

GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS -- MISSÃO IMPOSSÍVEL?

J.C.D. MEIRELLES

Introdução

A AVANTE -- Educação e Mobilização Social, uma organização social sem fins lucrativos, fundada em 1996, em Salvador, capital do estado da Bahia, tem por finalidades principais:

- -- lutar pela garantia dos direitos sociais básicos

- * -- contribuir para o fortalecimento da sociedade civil brasileira

Para a concretização dessas finalidades, a Avante elegeu a seguinte estratégia:

fomentar a participação cidadã, mediante ações educativas e o desenvolvimento de tecnologias e processos de intervenção social

Registre-se, em primeiro lugar, que os direitos sociais correspondem aos chamados direitos da igualdade ou dos hipossuficientes. São considerados, na classificação dos direitos fundamentais, direitos de segunda geração, de que fazem parte também os econômicos e culturais. Historicamente, são antecédidos, portanto, pelos de primeira geração -- direitos civis (por exemplo, direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante à lei) e direitos políticos (votar, ser votado, participar no governo da sociedade etc.). E seguidos pelos de terceira geração (direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, boa qualidade de vida e a outros direitos difusos).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, citado em Alexandre Moraes, afirma: a primeira geração seria a dos direitos de *liberdade*, a segunda, dos direitos de *igualdade*, a terceira, assim, complementar o lema da Revolução Francesa: *liberdade, igualdade, fraternidade*.

Referindo-se ao princípio da igualdade, José Afonso da Silva, chama a atenção para o fato de que ele não tem merecido tanto discurso quanto o da liberdade. Embora, em sua opinião, ele seja o verdadeiro fundamento de uma democracia. E explica: “É que um regime de igualdade contraria interesses e dá à liberdade sentido material que não se harmoniza com o domínio de classe em que assenta a democracia liberal burguesa”.

Os direitos sociais seriam os instrumentos para minimização dos efeitos da desigualdade econômica que – afirma-se – é a matriz, a alimentadora e a realimentadora de todas as formas de desigualdade social. Na medida em que gera desigualdade de oportunidades de educação, de cultura, de promoção, manutenção e restauração da saúde, de acesso ao trabalho, emprego e renda, de condições de moradia, lazer, segurança, e de proteção à maternidade e à infância, dentre outras.

Para Pinto Ferreira, porém, que analisa o assunto, em um breve capítulo de seu Tratado de Direito Constitucional, intitulado “Os Direitos e Pretensões Socialistas”, “os direitos sociais são, em grande parte, meras intenções ideológicas, com eficácia bem precária, e algumas vezes sem nenhum poder de exequibilidade”.

“Diante desse quadro – afirma o constitucionalista e ministro do STF brasileiro Gilmar Mendes Ferreira – em que pesem o idealismo e o entusiasmo dos que se batem pela causa dessa geração de direitos, a ponto de afirmarem que “ a interpretação dos direitos sociais não é uma questão de lógica, mas de consciência social de um sistema jurídico como um todo”, a despeito desse generoso engajamento, forçoso é reconhecer que a efetivação desses direitos não depende da vontade dos juristas, porque , substancialmente, está ligado a fatores de ordem material, de todo alheios à normatividade jurídica e, portanto, insusceptíveis de se transformarem em coisas por obra e graça de nossas palavras”.

Para Dirley da Cunha Junior, todavia, os direitos sociais são instrumentos de viabilização das próprias liberdades públicas. E Edvaldo Brito, citado por Dirley Junior, afirma, sobre o assunto:

“Tudo isto resultou em se defender em lugar da *liberdade que oprimia, a intervenção*

que libertaria. O homem, livre por natureza, mas sufocado e oprimido pelos graves

problemas sociais, foi buscar proteção do Estado, de quem passou a depender, para

desenvolver suas virtualidades”.

Embora considerando indubitável que as garantias de direitos são também direitos – os direitos-garantia -- afirma ainda Dirley Junior:

“Se é verdade que as *declarações* dos direitos fundamentais são imprescindíveis para a realização material e espiritual da pessoa humana e para o amadurecimento da cultura democrática, não menos verdade é a necessidade de se *instituírem* garantias que possam assegurá-los”.

Em seu conhecido trabalho -- Cidadania no Brasil – O Longo Caminho, o historiador José Murilo de Carvalho refere-se ao caso brasileiro como sendo de exceção à seqüência natural em que os direitos sociais foram sendo adquiridos. No Brasil, os direitos sociais precederam os demais. Segundo o autor, como a seqüência – direitos civis, políticos, sociais – tinha uma lógica, a alteração dessa lógica “afeta a cidadania”. Em outras palavras, entre nós muitos dos direitos sociais não foram conquistados pela cidadania – foram concedidos. Por Vargas (legislação trabalhista) no período 1930/1945; pelos militares, em 1964/1985 (FGTS, por exemplo). Talvez esta seja uma das razões porque os direitos sociais -- cuja motivação é a de reduzir os excessos de desigualdade e promover a justiça social – entre nós esses direitos, embora consagrados na legislação, ainda não foram capazes de fazê-lo.

