

FACULDADE LATINO AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

GILMAR DE ALMEIDA

DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL:
constitucionalização, (in)efetividade, avanços e retrocessos

SÃO PAULO

2019

Gilmar de Almeida

DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL: constitucionalização,
(in)efetividade, avanços e retrocessos.

Dissertação apresentada ao curso Maestria Estado,
Gobierno Y Políticas Públicas da Faculdade Latino-
Americana de Ciências Sociais, e Fundação Perseu
Abramo, como parte dos requisitos necessários à
obtenção do título de Magíster em Estado, Gobierno Y
Políticas Públicas.

Orientadora Prof.^a Dra. Glauca Cristina Candian Fraccaro.

São Paulo

2019

Ficha Catalográfica

ALMEIDA, Gilmar de.

Direitos Sociais no Brasil: Constitucionalização, (In)Efetividade, Avanços e Retrocessos / Gilmar de Almeida. São Paulo: FLACSO/FPA, 2019.

Quantidade de folhas f.: 178.

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2019.

Orientadora: Prof.^a Dra. Glaucia Cristina Candian Fraccaro.

Gilmar de Almeida

DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL: constitucionalização, (in)efetividade, avanços e retrocessos.

Dissertação apresentada ao curso Maestria Estado, Gobierno Y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster em Estado, Gobierno Y Políticas Públicas.

Aprovada em:

Profa. Dra. Glaucia Cristina Candian Fraccaro
FLACSO Brasil/FPA

Prof. Dr. Eduardo Tadeu Pereira
FLACSO Brasil/FPA

Prof. Dr. Murilo Leal Pereira
UNICAMP

Prof. Dr. Bruno Fabris Estefanes (suplente)
UNICAMP

*Dedico este trabalho à minha família,
Daniela, Sofia e Ulisses por todo amor, apoio,
generosidade e compreensão.*

*A Ulysses Guimarães, pelo simbolismo da sua
luta.*

*A Luiz Inácio Lula da Silva, pela inspiração e
resistência.*

AGRADECIMENTOS

Ao Partido dos Trabalhadores e à FPA-FLACSO, com gratidão, por terem permitido a realização do sonho do mestrado.

Aos amigos (que se tornaram) da Turma 5, pela acolhida e a aceitação.

À coordenação do curso, pela disponibilidade.

À minha orientadora professora Dra. Glaucia Fraccaro, pela paciência em permitir que o trabalho fluísse no seu próprio tempo e modo, pela disposição em me orientar na construção desta pesquisa e contribuição com seus valiosos apontamentos.

À professora Dra. Maria da Glória Marcondes Ghon, que gentilmente respondeu aos e-mails e compartilhou solidariamente seus textos mais recentes.

Especialmente à Daniela, Sofia e Ulisses que com generosidade participaram de cada etapa desse trabalho, desde a participação no curso, me levando e indo buscar às altas horas na rodoviária, sempre com sorrisos e carinho, abrindo mão da minha presença com compreensão até o momento da elaboração deste trabalho de conclusão, sempre me incentivando e motivando a seguir em frente na caminhada.

RESUMO

Essa dissertação analisa as lutas dos movimentos sociais, como perspectiva de mobilizações coletivas, protagonizadas por um grande número de organizações dos trabalhadores assalariados, dos profissionais autônomos da classe média, de pacifistas, de estudantes, artistas, ecologistas, e outros, pela efetivação dos direitos sociais como política pública social no Brasil. O trabalho apresenta as lutas sociais a partir dos anos 1930, enfatizando o auge das lutas dos movimentos sociais com a campanha das “Diretas Já” em 1984 que sepultaria o regime antidemocrático, autoritário e ditatorial instalado em 1964 até 1985, contrário aos direitos sociais. Expõe, pois, o *estatus* de direitos e garantias fundamentais dos direitos sociais na Constituição Republicana de 1988, como resultado das vitórias das lutas dos movimentos sociais, a insuficiência e (in)efetividade das políticas públicas sociais ao longo dos anos 1990 à 2002, articuladas pelos governos em exercício no plano federal, os avanços e conquistas das políticas sociais do Governo Federal nos anos 2003 à 2015 e os retrocessos e desmontes dos direitos sociais após 2016.

Palavras-chave: Direitos Sociais, Movimentos Sociais, Constituição, Efetividade.

RESUMEN

Esta disertación analiza la trayectoria de luchas de los movimientos sociales, como perspectiva de movilizaciones colectivas, protagonizadas por un gran número de organizaciones de los trabajadores asalariados, de los profesionales autónomos de la clase media, de pacifistas, de estudiantes, artistas, ecologistas, y otros, por la efectividad de los derechos sociales como política pública social en Brasil. El trabajo presenta las luchas sociales a partir de los años 1930, enfatizando el auge de las luchas de los movimientos sociales con la campaña de las "Directas Ya" en 1984 que sepultaría el régimen antidemocrático, autoritario y dictatorial instalado en 1964 hasta 1985, contrario a los derechos sociales. El trabajo expone los derechos sociales con el estatus de los derechos y las garantías fundamentales de los derechos sociales en la Constitución Republicana de 1988, como resultado de las victorias de las luchas de los movimientos sociales y la insuficiencia y (in)efectividad de las políticas sociales públicas en el largo de los años 1990 a 2002, articulados por los gobiernos federales a nivel federal, los avances y logros de las políticas sociales del Gobierno Federal en los años 2003 a 2015 y los contratiempos y el desmantelamiento de los derechos sociales después de 2016.

Contraseñas: Derechos Sociales, Movimientos Sociales, Constitución, Efectividad.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1 - DIREITOS SOCIAIS; EMERGÊNCIA E TRAJETÓRIA NO BRASIL.....	25
1.1 AS DIMENSÕES OU GERAÇÕES DOS DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS EM PERSPECTIVA.....	27
1.2 DIREITOS SOCIAIS NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO.....	35
1.3 A FUNDAMENTALIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS.....	51
1.4 EFICÁCIA PLENA, APLICAÇÃO IMEDIATA E A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO, DOS DIREITOS SOCIAIS.....	52
1.5 A EFICÁCIA E A EFETIVIDADE DAS NORMAS DE DIREITOS SOCIAIS E A SUA EXIGIBILIDADE ANTE A RESERVA DO POSSÍVEL.....	57
1.6 DIREITOS SOCIAIS E EFETIVIDADE.....	60
CAPÍTULO 2 - OS MOVIMENTOS SOCIAIS E A TRAJETÓRIA DE LUTAS PELA ESTRUTURAÇÃO DAS BASES INSTITUCIONAIS DO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL	66
2.1 BREVE ESCORÇO HISTÓRICO E APANHADO TEÓRICO SOBRE MOVIMENTOS SOCIAIS.....	69
2.2 MOVIMENTOS SOCIAIS E A CAMPANHA DAS “DIRETAS-JÁ”.....	77
2.3 A ABERTURA POLÍTICA, A “TRANSIÇÃO TRANSADA” E OS VERTIGINOSOS ANOS 1983 E 1984; A CAMPANHA DAS “DIRETAS-JÁ”.....	82
2.4 O REPOSICIONAMENTO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS.....	101
2.5 ESTADO E CIDADANIA: NOVAS PRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ESTADO.....	110
CAPÍTULO 3 - OS ANOS 1990 A 2002; O REVISIONISMO DAS BASES DO ESTADO SOCIAL, AS CONTRARREFORMAS LIBERAIS ANTAGÔNICAS AO PROJETO CONSTITUCIONAL DE 1988 E A (IN)EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS.....	116

3.1 ESTADO VARGUISTA, DESENVOLVIMENTISMO, DITADURA MILITAR E PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	123
3.2 AS LUTAS DOS MOVIMENTOS SOCIAIS PELA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NA CARTA REPUBLICANA CIDADÃ DE 1988, AS CONTRAMARCHAS REFORMISTAS E A (IN)EFETIVIDADE.....	128
CAPÍTULO 4 - POLÍTICAS PÚBLICAS, DESENVOLVIMENTO SOCIAL E A RETOMADA DO PROJETO DE ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO CONSUBSTANCIADO NA CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA DE 1988 AO LONGO DOS ANOS 2003 A 2015.....	139
4.1 NOVAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA E APROFUNDAMENTO DO ASSOCIATIVISMO BRASILEIRO.....	142
4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E CRESCIMENTO ECONÔMICO, DESENVOLVIMENTO SOCIAL E INCLUSÃO SOCIAL.....	147
4.3 O REFORMISMO FRACO E A TRANSFORMAÇÃO LENTA.....	151
CAPÍTULO 5 - O PÓS 2016; RECOMPOSIÇÃO DAS FORÇAS POLÍTICAS CONSERVADORAS NO GOVERNO CENTRAL, RETROCESSOS E DEVASTAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS.....	154
5.1 A RETOMADA DO MOVIMENTO CONTRÁRIO À EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS CONSTITUCIONALIZADOS, EM 2016.....	155
5.2 A DESESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DA SEGURIDADE SOCIAL CONSTITUCIONALIZADO COM A CARTA CIDADÃ DE 1988.....	159
5.3 OS RETROCESSOS E A DEVASTAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS CONSTITUCIONALIZADOS.....	160
CONCLUSÃO.....	167
REFERÊNCIAS.....	172

INTRODUÇÃO

A luta dos movimentos populares pela efetividade dos direitos sociais no Brasil é árdua e antiga. São mais de 100 anos de incansáveis lutas. Desde a década de 1930, a partir das ações dos movimentos sindicais, surgidos durante a Era Vargas, os movimentos sociais vêm se organizando em defesa da criação e implantação de políticas públicas pela efetividade dos direitos sociais. Naquele período deu-se a regulamentação de diversos direitos sociais, com destaque para os direitos trabalhistas. Ocorreu, também, a organização dos sindicatos oficiais¹, que possibilitou e permitiu uma relação mais orgânica e interativa dos trabalhadores com o governo.

Entretanto, merece registro, por imprescindível, e, para realçar as origens do surgimento dos movimentos sociais, enquanto entidades organizadas, que para Gomes (2002, p. 18-19) os anos da Primeira República foram fundamentais para a constituição de uma identidade do trabalhador e também o momento inicial das lutas por direitos sociais no Brasil. Naquele período, as principais demandas sociais estavam sendo levantadas, independentemente da liderança ou da associação que estivesse protagonizando a luta de classes.

Para Angela de Castro Gomes (2002, p. 7) a proclamação da República, imediatamente precedida da Abolição da escravidão, precisa ser entendida como um momento de fundamental transformação política e social, embora não seja, evidentemente, um momento de transformação revolucionária. Todavia, ambos os acontecimentos foram cruciais para o processo de construção da nacionalidade brasileira. A Abolição encerrava um período de cerca de quatro séculos em que a maioria da população de trabalhadores do país era escrava e definida pela ausência de qualquer tipo de direitos. Assim, se durante o período colonial e depois, no período imperial, o processo de construção de um Estado nacional estava em curso, o processo de construção de uma nação brasileira ficava comprometido pela existência da escravidão.

É no sentido preciso da afirmação da total igualdade dos homens perante a lei que a Abolição e a República assinalam um ponto de inflexão na história da cidadania brasileira. A importância da Abolição não está no número de escravos que libertou, nem na figura de uma princesa redentora. Sabemos hoje que, proporcionalmente, não era muito numerosa a população de escravos ainda existente em 1888; além disso, sabemos que a Abolição não desencadeou

¹ Gomes refere que, os contornos da política do governo varguista em relação aos trabalhadores teve início em março de 1931, com a edição do Decreto 19.770. Apesar de instituir o sindicato único (patronais e de trabalhadores), e de transformar as entidades em órgãos oficiais de diálogo com o Estado, por meio desse decreto os sindicatos foram legalmente reconhecidos, transformando-se em células básicas de todo o processo de organização social (GOMES, Angela Maria de Castro. Cidadania e Direitos do Trabalho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2002, p. 23).

um processo que significasse grandes melhorias para a população negra, do mesmo modo que a República, de imediato, não representou a vigência no país de práticas políticas representativas muito diferentes das experimentadas no período imperial. Mesmo assim, é possível argumentar que só a partir de então tornou-se realidade jurídica, no Brasil, o princípio da equidade política, isto é, o princípio de que todos os homens são iguais perante a lei. Só então o país pode passar a se constituir, também, como uma nação, enfrentando a questão-chave da extensão dos direitos de cidadania, quer fossem civis, políticos ou mesmo sociais, (GOMES, 2002, p. 13-14).

O estudo da autora indica que a escravidão, somada à mobilidade jurídico-política de ser ou não ser escravo bloqueava o avanço da noção de cidadania na população trabalhadora. Com a Abolição e a República essa fluidez de fronteiras foi ultrapassada. Assim sendo, a República levou para o século XX pautas renovadoras da definição jurídico-política de uma nação a ser formada por “homens livres”, todos potencialmente capazes para o exercício da cidadania, e principalmente, a inclusão dos direitos sociais no conjunto dos direitos que a noção de cidadania abarcava. No entanto, a República não resolveu todos os conflitos sociais postos no Brasil imperial.

Sem embargo, tem-se que, passados mais de trinta anos da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, que consagrou os direitos sociais como direitos fundamentais, vislumbra-se como resultado das lutas dos movimentos sociais para incluir os direitos sociais no texto da carta política, que, o que persiste ao longo dos anos de sua vigência é a batalha por torná-los efetivos.

Tendo presente, que falar dos direitos sociais na Constituição da República de 1988, é, sobretudo, tratar da utopia constitucional ou do sonho da Constituição democrática e cidadã, como apelidada por Ulysses Guimarães, deputado presidente da Assembleia Nacional Constituinte que elaborou a Constituição de 1988, em razão de ela adotar a cidadania como princípio geral e prever instrumentos concretos para seu exercício via a democracia participativa. Principalmente, nesses dias sombrios² que vivemos na atualidade, após o ano de 2016, em que

² Por dias sombrios, se quer dizer, em outras palavras, o obscurantismo que presenciamos nos dias atuais, no campo político, em que o sentido do significado de luta por cidadania, por garantia de direitos, parece ter-se alterado para o combate à corrupção, mas que, na verdade o que se percebe é que são tempos de redução de direitos, tempos de redução da participação popular. A socióloga Rosana Pinheiro Machado, em estudos recentes, tem entendido o obscurantismo como um fenômeno político que se caracteriza por uma visão de mundo ultraconservadora, que prega o retorno aos “valores tradicionais” e assume uma retórica nacionalista e “patriótica”, sendo profundamente crítica a tudo aquilo que esteja minimamente identificado com a esquerda e o progressismo. A autora afirma que tal visão ganhou bastante força nesta última década (2011 a 2020) em várias partes do mundo, se alimentando da crise da representação e da descrença generalizada na política e nos partidos tradicionais. No Brasil, ela encontra a sua personificação no ex-capitão-Presidente e em seu estilo de fazer política, calcado na lógica do “contra tudo que está aí”, apesar de ele mesmo fazer parte do establishment político desde 1988, quando disputou e venceu sua primeira eleição, (PINHEIRO-MACHADO, Rosana; FREIXO, Adriano de (org.). Brasil em Transe: bolsonarismo, nova direita e desdemocratização. São Paulo: Editora Oficina do Livro, 2019, p. 11).

os direitos sociais, no Brasil, estão reféns de um dos poderes do Estado que é aquele que detém a função de resguardá-los, o Poder Judiciário. Por meio de sua Corte máxima, o Supremo Tribunal Federal (STF), que “sequestrou” a Constituição da República (VALIM, 2018, p. 45) e a escarnece, violando suas normas, regras e princípios, dando-lhes o sentido que melhor lhes convém³.

Os direitos sociais constitucionalizados no texto da Carta de 1988, enquanto resultado das conquistas dos movimentos sociais, como consagração das lutas dos movimentos populares e condição para a realização do idealizado Estado de Bem-Estar-Social, no Brasil, em grande medida, somente foram adotadas como critérios de escolhas das políticas públicas sociais prioritárias pelos governos central, mais efetivamente, nos anos pós 2003 até 2015. Sem olvidar, por suposto, de fazer constar que os anos 1990 a 2002, em termos de políticas públicas sociais, se caracterizam pela insuficiência, isto é, pela carência e inefetividade, ou seja, baixa densificação e realização dos valores, princípios e normas sociais constitucionalizados na Carta Republicana de 1988, em razão das políticas neoliberais adotadas e implantadas pelos governos federal.

Na ocasião da promulgação da carta, em 05 de outubro de 1988, o deputado Ulysses Guimarães, sistematizou em discurso o processo histórico que deu origem à primeira constituição depois da Ditadura Militar (1964-1985):

Senhoras e senhores constituintes. Ecoam nesta sala as reivindicações das ruas. A Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar. Hoje, 5 de outubro de 1988, no que tange à Constituição, a Nação mudou. (...) Mudou restaurando a federação, mudou quando quer mudar o homem cidadão. (...) A Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa ao admitir a reforma. Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais. Afrontá-la, nunca.

Traidor da Constituição é traidor da Pátria. Conhecemos o caminho maldito. Rasgar a Constituição, trancar as portas do Parlamento, garrotear a liberdade, mandar os patriotas para a cadeia, o exílio e o cemitério. (...) Temos ódio à ditadura. Ódio e nojo. (Aplausos)

Foi a audácia inovadora, a arquitetura da Constituinte, recusando anteprojeto forâneo ou de elaboração interna. O enorme esforço admissado pelas 61 mil e 20 emendas, além de 122 emendas populares, algumas com mais de 1 milhão de assinaturas, que foram apresentadas, publicadas, distribuídas, relatadas e votadas no longo caminho das subcomissões até a redação final.

³ Segundo Rafael Valim, a degradação do Poder Judiciário é tão grave que um juiz do 3º Tribunal do Júri do Estado do Rio de Janeiro, para o fim de conceder a liberdade de dois policiais militares presos em flagrante por conta do brutal homicídio de dois suspeitos, invocou explicitamente em sua decisão a “voz das ruas”, (Autos n. 0076306-12.2017.8.19.0001. Juiz Alexandre Abrahão Dias Teixeira). Ou seja, não é mais a voz do povo, plasmada na Constituição Federal e nas leis, senão que uma insondável “voz das Ruas”, cujo conteúdo é determinado, arbitrariamente, pelos espíritos “iluminados” de determinados juizes. VALIM, Rafael. *Estado de Exceção: a forma jurídica do neoliberalismo*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018, p. 46.

A participação foi também pela presença pois diariamente cerca de 10 mil postulantes franquearam livremente as 11 entradas do enorme complexo arquitetônico do Parlamento à procura dos gabinetes, comissões, galeria e salões.

Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiras, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar. Como caramujo guardará para sempre o bramido das ondas de sofrimento, esperança e reivindicações de onde proveio. (...)

