais na concretização dos fundamentos e princípios do Estado Democrático de Direito, que estão fincados no texto constitucional de 1988 como marcos teóricos de ação do Estado e da sociedade.

Esses direitos sociais, arrolados no artigo sexto (a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados) da Constituição Federal, para efeito de conceituação devem ser classificados como direitos fundamentais, recebendo assim a mesma proteção que é dada aos direitos e garantias assegurados no artigo quinto da CF/88, o qual arrola os direitos fundamentais dos indivíduos.

No que se refere à categoria trabalho, a dissertação procurou destacar a liberdade de trabalho, direito ao salário mínimo, à jornada de quarenta e quatro horas semanais de trabalho, ao descanso semanal remunerado, a férias anuais remuneradas acrescidas de um terço do valor do salário, direito à liberdade sindical, direito de greve, e ainda, outros como direitos à saúde, à educação, à seguridade social, à habitação, enfim, direitos de acesso aos meios de vida e de trabalho.

Evidenciou-se que princípios implícitos e explícitos na Carta Constitucional não só determinam a concretização e efetivação dos direitos sociais-fundamentais no plano fático como também impedem a redução/diminuição e desmontagem dos direitos sociais constitucionalizados, porém, o quadro atual revela que o processo de globalização tem causado o desmatelamento do sistema de proteção das pessoas, especialmente no campo

laboral. Além disso, a globalização, como a dissertação apontou, é uma das responsáveis pela crise do Estado-Nação, pois esta ação global provocou mudanças sensíveis no âmbito da organização econômica, das relações sociais, dos padrões de vida e cultura, transformando também o próprio Estado e a política.

Para enfrentar a onda neoliberal que tende a enfraquecer os direitos sociais, a dissertação se propôs a apresentar alternativas políticas e jurídicas na defesa destes direitos como o uso e aplicação no direito pátrio do princípio da proteção da confiança e da segurança jurídica, o que leva à integridade da confiança depositada pelos indivíduos em relação a uma certa estabilidade e continuidade da ordem jurídica como um todo.

Outra forma de proteção dos direitos sociais diante da pressão que o neoliberalismo exerce na tentativa de desmontar a ordem constitucional pode ser sustentada nos limites materiais de reforma da Constituição Federal, que enumera as chamadas cláusulas pétreas, no rol fixado no art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal. Embora seja uma questão polêmica, é de se concluir que os direitos sociais estão inseridos nas cláusulas pétreas, de sorte que as expressões “direitos” e “garantias individuais” se referem aos “direitos fundamentais e sociais”, e assim, estes estão protegidos contra os atos do poder reformador, de alteração constitucional, seja, na condição de limites expressos, seja como limites implícitos.

Também abordou-se o princípio da vedação/proibição do retrocesso social, verificando-se que os direitos fundamentais-sociais, uma vez integrantes da ordem jurídica e minimamente concretizados, assumem a condição de direitos subjetivos a determinadas prestações estatais e de uma garantia institucional, não podendo mais ser reduzidos ou suprimidos, com base no princípio da proibição do retrocesso social, que é um princípio implícito na ordem constitucional.

Por força do princípio da proibição/vedação do retrocesso social afirma-se, em síntese, que os direitos sociais escritos no artigo sexto da Constituição Federal são garantidos pela intocabilidade infraconstitucional e também não podem ser retirados ou suprimidos pelas reformas constitucionais, por via de emendas à Constituição Federal, conforme demonstrado na pesquisa, com base nas posições do autor português Canotilho.

Por fim, é necessário frisar que a defesa da aplicação do princípio da vedação do retrocesso social para interpretar a ordem jurídica brasileira não é acatada por uma considerável parte dos doutrinadores e juristas nacionais, por ser um princípio implícito, contudo, adotou-se no trabalho a proposta de integral adoção do princípio. E este posicionamento se deve ao fato de que está em jogo a defesa da dignidade da pessoa humana, da cidadania, do patrimônio jurídico das pessoas e a defesa dos direitos fundamentais, assim,

não há dúvida da importância da plena recepção do princípio da vedação do retrocesso social.

A defesa dos direitos sociais e sua efetivação requer de parte do Estado e da sociedade introduzir como prioridade em seus projetos políticos e econômicos a concretização destes direitos como caminho de emancipação e valorização da dignidade da pessoa humana.

A toda evidência, como foi visto no presente trabalho, o projeto hegemônico de desenvolvimento, defendido pelo neoliberalismo e pelo capitalismo centralizador das economias mundiais, está longe de servir à raça humana, sendo fundamentado exclusivamente em razões econômicas, que valoriza o PIB, mas não prioriza as necessidades humanas. Não serve, assim, à humanidade. Nessa lógica, é que passou-se a discutir o desenvolvimento como um direito do cidadão a partir de novas propostas de desenvolvimento econômico e humano, com viés nos direitos sociais.