José Murilo de Carvalho declara ver sintomas perturbadores no renascimento liberal e no desenvolvimento da cultura do consumo. Esta, como se sabe, ao

contrário da “igualização dos desiguais” persegue a “desigualização dos iguais”, ou seja consumir produtos e marcas permite distinguir-me dos demais, caracterizando “quem eu sou” e “quem eu não sou”.

Vale transcrever o exemplo citado por José Murilo:

“ a invasão pacífica de um *shopping Center* de classe média no Rio de Janeiro por um grupo de sem-teto. A invasão teve o mérito de denunciar de maneira dramática os dois brasis, o dos ricos e o dos pobres.... Mas ela também revelou a perversidade do consumismo. Os sem-teto reivindicavam o direito de consumir. Não queriam ser cidadãos mas consumidores”.

Os direitos sociais na Constituição federal de 1988

Dois elementos certamente influenciaram a configuração dos direitos sociais na legislação constitucional brasileira: a ação, e atuação, das entidades e dos movimentos sociais e o fato de ela ter incorporado, relativamente ao assunto, boa parte dos princípios e idéias constantes da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, especialmente seus artigos de números 23 e 25, que merecem ser transcritos:

Artigo 23

1. Toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.
2. Toda pessoa, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho.
3. Toda pessoa que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.

4. Toda pessoa tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para a proteção de seus interesses.

Artigo 25

1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, e outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.
2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.

Na Constituição federal brasileira de 1988 os direitos sociais são explicitados no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo II e Título VIII – Da Ordem Social, Capítulos I a IX. De acordo com o artigo 6º (Título II, Cap. II) 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 e a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição

Por sua vez, esta forma é delineada no Título VIII, da Ordem Social, cujo Capítulo I – Disposição Geral – Art. 193 estabelece: “A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivos o bem-estar e a justiça sociais”. Nos oito Capítulos que compõem esse Título VIII são apresentadas as disposições referentes à Seguridade Social (Saúde, Previdência Social e Assistência Social), Educação, Cultura e Desporto, Ciência e Tecnologia, Comunicação Social, Meio Ambiente, Família, Criança, Adolescente e Idoso, Índios.

Os artigos 7º, 8º, 9º, 10 e 11, do já citado Título II, tratam dos direitos dos trabalhadores, urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social.

Para o exercício da atividade jurisdicional do Estado, ou seja do Poder Judiciário, na tentativa de composição dos casos concretos de interesses em conflito, a Constituição federal brasileira, de 1988, considerou como “funções essenciais da justiça”: as dos advogados, do Ministério Público, da Advocacia Pública e da Defensoria Pública. A esta última, prevista no artigo 134, atribuiu especificamente “a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV”(“o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”) Registre-se, porém, que, por motivos facilmente compreensíveis, a implantação e o funcionamento efetivo dessas Defensorias, em muitas parte do País, têm sido lentos, graduais e restritos.

Em última análise, todos esses dispositivos constitucionais estão voltados para a criação de condições de viabilização de fundamentos e objetivos do chamado Estado Democrático de Direito, dentre os quais o respeito à dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais.(CF, artigos 1º e 3º). Não obstante, como alguém já lembrou, como garantir a quem mora na rua, ou debaixo da ponte, o direito fundamental à intimidade e à vida privada (CF, artigo 5º, X) se lhe é negado o direito social à moradia? (CF, artigo 6º)

O ex-ministro do STF, Carlos Mário da Silva Veloso, advertiu certa vez: muitos desses direitos sociais ainda dependem de “normatividade ulterior”, porque não são normas “de eficácia plena”. Dependem de complementação por parte do Congresso. E afirmou que este é um campo onde o mandado de injunção poderia ser mais utilizado, para “realizar a integração do direito social cujo exercício é inócuo, em razão da inexistência da norma regulamentadora, à ordem jurídica”. Em outras palavras, para torná-lo efetivo.

Conclusões

Para não alongar em demasia estas considerações, cabe retornar à questão colocada no início deste texto -- a possibilidade, ou viabilidade, e as

dificuldades que têm de ser enfrentadas para a efetivação da garantia dos direitos sociais básicos. De quanto foi exposto, duas conclusões mais importantes parecem se impor. Vejamos.

Primeira: há evidente controvérsia ou desacordo em torno dessa viabilidade, havendo os que a negam, peremptoriamente, porque os direitos sociais seriam utopias, meras “pretensões socialistas”, sem nenhuma condição de exeqüibilidade; e os que defendem a imprescindibilidade e a possibilidade da garantia desses direitos. Dentre estes últimos, aqueles que os preconizam, e os defendem, como os verdadeiros fundamentos e instrumentos de uma democracia autêntica e não apenas formal ou de fachada.