Tem significado de diagnóstico a Constituição ter alargado o exercício da democracia. É o clarim da soberania popular e direta tocando no umbral da Constituição para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais. O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que isso, o povo é o superlegislador habilitado a rejeitar pelo referendo os projetos aprovados pelo Parlamento. A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos cidadãos. Do Presidente da República ao prefeito, do senador ao vereador.

A moral é o cerne da pátria. A corrupção é o cupim da República. República suja pela corrupção impune toma nas mãos de demagogos que a pretexto de salvá-la a tiranizam. Não roubar, não deixar roubar, pôr na cadeia quem roube, eis o primeiro mandamento da moral pública. Não é a Constituição perfeita. Se fosse perfeita seria irreformável. Ela própria com humildade e realismo admite ser emendada dentro de cinco anos. Não é a Constituição perfeita, mas será útil, pioneira, desbravadora, será luz ainda que de lamparina na noite dos desgraçados.

É caminhando que se abrem os caminhos. Ela vai caminhar e abri-los. Será redentor o caminho que penetrar nos bolsões sujos, escuros e ignorados da miséria. A sociedade sempre acaba vencendo, mesmo ante a inércia ou o antagonismo do Estado. (...)

Foi a sociedade mobilizada nos colossais comícios das Diretas Já que pela transição e pela mudança derrotou o Estado usurpador.

Termino com as palavras com que comecei esta fala.

A Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar. A Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança. Que a promulgação seja o nosso grito.

Mudar para vencer. Muda Brasil.⁴

É preciso ter em mente o fim das ilusões em relação ao regime democrático anunciado pela Constituição de 1988, que adotou a cidadania como princípio geral. Porque, ainda que pequeno burguesa e liberal era a democracia que vislumbrávamos, era o que presenciávamos até então. Já, após os eventos políticos impostos a partir do ano de 2015 e com a concretização do golpe em 2016 na democracia, e no Estado Social e Democrático de Direito, claramente as instituições (Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário) se mostraram aparelhadas ideologicamente pelas forças políticas que planejaram, organizaram e realizaram o golpe político, jurídico e midiático em 2016, que apearam a presidenta da República, Dilma Rousseff, eleita democraticamente no sufrágio de 2014. Dilma Rousseff sofreu graves pressões que

⁴ Excertos do discurso do presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães, em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277--INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA--ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,--DR.-ULISSES-GUIMARAES-%2810-23%29.html>. Acesso em: 20 fev. 2019.

visavam o abandono da agenda de políticas públicas sociais em andamento, para dialogar com as imposições neoliberais do mercado, articuladas por grupos políticos derrotados nas urnas em 2014, que buscavam imposição de uma agenda liberal, derrotada nas urnas, para a política nacional.

Portanto, falar dos direitos sociais como valores e princípios normatizados na Constituição da República de 1988, que devem orientar as políticas públicas sociais é falar da distopia que se tornou a própria Constituição de 1988. Sobretudo, a partir de 2016, quando o Estado Social e Democrático de Direito sofreu graves ataques, na medida em que, iniciou-se a imposição de uma agenda política derrotada nas urnas. E o que envolveu, também, a flexibilização de regras políticas e eleitorais que se tornaram consenso a partir de 1988, com por exemplo, as aberrações constitucionais do processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em que o principal debate se travou em torno do crime de responsabilidade, com a designação de “pedaladas fiscais” e que ao fim culminou com entendimento de que não se tratava de crime.

Pelo acima exposto, é possível afirmar que a República inaugurada em 1988 já não existe mais em sua forma original. A perseguição a uns e a proteção a outros se dá de forma aberta e escancarada por parte de alguns membros do Poder Judiciário e alguns representantes do Ministério Público Federal e do Ministério Público em alguns estados da federação, denotando e revelando um dos núcleos duros do golpe de 2016.

Se como bradou Ulysses Guimarães, que a Constituição carrega em si o significado do alargamento do exercício da democracia, fermento da soberania popular e direta para comandar o avanço no campo das necessidades sociais, que contempla a possibilidade de participação popular, com a competência do povo para iniciativa de leis, o povo como superlegislador, capaz de rejeitar pelo referendo os projetos e leis do parlamento contrárias aos interesses sociais, titularidade dos cidadãos para fiscalizar a vida pública e administração pública brasileira, faltanos, na prática, enxergar esses efeitos constitucionais efetivamente.

Contudo, Dr. Ulysses, como era chamado o deputado do interior paulista, também, afirmou que não era a Constituição perfeita. Se fosse não seria irreformável. Mas seria pioneira e abriria caminhos redentores nos bolsões ignorados da miséria. Afiançou, ainda, o presidente constituinte que, a sociedade sempre acaba vencendo, mesmo ante a inércia ou o antagonismo do Estado. Que foi a sociedade mobilizada nos colossais comícios das “Diretas Já”, que pela transição e pela mudança derrotou o Estado usurpador. Segundo ele, “há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiras, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de

estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto”⁵ constitucional em vigor.

Entrementes, a voz de Ulysses Guimarães parece continuar a ecoar, do passado e do Planalto Central, para o presente e para todos os rincões do Brasil: “a Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar. Mudar para vencer. Muda Brasil”. Pois, a Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança. E a efetividade dos direitos sociais gravados no texto constitucional exige a presença e participação do povo nas decisões e rumos do país, o que pouco tem se visto ao longo destes aproximadamente trinta anos da Constituição Federal de 1988.

Assim sendo, em sentido epistemológico, da natureza, validade e efetividade da constituição, pode se dizer que a fase inicial da Constituição de 1988 foi de consolidação da sua força normativa. Seus passos iniciais movimentaram-se no sentido de atrair e dar novo significado à normatividade infraconstitucional. O foco foi dar ao ordenamento jurídico existente no país, a partir daquele momento, um novo significado, possibilitando uma releitura e uma reinterpretação ajustadas aos mandamentos da nova Carta. O resultado desse processo inicial foi o novo hábito de constitucionalização do direito no país, ou seja, a prática de observar e interpretar as normas, as leis, mediadas pela a Constituição. Pode se dizer que pela primeira vez a norma constitucional passou o filtrar as interpretações jurídicas e orientar as decisões judiciais.

A respeito da força normativa da Constituição da República de 1988, Baptista e Accioly apontam que,

para garantir o sucesso do projeto, pode-se assim dizer que a primeira década de vigência da Constituição de 1988 foi uma época de louvação das suas virtudes e de sua capacidade de transformação das instituições, da vida pública, e até, da privada. O direito constitucional, corporificado na carta de 1988 continha os elementos necessários para ser a força motriz da mudança do país. Foi o período da Constituição cidadã; do ufanismo constitucional. (BAPTISTA; ACCIOLY, 2018, p. 04)

Num segundo momento, percebe-se que a partir dos novos ares lançados pela Constituição, isto é, após a primeira década da sua vigência, houve uma ampliação do acesso ao Poder Judiciário, das demandas populares, de modo que, não apenas as grandes questões individuais patrimoniais, mas também, os relevantes conflitos políticos, sociais, econômicos,

⁵ Excerto do Discurso do presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães, em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,-DR.ULISSES-GUIMARAES-%2810-23%29.html>. Acesso em: 20 fev. 2019.

culturais, ambientais e coletivos passaram a ser temas jurisdicionais na pauta do Poder Judiciário. As pequenas controvérsias cotidianas e até triviais, atinentes ao dia a dia das pessoas comuns, passaram a compor e desafiar o debate constitucional. Era a Constituição se introjetando nos rincões e no cotidiano da vida nacional. Todavia, o esforço pela efetividade das normas constitucionais, aos poucos foi revelando os defeitos e os limites da Constituição cidadã.

No contexto do segundo momento da Constituição, quando a Carta de 1988, contava com em torno de duas décadas de vigência, por volta do ano 2008, no plano jurídico, surgiram apontamentos sobre o risco do subjetivismo na interpretação e aplicação de um texto constitucional dilatado. Que se notabiliza, sobretudo, pela grande abertura de muitas de suas normas, especialmente as de natureza principiológica. Muitas críticas se fizeram, quanto ao risco do interpretativismo das normas constitucionais com a ampliação pelo sistema difuso de controle de constitucionalidade, adotado por ela, que transforma cada um dos juízes do país em um juiz constitucional em potencial. Grosso modo, as críticas se dirigiam ao modo como o texto constitucional restou organizado, atribuindo ao Poder Judiciário maior peso na concretização dos direitos e garantias fundamentais. Ou seja, diante da negação, da não realização do comando constitucional, da não efetivação dos direitos sociais, econômicos, políticos e culturais nela consagrados, isto é, quando negligenciados os direitos sociais fundamentais (ou mesmo um direito individual), garantidos na Constituição, pelo Poder Executivo, ou mesmo quando não regulamentados pelo Poder Legislativo, cabe ao Poder Judiciário, em razão do princípio da harmonia, do equilíbrio e controle de um Poder sobre o outro, garantir a efetividade do direito no plano concreto.

Para tanto, a Carta Republicana de 1988 estabeleceu remédios constitucionais como o mandado de injunção, o habeas data, a ação por descumprimento de preceito fundamental (ADPF), na hipótese de ausência de regulamentação legislativa, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, a ação declaratória de constitucionalidade, a ação direta de inconstitucionalidade, todos de aplicação pelo Poder Judiciário nos casos em concreto ou mesmo em situações hipotéticas, como nos casos de controle de constitucionalidade difuso. Também, competência do Poder Judiciário para mandar, ordenar, como nos “*writs*”⁶, como o mandado de injunção e no mandado de segurança, ante os descumprimentos dos preceitos

⁶ Palavra em inglês que significa ordem escrita ou mandamento. Muito empregada nas peças jurídicas referentes a "Habeas Corpus, Mandado de Segurança, Mandado de Injunção, Habeas Data, Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), Ação Direta de Inconstitucionalidade, etc. Nestas ações se pede a concessão do writ, ou seja, pede-se a concessão da ordem, do pedido formulado.

constitucionais, especialmente para o cumprimento das disposições constitucionais de ordem programáticas.

Na mesma toada, as críticas incidiam no sentido de que a conjunção de uma Constituição analítica (extensa, prolixa), com um discurso constitucional hipertrofiado (muito abrangente), acabariam por sobrejuridicizar a vida, deixando pouco espaço para a atuação dos mecanismos ordinários da democracia. Ao tempo em que os hermenutas desenvolviam uma inflamada retórica garantista dos direitos sociais, se percebia na realidade a ausência ou poucos interesses reais em favor da efetivação pelo Estado dos direitos sociais garantidos. O que acabou por gerar, na percepção dos críticos, uma permanente sensação de frustração constitucional. Ou de uma Constituição desconectada da realidade. Assim é que a euforia, dos primeiros anos da vigência da Constituição de 1988, portanto, vem cedendo um lugar cada vez maior à crítica.

Ao estabelecer o arcabouço de um modelo de Estado Social e Democrático de Direito, campo fértil para a construção e afirmação embrionária da cidadania social no Brasil, a Constituição Cidadã de 1988 esbarrou em travas do passado, em ameaças do poder econômico das “elites” brasileiras, da coalizão política, financeira e empresarial, herdeira da arcaica oligarquia escravocrata, coronelista, latifundiária e patrimonialista, que atravancam o avanço do Brasil e dos brasileiros, de alcançar a soberania. A reação e conspiração das classes dominantes para impedir a efetividade dos direitos sociais constitucionalizados começou antes mesmo de o documento impresso sair da gráfica do Congresso⁷. E, a oposição à constituição intensificou-se agudamente na década de 1990, em verdadeiras contramarchas pela desestruturação das bases institucionais de sustentação dos direitos sociais constitucionalizados.

Na primeira metade dos anos 2000 (FAGNANI, 2017, p. 19) a oposição ao que foi estabelecido na Constituição, em 1988, ainda era exacerbada. A demonstrar o argumento, tem-se que, após curta trégua, a trama ardilosa, a reação contrária a efetividade dos direitos sociais, retomou seu curso em novas contramarchas antidemocrática e antipopular explicitamente a partir de junho de 2013, culminando com o golpe parlamentar-jurídico-midiático em 2016. A reação contrária a Constituição, expressa a vontade dos detentores da riqueza nacional de

⁷ “As reações contrárias começaram ainda em 1988. É emblemática, quanto a isso, a tese do “país ingovernável”, esgrimida pelo presidente da República, José Sarney (1985-90) na luta para tentar impedir, a qualquer custo, que a Assembleia Constituinte aprovasse o capítulo sobre a Ordem Social, que foi afinal aprovado”. FAGNANI, Eduardo. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). Texto para Discussão. ISSN 0103-9466. Unicamp. IE, Campinas, n. 308, jun. 2017. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3537&tp=a>. Acesso em: 13 mar. 2019.

liquidar com a cidadania social formalmente conquistada em 1988, como que concluindo um trabalho iniciado antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, agora radicalizado no sentido de levar ao extremo a reforma desestruturante do Estado e destruir as bases do embrionário Estado Social e Democrático de Direito.

Os entraves à efetividade da Constituição, estão também, na forma da sua organização, que dá margem à ampliação da competência do Poder Judiciário. O que extrapola o âmbito da atribuição contratualista proposto pelo liberalismo da modernidade, na teorização montesquiana do poder de controle, pela teoria dos freios e contrapesos, para permitir-se o equilíbrio entre as funções dos Poderes do Estado. Aqui o Poder Judiciário avoca para si a competência e a titularidade de um superpoder. Soma-se a isso as teorias de interpretação das lacunas, inconsistências e contradições das normas constitucionais, elaboradas pela doutrina constitucionalista, que são aplicadas pelo Poder Judiciário e que orientam as decisões judiciais formando a jurisprudência constitucional como fonte material de direito. Em verdade, o Poder Judiciário, ao interpretar os princípios e normas constitucionais e criar regras capazes de suprir as lacunas da constituição, carregadas de valores e ideologias que movem o intérprete, e, inovar na ordem jurídica constitucional, com normas, produtos de interpretação, consubstanciadas na jurisprudência dos tribunais superiores, dá origem à normas vazias de comando porque não são emanadas da soberania popular. São normas elaboradas sem a participação da sociedade que é a detentora do poder soberano do Estado. Portanto, são normas sem comando, sem soberania popular, elaboradas por um Poder sem soberania porque não sufragado pela soberania popular através do sufrágio universal, do voto direto. De modo que, insustentáveis.

O interpretativismo constitucional ganhou lugar em sede do denominado neoconstitucionalismo que a partir de uma releitura da constituição conduz para a interpretação da norma jurídica em consonância com a norma constitucional. Contudo, daí decorre o personalismo que dá a juízes, poderes que vão além do texto constitucional, transformando-os em verdadeiros legisladores positivos sem representatividade, sem voto.

O neoconstitucionalismo criou um altíssimo grau de discricionariedade levando ao ativismo judicial. Ativismo que, por vezes, leva à negação ao cidadão de direitos assegurados na própria Constituição. Nestes tempos sombrios, de juízes solipsistas, que acreditam que são livres para julgarem como bem entendem, aplicando seus valores e seus entendimentos pessoais sobre determinadas matérias. Entendimentos esses que, não raras vezes, são frontalmente contrários ao sentido original e cristalino do texto da Constituição.

É preciso voltar ao positivismo jurídico, ao legalismo constitucionalista. Aprofundar a crítica hermenêutica que busca o sentido correto do princípio da legalidade contido na

Constituição de 1988, no sentido de que o Estado, o Poder Judiciário, deve decidir nos termos da legalidade. Os juízes não representam a sociedade. São servidores públicos que não possuem poder para criar direito novo no caso concreto, mas deve decidir no âmbito dos termos legais e constitucionais. O juiz não pode impor seus sentimentos, sua pré-compreensão ao decidir no caso concreto. O juiz não pode sob pretexto algum, criar previsão não contida no texto legal e ou constitucional, sob pena de estar violando a função legiferante, via de regra, do Poder Legislativo, do Congresso Nacional. De modo que na aplicação da Constituição não cabe juízo moral e muito menos político, mas a aplicação do sentido fundamental da norma.

O revisionismo constitucional, ao modo da jurisprudência constitucional feito pelo Poder Judiciário, permite mudanças nas bases do Estado sem a autorização popular. É, flagrante alteração contratual unilateral. Quando somente uma das partes muda as regras do contrato sem consultar ou obter a aprovação da outra parte contratante. Essa mudança de regras, quando realizadas por um Poder temperamental, sem controle, com regras personalíssimas próprias, moldadas pelo ativista de plantão, ao sabor da ideologia velada que o orienta é antidemocrática e fragiliza o consenso e o respeito às instituições do Estado, desestabilizando as estruturas de sustentação da harmonia social.

De modo que, com o desenvolvimento de uma perspectiva mais crítica em relação ao constitucionalismo praticado no país, se ingressou em um terceiro momento, ou terceira década de vigência da Constituição. Na terminologia de Baptista e Accioly, saiu a Constituição “cidadã” e entrou a Constituição “chapa-branca”, (BAPTISTA; ACCIOLY, 2018, p. 05).

O Estado Democrático e Social de Direito se caracteriza pela existência de limites ao exercício do poder, dentre os quais destacam-se os direitos e garantias fundamentais. É urgente, pois, resgatar o sentido essencial da Constituição Republicana de 1988, qual seja, a consagração do Estado Democrático e Social de Direito e a elevação dos direitos sociais à categoria de direitos e garantias fundamentais. Hoje, os limites democráticos ao poder são questionados, vulnerabilizados e desconsiderados pelo Estado. Mormente, na atuação prática de setores do Poder Judiciário. Não raro, direitos sociais e garantias fundamentais são percebidos e tratados como obstáculos transponíveis à sanha punitivista do Estado. Casara (2017, p. 194) aponta que vive-se o que alguns chamam de “era pós-democrática”. Há uma funcionalidade política ao se abandonar o conteúdo democrático, em especial os direitos sociais e as garantias fundamentais. O sistema de justiça, importante *locus* da disputa política acaba sendo condicionado por interesses e tradições que passam a relativizar e flexibilizar os direitos sociais e as garantias constitucionais fundamentais.