Nesse sentido, ficou evidenciado que as questões apresentadas no início da dissertação como hipóteses podem ser respondidas de forma positiva, isso quer dizer, o desenvolvimento com foco nos direitos sociais pode ser um fator importante para promover a justiça e a dignidade das pessoas e a mudança do enfoque da lógica economicista como modelo de desenvolvimento é necessária para humanizar o projeto de desenvolvimento, permitindo processos mais abrangentes, com participação da sociedade e emancipação da pessoa humana.

Para concluir, é inescapável a necessidade de compreender como afirmou Jean-Paul Maréchal em obra estudada na presente dissertação que cabe a cada um a responsabilidade de participar na edificação de um mundo mais humano e mais justo, isto porque “é possível um outro mundo” e disso depende a atual e as próximas gerações.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ALVES, Alaôr Caffé et al. **Direito, Sociedade e Economia – Leituras Marxistas**. Barueri/SP: Manole, 2005.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2005; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2005.

ARANGO, Rodolfo. Direitos fundamentais sociais, justiça constitucional e democracia. In: **Os desafios dos direitos sociais**. Mello, Cláudio Ari (Org.). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. 6 ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

ATRIA, Fernando. Existem direitos sociais?. In: **Os desafios dos direitos sociais**. Mello, Cláudio Ari (Org.). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BADIE, Bertrand. **Um mundo sem soberania**. Os Estados entre o artifício e a responsabilidade. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

BALSA, Casimiro; BONETI, Lindomar Wessler; SOULET, Marc-Henry. **Conceitos e Dimensões da Pobreza e da Exclusão Social, uma abordagem transnacional**. Ijuí: Editora da Unijuí, 2006.

BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**. 5 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade a busca por segurança no mundo atual**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

\_\_\_\_\_. **Em busca da política.** Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

\_\_\_\_\_. **Globalização.** Trad. Carlos Alberto Medeiros. As conseqüências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BEDIN, Gilmar Antonio. Globalização e suas conseqüências estruturais: potencialidades e desafios. **Revista de Integração Latino-Americana (RILA)**. N.º 02. Santa Maria: UFSM, 2004.

\_\_\_\_\_. **Estado de Direito e desigualdades sociais:** Uma leitura da exclusão social a realidade brasileira. In: Casimiro Balsa; Lindomar Wessler Boneti; Marc-Henry Soulet. (Org.). **Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social: uma abordagem transnacional.** 1 ed. Lisboa e Ijuí: Universidade Nova de Lisboa e UNIJUÍ, 2006.

\_\_\_\_\_. **Os direitos do homem e o neoliberalismo.** 1 ed. Ijuí: Unijuí, 1997.

\_\_\_\_\_. **Os direitos do homem e o neoliberalismo.** 2 ed. reimpressão. Ijuí: Unijuí, 2000.

\_\_\_\_\_. **Os direitos do homem e o neoliberalismo.** 3 ed. Ijuí: Unijuí, 2002.

\_\_\_\_\_. Direitos Humanos e desenvolvimento: algumas reflexões sobre a constituição do direito ao desenvolvimento. **Revista Desenvolvimento em Questão - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania.** Ijuí: Unijuí. Ano 1, n. 1, jan./jun. 2003.

\_\_\_\_\_. Estado de direito e desigualdades sociais: Uma leitura da exclusão social a partir da realidade brasileira. In.: **Conceitos e Dimensões da Pobreza e da Exclusão Social, uma abordagem transnacional.** BALSÁ, Casimiro; BONETI, Lindomar Wessler; SOULET, Marc-Henry. Ijuí: Editora da Unijuí, 2006.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social.** 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional.** 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

\_\_\_\_\_. (Org.); LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira. **Constituição e Democracia, estudos em homenagem ao Professor J.J. Gomes Canotilho.** São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988/obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 34 ed. Atual. E ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BUSNELLO, Ronaldo. **Processo de produção e regulação social.** Ijuí: Editora da Unijuí, 2005.

CAMINO, Carmen. **Direito Individual do Trabalho**. 3. ed. Porto Alegre: Síntese, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra – Portugal: Livraria Almedina, 2003.

\_\_\_\_\_. José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra – Portugal: Livraria Almedina, 2000.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil – O longo caminho**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CARVALHO, Weliton Sousa. **Despedida Arbitrária no Texto Constitucional de 1988**. Curitiba: Juruá, 1998.

COMBLIN, José. **Neoliberalismo: Ideologia dominante na virada do século**. Petrópolis/Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2001.