A segunda conclusão diz respeito ao seguinte: se tais direitos estão inscritos e consagrados na já sexagenária Declaração Universal dos Direitos Humanos, da qual o Brasil é um dos signatários, nas constituições de muitos países e – com muita força e clareza – na Constituição federal brasileira, de 1988, é mister que aqueles que se dispõem a torná-los efetivos -- alguns juristas, alguns operadores do direito, as chamadas organizações não governamentais, os movimentos sociais, dentre outros -- busquem formas cada vez mais afirmativas, coesas, profissionalizadas e, sobretudo, estratégicas para fazê-lo.

Em uma das análises mais percucientes, até agora feitas, dos objetivos e da atuação das organizações não governamentais, Gilberto Dupas, da USP, demonstra como, com a erosão da credibilidade da classe política e da sua inviabilização como mediadora das demandas sociais, incorporaram-se à vida pública uma infinidade de associações civis autônomas, e passaram a reivindicar o caráter público de seus interesses. Várias delas associadas a, ou inspiradas por, grandes empresas. O problema é que razões, ideológicas ou de simples questões de relacionamentos institucionais ou, mesmo, pessoais, na forma de atuação dessas entidades, têm conduzido muitas vezes ao que o autor chama ao “reinado dos particularismos”, ao isolacionismo. A missão, os objetivos, as ações sociais mais importantes, e que têm de prevalecer sobre quaisquer outras, são aquelas a que cada organização se dedica. Em consequência, caminha-se para a fragmentação social ao invés de para o

almejado fortalecimento da sociedade.. Tudo isso sem falar na questão da competição pela obtenção de recursos, especialmente num momento em que estes se tornam cada vez mais escassos, porque permanecem os mesmos, ou diminuem, enquanto os pretendentes a eles cada vez aumentam mais. (Há quem estime em 400.000 o número de ONGs hoje existentes no Brasil) . Em outros termos, permanece, ou diminui, o numerador (recursos)e cresce, continuamente, o denominador (o número de pretendentes).

Por tudo isso, no caso das organizações não governamentais, a nosso ver, dois aspectos, ou estratégias, deveriam merecer estudos e ações, em níveis de profundidade maiores do que até agora têm sido desenvolvidos. São eles: a questão da Comunicação, aí compreendidos o conhecimento mais completo e adequado, por parte de cada uma delas, do seu panorama institucional (atores sociais, comunidades onde atuam, financiadores, parceiros, organizações congêneres com que já se envolveu, se envolve, ou poderá se envolver no futuro, missão, valores, cultura organizacional de cada um deles,etc.), características, modos, meios e instrumentos de interação, dentre outros aspectos. Sobre o assunto, aliás, vale conferir excelente trabalho de Inês Silvia Vitorino Sampaio, da UFF, “Conceitos e Modelos da comunicação”, especialmente a Comunicação-Diálogo (Jürgen Habermas) e a Comunicação-Seleção (Niklas Luhmann). Para este último, aliás, *a comunicação, e não a ação, é a unidade elementar que constitui os sistemas sociais.*

Vale mencionar, no entanto, a advertência de Dupas de que cidadania se adquire por cooperação, negociação, convergência de interesses e apaziguamento dos conflitos, o que não exclui o pressuposto essencial para a prática da cidadania -- “a existência e a explicitação dos conflitos”.

Finalmente, um outro aspecto, ou estratégia, em nossa opinião, a requerer maior atenção, estudos e ações por parte das organizações não governamentais são as possibilidades de busca, estabelecimento e manutenção de parcerias, redes, alianças e outras formas de articulação interinstitucional. Já existem, entre nós, algumas tentativas nesse sentido. Um exemplo que merece ser citado é o da Secretaria Especial para Participação e

Parceria, da Prefeitura Municipal de São Paulo. Integram a Secretaria as Coordenadorias da Juventude, dos Assuntos da População Negra, da Mulher, do Idoso, da Diversidade Sexual, da Convivência, Participação e Empreendedorismo Social, da Inclusão Digital. A Secretaria articula-se também com vários Conselhos, dentre os quais os Conselhos Tutelares.

REFERÊNCIAS

CUNHA JÚNIOR, Dirley -- Curso de Direito Constitucional -- Salvador: Edições Podium, 2008.

CARVALHO, José Murilo de -- Cidadania no Brasil -- O longo caminho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2004.

DUPAS, Gilberto -- Tensões contemporâneas entre o público e o privado -- São Paulo: Paz e Terra, 2003.

FERREIRA, Gilmar Mendes -- COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet -- Curso de Direito Constitucional -- São Paulo: Saraiva, 2008

FERREIRA, Pinto -- Curso de Direito Constitucional -- São Paulo: Saraiva, 1991

MORAES, Alexandre de -- Direito Constitucional -- São Paulo: Atlas, 2008

SAMPAIO, Inês Silva Vitorino -- www.uff.br/mestcii/ines1.h

SILVA, José Afonso da -- Curso de Direito Constitucional -- São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2005.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva -- Palestra, Madri, Espanha, Universidade Carlos III -- 10.3.2003