Para Casara (2017, p. 197), em meio à disputa entre concepções democráticas, ligadas à contenção do poder estatal, e, concepções autoritárias, que pugnam pelo afastamento de direitos e garantias fundamentais, não se pode esquecer que a fragilização dos direitos sociais fundamentais e do sistema de garantias, típicos do Estado Democrático e Social de Direito, pode ser melhor compreendida, à luz da constatação de que esse fenômeno se relaciona com a razão neoliberal. Ao se tornar hegemônica, a razão neoliberal (conjunto de representações, símbolos, imagens, visões de mundo e práticas, que elevam a mercadoria e o capital financeiro aos únicos valores que realmente importam) levou à naturalização com que a população brasileira aceitou a principal característica do Estado-Pós-Democrático: a ausência de limites ao exercício de poder. Que se torna possível diante da desconstitucionalização tanto do sistema político quanto das esferas social e cultural. Se revelando fatal para o paradigma do Estado Democrático e Social de Direito. Essa desconstitucionalização tem significado o abandono do sistema de vínculos legais impostos ao exercício de qualquer poder, e a todos os Poderes. Instaurou-se uma espécie de “vale tudo” argumentativo e utilitarista no qual os fins afirmados e buscados pelos atores, ainda que distante e distorcidos da realidade, justificam a violação dos meios estabelecidos na própria Constituição da República, bem como das formas e das substâncias relevantes do Estado Democrático e Social de Direito.

Assim é que, sob o olhar da atualidade, esse trabalho pretende analisar o Capítulo II, Dos Direitos Sociais (Arts. 6º)⁸, do Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, assim como demais direitos sociais espalhados no texto constitucional.

Observa-se, contudo, que este estudo não pretende enfrentar o conteúdo do capítulo dos direitos sociais sob o ângulo da dogmática jurídica. Não se pretende delimitar o alcance, nem o sentido de suas disposições. O enfoque aqui será outro, um tanto histórico, sociológico e de ciência política, buscando uma leitura interdisciplinar, mais no sentido do que se faz a crítica, do que a hermenêutica.

O que se busca, antes de tudo, é a elaboração de uma interpretação histórica que conjugue noções de direitos e das lutas dos movimentos sociais como princípios e valores normatizados nos textos legais e especialmente na Constituição Federal. E, por conseguinte, se pretende compreender o porquê de o Capítulo II, Dos Direitos Sociais (Arts. 6º), do Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, da Constituição da República Federativa do Brasil, de

⁸ Brasil, CF. 1988. Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015).

1988, a par de demonstrar a opção pelo Estado Social e Democrático de Direito, pelo Poder Constituinte Originário, encontrar tantas dificuldades e entraves para sua efetividade na vida da sociedade brasileira, ao longo dos últimos trinta anos.

Em outras palavras, as normas dos Direitos Sociais a exemplo dos direitos sociais a educação (arts. 6º c/c 205 a 214), a saúde (arts. 6º c/c 196 a 200), ao trabalho (art. 6º c/c 7º ao 11), a previdência social (arts. 6º c/c 201 a 202), a assistência aos desamparados (arts. 6º c/c 203 e 204), há 30 anos, são disputados na sociedade e obtiveram mais derrotas populares que vitórias no Poder Executivo e Poder Legislativo. Uma das maiores e históricas derrotas dessa estrutura, síntese da noção de cidadania formulada em 1988, foi a aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016, a apelidada “Emenda do Teto dos Gastos” que instituiu um novo regime fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros seguintes, isto é, de 2017 a 2037. Na prática, a emenda congelou todos os investimentos orçamentários em programas e políticas públicas sociais.

Essa nova política limita as despesas primárias do orçamento público à variação inflacionária até 2037. Isso quer dizer que, neste período, não ocorrerá crescimento real das despesas primárias, que são os gastos com o custeio dos serviços públicos e os investimentos do governo com as políticas públicas sociais, que dão efetividade aos direitos sociais. Como o governo tem dificuldade em cortar as despesas com serviços públicos, por serem em sua maioria constitucionalmente obrigatórias (vinculadas), os cortes recairão sobre as despesas com investimentos, estas discricionárias, que o governo pode escolher como e onde aplica-las, ou seja, que o governo não tem obrigação de executar. Na prática, a Emenda Constitucional nº 95/2016, não só congela, mas de fato reduz os investimentos sociais, pois ela direciona a aplicação dos recursos públicos, em porcentagem per capita (por pessoa), em relação ao PIB (Produto Interno Bruto). De modo que, à medida que a população cresce e a economia se recupera, como é comum nos ciclos econômicos, os investimentos públicos na área social permanecem o mesmo durante o período. Dessa forma, a referida política afeta diretamente os direitos sociais, por impactarem negativamente na efetividade das políticas públicas educacionais, de saúde pública, de seguridade social e assistência social, pelo menos.

Outra derrota da sociedade, dos movimentos populares, relacionada à inefetividade dos direitos sociais, que se aborda, ainda, que de maneira rápida, é quanto ao direito social fundamental à educação. Por razões ideológicas, tem sofrido mudanças estruturais, quanto ao seu acesso e garantia. A exemplo da reforma do Ensino Médio, que tramitou no Congresso Nacional, com rapidez, em regime de urgência, em 2017, sem participação da sociedade, e da comunidade escolar. Essa reforma é contra a maioria dos jovens brasileiros, que são os que

estudam na escola pública, por escamotear intensão principal da denominada flexibilização curricular, que é controlar a ação social da juventude direcionando os jovens da periferia, filhos da classe trabalhadora, para a formação técnica e profissional desprendida da formação humanizante, social e geral. A reforma impõe a redução e corte de disciplinas do currículo escolar obrigatório, priorizando a redução dos investimentos em educação pública e a qualificação para o trabalho. O que fragmentará e esvaziará ainda mais a formação dos jovens brasileiros. Trata-se de um duplo ataque: primeiro por separar a formação geral da formação técnica; e segundo por reduzir a formação técnica à simples qualificação profissional.

Por sua vez, a reforma trabalhista normatizada pela Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, que alterou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), é outro processo que demonstra a alteração dos sentidos políticos da cidadania e redução de acesso a direitos do trabalho caracterizando mais derrotas sociais. Referida reforma trabalhista instaurou um novo modelo de regras a reger as relações contratuais trabalhistas. Cita-se, por exemplo, a prevalência do “negociado sobre o legislado”. Trata-se de uma mudança da prática de negociação entre patrões e empregados que estabelece que não é necessário respeitar o estabelecido na lei, na Constituição. A reforma ainda estipulou a terceirização sem regras ou normas, prática que tornará as relações de trabalho ainda mais precárias na medida em que permite que o empregador possa contratar trabalhadores pela modalidade terceirizada mesmo para as suas atividades empresariais fins. Também, as mudanças nas regras trabalhistas dificultam o empregado de, ao ser demitido sem justa causa, reclamar na Justiça do Trabalho, haja vista, que inibe pedidos que podem ser julgados improcedentes, impõe o pagamento de custas em caso de ausência em audiências, pagamento de honorários de advogados e de custas periciais, em caso de perda da ação.

Também, o processo de reforma da Previdência, no Congresso Nacional, sem dialogar com a sociedade e excluindo ou privilegiando setores como o Poder Judiciário e os militares. Impõe o aumento do tempo de contribuição dos trabalhadores e a idade para a aposentadoria. Iniciado no governo de Michel Temer, com a PEC - Proposta de Emenda Constitucional nº 287/2016, pretensa “reforma”, agora é imposta pelo presidente em exercício, Jair Bolsonaro, com mudanças ainda mais duras por meio da PEC 6/2019.

Esse estudo da constitucionalização dos direitos sociais no Brasil, da (in)efetividade, dos sucessos e fracassos, avanços e retrocessos de sua aplicação, como normas constitucionais, demonstra que o discurso normativista, predominante no direito brasileiro, pouco tem a contribuir. Daí o sentido da retomada histórico-sociológica do texto constitucional do início, analisando alguns dos problemas que os direitos sociais encontram para serem efetivados no

Brasil. Mormente, porque, num levantamento bibliográfico sobre o tema é perceptível a escassez de estudos relacionados, mesmo no campo da sociologia e da história. No campo do direito nota-se diversificadas abordagens, mas sempre com viés jurídico e com foco na hermenêutica constitucional e não nos aspectos da soberania popular, da alma em que se sustenta o direito, que é o povo. Os trabalhos produzidos abordam o movimento constitucionalista como uma conquista da burguesia, mas pouco ou quase nada tratam das lutas dos operários, dos trabalhadores do século XIX e dos movimentos sociais no século XX, que reivindicando liberdades individuais e direitos sociais, almejam e lutam sempre na defesa da dignidade da pessoa humana e pela utopia da igualdade, fraternidade e solidariedade.

O trabalho tem por objetivo geral analisar os direitos sociais fundamentais constitucionalizados na Carta Magna brasileira de 1988, a partir das suas origens. Isto é, apresentar as bases, as motivações e os itinerários de lutas e ações dos movimentos sociais e movimentos populares para a consagração e manutenção dos direitos sociais como direitos fundamentais no texto da Carta Política de 1988, assim como as políticas públicas de concretização desses direitos pelo Estado ao longo dos anos 1990 a 2018. O trabalho está organizado da seguinte maneira.

No primeiro capítulo do trabalho discute-se o que são os direitos sociais enquanto garantias fundamentais e como eles se inserem, são inseridos ou não são inseridos no texto constitucional de 1988. Apresenta-se os fundamentos teóricos do surgimento e do desenvolvimento dos direitos sociais no plano internacional, assim como, aponta-se alguns elementos de destaque que ilustram a emergência e a trajetória dos direitos sociais no Brasil, bem como aponta-se os movimentos sociais relevantes que deram causa à consagração dos direitos sociais na Constituição Republicana do Brasil de 1988.

No segundo capítulo, define-se o que são os movimentos sociais e o papel de alguns desses movimentos nas disputas, vitórias, derrotas e conquistas na consagração dos direitos sociais no texto da Constituição da República de 1988. Analisa as ações coletivas e a trajetória de lutas pela estruturação das bases institucionais dos direitos sociais no Brasil. Ou seja, aborda-se as lutas dos movimentos sociais pela estruturação das bases institucionais do Estado Social no Brasil. Apresenta-se algumas ações marcantes no decorrer dos anos 1930 a 1964 e essencialmente discorre-se sobre o desenvolvimento de alguns impulsos a partir dos anos 1970 na luta pela redemocratização do Brasil. E, principalmente destaca-se as mobilizações e a trajetória percorrida pelos movimentos sociais, comunitários e populares, na luta e defesa dos direitos sociais, no período que antecedeu a Assembleia Nacional Constituinte em 1988, ao longo da “campanha das Diretas-Já”, nos anos 1983 e 1984, as negociações pela formação da

Assembleia Nacional Constituinte em 1986, os trabalhos da “Constituinte” em 1987 até a promulgação, em 05 de outubro de 1988, do texto final da Carta Política que inaugurou, formalmente, verdadeiro Estado Social e Democrático de Direito, no Brasil, com a consagração dos direitos sociais fundamentais no texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como consequência e resultado das lutas dos movimentos sociais.

No terceiro capítulo, descreve-se aspectos das disputas, vitórias, derrotas e conquistas dos movimentos sociais na efetivação (e não efetivação) dos direitos sociais constitucionalizados, nas políticas públicas, pós 1988, no Brasil. O trabalho analisa as políticas engendradas pelo governo central, que promoveram a desestruturação das bases do Estado Social nos anos 1990 até 2002 com medidas de reforma e revisão da Carta Republicana. Nesta terceira parte, o trabalho objetiva perquirir sobre a (in)efetividade dos direitos sociais a partir dos anos 1990 a 2002, na relação entre as contramarchas pela desestruturação das bases institucionais de sustentação dos direitos sociais constitucionalizados, engendradas no Legislativo e Executivo e a prática jurisdicional homologatória do Poder Judiciário, composto majoritariamente por membros da “elite” legalista e liberal, que submetido às práticas neoliberais do Poder Executivo e ante a omissão do Poder Legislativo homologaram nas decisões jurisdicionais as políticas contrárias as garantias constitucionais recém conquistadas. Analisasse, nesta terceira parte, também, na perspectiva dos prejuízos sociais, os marcos das contrarreformas liberais antagônicas ao projeto constitucional de 1988, ocorrido no período de 1990 a 2002.

No quarto capítulo, analisa-se, as políticas sociais que possibilitaram os avanços sociais decorrente das políticas públicas implantadas ao longo dos anos de 2003 a 2014 pelo governo federal, que retoma o sentido do Estado Social e Democrático de direito consubstanciado na Constituição Republicana de 1988.

Por fim, no quinto capítulo, o trabalho objetiva evidenciar, a partir do processo de *impeachment* marcado por ilegalidades, que articulou a destituição da presidente da República, Dilma Rousseff, democraticamente eleita em 2014 e desferiu um duro golpe na democracia, em 2016, os retrocessos sociais a partir de então, a retomada do modelo econômico neoliberal de gestão do Estado e a recomposição das forças políticas conservadoras que tomaram o governo federal.

Em arremate, na conclusão, faz-se um curto balanço dos resultados alcançados pelo povo brasileiro com as disposições, objetivos, princípios e fundamentos que devem orientar a Constituição Federal do Brasil, vigente desde 1988.

CAPÍTULO 1

DIREITOS SOCIAIS; EMERGÊNCIA E TRAJETÓRIA NO BRASIL

Os direitos sociais, no Brasil, atualmente, têm *estatus* formal e material de direitos fundamentais e por isso são caracterizadas como direitos de dupla fundamentalidade. São direitos que reclamam do Estado políticas públicas efetivas, isto é, ações positivas, atividades prestacionais, que realizem a diminuição das desigualdades sociais. Exigem do Estado políticas públicas sociais que tenham por objetivo a minoração das desigualdades sociais. E ao mesmo tempo exigem ações negativas, isto é, a abstenção em ofender, em atingir, em retirar direitos sociais dos cidadãos.

Por direitos fundamentais, entende-se, aqueles direitos civis básicos individuais homogêneos, e, também, os direitos coletivos, os direitos econômicos, os direitos culturais, os direitos políticos e principalmente os direitos sociais, que previstos na Constituição, como documento normativo maior na hierarquia da representação formal da soberania, da autonomia, independência e identidade de uma nação a caracteriza como país, como povo e como Estado Nacional. Os direitos fundamentais têm origem e fundamento nos princípios dos direitos humanos. São direitos e garantias à liberdade, à igualdade, ao trabalho, à educação, à saúde, à segurança, à proteção e auxílio quando de vulnerabilidades, enfim, são direitos que resguardam a dignidade da pessoa humana.

Dessarte, os direitos não surgem do acaso. Não são dados e nem achados. Eles resultam das ações humanas na sociedade e são por elas construídos. Tanto individuais como coletivos, os direitos sociais são uma conquista histórica e evolutiva, pois representam aquilo que se obteve ao longo do desenvolvimento social para fins de garantir condições mínimas de convívio harmônico e de justificativa para a existência de um povo, de uma nação, de um Estado civilizado e socialmente organizado.

Desde o início do constitucionalismo, nos idos do século XIX, os direitos fundamentais, sociais e individuais, representam a garantia dos cidadãos de que o Estado observará, respeitará e se conduzirá pelo respeito à liberdade individual e social e pelo respeito à dignidade da pessoa humana e pelo cumprimento dos direitos sociais fundamentais dos seus concidadãos. São, pois, os direitos sociais, verdadeiras garantias de abstenção ao poder de império do Estado de investir contra a supremacia da dignidade da pessoa humana.

A propósito, Carlos Weis aponta que,

Em seu início, os direitos sociais se limitavam a proteger os trabalhadores. Os direitos sociais surgiram em função da desumana situação em que vivia a população pobre das cidades industrializadas da Europa Ocidental, em resposta ao tratamento oferecido pelo capitalismo industrial e diante da inércia própria do Estado liberal, em meados do século XIX (...). Os chamados direitos sociais surgem em decorrência da deplorável situação da população pobre das cidades industrializadas da Europa Ocidental, constituída sobretudo por trabalhadores expulsos do campo e/ou atraídos por ofertas de trabalho nos grandes centros. Como resposta ao tratamento oferecido pelo capitalismo industrial de então, e diante da inércia própria do Estado Liberal, a partir de meados do Século XIX floresceram diversas doutrina de cunho social, defendendo a intervenção estatal como forma de reparar a iniquidade vigente, (WEIS, 1999, p. 49).

João Batista Herkenhoff, professor especialista em direitos humanos e sociais, afirma que os direitos sociais derivam da percepção da fragilidade dos direitos liberais individuais. Quando o homem se dá conta de que as proclamadas liberdades individuais em seu favor, não satisfizeram ainda as necessidades primárias, como alimentar-se, vestir-se, morar, ter condições de saúde, educação, ter segurança diante da doença, da velhice, do desemprego e de outros percalços da vida, inexoravelmente passou a clamar por direitos sociais (HERKENHOFF, 2002, p. 52).

No Brasil, os direitos sociais são valores supremos, garantidos na Lei Maior do país, ou seja, na Constituição Federal de 1988, que inclusive os eleva à uma categoria especial de direito fundamental. Todavia, essa pode ser considerada uma conquista tardia dos brasileiros. Fagnani recorda que há menos de cem anos, a sociedade brasileira era majoritariamente formada de uma massa de analfabetos rurais, brancos e negros, submetidos aos resquícios da escravidão e destituídos de direitos elementares, como o direito a própria vida. Não é por outra razão que a natureza da cidadania no Brasil é o avesso de outras experiências internacionais, como a Inglaterra, por exemplo, onde os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais foram reivindicações constitucionalizadas nos séculos XVIII, XIX e XX, respectivamente. No Brasil, ironicamente, os direitos sociais precederam os demais, emergindo a partir de 1930, no contexto do Estado patrimonialista que excluía a totalidade das classes subalternas do campo e a esmagadora maioria que habitavam as cidades, (FAGNANI, 2017, p. 02). Paulatinamente os direitos sociais foram ganhando espaço, em consequência das lutas dos movimentos sociais, nas constituições brasileiras, tendo seu auge na Constituição da República de 1988.

1.1 AS DIMENSÕES OU GERAÇÕES DOS DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS EM PERSPECTIVA

Sobre os direitos fundamentais, importa fixar que são os direitos essenciais de todo e qualquer cidadão. São desde os direitos mais básicos que revestem o indivíduo de cidadania, até aqueles direitos superiores, inerentes à dignidade da pessoa humana. Especificamente, são direitos reveladores das liberdades públicas, dos valores universais e intrínsecos à dignidade da pessoa humana. De modo que, esses direitos são imposições ao Estado porque realizam os valores supremos de humanidade, da sociedade, os quais o Estado tem o dever de proteger e resguardar.

Observa-se, por oportuno, que os direitos fundamentais são prerrogativas ensejadoras dos anseios de liberdade, igualdade e fraternidade. Configuram o núcleo que sustenta na realidade social, a possibilidade de equidade. Tradicionalmente, se classifica os direitos fundamentais em três dimensões ou gerações. Os de primeira geração são os direitos associados a liberdade, são os direitos mais básicos e essenciais, denominados de direitos individuais, com caráter negativo, pois relacionam-se a direitos que exigem diretamente uma abstenção do Estado, seu principal destinatário. Cita-se como exemplo de direitos fundamentais de primeira geração o direito à vida, à liberdade, à propriedade, à liberdade de expressão, à participação política e religiosa, à inviolabilidade de domicílio, à liberdade de reunião, entre outros.