CORRÊA, Darcísio. **A Construção da Cidadania**. 3 ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. **Canotilho e a Constituição Dirigente**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

DELGADO, Maurício Godinho, **Princípios Constitucionais da Dignidade da Pessoa Humana e da Proporcionalidade**. Porto Alegre: Síntese, 2004.

DIAS, Maria Clara. **Os direitos sociais básicos: uma investigação filosófica da questão dos direitos humanos**. Porto Alegre: 2004, EPIPUCRS.

DÍAZ, Elias. **Estado de Derecho y sociedad democrática**. Madrid: Taurus, 1992.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. [Disponível em: <http://www.dieese.org.br>> Acesso em: 12 de janeiro de 2008].

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de Princípios Constitucionais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FALK, Richard. **Globalização Predatória: uma crítica**. Trad. Rogério Alves. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

FARIA, José Eduardo; KUNTZ, Rolf. **Qual o futuro dos direitos? Estado, mercado e justiça na reestruturação capitalista**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2002.

FARIA, José Eduardo. O Sistema Brasileiro de Justiça: experiência recente e desafios futuros. In: **Revista Estudos Avançados da USP**. v. 18, n. 51, maio/agosto, 2004.

FERRAJOLI, Luigi. **Los Fundamentos de Los Derechos Fundamentales**. 3 ed. Madrid: Ed. Trotta, 2001.

\_\_\_\_\_. **A soberania no mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FICAGNA, Alba et al. **Manual de métodos e técnicas de pesquisa**. Passo Fundo: Faplan; Méritos, 2007.

FREITAS, Juarez. **A interpretação sistemática do Direito**. São Paulo: Malheiros Editores, 3. ed., 2002.

GARRETÓN, Manuel Antonio et al. **América Latina no século XXI**. Trad. Ximena Simpson. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 2006.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1997.

HERKENHOFF, João Baptista. **Gênese dos Direitos Humanos**. 2. ed. Aparecida, SP: Santuário, 2002.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Trad. de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editora, 1991.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

JERUSALINSKY, Alfredo. Papai não trabalha mais. In: JERUSALINSKY, Alfredo et al. **O valor simbólico do trabalho e o sujeito contemporâneo** – APPOA (Associação Psicanalítica de Porto Alegre). Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000.

JUCÁ, Francisco Pedro. **A constitucionalização dos direitos dos trabalhadores e a hermenêutica das normas infraconstitucionais**. São Paulo: LTr, 1997.

KLIKSBERG, Bernardo. **Falácias e mitos do desenvolvimento social**. Trad. Sandra Trabucco Valenzuela, Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez, 2003.

KUNTZ, Rolf; FARIA, José Eduardo. **Qual o futuro dos direitos?** Estado, mercado e justiça na reestruturação capitalista. São Paulo: Editora Max Limonad, 2002.

LASSALE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. 4. ed. Tradução de Walter Stöner. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Iuris, 2001.

LEAL, Sandra Regina. Direito x Globalização x Constituição: Incertezas e Paradoxos de uma era de transição paradigmática. In: **Revista Contemporânea de Ciências Sociais Aplicadas da Faplan**. Passo Fundo: Faplan, 2004, v. 1, n. 01.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. **Teoria dos direitos fundamentais sociais**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2006.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Globalização, Regionalização e Soberania**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

LIMA JR., Jayme Benvenuto. **Os direitos humanos, econômicos, sociais e culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do judiciário no Estado social de direito. Org. José Eduardo Faria. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. 1. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

MARÉCHAL, Jean-Paul. **Humanizar a economia**. Trad. Vasco Farinha. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.

MARX, Karl; FRIEDRICH, Engels. **Manifesto do Partido Comunista**. Edição comemorativa 150 anos. Edmilson Costa (Org). Supervisão de Jair Lot Vieira, tradução Equipe de tradutores das Edições Progresso (Moscou), Bauru/SP: Edipro, 1998.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Trad. Reginaldo Sant'Anna. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, v. 2.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira et al. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MENDONÇA, José Vicente dos Santos. A vedação do retrocesso: o que é e como perder o medo. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**, v. XII. Rio de Janeiro: Lumes Iuris, 2003.

MICHELMAN, Frank I. A Constituição, os direitos sociais e a justificativa política liberal. Trad. Fabiano Holz Beserra e Airton Nedel. **Jurisdição e Direitos Fundamentais: anuário 2004/2005**. Porto Alegre: Escola Superior da Magistratura: Livraria do Advogado, 2006.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Coimbra: ed. Coimbra, 1998.

MONREAL, Eduardo Novoa. **O direito como obstáculo à transformação social**. Trad. Gérson Pereira dos Santos. Porto Alegre: Fabris, 1988.