Os direitos de segunda dimensão ou geração, diferentemente dos direitos de primeira geração, em que o Estado não deve intervir, exigem do Estado a responsabilidade por sua concretização, pois objetivam um ideal de vida digno na sociedade. São os direitos ligados ao valor de igualdade, são os direitos sociais, econômicos e culturais. Direitos que, para serem garantidos, necessitam além da intervenção do Estado, que este disponha de políticas públicas e de prioridade orçamentária para efetivá-las. São chamados de direitos prestacionais ou de prestações positivas e são associados à coletividade, pressupondo um dever, uma obrigação de fazer do Estado.

A terceira geração, é a dos direitos transindividuais ou metaindividuais. São direitos que emergiram após a Segunda Guerra Mundial e estão ligados aos valores de fraternidade e solidariedade. São os direitos relacionados ao desenvolvimento econômico ou progresso, ao meio ambiente, à autodeterminação dos povos, direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e direito de comunicação. São, pois, os direitos destinados à proteção do gênero humano. Com caráter de humanismo e universalidade os direitos fundamentais de

terceira geração, em última instância, direcionam-se para a preservação da qualidade de vida, tendo em vista as exigências das relações sociais na sociedade globalizada da atualidade.

Observa-se, que com a ascensão tecnológica e das redes de comunicação, há quem reconheça uma quarta geração ou dimensão de direitos fundamentais. Apesar de, ainda, ser pouco discutido, os direitos de quarta geração compreendem os direitos à participação, à informação e ao pluralismo. Referida dimensão do direito versa sobre o futuro da cidadania e a proteção da vida, sobretudo, a partir dos avanços da engenharia genética e suas decorrências e do direito à intimidade e à vida privada. Isto, mormente, em razão da necessidade de se exigir do Estado garantias transparentes quanto a intervenção e fiscalização pelo Poder Público sobre as ações dos indivíduos na sociedade, sobretudo, daquelas ações que impactam diretamente nos direitos individuais dos cidadãos no que concerne aos direitos de privacidade e intimidade. É, pois, a exigência de que as normas constitucionais estejam em constante interação com a realidade social.

Importa destacar, também que essas gerações ou dimensões de direitos não se sobrepõem hierarquicamente ou se sucedem em exatidão cronológica do tempo, mas coexistem harmonicamente. Surgem, se consolidam e se desenvolvem no fluir da organização da sociedade, no avançar do processo civilizatório. Daí que majoritariamente, na literatura, se prefere o termo dimensão em lugar de geração (SARLET, 2012, p. 339). Uma vez que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão “gerações” pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual há quem prefira o termo “dimensões” dos direitos fundamentais.

A respeito do surgimento dos direitos fundamentais, tem-se que não há cientificamente uma origem exata. Entrementes, algumas correntes de pensamentos jurídicos-filosóficos se esforçam na tentativa de apontar um momento em que os direitos teriam surgido.

A concepção jusnaturalista, o jusnaturalismo, ou teoria do direito natural, que sempre esteve presente na tradição do pensamento jurídico, desde a antiguidade, até nossos dias, defende que os direitos fundamentais são anteriores ao surgimento de qualquer norma, lei ou ordenamento. São naturais. Pertencem à essência do ser humano. O surgimento dos direitos fundamentais é característica inerente a própria humanidade. Insere-se na tradição, nos costumes, na cultura arraigada desde os primórdios do ser humano (DI GIOVANI e NOGUEIRA, 2015, p. 497).

Em outro sentido, os juspositivistas, em oposição aos jusnaturalistas, consideram que os direitos fundamentais emanam da norma, da lei. O sistema jurídico, os direitos em geral

estão fundados simplesmente na letra da lei. Assim sendo, a existência dos direitos é consequência da positivação das normas, da legislação. As leis são produto da ação humana e os direitos fundamentais são frutos das leis. Sendo assim, são ferrenhos opositores aos direitos humanos, (DI GIOVANI e NOGUEIRA, 2015, p. 500).

Todavia, uma terceira corrente de pensadores realistas, em uma perspectiva histórica e social, entende que os direitos fundamentais proveem de conquistas sociais, ou seja, os direitos fundamentais são construções sociais, resultado das lutas sociais dos indivíduos na coletividade ao longo da história. Decorrentes de um processo histórico, os direitos fundamentais surgem, se consolidam e evoluem ao longo do tempo a partir das reivindicações e lutas dos indivíduos e da coletividade, por direitos (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 341).

Assim sendo, na esteira dessa terceira posição, da perspectiva histórica, a que predomina na atualidade e à qual esse trabalho se filia, analisa-se os direitos sociais, como direitos de segunda geração, elevados à categoria especial de direitos fundamentais pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, como resultado das lutas dos movimentos sociais. De modo que, os direitos fundamentais não possuem uma origem estática ou exata, mas, resultam de um longo e constante processo histórico, vez que são direitos que estão sempre em construção.

Essa estruturação e teorização da organização dos direitos em gerações ou dimensões não contem um rigorismo sociológico ou mesmo jurídico exato. Há quem tome como base o lema da Revolução Francesa: liberdade (primeira dimensão), igualdade (segunda dimensão) e fraternidade (terceira dimensão). Há, ainda, no sentido de se ultrapassar os paradigmas estatais, quem defenda que o Estado Liberal, deu origem à primeira geração de direitos, o Estado Social engendrou a segunda geração de direitos e o Estado Democrático, está fortemente relacionada à terceira geração de direitos.

Ainda, numa perspectiva puramente jurídica há quem entenda que, desde o reconhecimento dos direitos fundamentais pelos movimentos constitucionalistas (fundadores dos estados nacionais modernos, séculos XV-XVIII), que buscavam a consagração de uma norma com estatus hierárquico superior, uma lei maior e fundamental, fundadora da estrutura do ordenamento legal, da organização do Estado, abaixo da qual restaria o sistema legal ordinário regulador dos interesses privados e patrimoniais, os direitos fundamentais passaram por diversas transformações, tanto no que diz respeito ao seu conteúdo, quanto no que concerne à sua titularidade, eficácia e efetivação.

Há quem aponta que o a consagração dos direitos sociais em normas legais, com a consequente elevação dos mesmos ao estatus de direitos fundamentais constitucionalizados é um fenômeno que surgiu com o primeiro documento, de que se tem notícias, com o caráter de constituição, a Magna Carta *Libertatum*, assinada pelo rei João Sem-Terra, na Inglaterra, no ano de 1215. Isto, porquê, a história dos direitos humanos na Inglaterra foi marcada por lutas políticas travadas entre reis e nobreza e, posteriormente, entre a burguesia e reis, (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 48).

A Magna Carta *Libertatum*, de 1215, escrita em latim, foi um documento restrito, limitando-se a dispor sobre situações específicas. Referida carta política representou um acordo entre o rei e os barões feudais, buscando restabelecer as relações políticas abaladas. A Carta trouxe direitos oponíveis ao rei, para que o mesmo não cometesse excessos. Reconheceu-se, assim, algumas prerrogativas dos cidadãos em face ao poder de império do rei, isto é, do poder público, de arbitrar e decidir sobre a vida e a morte dos súditos, e, notadamente do poder de tributar e de confiscar bens particulares pelo império, que posteriormente passaria a ser feito pelo Estado.

Impende destacar, que referido documento, não se aplicava a todos. Beneficiava apenas a elite formada por barões ingleses. De modo que, o viés liberal, ou seja, a disposição dos direitos individuais em normas legais foi inaugurado em 1776, com a Declaração dos Estados Americanos, primeira constituição liberal que estabelece como direitos fundamentais positivados e dispostos de forma específica, direitos individuais. É em 1776, com a Declaração de Independência dos Estados Unidos que os direitos de igualdade de todos os homens ganham caráter de inalienáveis, com estatus de superioridade aos direitos políticos, individuais⁹. Nesse período, tais normativas se tornam referência para a formação dos Estados-nação no ocidente.

Ressalta-se, ainda, que a positivação, a legalização dos direitos fundamentais tornou-se concreta em 1789, com a Revolução Francesa, que formalizou os direitos fundamentais em uma carta política. De modo que, no contexto constitucional, é a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que registrou de maneira clara e precisa os direitos como, a liberdade, a igualdade, a propriedade e as garantias individuais, em um texto formal. Inspirada na teoria dos direitos naturais (jusnaturalismo), nos pensadores Iluministas e na Revolução Americana de 1776, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão é o documento que expressa em âmbito universal os ideais de liberdade, de igualdade e de fraternidade humanas, acima de quaisquer interesses, de quaisquer particulares.

⁹ HOBESBAWM, Erick J. Nações e nacionalismo, desde 1780; programa, mito e realidade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990, p. 27-36.

Portanto, observa-se, que o esforço pela construção dos direitos, assim como pela sua positivação e constitucionalização, sobretudo, enquanto luta do movimento constitucionalista universalista pela limitação dos poderes estatais, encontra-se fortemente ligado ao nascimento dos direitos fundamentais, sejam individuais ou sociais. De modo que, aos direitos sociais, da perspectiva histórica, de lutas pela sua consolidação, vão se somando e incorporando novos direitos hábeis a suprir os anseios e as necessidades sociais que vão surgindo na sociedade.

Essas referências de norma, passaram a influenciar ordenamentos jurídicos nacionais atravessando os séculos XIX e XX. Na Constituição Republicana brasileira, de 1988, os direitos sociais são definidos em dois títulos. Primeiro, os que dizem respeito aos direitos e garantias fundamentais e segundo os que tratam da ordem social. Isto indica que eles são, ao mesmo tempo, parte essencial daquilo que o Estado brasileiro deve garantir a seus indivíduos e uma necessidade para o estabelecimento de uma sociedade mais igualitária, capaz de perpetuar-se ao longo do tempo.

Assim sendo, o artigo 6º da Constituição define uma série de direitos sociais mais ou menos abstratos, que em termos práticos, para ganhar efetividade, precisam ser regulamentados por outras leis, mas definem a essência daquilo que a nação se compromete a garantir para a sociedade. Consta, no referido artigo, que são direitos sociais: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”.

Estas são definições estruturantes de uma grande amplitude de direitos, que justificam, por exemplo, o sistema de saúde público nacional, as escolas e universidades públicas, os benefícios sociais e previdenciários, a existência de forças de segurança pública, o sistema trabalhista organizado, com a consolidação das leis trabalhistas, a política de valorização do salário mínimo, o fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS) e diversos outros pontos que são a estrutura da existência do Estado Social Brasileiro.

Com relação aos direitos trabalhistas, há ao menos, cinco artigos que tratam exclusivamente de direitos sociais relacionados ao trabalho na Constituição Federal, além de incisos e trechos ao longo do texto que também tratam do assunto. É uma garantia social, por exemplo, exercer livremente qualquer tipo de trabalho, salvo quando há alguma regulamentação específica. De modo que não se pode haver qualquer tipo de discriminação quanto à gênero, ascendência étnica ou classe social no que diz respeito ao direito social ao trabalho. Os clássicos direitos dos trabalhadores, são típicos das garantias de condições de dignidade a que remetem os direitos sociais.

Embora nem sempre se associe rapidamente a ideia de direito trabalhista aos direitos sociais propriamente ditos, eles são um dos maiores exemplos de obtenção de garantias sociais de proteção dos trabalhadores, ao longo da história. Assim como os direitos sociais estão relacionados às condições de vida digna dos trabalhadores, ao mesmo tempo possibilitam o livre exercício dessa condição, como por exemplo, a possibilidade de sindicalizar-se e associar-se sem nenhum tipo de resistência junto a sua coletividade, realizar greves e discutir questões de classe. As garantias sociais trabalhistas são, pois, parte da herança mais direta dos movimentos revolucionários da Era da Modernidade, como por exemplo, a Revolução Francesa. E são frutos, de lutas operárias desde 1917.

No mesmo sentido, o direito previdenciário faz parte dos direitos sociais ligados à proteção da condição humana em toda sua existência, valorizando a vida de pessoas que atingiram determinada idade ou que, por algum motivo, tornaram-se incapazes de trabalhar ou de sustentar sua família.

A assistência social, por sua vez, está ligada ao princípio da solidariedade e, ao mesmo tempo, às garantias constantes em toda a Constituição Federal, fazendo com que todos aqueles que não estão em condições de sustentar-se de forma plena, tenham condições dignas de conviver em sociedade.

Reitera-se, no sentido do afirmado por Weis, (1999, p. 49), que a gênese dos direitos sociais, tem ligação direta com o tratamento desumano vivido pela classe operária durante a Revolução Industrial na Europa, nos séculos XVIII e XIX. A principal característica dessa Revolução foi a substituição do trabalho artesanal pela produção em grande escala e com uso das máquinas. Nesta época, os proprietários de fábricas europeus ambicionavam lucrar mais e o operário acabou sendo explorado, trabalhando por excessivas horas, que hoje sabemos serem exaustivas, em troca de salário baixíssimos. De maneira que, os direitos individuais liberais (liberdade, igualdade, fraternidade), conquistados nesse mesmo período mostraram-se frágeis. As necessidades primárias dos indivíduos como alimentar-se, vestir-se, morar, ter condições de saúde, ter segurança diante da doença, da velhice, do desemprego e dos outros percalços da vida, não estavam sendo de fato assegurados. O descontentamento da classe operária fortaleceu a conscientização sobre a necessidade de direitos sociais que prestados pelo Estado protegeriam as minorias.

O despertar da consciência pelos direitos sociais, aliada ao descontentamento da classe operária com os excessos capitalistas foi ganhando força e ante as reivindicações e exigências dos trabalhadores assalariados, paulatinamente foram sendo assegurados os direitos sociais nos textos das constituições dos diversos países no mundo, como por exemplo na Constituição

Política dos Estados Unidos Mexicanos de 1917, um dos primeiros modelos na América Latina. A constituição mexicana, que proibia a reeleição do Presidente da República, garantia as liberdades individuais e políticas, desatrelava o poder da Igreja Católica de interferência nos assuntos do Estado, expandia o sistema de educação pública, a reforma agrária e a proteção do trabalho assalariado (COMPARATO, 2017, p. 175).

Segundo Comparato (2017, p. 178), a Constituição Mexicana foi a primeira a atribuir aos direitos sociais trabalhistas a qualidade de direitos fundamentais, juntamente com as liberdades individuais e os direitos políticos. Foi a primeira constituição a estabelecer a desmercantilização do trabalho, própria do sistema capitalista, ou seja, estabeleceu pela primeira vez, em uma Carta Política Nacional, a proibição de se equiparar o trabalho a uma mercadoria qualquer, sujeito a lei da oferta e da procura no mercado. A Carta Mexicana estabeleceu, firmemente, o princípio da igualdade substancial na relação contratual de trabalho entre trabalhadores e patrões, criou a responsabilidade dos empregadores por acidentes de trabalho e lançou, de modo geral, as bases para a construção do moderno Estado Social de Direito.

O renomado professor, escritor e jurista Comparato (2017, p. 183), aponta ainda, que no ano de 1918, o Terceiro Congresso Pan-Russo, dos Sovietes, formado por deputados operários, soldados e camponeses, reunidos em Moscou, decidiu por adotar a Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, como documento garantidor dos direitos sociais e constituição fundamental do povo russo. Esta declaração afirmava as medidas e disposições da Constituição Mexicana de 1917, para as políticas russas no campo social, econômico e político.

Além da Constituição Mexicana e da Constituição Russa, outro documento relevante para os direitos sociais que se destaca é a Constituição Alemã de 1919, comumente chamada de Constituição de Weimar. Essa importante Carta Política, também, exerce decisiva influência na trajetória de evolução dos direitos sociais.

O professor Comparato, afirma que através da Constituição de Weimar, que aperfeiçoou a Constituição Mexicana de 1917, foi criado o Estado da Democracia Social, que representou a melhor defesa da dignidade humana, complementando os direitos civis e políticos com os direitos econômicos e sociais, ignorados pela Revolução Industrial e pelo liberal-capitalismo (COMPARATO, 2017, p. 187).

Observa-se, pois, que a partir da percepção da necessidade de se garantir os direitos sociais, como direitos fundamentais, direitos bases da dignidade da pessoa humana, aflora-se a ideia de que o Estado tem o dever de desenvolver políticas públicas sociais capazes de minorar

os problemas sociais e buscar sempre a melhoria das condições de vida dos cidadãos, principalmente dos hipossuficientes, almejando a concretização da igualdade social.

De modo que, as Constituições Mexicana (1917), Russa (1918) e Alemã (1919), denominada de Constituição de Weimar, exerceram grande influência sobre a evolução dos direitos sociais. Sendo que, a necessidade de proteção dos direitos sociais e da garantia da dignidade da pessoa humana ficou ainda mais evidente diante da eclosão e término das guerras mundiais na primeira metade do século XX, já que neste período os indivíduos e seus direitos foram desvalorizados diante dos interesses das grandes potências econômicas.

Nesse sentido, em 1944, a Conferência da Organização Internacional do Trabalho, aprovou uma declaração que dá ênfase à dignidade do ser humano, à liberdade de expressão e de associação, à formação profissional, ao direito de todos à educação. Cumpre referenciar, ainda, que em concordância, a Organização das Nações Unidas (ONU), proclamou em 10 de outubro de 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Assim, um dos mais importantes documentos que regem os direitos humanos internacionalmente, passou a assegurar também os direitos sociais, ampliando as bases do princípio da dignidade da pessoa humana e da solidariedade.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, estabelece que a base dos direitos sociais é o princípio da solidariedade. E isso, porque, essencialmente a Declaração Universal dos Direitos Humanos proclama como direitos a seguridade social, o direito ao trabalho e a proteção contra o desemprego, os direitos ligados ao contrato de trabalho, como a remuneração igual por trabalho igual, salário mínimo, livre sindicalização dos trabalhadores, o repouso e o lazer, a limitação horária da jornada de trabalho, férias remuneradas, educação como ensino elementar obrigatório e gratuito, a generalização da instrução técnico-profissional, a igualdade de acesso ao ensino superior, além de direitos elementares, indispensáveis para a proteção das classes ou grupos sociais minoritários, mais frágeis ou necessitados.

Nessa toada, após os horrores da Segunda Guerra Mundial e com o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, diversos países passaram a incluir os direitos sociais nos textos de suas constituições. No Continente Europeu aponta-se a Constituição Francesa de 1946, a Constituição Italiana de 1948, a Lei Fundamental da República da Alemanha de 1949, a Constituição Portuguesa de 1976 e a Constituição Espanhola de 1978. Na América Latina, seguindo a mesma inspiração, também teve lugar a elaboração de estatutos políticos com largos espaços dedicados aos direitos sociais, como é o caso da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Todavia, importante registrar que, os direitos sociais estiveram presentes nas constituições brasileiras, outras, que vigoraram em nosso país, desde a primeira, a Constituição do Império de 1824. Entrementes é com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que os direitos sociais ganharam *estatus* de direitos fundamentais. E isto, a partir das reivindicações, e, como resultado da luta efetiva dos movimentos sociais, dos movimentos populares, do movimento operário, da organização dos trabalhadores e sindicatos, do movimento estudantil e tantos outros grupos que organizadamente foram às ruas e lutaram em defesa intransigível dos direitos sociais e pela sua inclusão no texto da Carta Política de 1988, (BOULOS, 2007, p.620-644).

Assim sendo, no esforço de tratar da emergência e da trajetória dos direitos sociais no Brasil, mencionando de antemão, o presente trabalho não tem o escopo de esgotar ou detalhar o assunto. O que demandaria, por si só, outro trabalho com a completude que o tema requer. Assim, pretende-se tão somente organizar, a título de registro histórico, curto resumo, a respeito dos direitos sociais nos textos das Constituições brasileiras e apontar aspectos dos textos constitucionais de maior relevância social.

1.2 DIREITOS SOCIAIS NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO

O movimento constitucionalista, no Brasil, teve início, ainda, na época do Império. De modo que, merece registro da Constituição do Império, de 1824, que além de ter sido outorgada (elaborada sem a participação do povo), e carregar a marca do imperialismo, qual seja, a manutenção do abismo entre o texto formal normativo e a realidade social e institucional, apesar de positivar direitos sociais e políticos, dentre os quais a igualdade, vigeu por mais de setenta anos admitindo e mantendo os privilégios da nobreza e do voto censitário e o regime escravocrata. Ressalta-se, também que a Carta o Império assegurava a liberdade de expressão do pensamento, inclusive dispendo sobre imprensa independente de censura¹⁰ e sobre a

¹⁰ Brasil, Constituição do Império. 1824. Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. I. Nenhum Cidadão póde ser obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma cousa, senão em virtude da Lei. II. Nenhuma Lei será estabelecida sem utilidade publica. III. A sua disposição não terá effeito retroactivo. IV. Todos podem communicar os seus pensamentos, por palavras, escriptos, e publical-os pela Imprensa, sem dependencia de censura; com tanto que hajam de responder pelos abusos, que commetterem no exercicio deste Direito, nos casos, e pela fórma, que a Lei determinar. V. Ninguem póde ser perseguido por motivo de Religião, uma vez que respeite a do Estado, e não offenda a Moral Publica.

liberdade de convicção religiosa e de culto privado, todavia, dispunha que, contanto que fosse respeitada a religião do Estado¹¹.

Dentre as principais disposições dessa Constituição, destacam-se o fortalecimento do poder pessoal do imperador, com a criação do Poder Moderador, que estava acima dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. As províncias passaram a ser governadas por presidentes nomeados pelo imperador e as eleições eram indiretas e censitárias. O direito ao voto era concedido somente aos homens livres e proprietários, de acordo com seu nível de renda, fixado na quantia líquida anual de cem mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou empregos. Para ser eleito, o cidadão também tinha que comprovar renda mínima proporcional ao cargo pretendido. Essa foi a Constituição com duração mais longa na história do país, num total de 65 anos.

A Carta Imperial de 1824, do ponto de vista formal, isto é, textual, contemplava um elenco significativo de direitos sociais, até mesmo, para além das garantias individuais de descendência liberal, como por exemplo, os direitos aos socorros públicos, o direito à assistência social em saúde, o direito à instrução primária gratuita a todos os cidadãos, assim como dos colégios e universidades para o ensino das ciências, belas artes e letras, disciplinados no Título VIII, art. 179, incisos XXXI, XXXII e XXXIII¹². Entretanto, do ponto de vista da materialidade, da efetividade da aplicação da norma, da concretização dos direitos dispostos no texto formal, no sentido da eficiência do Estado em concretizar, realizar os direitos sociais, por meio de políticas públicas sociais cujos resultados práticos alcançam o desenvolvimento social, a mudança na vida das pessoas a Carta Imperial ficou longe de alcançar.

Com a proclamação da República em 15 de novembro de 1889, foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891 a primeira Constituição dos Estados Unidos do Brasil. A Constituição, influenciada pela doutrina norte americana, instituiu a forma federativa de Estado e a república como forma de governo, estabeleceu a independência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com a efetivação da separação dos poderes do Estado, com o Poder Legislativo podendo ser constituído pelo Congresso Nacional bicameral, com o Senado Federal e a Câmara dos Deputados. Adotou o sufrágio com menos restrições, mas impedia o voto aos “mendigos” e analfabetos. A nova norma estabelecia a separação entre Igreja e Estado, não sendo mais

¹¹ Brasil, Constituição do Império. 1824. Art. 5. A Religião Catholica Apostolica Romana continuará a ser a Religião do Imperio. Todas as outras Religiões serão permitidas com seu culto domestico, ou particular em casas para isso destinadas, sem fórma alguma exterior do Templo.

¹² Brasil, Constituição do Império. 1824. Art. 179. (...), XXXI. A Constituição tambem garante os soccorros publicos. XXXII. A Instrucção primaria, e gratuita a todos os Cidadãos. XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes.

assegurado ao catolicismo o estatuto de religião oficial. A Constituição de 1891 instituiu o Estado laico, permitiu a livre associação e proibiu a pena de morte.

A despeito da radical mudança na forma de governo, a Constituição que pôs fim ao Império e inaugurou a República (1891), não dispôs sobre a educação como direito social gratuito. A Constituição da República de 1891, sequer previu o direito à instrução primária gratuita a todos os cidadãos, o ensino das ciências, belas artes e letras, como disciplinados no art. 179 da Constituição Imperial de 1824.

Os direitos sociais readquiriram espaço no contexto das constituições nacionais, na década de 1930, com a chegada de Getúlio Vargas ao governo federal. Assim que chegou ao poder, Getúlio Vargas criou o Ministério do Trabalho, organizou o novo sistema eleitoral e chamou eleições para a Assembleia Nacional Constituinte, que em 16 de julho de 1934 promulgou a terceira Constituição Federal do Brasil, com um novo vigor para os princípios, valores e direitos sociais em seu texto.

Com inspiração nas Constituições Mexicana de 1917 e Constituição de Weimar de 1919, a Constituição de 1934 dispôs sobre os direitos e garantias individuais, estabeleceu um título sobre a ordem econômica e social, e, um título sobre a educação e a cultura, impondo normas programáticas e principiológicas, reitoras de uma nova ordem social. Todavia, redigida e promulgada para atender as reivindicações, principalmente da classe média e da elite de São Paulo, após a revolução constitucionalista de 1931, a segunda Constituição do período republicano vigorou apenas por três anos, tendo sido suplantada por uma nova constituição em 1937, de caráter autoritário, já durante o Estado Novo.

Segundo José Afonso da Silva, a Constituição de 1934 foi promulgada com a finalidade de organizar o regime democrático e assegurar à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico. Foi a primeira Constituição Brasileira a instituir em um título específico a ordem econômica e social (Título IV). Disciplinava a competência concorrente da União e dos estados para cuidar da saúde e da assistência social, estabelecia a assistência médica sanitária ao trabalhador, e assegurava o descanso à gestante, antes e depois do parto. A Constituição de 1934 elevou os direitos sociais e as garantias trabalhistas ao estatuto de norma constitucional, instituindo, pela primeira vez no Brasil, normas de proteção social do trabalhador (SILVA, 2018, p. 84).

Com relação aos direitos sociais na Constituição de 1934, Santos Iurconvite aponta,

Dentre as principais normas referentes aos direitos trabalhistas, citamos a proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil (art. 121, § 1º, a); salário mínimo

capaz de satisfazer as necessidades normais do trabalhador (art. 121, § 1º, b); limitação do trabalho a oito horas diárias, só prorrogáveis nos casos previstos pela lei (art. 121, § 1º, c); proibição de trabalho a menores de 14 anos, de trabalho noturno a menores de 16 anos e em indústrias insalubres a menores de 18 anos e a mulheres (art. 121, § 1º, d); repouso semanal, de preferência aos domingos (art. 121, § 1º, e); férias anuais remuneradas (art. 121, § 1º, f); indenização ao trabalhador dispensado sem justa causa (art. 121, § 1º, g); assistência médica sanitária ao trabalhador (art. 121, § 1º, h, primeira parte); assistência médica à gestante, assegurada a ela descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego (art. 121, § 1º, h, segunda parte); instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte (art. 121, § 1º, h, in fine); regulamentação do exercício de todas as profissões (art. 121, § 1º, i); reconhecimento das convenções coletivas de trabalho (art. 121, § 1º, j); a criação da Justiça do Trabalho, vinculada ao Poder Executivo (art. 122); e, obrigatoriedade de ministrarem as empresas, localizadas fora dos centros escolares, ensino primário gratuito, desde que nelas trabalhassem mais de 50 pessoas, havendo, pelo menos, 10 analfabetos (art. 139), (SANTOS IURCONVITE, 2018, p. 05)

Destaca-se, ainda, que a Constituição de 1934 disciplinou a respeito do direito social à educação. Dispondo a educação como direito de todos¹³ e estabelecendo a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, e secundário, inclusive para os adultos¹⁴.

A despeito de ser reconhecida como centralizadora do poder do Estado no governo federal, a Constituição, de 16 de julho de 1934, também, foi marcada pelos princípios e diretrizes sociais. Estabeleceu o voto obrigatório e secreto a partir dos 18 anos, inovou com o direito de voto às mulheres, apesar de manter a proibição do voto aos mendigos e analfabetos, da Constituição anterior. Merece destaque, igualmente, a criação da Justiça do Trabalho, a institucionalização do direito social ao trabalho no texto constitucional, a complementação da

¹³ Brasil, CF. 1934. Art 149. A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos poderes publicos, cumprindo a estes proporcional-a a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no paiz, de modo que possibilite efficientes factores da vida moral e economica da Nação, e desenvolva num espirito brasileiro a consciencia da solidariedade humana.

¹⁴ Brasil, CF. 1934. Art 150. Compete á União: a) fixar o plano nacional de educação, comprehensivo do ensino de todos os graus e ramos, communs e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do paiz; b) determinar as condições de reconhecimento official dos estabelecimentos de ensino secundario e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre elles a necessaria fiscalização; c) organizar e manter, nos Territorios, systemas educativos apropriados aos mesmos; d) manter no Districto Federal ensino secundario e complementar deste, superior e universitario; e) exercer acção supletiva, onde se faça necessaria, por deficiencia de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o paiz, por meio de estudos, inqueritos, demonstrações e subvenções. Paragrapho unico. O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, n. XIV, e 39, n. 8, letras *a* e *e*, só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá ás seguintes normas: a) ensino primario integral gratuito e de frequencia obrigatoria extensivo aos adultos; b) tendencia á gratuidade do ensino educativo ulterior ao primario, a fim de o tornar mais accessivel; c) liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescripções da legislação federal e da estadual; d) ensino, nos estabelecimentos particulares, ministrado no idioma patrio, salvo o de linguas estrangeiras; e) limitação da matricula á capacidade didactica do estabelecimento e selecção por meio de provas de intelligencia e aproveitamento, ou por processos objectivos apropriados á finalidade do curso; f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino sómente quando assegurarem. a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna.

Constituição com o estabelecimento de diversas leis trabalhistas, a instituição da jornada de trabalho de oito horas diárias, o repouso semanal e férias remuneradas, e ainda, os institutos do mandado de segurança e da ação popular.

Apesar do seu curto período de vigência, apenas três anos, aponta-se que a Constituição Federal de 1934 deu grande ênfase aos direitos sociais, representando importante avanço na luta e reivindicações dos movimentos sociais por melhores condições de trabalho, melhorias na política educacional, na saúde pública, buscando melhores condições de vida. Aqui há que se considerar que a aprovação do Código do Trabalho teve início em 1930 e foi um processo que resultou na promulgação da CLT, em 1943.

No contexto dos regimes políticos autoritários que governavam diversos países no Ocidente, em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas revogou a Constituição de 1934, dissolveu o Congresso e outorgou ao país, sem qualquer consulta popular ou parlamentar prévia, a Carta Constitucional do Estado Novo, com a supressão dos partidos políticos e concentração de poder nas mãos do chefe supremo do Executivo.

Entre as principais medidas adotadas pela Constituição de 1937, destacavam a instituição da pena de morte, a supressão da liberdade partidária e da liberdade de imprensa, a supressão da independência dos Poderes Legislativo e Judiciário, a restrição das prerrogativas do Congresso Nacional, a permissão para suspensão da imunidade parlamentar, a prisão e exílio de opositores do governo, a eleição indireta para presidente da República, com a extensão do mandato para seis anos.

Com a derrota da Alemanha na Segunda Guerra Mundial, os regimes políticos autoritários, as ditaduras direitistas internacionais entraram em crise e o Governo Vargas sofreu as consequências da derrocada do nazifascismo. Getúlio Vargas tentou, em vão, sobreviver e resistir, mas as manobras políticas das oligarquias, com apoio das Forças Armadas, resultaram na entrega do poder ao então presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), José Linhares, após a deposição de Vargas, ocorrida em 29 de outubro de 1945.

O novo presidente constituiu outro ministério e revogou o artigo 167 da Constituição, que adotava o estado de emergência, acabando também com o Tribunal de Segurança Constitucional. Ao fim de 1945, as eleições realizadas para a Presidência da República deram vitória ao general Eurico Gaspar Dutra, empossado em 31 de outubro de 1946, que governou o país por decretos-lei, enquanto preparava-se uma nova Constituição.

De modo que, a principal característica da Constituição de 1937 é a concentração de poderes na pessoa do chefe do Poder Executivo, que escolhe por conta própria quais os direitos

são mais importantes e quais direitos devem ser priorizados pelo Estado, enquanto implementação de políticas sociais que realizam direitos sociais.

Com a deposição de Getúlio Vargas da presidência da República, em 29 de outubro de 1945, os principais grupos e forças políticas se rearticularam, dando um novo alinhamento ao cenário político. E, após as deliberações do Congresso composto por deputados e senadores recém-eleitos, que também assumiu as tarefas de Assembleia Nacional Constituinte, se mobilizaram para a elaboração de uma nova constituição. Assim, em 18 de setembro de 1946, o Brasil ganhou a quarta Constituição Federal do período republicano, a terceira promulgada por Assembleia Constituinte. Tendo por panorama, a decadência dos regimes totalitaristas no continente europeu, a nova Constituição objetivava dar cabo aos mecanismos repressivos impostos pelo Estado Novo, retomar as liberdades expressa nas Carta anteriores e instalar o regime democrático no país.

A demonstrar a natureza democrática da Carta de 1946, destaca-se a pluralidade de partidos políticos e a quantidade de diferentes grupos ideológicos com representatividade na assembleia que a elaborou. Enumera-se, quase dez legendas partidárias diferentes que integraram os espaços de proposições, discussões, deliberações e votações da nova Carta Política¹⁵. Esse quadro sintetiza a ampla participação dos movimentos operários e populares, na reivindicação por direitos sociais, que se formaram ao longo das décadas de 1930 e 1940.

Baleeiro e Sobrinho (2012, p. 09), apontam que as eleições de 1945 enviaram à Assembleia Nacional Constituinte deputados e senadores de vários partidos nacionais, dos quais o PSD foi o que alcançou maior número de representantes, seguindo-se, em 2º lugar, a UDN e, em 3º o PTB. A bancada da UDN englobou, nesse primeiro pleito, os candidatos do PR (chefiado pelo ex-Presidente Artur Bernardes) e os da Esquerda Democrática (futuro Partido Socialista, chefiado por João Mangabeira e que elegeu os Deputados Hermes Lima e Domingos Velasco). Mas havia partidos menores, como o Partido Comunista, com 15 eleitos, o Social Progressista, chefiado por Ademar de Barros, e ainda, o Democrata Cristão.

Dentre as principais medidas adotadas pela Constituição de 1946, estão o restabelecimento dos direitos individuais, o fim da censura e da pena de morte. A Carta também devolveu a independência ao Executivo, Legislativo e Judiciário e restabeleceu o equilíbrio entre esses poderes, além de dar autonomia aos estados e municípios. Outra democrática e importante medida foi a instituição de eleição direta para presidente da República, com mandato de cinco anos. As demais grandes normas estabelecidas por essa Constituição foram a

¹⁵ Com informação disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 22 dez. 2018.

incorporação da Justiça do Trabalho e do Tribunal Federal de Recursos ao Poder Judiciário, a fixação da pluralidade partidária como forma de exercício da democracia, o direito de greve e livre associação sindical, o condicionamento do uso da propriedade ao bem-estar social, possibilitando a desapropriação por interesse social, (BALEEIRO; SOBRINHO, 2012, p. 10).

Destaca-se, também, no quadro normativo da Constituição de 1946, a Emenda promulgada em sede de sua vigência, denominada de Ato Adicional, de 2 de setembro de 1961, que instituiu o regime parlamentarista. Essa Emenda foi motivada pela crise político-militar instalada após a renúncia de Jânio Quadros, então presidente do país. Como essa Emenda previa consulta popular posterior, por meio de plebiscito, realizado em janeiro de 1963, o país retomou o regime presidencialista, escolhido pela população, restaurando, portanto, os poderes tradicionais conferidos ao presidente da República.

Dessume-se, pois, que a Carta de 1946, no contexto da industrialização e urbanização ocorridos no período, procurou reinserir na organização política e social do Brasil, o caráter liberal e democrático aspirado pelas elites oligárquicas que comandavam a política partidária organizada em nível nacional, delineando os rumos das ações de cada um dos poderes do Estado. E, isso, em verdade, como forma de se reverter as políticas implantadas pelo Estado Novo de Vargas, que ampliaram as atribuições do Poder Executivo no controle das ações do Estado, em detrimento do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Assim, a Constituição de 1946, restaurou direitos e garantias individuais, restringiu as atribuições do Poder Executivo e restabeleceu o equilíbrio entre os Poderes. Como exemplo, pode-se citar o estabelecimento do período do mandato presidencial em cinco anos e a proibição da reeleição para cargos do Poder Executivo. O texto, também apresentava a valorização do princípio federalista com a devolução da autonomia política aos estados membros e municípios.