NOVAES, Adauto. **A crise do Estado-Nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

OLIVEIRA, Célio Alves de Oliveira. Impacto da globalização da economia nas relações de trabalho – flexibilização e desregulamentação dos direitos trabalhistas enquanto reprodução de contradições. **Revista Científica do Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNOESC**. Vol. 2, nº 2. Joaçaba: UNOESC, 2001.

PILAU, Newton César. **Teoria constitucional moderno-contemporânea e a positivação dos direitos humanos nas constituições brasileiras**. Passo Fundo: UPF, 2003.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

\_\_\_\_\_. **Instrumentos Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos.** São Paulo: Grupo de Trabalho de Direitos Humanos da PGE/SP, 1997.

\_\_\_\_\_. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** São Paulo: Max Limonad, 1998.

POCHMANN, Marcio. **O trabalho sob fogo cruzado.** São Paulo: Editora Contexto, 2002.

\_\_\_\_\_. **Decadência e enriquecimento.** [Disponível em: <[http://www.outrobrasil.net/decadência e enriquecimento](http://www.outrobrasil.net/decadencia_e_enriquecimento)>. Acesso em: 12 de janeiro de 2008].

RAWLS, John. **O liberalismo político.** São Paulo: Ática, 2. ed., 2000.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **O orçamento público e a transição do poder.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

RIBEIRO, Manuel de Almeida. **A organização das Nações Unidas.** Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

RIVERO, Oswaldo de. **O Mito do Desenvolvimento.** Trad. Ricardo Aníbal Rosenbusch. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2002.

ROSA, Enéas da; BURITY, Valéria Amaral do; CONTI, Irio Luiz. **Derecho humano a la alimentación em America Latina.** Passo Fundo: Editora Berthier, 2004.

RUBIO, David Sánchez. **Filosofia, Derecho y Liberación en América Latina.** Bilbao: Editorial Desclée de Brouwe, 1999.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI.** Trad. Maga Lopes. São Paulo: Studio Nobel : Fundação de Desenvolvimento Administrativo, 1993.

SADER, Emir. A refundação do Estado e da política. In.: NOVAES, Adauto (Org.). **A crise do Estado-Nação.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática.** V. 1. A Crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005a.

\_\_\_\_\_. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** 10 ed. São Paulo: Cortez, 2005b.

\_\_\_\_\_. **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005c.

\_\_\_\_\_. Por uma concepção multicultural dos direitos humanos. In: BALDI, César Augusto. **Direitos humanos na sociedade cosmopolita.** Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

\_\_\_\_\_. **Globalização: fatalidade ou utopia?.** Porto: Edições Afrontamento, 2001.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização, do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

\_\_\_\_\_. **Direitos Fundamentais Sociais e Proibição de Retrocesso**: Algumas Notas Sobre o Desafio da Sobrevivência dos Direitos Sociais num Contexto de Crise. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

\_\_\_\_\_. Direitos Sociais: o problema de sua aplicação contra o poder de reforma na Constituição de 1988. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, n.º 46, 2004.

SARMENTO, Daniel. Constituição e Globalização: A crise dos paradigmas do Direito Constitucional. In: **Anuário Direito e Globalização e a Soberania**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SCHULTE, Bernd. **Direitos Fundamentais Sociais**: Estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado. Org. Ingo W. Sarlet. São Paulo e Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SCHWARTZMAN, Simon. **Pobreza, exclusão social e modernidade**: uma introdução ao mundo contemporâneo. São Paulo: Augurium Editora, 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIEDERNBERG, Dieter Rugard. Desenvolvimento: ambigüidades de um conceito difuso. **Revista Desenvolvimento em Questão** - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania. Ijuí: Unijuí, n. 3, jan./jun. 2004.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24 ed. São Paulo: Malheiros: 2005.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**, para uma nova sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora da UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

STIGLITZ, Joseph E. **Globalização**: como dar certo. Trad. Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito Constitucional do Trabalho**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TELLES, Vera da Silva. Direitos Sociais: Afinal, Do Que Se Trata? **Revista de Direito Social**. Porto Alegre: Notadez, n.º 9, 2003.

TELLES JR., Goffredo. **A Constituição, a Assembléia Constituinte e o Congresso Nacional**. São Paulo: Saraiva, 1986.

TOURAINÉ, Alain. **Como sair do liberalismo?** Trad. Maria Leoner Loureiro. Bauru/SP: Edusc (Editora da Universidade do Sagrado Coração), 1999.

TROMBINI JR., Nelson. Limites materiais da competência reformadora. In: **Revista de Direito Social**. Porto Alegre: Ed. Notadez, 2002, n. 6.

URIARTE, Oscar Ermida. **A flexibilidade**. São Paulo: Ltr, 2002.

VATTEL, Emer de. **O direito das gentes**. Trad. Vicente Marotta Rangel. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável, o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VIEIRA, Listz. **Cidadania e globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: livraria Pioneira, 1974.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)