No que concerne aos direitos sociais, a Carta Política de 1946, estabeleceu a competência da União para fixar normas gerais sobre a defesa e proteção da saúde, permitindo aos estados membros que legislassem de forma supletiva ou complementar sobre a matéria¹⁶. No mesmo sentido, no que diz respeito ao direito social ao trabalho e à previdência social, fixou que a legislação do trabalho e da previdência social obedeceriam, dentre outros preceitos a melhoria das condições de trabalho, a assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva ao

¹⁶ Brasil, CF. 1946. Art. 5º. Compete à União: (...); XV - legislar sobre: (...); b) normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; e de regime penitenciário; (...); Art. 6º - A competência federal para legislar sobre as matérias do art. 5º, nº XV, letras *b, e, d, f, h, j, l, o e r*, não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar.

trabalhador e à gestante¹⁷. Estabeleceu o direito social ao salário mínimo capaz de satisfazer as necessidades básicas do trabalhador e de sua família. Proibiu a diferença de salário para o mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil. Inovou com a constitucionalização da participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa. Proibiu o trabalho noturno para menores de 18 anos de idade. Fixou percentuais de empregados brasileiros nos serviços públicos dados em concessão à iniciativa privada. Impôs a assistência aos desempregados e a obrigatoriedade da instituição pelo empregador do seguro contra acidente de trabalho. A Carta tornou constitucional o direito de greve e a liberdade de associação sindical. Estabeleceu a gratuidade do ensino oficial superior, embora exigisse a comprovação da falta ou insuficiência de recursos para custeio próprio dos estudos.

Nessa vereda, a Constituição de 1946, no contexto dos direitos sociais fundamentais inseriu no seu texto o mandado de segurança para proteger direito líquido e certo não amparado por habeas corpus e a ação popular. Também, merece registro que a propriedade privada foi condicionada a sua função social, possibilitando a desapropriação por interesse social¹⁸. Quanto

¹⁷ Brasil, CF. 1946. Art. 157. A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores: I - salário mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador e de sua família; II - proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil; III - salário do trabalho noturno superior ao do diurno; IV - participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa, nos termos e pela forma que a lei determinar; V - duração diária do trabalho não excedente a oito horas, exceto nos casos e condições previstos em lei; VI - repouso semanal remunerado, preferentemente aos domingos e, no limite das exigências técnicas das empresas, nos feriados civis e religiosos, de acordo com a tradição local; VII - férias anuais remuneradas; VIII - higiene e segurança do trabalho; IX - proibição de trabalho a menores de quatorze anos; em indústrias insalubres, a mulheres e a menores, de dezoito anos; e de trabalho noturno a menores de dezoito anos, respeitadas, em qualquer caso, as condições estabelecidas em lei e as exceções admitidas pelo Juiz competente; X - direito da gestante a descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do emprego nem do salário; XI - fixação das percentagens de empregados brasileiros nos serviços públicos dados em concessão e nos estabelecimentos de determinados ramos do comércio e da indústria; XII - estabilidade, na empresa ou na exploração rural, e indenização ao trabalhador despedido, nos casos e nas condições que a lei estatuir; XIII - reconhecimento das convenções coletivas de trabalho; XIV - assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, ao trabalhador e à gestante; XV - assistência aos desempregados; XVI - previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte; XVII - obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador contra os acidentes do trabalho. § 1º - Não se admitirá distinção entre o trabalho manual ou técnico e o trabalho intelectual, nem entre os profissionais respectivos, no que concerne a direitos, garantias e benefícios. (Renumerado do parágrafo único pela Emenda Constitucional nº 11, de 1965). § 2º - Nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na previdência social poderá ser criada, majorada ou estendida sem a correspondente fonte de custeio total. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1965). Art. 158 - É reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará. Art. 159 - É livre a associação profissional ou sindical, sendo reguladas por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo Poder Público.

¹⁸ Brasil, CF. Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) § 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a

à ordem econômica e social a Carta estabelecia que a ordem econômica deveria ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando-se a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano. Enfim, a Carta de 1946, dispôs de forma definitiva, basicamente todas as normativas a respeito do regramento sobre o direito social ao trabalho e a previdência social nos moldes como reivindicados e exigidos nos dias atuais. O que, adianta-se, a Constituição de 1988, resgatou.

A Constituição de 1967, foi a primeira do regime de exceção, iniciado em 31 de março de 1964, no Brasil. O documento, normatizou a ditadura militar que realizou o golpe na democracia em 1964 e impôs o regime político autoritário e antidemocrático no país. Com o golpe militar, a estruturação do regime político brasileiro modificou-se por completo. Em 1967 foi editada uma nova Constituição, que foi reformada em vários aspectos em 1969, após a instituição do Ato Institucional nº 05, em dezembro de 1968, através da Emenda Constitucional nº 01.

A Carta de 1967, foi emendada por sucessiva expedição de Atos Institucionais (AI's), que serviram de mecanismos de legitimação e legalização das ações políticas dos militares, dando a eles poderes extra constitucionais. De 1964 a 1969, foram decretados 17 atos institucionais, regulamentados por 104 atos complementares. Um deles, o AI-5, de 13 de dezembro de 1968, foi um instrumento que deu ao regime poderes ilimitados e cuja primeira consequência foi o fechamento do Congresso Nacional por quase um ano e o recesso dos mandatos de senadores, deputados e vereadores. Entre outras medidas do AI-5, destacam-se: suspensão de qualquer reunião de cunho político; censura aos meios de comunicação, estendendo-se à música, ao teatro e ao cinema; suspensão do habeas corpus para os chamados crimes políticos; decretação do estado de sítio pelo presidente da República em qualquer dos casos previstos na Constituição; e autorização para intervenção em estados e municípios.

A referida Carta foi promulgada em 24 de janeiro de 1967 e entrou em vigor em 15 de março do mesmo ano, quando o Marechal Arthur da Costa e Silva assumiu a Presidência. Sem ênfase aos direitos sociais fez vagas menções em dispositivos esparsos, como no artigo 8º, inciso XIV que fixava a competência da União para estabelecer planos nacionais de educação e de saúde e no inciso XVII, alínea c, que afirmava competir a União legislar sobre normas gerais de previdência social e de defesa e proteção da saúde, permitindo que os Estados

indenização ulterior. (...) § 24 - Para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, conceder-se-á mandado de segurança, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder.

legislassem de forma supletiva¹⁹. Por sua vez, o artigo 158, inciso XV, assegurava aos trabalhadores, nos termos da lei, dentre outros direitos que visassem a melhoria de sua condição social, a assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva²⁰.

De resto, a forma federalista do Estado foi mantida, todavia com maior expansão da União. O princípio da separação dos poderes foi novamente afetado, eis que foi dada uma maior ênfase ao Poder Executivo, que passou a ser eleito indiretamente por um colégio eleitoral, mantendo-se as linhas básicas dos demais poderes. Suprimiu a liberdade de publicação de livros e periódicos que fossem considerados como propaganda de subversão da ordem, restringiu o direito de reunião, estabeleceu o foro militar para os civis e criou a pena de suspensão dos direitos políticos.

Por suposto, no que concerne aos direitos sociais, a Constituição de 1967, além da pouca ênfase em sua concretização, regrediu. Reduziu para 12 anos a idade mínima de permissão do trabalho (art. 158, X), suprimiu a estabilidade e o estabelecimento do regime de fundo de garantia como alternativa (art. 158, XIII), e, restringiu o direito de greve (art. 158, XXI)²¹. A Constituição de 1967, apresentou modestas inovações, como a inclusão do direito ao salário-família aos dependentes do empregado, a proibição de diferença de salários também por motivo de etnia, a possibilidade de participação do trabalhador nos lucros das empresas, e a aposentadoria da mulher aos trinta anos de trabalho, com salário integral (art. 158, XX)²².

Em 30 de outubro de 1969, ruía a Carta golpista autoritária de 1967, dando lugar à sequência de emendas que a desfiguraria por completo. Naquela data entrava em vigência a Emenda Constitucional nº 01 (número um), que intensificou a concentração de poder no Executivo, diretamente controlado pelo Exército e permitiu a substituição do então presidente

¹⁹ Brasil, CR. 1967. Art. 8º. Compete à União: (...); XIV - estabelecer planos nacionais de educação e de saúde; (...) XVII - legislar sobre: (...) c) Normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário;

²⁰ Brasil, CF. 1967. Art. 158. A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua condição social: (...) XV - assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva;

²¹ Brasil, CF. 1967. Art. 158. A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua condição social: (...) X - proibição de trabalho a menores de doze anos e de trabalho noturno a menores de dezoito anos, em indústrias insalubres a estes e às mulheres; (...) XIII - estabilidade, com indenização ao trabalhador despedido, ou fundo de garantia equivalente; (...) XXI - greve, salvo o disposto no art. 157, § 7º. (Art. 157. A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: (...) § 7º. Não será permitida greve nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei).

²² Brasil, CF. 1967. Art. 158. A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua condição social: (...) II - salário-família aos dependentes do trabalhador; (...) III - proibição de diferença de salários e de critérios de admissões por motivo de sexo, cor e estado civil; (...) XX - aposentadoria para a mulher, aos trinta anos de trabalho, com salário integral;

por uma Junta Militar, apesar de existir o vice-presidente. Essa manobra legislativa pode ser interpretada como mais uma afronta aos direitos sociais fundamentais.

Ao todo, a Constituição de 1967 passou por vinte e sete emendas, até ser varrida pelos ventos democráticos da Campanha das “Diretas Já” em 1984. A instalação da Assembleia Nacional Constituinte, que promulgou em 05 (cinco) de outubro de 1988 a atual Constituição da República Federativa do Brasil, apelidada de “Constituição cidadã”, restaurava novamente a esperança, o sonho democrático da efetivação dos direitos sociais como direitos fundamentais hábeis a consagrar a dignidade da pessoa humana.

De acordo com o professor José Afonso da Silva a Constituição de 1988 recebeu carinhosamente o apelido de “Constituição cidadã” em razão de que em sua elaboração houve participação popular, e especialmente, porque a Constituição se volta, realmente, à plena realização da cidadania (SILVA, 2018, p. 95).

Para o constitucionalista Ingo Wolfgang Sarlet (2012, p. 75), a Constituição de 1988 é a que melhor instituiu os direitos fundamentais, tanto em qualidade como em quantidade e é a que melhor acolheu aos direitos sociais, visto que, pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro, a matéria foi tratada com a merecida relevância.

Em relação aos direitos sociais na Constituição da República de 1988, o jurista Clemerson Merlim Cleve (2003, p. 19), refere que além de serem reconhecidos como direitos fundamentais, também, receberam lugar de destaque em título próprio. Por isso, os direitos fundamentais sociais devem ser compreendidos por uma interpretação constitucional singular, emancipatória, marcada pelo compromisso com a dignidade da pessoa humana e com a plena efetividade dos comandos constitucionais.

Assim é que, já em seu início, no Preâmbulo, a Carta Republicana de 1988 estabelece que são valores supremos da sociedade o exercício dos direitos sociais, o bem-estar, o desenvolvimento e a igualdade. Portanto, estes valores são direitos de todos os cidadãos, conforme disposto:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado 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, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL,
(BRASIL, CRFB. 1988).

Em seu artigo 1º, incisos III e IV, a Constituição instituiu a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito²³. No artigo 3º, prescreve que são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I), garantir o desenvolvimento nacional (inciso II), erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (inciso III), e também, promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação²⁴.

De maneira que, no intuito de promover a igualdade social, de forma a minorar as desigualdades sociais, a Constituição Federal de 1988, disciplinou no Capítulo II do Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais) os direitos sociais. Portanto, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, estabelece que todos os cidadãos têm direito 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. A esse rol de direitos expressos no artigo 6º, a Constituição titula como direitos sociais;

CAPÍTULO II. DOS DIREITOS SOCIAIS. Art. 6º, São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015). (BRASIL, CRFB. 1988).

Da mesma forma, nos artigos 7º a 11, a Constituição Federal de 1988 estabelece garantias ao trabalho e aos trabalhadores, tais como o seguro-desemprego (artigo 7º, inciso II), fundo de garantia por tempo de serviço seguro-desemprego (artigo 7º, inciso III), o salário mínimo (artigo 7º, inciso IV), piso salarial (artigo 7º, inciso V), a participação nos lucros do empregador pelo empregado (artigo 7º, inciso XI), o salário-família (artigo 7º, inciso XII), descanso semanal remunerado (artigo 7º, inciso XV), licença paternidade (artigo 7º, inciso XIX), proteção da mulher no mercado de trabalho (artigo 7º, inciso XX), aposentadoria (artigo 7º, inciso XXIV), reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho (artigo 7º, inciso XXVI), a livre associação profissional ou sindical (artigo 8º, caput), o direito de greve (artigo 9º), dentre outros.

²³ Brasil, CF. 1988. Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

²⁴ Brasil, CF. 1988. Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

De forma didática o professor José Afonso da Silva agrupa os direitos sociais em classes, da seguinte maneira;

(a) direitos sociais relativos ao trabalhador; (b) direitos sociais relativos à seguridade; (c) direitos sociais relativos à educação e à cultura; (d) direitos sociais relativos à moradia; (e) direitos sociais relativos à família, criança, adolescente e idoso; (f) direitos sociais relativos ao meio ambiente (SILVA, 2018, p. 115).

Aduz-se, todavia, que dada a enorme amplitude dos temas dispostos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, os direitos sociais não estão enumerados somente no Capítulo II, (Dos Direitos Sociais), do Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais) e nos artigos subsequentes, ou seja, nos artigos 7º, 8º, 9º, 10 e 11, podendo ser encontrados, também, no Título VIII, (Da Ordem Social), que está subdividido em oito capítulos.

Assim, no Título VIII, Da Ordem Social, artigos 193 ao 225, constam, respectivamente, o Capítulo I (Disposição Geral, artigo 193); Capítulo II (Da Seguridade Social, artigos 194 a 204); Capítulo III (Da Educação e do Desporto, artigo 205 a 217); Capítulo IV (Da Ciência e da Tecnologia, artigos 218 e 219); Capítulo V (Da Comunicação Social (artigos 220 a 224); Capítulo VI (Do Meio Ambiente, artigo 225); Capítulo VII (Da família, da criança, do adolescente e do idoso, artigos 226 a 230); e, Capítulo VIII (Dos Índios, artigos 231 e 232).

De modo que, além desses dispositivos, os direitos sociais fundamentais, também podem ser localizados em outros dispositivos de outros títulos e capítulos do texto constitucional, como é o caso, por exemplo, da política urbana e da política agrária, expressos nos artigos 182 a 191, no título VII, Capítulo II, da Constituição. E isto, porque, as políticas ali definidas têm total vinculação com o ideal de busca do pleno desenvolvimento e do bem-estar da população, conforme consagrados no Preâmbulo do documento de 1988.

Entrementes, a despeito de expressos na Carta Política de 1988, o que se diz da formalidade constitucional dos direitos sociais, quanto à sua efetividade, isto é, à concretização dos mesmos na prática das políticas públicas, o que traduz a materialidade dos direitos sociais fundamentais, ou seja, a garantia da realização dos direitos sociais, a realidade é outra. Assim sendo, a plena satisfação dos preceitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, ainda, demanda de lutas constantes.

Merece destacar que a elaboração da Constituição Brasileira de 1988 se deu sob condições históricas fundamentalmente diferentes daquelas que envolveram os documentos anteriores. De acordo com informações no sítio da Justiça Eleitoral, na Internet, na década de

1980, ampliou-se em muito o corpo eleitoral no país. Foram 69 milhões de eleitores que se habilitaram ao pleito de novembro de 1986. O primeiro recenseamento no Brasil, em 1872, indicava uma população de quase dez milhões de habitantes, mas, em 1889, eram somente 200.000 os eleitores. A primeira eleição presidencial verdadeiramente disputada entre nós, em 1910, a que se travou entre as candidaturas de Hermes da Fonseca e Rui Barbosa, contou com apenas 700.000 eleitores, 7% da população, e somente na escolha dos constituintes de 1946 é que, pela primeira vez, os eleitores representaram mais de 10% do contingente populacional²⁵.

Outro aspecto a ser apontado foi o papel dos meios de comunicação, da televisão, do rádio e dos jornais escritos, tornando possível a divulgação e a amplitude das discussões e dos eventos ligados à elaboração do texto constitucional. Portanto, o relacionamento entre os cidadãos e os parlamentares constituintes pode se dar de forma mais estreita. Houve muita participação popular²⁶.

De modo que, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é a sétima Constituição do país e a sexta da República. É a última a consolidar a transição de um regime autoritário (ditadura militar que teve fim em 1985), para o regime democrático, denominado Nova República. Em 2016, novamente houve um rompimento com a democracia. A Presidenta eleita, Dilma Rousseff, passou por um processo de impedimento, interpretado por muitos como um golpe de Estado dado pelo Parlamento. Com apoio de setores do Judiciário e de parte da grande mídia, o golpe de 2016, foi deflagrado por forças reacionárias, herdeiras das atávicas oligarquias da sociedade nacional, com evidente apoio interesses e grupos estrangeiros. Um dos efeitos desse rompimento institucional foi o de solapar as bases políticas sobre as quais o pacto constitucional de 1988 se assentava. Desde então, tanto o Estado democrático de direito, como o embrionário Estado de proteção e promoção social vêm sofrendo um desmonte abrangente, profundo e veloz, (CARDOSO Jr., 2018, p. 9-19).

Elaborada por uma Assembleia Constituinte de 559 parlamentares com diversas crenças políticas, e embalados, fiscalizados e cobrados pelos movimentos sociais, a Constituição não só restabeleceu a inviolabilidade de direitos e liberdades básicas, como instituiu uma vastidão de preceitos progressistas, como a igualdade de gêneros, a criminalização do racismo, a proibição total da tortura, e consagrou os direitos sociais fundamentais, como o direito social à educação, ao trabalho, a saúde e a previdência social para todos. Também, instituiu o monopólio estatal em áreas como a exploração de recursos do subsolo e do petróleo,

²⁵ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas>. Acesso em: 13 out. 2018.

²⁶ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/constituente/index.html>. Acesso em: 30 jul. 2019.

permitindo a socialização dos recursos naturais, com a possibilidade da destinação dos recursos econômicos oriundos da exploração dessas áreas na concretização de políticas públicas de realização dos direitos sociais.

Assim é que, sem embargo de ser conhecida como um dos textos constitucionais mais completos do mundo em termos de garantias individuais e direitos sociais, a Constituição brasileira é criticada pela grande discrepância entre seu texto formal e a realidade material brasileira, que passados anos de sua promulgação continua permitindo a concentração de renda e a exclusão de grande parte da população, que continua relativamente pobre em uma sociedade profundamente desigual.

Características importante da Carta de 1988 a se ressaltar é que é uma Constituição promulgada por uma Assembleia Nacional Constituinte. É um documento formal, escrito, dogmático, analítico e rígido. Ou seja, seu texto é extremamente minucioso, prolixo, e, só pode ser alterado, isto é, emendado por quórum qualificado, ou seja, votação nas duas casas do Congresso Nacional, em dois turnos e por votação de maioria de três quintos (3/5) de parlamentares.

A prolixidade e a linguagem, tida por alguns constitucionalistas como confusa e às vezes contraditória, é alvo de críticas de especialistas que defendem a maior eficiência de um texto mais enxuto. Embora a Assembleia Constituinte que lhe deu origem fosse dominada por partidos de tendência conservadora, aglomerados no grupo que se convencionou chamar de "Centrão", ela também contou com forte participação de alas progressistas e pressão popular. Soma-se a isso o forte desejo de se expurgar do país o autoritarismo e de modelar uma legislação democrática, progressista e capaz de disseminar os velhos costumes e valores dominantes e centralizadores pela antiga oligarquia reinante na política brasileira.

A Constituição inaugurou um novo arcabouço jurídico-institucional no país, com ampliação das liberdades civis e dos direitos sociais e das garantias individuais. A Carta Política Republicana consagrou cláusulas transformadoras com o objetivo de alterar relações econômicas, políticas e sociais. Concedeu o direito de voto aos analfabetos e aos jovens de 16 a 17 anos. Estabeleceu também novos direitos trabalhistas, como redução da jornada semanal de 48 para 44 horas, seguro-desemprego e férias remuneradas acrescidas de um terço do salário.

Outras medidas relevantes adotadas Constituição de 1988 foram a instituição de eleições majoritárias em dois turnos, o direito à greve e a liberdade sindical, o aumento da licença-maternidade de três para quatro meses, a licença-paternidade de cinco dias, a criação do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em substituição ao Tribunal Federal de Recursos, a criação dos mandados de injunção, e do mandado de segurança coletivo, e, ainda, o

restabelecimento do habeas corpus. Também criou o habeas data, (instrumento que garante o direito de informações relativas à pessoa do interessado, mantidas em registros de entidades governamentais ou banco de dados particulares que tenham caráter público).

Destacam-se ainda, as outras mudanças constitucionais relevantes, por impactarem diretamente na realização dos direitos sociais: reforma no sistema tributário e repartição das receitas tributárias federais, com propósito de fortalecer estados e municípios; reformas na ordem econômica e social, com instituição de regras para o sistema financeiro nacional; constitucionalização da proteção e defesa ao meio ambiente. O documento de 1988, reinstalou o direito de greve e a liberdade de associação sindical, além de constitucionalizar o décimo-terceiro salário para aposentados e o seguro-desemprego.

No Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, o Capítulo I, Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, o artigo 5º, conta com mais de setenta incisos sobre os direitos de todo cidadão à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança. Em reação às arbitrariedades da Constituição de 1967, a Constituição de 1988, reinstalou o direito à livre manifestação de pensamento (vedado o anonimato) e a liberdade de expressão intelectual, artística, científica e de comunicação (fim da censura), o direito ao habeas data, que garante a todo cidadão acessar qualquer dado a seu respeito em arquivos do governo. Quanto às eleições, estas voltaram a ser diretas e universais, sem distinção de classe ou gênero, embora obrigatórias para todos os maiores de 18 anos, exceto analfabetos, que é facultativa.

Muito embora, na evolução constitucional precedente já houvesse previsão de algumas normas no âmbito da ordem social e econômica, que versavam sobre justiça social e mesmo de alguns direitos sociais (com destaque para os direitos dos trabalhadores), foi no texto promulgado em 05 de outubro de 1988 que os direitos sociais foram efetivamente positivados na condição de direitos fundamentais, (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 635).

O art. 6º, da Constituição de 1988, onde estão sediados os direitos sociais básicos (sem prejuízo dos direitos específicos dos trabalhadores e outros direitos sociais), se insere num contexto mais amplo no plano constitucional. A justiça social e a dignidade da pessoa humana são princípios que passaram a compor o fundamento do Estado Democrático de Direito. Esse princípio é a base para diversos direitos fundamentais que reforçam a existência de uma recíproca complementaridade entre os direitos civis e políticos (por muitos, designados de direitos individuais ou direitos de liberdade) e os direitos sociais, na medida em que os direitos fundamentais (ainda que não todos e não da mesma forma) expressam parcelas do conteúdo e dimensões do princípio da dignidade humana.

Além disso, a busca da justiça social, portanto, o compromisso com a realização dos direitos sociais, guarda sintonia com os objetivos fundamentais da República elencados no art. 3.º da Constituição da República, que estabelece como norte, dentre outros, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, assim como a erradicação da pobreza e da marginalização, além da redução das desigualdades sociais. O mesmo ideário consta do art. 170, que explicita a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa como fundamentos da ordem econômica, vinculando esta última à garantia de uma existência digna para todos, conformada aos ditames da justiça social, de tal sorte que se pode afirmar que a dignidade da pessoa humana é também o fundamento e o fim da ordem econômica na Constituição.

Muito embora os direitos sociais fundamentais não estejam apenas sediados no art. 6.º da Constituição Federal, é neste dispositivo que foram concentrados os direitos fundamentais sociais básicos (educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e a infância e assistência aos desamparados).

No entanto, o direito à moradia, foi incorporado ao texto original da Carta Magna, apenas posteriormente, por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Fruto da ação reivindicatória dos movimentos sociais, que se organizavam contra as políticas neoliberais do governo federal e contra a desestruturação das bases institucionais responsáveis pela efetivação das políticas públicas sociais. Também, o direito à alimentação, que foi inserido no texto constitucional por meio da Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010.

Boa parte dos direitos sociais consagrados, em termos gerais, no art. 6.º da Constituição Republicana foi objeto de densificação (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 637), por meio de dispositivos diversos ao longo do texto constitucional, especialmente nos títulos que tratam da ordem econômica (por exemplo, no que diz com aspectos ligados à função social da propriedade urbana e rural) e da ordem social (normas sobre o sistema de seguridade social, designadamente, saúde, assistência e previdência social, bens culturais, família, proteção do idoso, meio ambiente, educação etc.). Os diversos direitos dos trabalhadores, enunciados nos arts. 7.º a 11, constituem um conjunto de direitos e garantias que concretizam o direito ao trabalho e à proteção do trabalhador (contemplado no art. 6.º, em condição de igualdade em relação aos demais direitos sociais), especialmente no sentido de imposição dos deveres de promoção e proteção do trabalho e dos trabalhadores, além de uma série de garantias específicas.

1.3 A FUNDAMENTALIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS

Os direitos sociais, como direitos fundamentais, isto é, quanto a fundamentalidade dos direitos sociais, podem ser compreendidos e aplicados (efetivados), de modo adequado, a partir de uma análise conjunta e sistemática de todas as normas constitucionais que direta e indiretamente a eles se vinculam. A compreensão dos direitos sociais como direitos fundamentais há que se dar à luz de todo o texto constitucional, bem como de toda a legislação infraconstitucional e, também, da jurisprudência que os concretiza. Além disso, na sua condição de direitos fundamentais, os direitos sociais exigem uma abordagem que esteja em permanente diálogo com a teoria geral dos direitos fundamentais.

A despeito dos direitos fundamentais, constarem do mesmo Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), mas, em capítulos separados (Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, artigo 5º, e Capítulo II – Dos Direitos Sociais, artigos 6º a 11), a relevância topográfica é circunstancial. A intenção do constituinte originário e o regime de aplicação tem a mesma importância. Assim, os direitos sociais são direitos fundamentais, estando, em princípio, sujeitos ao mesmo regime jurídico dos demais direitos fundamentais, individuais ou coletivos, (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 642).

1.4 EFICÁCIA PLENA, APLICAÇÃO IMEDIATA E A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO, DOS DIREITOS SOCIAIS

Importante aspecto a ser esclarecido, nestes tempos sombrios de desestruturação do Estado Social e Democrático de Direito (2019), de retrocessos e devastação dos direitos sociais constitucionalizados é quanto aplicação dos direitos sociais e quanto as investidas para sua desconfiguração e exclusão do seio constitucional. Os direitos sociais fundamentais têm eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata. Em relação as investidas e propostas pela exclusão dos direitos sociais do texto constitucional ou pela sua desfiguração, tem-se o consenso, que é pacífico o entendimento de que aos direitos sociais fundamentais não se admite retrocessos, aplica-se o princípio da proibição de retrocessos sociais.

Assim torna-se aplicável a hermenêutica constitucional para compreender que aos direitos sociais, também, se aplica, o disposto no art. 5.º, § 1.º²⁷, da Constituição Federal. Isto

²⁷ Brasil, CF. 1988. Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à

é, as normas garantidoras de direitos fundamentais têm aplicação direta e imediata. A exemplo das demais normas de direitos fundamentais, as normas consagradoras de direitos sociais possuem aplicabilidade direta, e imediata, ainda que o alcance de sua eficácia deva ser avaliado sempre no contexto de cada direito social e em harmonia com outros direitos fundamentais (sociais ou não), princípios e mesmo interesses públicos e privados. Assim, ainda que se possa falar, no caso de alguns direitos sociais, especialmente em virtude do modo de sua positivação no texto constitucional, em uma maior relevância da concretização legislativa, essa peculiaridade não afasta o dever de se atribuir também às normas de direitos sociais uma máxima eficácia e efetividade. Obrigação cometida a todos os órgãos estatais, no âmbito de suas respectivas competências. O dever de aplicação direta de tais normas também deve ser função de todos os órgãos do Poder Judiciário. Esse aspecto da aplicabilidade, contudo, não pode ser confundido com a existência de limites fáticos e jurídicos aos direitos sociais, limites que, de resto, atingem os direitos fundamentais de um modo geral, já que em princípio inexistente direito fundamental imune a qualquer tipo de restrição ou limite. Por outro lado, a maior ou menor abertura semântica (indeterminação do conteúdo) e mesmo eventual remissão expressa à lei não poderão consistir, portanto, em obstáculo intransponível à sua aplicação imediata e exigibilidade judicial, ainda que os efeitos concretos a serem extraídos das normas de direitos sociais possam, em alguns casos, ser bem mais modestos, (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 645).

O regime jurídico dos direitos sociais na condição de direitos fundamentais deve ser protegido contra o poder de reforma constitucional e contra intervenções restritivas por parte dos órgãos estatais. Os direitos sociais fundamentais, estejam eles sediados no Título II da Constituição Federal, estejam localizados em outras partes do texto constitucional, ou mesmo tenham sido incorporados à Constituição mediante emendas, não podem ser objeto de abolição efetiva ou tendencial. Aos direitos sociais são aplicadas também, com ressalvas de eventuais peculiaridades, a doutrina da proibição de retrocesso (ou proibição de regressividade).

No concernente à fundamentalidade dos direitos sociais, sob o rótulo genérico de direitos sociais, a Constituição abrange uma gama variada de direitos fundamentais, que, numa perspectiva mais ampla (integrando o Título II com as demais partes da Carta Magna), correspondem aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. O que contribui ainda mais para uma necessária cautela no que diz com uma aplicação demasiado rigorosa da

segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...); § 1º. As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

unicidade de regime jurídico-constitucional em matéria de direitos fundamentais, (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 647).

Os direitos sociais apresentam uma dupla dimensão, subjetiva e objetiva. A dimensão subjetiva se apresenta quando os direitos sociais operam como possibilidade de serem exigíveis (em favor de seus respectivos titulares) em face de seus destinatários. Para Sarlet (2012, p. 56), a despeito das dificuldades e objeções que se registram nessa esfera, mormente em razão da alegação de menor densidade das normas definidoras de direitos sociais, dos limites ao controle judicial das políticas públicas, há também a alegada dependência da disponibilidade de recursos. Em outras palavras, do impacto da assim chamada pela doutrina, reserva do possível. No caso brasileiro há uma forte tendência doutrinária e jurisprudencial (com destaque aqui para a jurisprudência do STF), no sentido do reconhecimento de um direito subjetivo definitivo, portanto, gerador de uma obrigação de prestação por parte do destinatário, o Poder Público. Isso acontece, ao menos no plano do mínimo existencial, concebido como garantia fundamental das condições materiais mínimas para uma vida com dignidade. Em termos de maior incidência, verifica-se especialmente nos casos do direito à saúde e à educação. Em caráter meramente ilustrativo, das dimensões subjetiva e objetiva dos direitos sociais, cita-se três exemplos extraídos da jurisprudência do STF, relacionados ao direito à saúde e à educação. A decisão na Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 45/DF; DJ 04.05.2004), que estabeleceu que a efetivação do direito à saúde liga-se à garantia de proteção ao mínimo existencial, devendo-se interpretar “com reservas” a alegação, por parte do Estado, de violação à reserva do possível. A Suspensão de Tutela Antecipada (STA 318/RS; DJe. 76, de 24.04.2009), em que a decisão suspendeu apenas a multa diária imposta, mantendo, porém, a liminar deferida em ação civil pública, pela qual se impôs ao Estado do Rio Grande do Sul a obrigação de disponibilizar, num prazo de 30 (trinta) dias, aos alunos matriculados (com até 18 anos de idade) na Rede Estadual de Ensino Médio no Município de Lajeado, o fornecimento de passagem escolar ou a prestação do serviço de transporte escolar gratuito, permanente e contínuo, como forma de assegurar o acesso dos adolescentes à escola e à própria educação, especialmente no período noturno, e para aqueles que residem a mais de 3 km de distância da escola. Esse dever decorre, entre outros, da Constituição Federal (arts. 23, 205 e 208, VI), do Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei 8.069/1990 (ECA) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei 9.394/1996 (LDB). A decisão ainda destacou a dimensão objetiva dos direitos fundamentais à educação e à proteção da criança e do adolescente, que impõe ao Estado “a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, a efetiva proteção de direitos constitucionalmente assegurados”. Por último, a Suspensão de

Tutela Antecipada (STA 175/CE, julgada em março de 2010), em que foi mantida a decisão, impondo fornecimento de medicamento novo (ainda não incluído na lista elaborada pelo Ministério da Saúde), de alto custo, inclusive mediante invocação do direito à vida e do mínimo existencial, (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 651).

Por sua vez, a perspectiva objetiva das normas de direitos sociais reflete a estreita ligação desses direitos com o sistema de fins e valores constitucionais a serem respeitados e concretizados por toda a sociedade (princípio da dignidade da pessoa humana, superação das desigualdades sociais e regionais, construção de uma sociedade livre, justa e solidária). Nesta esfera, as normas de direitos sociais, como normas de direitos fundamentais, possuem uma eficácia dirigente ou irradiante, decorrente da perspectiva objetiva, que impõe ao Estado o dever de permanente realização dos direitos sociais, além de permitir às normas de direitos sociais operarem como parâmetro, tanto para a aplicação e interpretação do direito infraconstitucional, quanto para a criação e o desenvolvimento de instituições, organizações e procedimentos voltados à proteção e promoção dos direitos sociais, (SARLET, (et ali), 2017, p. 653). Além disso, não se pode olvidar que também em matéria de direitos sociais assumem relevo os deveres de proteção que vinculam os órgãos estatais, inclusive no que diz com uma atuação em caráter preventivo e que ensejam um dever de proteção suficiente, pena de violação da assim chamada proibição de insuficiência de proteção, isto sem falar na existência de deveres fundamentais (sociais) dos particulares.

A perspectiva objetiva, permite a tutela das garantias institucionais, ou seja, a proteção de determinadas instituições de direito público e institutos de direito privado (sem desconsiderar aqui que o público e o privado se conectam e não constituem esferas isoladas) que, por sua relevância, necessitam ser protegidos contra a ação erosiva do legislador, como dão conta, entre outros, os exemplos do Sistema Único de Saúde (SUS) e da autonomia universitária. Muito embora esta última, individualmente considerada, não costume ser enquadrada na noção de direitos sociais, apesar de ter sido incluída no contexto mais amplo do direito à educação e integrar o título da ordem social.

Ainda, no que diz respeito à compreensão dos direitos sociais no âmbito de um regime comum aos direitos fundamentais, é possível apontar para uma dupla dimensão negativa (defensiva) e positiva (prestacional). Abrangendo, portanto, um leque diferenciado de posições jurídico-subjetivas que podem estar vinculadas a um mesmo direito fundamental (social) compreendido em sentido amplo.

Convém, então, sublinhar que os direitos sociais, embora habitualmente conectados ao princípio da igualdade na sua vertente substantiva, não se limitam à função de direitos a

prestações materiais. Para os direitos sociais, também, vale a premissa de que todos os direitos fundamentais apresentam uma perspectiva (ou dimensão) positiva e negativa. Assim, a despeito da evidente, Ingo Sarlet aponta que a função dos direitos sociais como direitos a prestações materiais é somente uma das espécies no âmbito das possíveis posições subjetivas decorrentes das normas de direitos sociais, visto que também assumem uma nítida função defensiva (negativa), atuando como proibições de intervenção, além de implicarem prestações do tipo normativo (prestações jurídicas), inclusive de feição organizacional e procedimental, (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 645).

A respeito do direito à saúde, Sarlet (2012, p. 33) apresenta uma evidente dimensão defensiva, no sentido de gerar um dever de não interferência, ou seja, uma vedação a atos (estatais e privados) que possam causar danos ou ameaçar a saúde da pessoa, sem prejuízo de sua simultânea função prestacional positiva. Pois ao Estado, incumbe a criação de todo um aparato de proteção, como por exemplo as normas penais que vedam lesões corporais, morte, charlatanismo etc., assim como a criação de uma série de instituições, organizações e procedimentos dirigidos à prevenção e promoção da saúde, como campanhas de vacinação pública, atuação da vigilância sanitária, controle de fronteiras, participação nos conselhos e conferências de saúde, entre outros. Além do dever estatal de fornecimento de prestações no campo da assistência médico-hospitalar, medicamentos, entre outras.

Em síntese, os direitos sociais, na condição de direitos subjetivos, operam como direitos de defesa e direitos a prestações, que podem ser tanto direitos a prestações fáticas, quanto direitos a prestações normativas, de caráter organizatório e procedimental.

Para a proteção dos direitos sociais, especialmente em face do legislador, mas também diante de atos administrativos, ganhou notoriedade, de modo particularmente intenso no Brasil, a noção de uma proibição jurídico-constitucional de retrocesso, como mecanismo de controle para coibir e/ou corrigir medidas restritivas ou mesmo supressivas de direitos sociais.

No que diz com as garantias dos direitos sociais contra ingerências por parte de atores públicos e privados, importa salientar que, tanto a doutrina, quanto, ainda que muito paulatinamente, a jurisprudência, vêm reconhecendo como garantia constitucional implícita, a vigência do princípio da vedação de retrocesso social, a coibir medidas que, mediante a revogação ou alteração da legislação infraconstitucional, apenas para citar uma forma de intervenção nos direitos sociais, venham a desconstituir ou afetar gravemente o grau de concretização já atribuído a determinado direito fundamental social, o que equivaleria a uma violação da própria Constituição Federal e de direitos fundamentais nela consagrados, (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 673).

Para Sarlet (2012, p. 60), a proibição de retrocesso social costuma ser vinculada também ao dever de realização progressiva dos direitos sociais, tal como previsto no art. 2.º do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, ratificado pelo Brasil. Além disso, a proibição de retrocesso social guarda relação com o princípio da segurança jurídica, consagrado, entre outros, no Preâmbulo da Constituição Federal e no *caput* dos arts. 5.º e 6.º. Guarda relação, também, com os princípios do Estado Democrático de Direito e da proteção da confiança, na medida em que tutela a proteção da confiança do indivíduo e da sociedade na ordem jurídica, e de modo especial na ordem constitucional, enquanto resguarda a estabilidade e continuidade da democracia, notadamente quanto à preservação do núcleo essencial dos direitos sociais.

Ao mesmo tempo, a proibição de políticas ou medidas regressivas reconduz-se ao princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais (art. 5.º, § 1.º, da CRFB/1988), isto é, de que as normas garantidoras de direitos fundamentais têm eficácia plena e aplicação imediata. Assim, o não retrocesso, numa perspectiva defensiva do princípio da dignidade da pessoa humana, objetiva impedir a afetação dos níveis de proteção já concretizados das normas de direitos sociais, sobretudo no que concerne às garantias mínimas de existência digna. Destaque-se, aliás, que o conjunto de prestações básicas, especialmente aquelas que densificam o princípio da dignidade da pessoa humana e correspondem ao mínimo existencial, não poderá ser suprimido nem reduzido, já que a violação de medidas de concretização do núcleo essencial da dignidade humana é injustificável sob o ponto de vista da ordem jurídica e social.

A necessidade de adaptação dos sistemas de prestações sociais, de realização das políticas públicas sociais às constantes transformações da realidade política, não justifica o descompasso entre os níveis de proteção já alcançados às prestações que compõem o mínimo existencial. E, a legislação reguladora superveniente que os comprometa, suprimindo ou reduzindo posições sociais existentes, em sendo este o caso, poderá ser considerada inconstitucional, vindo a ser assim declarada pelo Poder Judiciário. Por certo que, na condição de direitos fundamentais, os direitos sociais não se encontram à disposição plena dos poderes constituídos, muito menos dos governantes de plantão.

Portanto, toda e qualquer medida que suprima ou restrinja o âmbito de proteção de um direito social é, de plano, considerada suspeita de implicar uma violação do direito, devendo ser submetida ao crivo de um controle de legitimidade constitucional e em se confirmando o excesso intromissivo, deve ser declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário.

1.5 A EFICÁCIA E A EFETIVIDADE DAS NORMAS DE DIREITOS SOCIAIS E A SUA EXIGIBILIDADE ANTE A RESERVA DO POSSÍVEL

Os direitos sociais, ante a condição de direitos fundamentais, que estão sujeitos ao regime do art. 5.º, § 1.º, da Constituição Republicana (eficácia plena e aplicação direta e imediata), são normas constitucionais que enunciam direitos aplicáveis diretamente, isto é, imediatamente realizáveis. São, pois, direitos de dimensão positiva, direitos subjetivos a prestação estatal. Portanto, normas de eficácia plena.

Assim, não é possível reduzir as normas que consagram os direitos sociais fundamentais. São normas programáticas, de eficácia plena, subsistentes à vontade do legislador ordinário, infraconstitucional. Da mesma forma, não se pode aceitar a negativa do Poder Executivo e muito menos do Poder Judiciário em negligenciar, ou não efetivar políticas públicas realizadoras dos direitos sociais.

Com efeito, é de se exigir, que no caso concreto, quando se busca a manifestação do Poder Judiciário, para impor ao Poder Público (Executivo) uma prestação, não se está a facultar ao âmbito da discricionariedade, nem do primeiro, nem do segundo, interpretações quanto ao cabimento ou não do direito social fundamental disponibilizado pela Constituição da República. Antes, se está sim a exigir. Ao Poder, somente cabe concretizar o direito. Eis que, os direitos sociais fundamentais, com o espectro de direito de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata, cuida-se efetivamente de verdadeiro e autêntico trunfo contra a maioria (SARLET, 2012, p. 45).

No âmbito do Poder Judiciário, a objeção mais comum é o argumento de que as normas de direitos sociais, especialmente na sua condição de direitos a prestações, seriam normas de cunho meramente programático. Ou seja, normas impositivas de programas, fins ou tarefas, que diversamente das normas meramente programáticas, teriam alguma eficácia vinculativa, mas não poderiam, sem prévia manifestação legislativa, servir de fundamento para a dedução direta da Constituição, de deveres cogentes de prestação por parte do Estado e um correspondente direito originário a prestação.

Essa linha argumentativa não pode subsistir. Notadamente porque pode excluir da possibilidade de dedução um direito subjetivo originário a prestações. Especialmente, no caso das prestações de caráter material, que tem efetividade direta e imediata, decorrente do rigor literal do texto expresso da norma contida no art. 5.º, § 1.º, da Constituição Federal. Negar tal entendimento é negar a condição de direitos fundamentais dos direitos sociais.

Em termos de parâmetros de exigibilidade dos direitos sociais como direitos subjetivos e fundamento para a reivindicação e controle social de políticas públicas sociais, um princípio que não se pode negligenciar é o da “reserva do possível”. Ou seja, a alegação da relevância da dimensão econômica pode ser utilizada para se negar ou afastar a efetividade aos direitos sociais. Todavia, em sendo norma de fundamentalidade material, o argumento não deve prevalecer.

Conquanto se reconheça que todos os direitos sempre acarretam “custos, despesas, gastos”, para sua efetivação e proteção, sejam direitos civis individuais, sejam direitos políticos ou sociais, o fato é que, em termos de exigibilidade, o apontado “fator custo” não poder constituir-se elemento impeditivo de efetivação do direito social fundamental ante o estatuto de norma programática pelo constituinte originário. Os direitos sociais devem ser prioridade programática das políticas públicas governamentais e das ações do Poder Público.

A respeito da reserva do possível como tese a fundamentar a negação ao direito social fundamental, seja no âmbito do Poder Judiciário, no caso concreto, ou seja, na seara da atuação do Poder Executivo, enquanto agente com poder-dever de realização das políticas públicas efetivadoras dos direitos sociais, Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2017, p. 675), consignam que,

por outro lado, a assim chamada reserva do possível também poderá impactar na esfera dos direitos derivados a prestações, ou seja, quando se cuida de assegurar o fornecimento de bens e serviços que integram o esquema já regulado de políticas públicas, por exemplo, o acesso universal aos serviços de saúde oficialmente disponibilizados pelo SUS, o acesso à educação em estabelecimentos públicos, pelo menos, de forma universal, na esfera do ensino fundamental, apenas para mencionar os casos mais correntes. Nesses casos, embora a prestação a ser alcançada ao particular esteja prevista na legislação, o problema segue sendo o de que, mesmo a lei tendo definido claramente o conteúdo das prestações, pode o acesso a tais bens e serviços ser interrompido, reduzido, ou mesmo negado em função da alegação da efetiva indisponibilidade, situações, de resto, muito comuns e que têm abarrotado os tribunais brasileiros. Conquanto em tais casos o argumento da falta de competência e de legitimidade dos juízes para definirem o conteúdo do direito, bem como a própria separação dos poderes, se revele mais frágil, a problemática da escassez e de sua gestão segue relevante, ainda eventualmente não da mesma forma como no caso dos direitos originários a prestações. A assim chamada limitação (objeção) da reserva do possível abarca uma série de aspectos, de cunho fático e jurídico. Numa primeira perspectiva, a escassez de recursos assume relevo na sua dimensão fática, ou seja, vinculada ao problema da falta efetiva (em maior ou menor medida) de recursos econômicos, mas também de outros recursos, por exemplo, recursos humanos e técnicos, muito embora tais recursos possam novamente ser reconduzidos, em grande medida, ao aspecto econômico-financeiro. Por outro lado, a escassez considerada na sua feição fática envolve aspectos jurídico-constitucionais, convivendo com uma forte dimensão jurídica da assim chamada reserva do possível, a exigir que o destinatário das normas de direitos sociais tenha a capacidade jurídica e o poder de disposição (isto é, a competência), sem os quais de nada adiantam os recursos existentes, o que, por sua vez, remete tanto ao problema da gestão e definição das prioridades na esfera do gasto público, como a questões

vinculadas a conflitos com outros direitos fundamentais, aspectos orçamentários, financeiros e tributários, apenas para referir alguns, (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 675).

Assim sendo, a escassez de recursos, a tese da reserva do possível, considerada na sua feição fática, envolve aspectos de prioridade e projeto social. Sem prioridade social, de nada adiantam os recursos existentes, o que, por sua vez, remete tanto ao problema da gestão e definição das prioridades na esfera do gasto público, como a questões vinculadas a conflitos com outros interesses do governo, face aos aspectos orçamentários, financeiros e tributários, apenas para referir alguns.

Por tudo isso, é possível sustentar a existência de uma obrigação subjacente, por parte dos órgãos estatais e dos agentes políticos, de maximizarem os recursos e minimizarem o impacto da reserva do possível, naquilo que serve de obstáculo à efetividade dos direitos sociais. De acordo com a própria estrutura normativa, a reserva do possível, portanto, não poderá ser esgrimida como obstáculo intransponível à realização dos direitos sociais por qualquer esfera do Poder Público. As limitações vinculadas à reserva do possível, não são em si mesmas uma falácia. O que de fato é falaciosa é a forma pela qual o argumento tem sido por vezes utilizado, como óbice à efetivação de direitos sociais. Por esse motivo, é possível afirmar, que a reserva do possível, não pode ser desculpa genérica para uma eventual omissão do Estado na efetivação dos direitos fundamentais, especialmente daqueles de cunho social.

1.6 DIREITOS SOCIAIS E EFETIVIDADE

Importante destacar as noções de eficácia, referente à aplicabilidade e de efetividade, relativa à concretização dos direitos fundamentais. A primeira opera no campo do “dever ser”, a segunda no plano de “ser”, daquilo que é, da realização em concreto no mundo fático, onde e quando deve ocorrer os efeitos das leis, das normas constitucionais. Reconhecendo-se que o fato de uma norma ser aplicável e apta a produzir efeitos não significa que ela seja aplicada. Assim é que se destaca que a escolha e decisão por determinada eficácia de uma norma jurídica e sua aplicabilidade é também uma escolha e decisão que implica no plano da efetividade. De modo que, a efetividade dos direitos sociais, das normas constitucionais está relacionada à intenção da realização pelo Estado do Direito abrigado por ela, no plano da vida real. Ainda que a realidade econômica, as condições sociais interfiram, a efetividade da norma está intrinsecamente associada ao que pretende realizar o Estado.

Ainda, é preciso considerar o significado e a relação dos direitos individuais frente aos direitos sociais. Os direitos sociais buscam regular e garantir a integralidade da vida dos indivíduos. Os direitos sociais, a despeito de interligados aos direitos individuais, têm maior amplitude, se referem a totalidade da sociedade, abrangem todas as pessoas.

Os direitos individuais reconhecem a todos os brasileiros, de acordo com a lei, o direito e respeito ao nome, à intimidade, à privacidade, à liberdade individual, ao domicílio, à correspondência, e, acima de tudo, o direito à vida e à qualidade igualitária de se viver. Os direitos sociais buscam melhorar as condições de vida e de trabalho para todos. São dirigidos e disponibilizados a todos pelo Estado e dependem de sua atuação e regulamentação para que sejam, plenos, efetivos. Com o auxílio de outras normas, outras leis, os direitos sociais devem alcançar diferentes áreas de amparo aos indivíduos. Tais como, os direitos trabalhistas, os direitos à seguridade social (direitos à saúde, à previdência social e à assistência social). Assim como os direitos de proteção à maternidade, à infância e aos desamparados, além de outros. Com a implantação de um conjunto de políticas públicas sociais os direitos sociais consagrados na constituição consubstanciarão em resultados práticos na vida das pessoas, titulares dos direitos sociais fundamentais.

No Brasil, os direitos sociais são uma garantia constante na Constituição Federal de 1988, que reservou lugar especial e de destaque a eles, (Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Título II, Capítulo II, Artigos 6º ao 9º, e, Da Ordem Social, Título VIII, Capítulos I a VIII, Artigos 193 a 232). O que significa dizer, que os direitos sociais fazem parte do rol de disposições constitucionais essenciais, que o Estado deve garantir a seus cidadãos. Eles estampam como disposição geral, que a ordem social tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça social. Os direitos sociais são, então, um imperativo para o estabelecimento de uma sociedade capaz de perpetuar-se ao longo do tempo de maneira harmônica, igualitária e justa.

Os direitos sociais do Título II, Capítulo II, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” (artigos 6º ao 9º), da Constituição Republicana, de 1988, tratam de garantias que o Estado deve realizar aos cidadãos. No artigo 6º está disposto uma série de direitos sociais mais ou menos abstratos, que precisam ser regulamentados por outras leis, mas que definem a essência daquilo que a nação se compromete a garantir. Entre eles estão o direito à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, a moradia, ao transporte (introduzido pela Emenda Constitucional nº 90, de setembro de 2015), ao lazer, a segurança, a previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

No direito ao trabalho estão contidas, as normas que amparam e humanizam as atividades exercidas sob remuneração. Fazem parte dessas normas o pagamento do 13º Salário, que é o montante pago no final do ano, no mesmo valor que a remuneração do trabalhador; o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que é o depósito feito pela empresa de 10% do salário bruto do trabalhador com objetivo de garantir uma reserva de dinheiro em momentos em que o trabalhador se encontrar em dificuldade, como demissão, diagnóstico de doenças, ou outras eventualidades; o Seguro-Desemprego, que é uma assistência em dinheiro dado ao trabalhador em caso de demissão sem justa causa; o Vale Transporte, subsídio pago para propiciar a locomoção entre o emprego e a casa do trabalhador; o Abono Salarial, benefício de salário mínimo pago a cada ano, apenas para as pessoas que possuem uma renda mensal de até dois salários mínimos; o Aviso Prévio, para os casos de quebra de contrato, quando a outra parte deve ser avisada com 30 dias de antecedência; e, o Adicional Noturno, quando a remuneração deve ser 20% maior para pessoas que trabalham entre 22:00 horas de um dia às 5:00 horas da manhã do próximo dia.

O lazer também é reconhecido como direito social. A Revolução Industrial impôs o ritmo de trabalho acelerado e longas jornadas, mas, as reivindicações e lutas dos trabalhadores mudaram a situação e a jornada de trabalho foi reduzida. Assim é assegurado um dia remunerado, destinado ao descanso e lazer do trabalhador. Dia, que seja preferencialmente aos domingos, não podendo ser “negociado” pelo empregado com o empregador. Direito esse severamente ameaçado pelo governo federal, que aprovou em 13 de agosto de 2019, alterações, na chamada “medida provisória da liberdade econômica²⁸” que autoriza as categorias profissionais a trabalharem aos domingos e feriados. Há, também, a garantia de férias remuneradas, após um período de 12 meses trabalhados, com direito de até 30 dias de férias caso não tenha faltado sem justificativas mais de cinco dias no ano.

Da mesma forma, a educação ocupa um lugar de destaque no rol dos direitos sociais fundamentais, na Constituição Republicana, por ser essencial e indispensável para o exercício da cidadania. Todavia, apesar de consagrado na Constituições Federal de 1988, no Título “Da Ordem Social”, como direito de todos e dever do Estado e da família, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para

²⁸ Brasil, Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv881.htm. Acesso em: 06 set. 2019.

o trabalho, mediante educação básica obrigatória e gratuita²⁹, ainda, milhares de crianças, adolescentes e jovens, permanecem privadas de oportunidades educacionais, muitas delas devido à pobreza.

A Saúde também é um direito social fundamental. Com caráter de universalidade, esse direito passou a ser um direito social de todo indivíduo, seja qual for sua condição social ou econômica, crença religiosa ou política. A garantia desse direito deve buscar sempre o equilíbrio entre influências ambientais, modos de vida e vários outros componentes para resguardar o bem-estar físico, mental e conseqüentemente social, já que uma pessoa saudável é mais participativa na sociedade.

A proteção da maternidade, também ganhou proteção especial na Constituição Federal de 1988. O sentido, não é outro, se não garantir que as mulheres possam combinar seus papéis de trabalhadoras e de mães e prevenir um tratamento desigual por parte do empregador em razão desse papel. Hoje, de acordo com a lei, as mulheres têm direito à assistência médica e sanitária, salário maternidade e licença a maternidade durante 180 dias. Ainda persistem desigualdades entre gêneros no mercado de trabalho, aonde as mulheres encontram mais dificuldades para encontrar uma vaga de trabalho e muitas vezes trabalham em condições vulneráveis, sem registro e com remuneração inferior aos homens³⁰. No Brasil, a despeito dos avanços com a Constituição de 1988, quando o movimento social de mulheres desempenhou papel fundamental na luta pela consagração do direito a proteção da maternidade, no texto constitucional, a igualdade de direitos das mulheres em relação aos homens, no campo do trabalho, seja em relação ao acesso ao emprego, a igualdade salarial ou outras formas de discriminação, ainda está longe de ser alcançada.

²⁹ Brasil, CF. 1988. Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (...); Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

³⁰ Segundo dados divulgados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 07/03/2018, no relatório “Perspectivas Sociais e de Emprego no Mundo: Tendências para Mulheres 2018”, 48,5% das mulheres estão inseridas na força de trabalho em todo o mundo, percentual que chega a 75% entre os homens. A diferença, de 26,5 pontos percentuais, é praticamente a mesma registrada no ano passado, quando estava em 26,7 pontos. O relatório alerta para os riscos de que os avanços das últimas décadas se percam. “Desde 1990, este gap foi reduzido em 2 pontos percentuais, com a maior parte da redução ocorrendo até 2009. A taxa de melhora, que foi diminuindo desde 2009, deve ficar estagnada entre 2018 e 2021 e possivelmente até ser revertida, potencialmente anulando os relativamente pequenos avanços em igualdade de gênero no acesso ao mercado de trabalho alcançados na última década”. Destaca, ainda, o relatório, que no grupo de países emergentes, do qual o Brasil faz parte, a desigualdade entre os gêneros é maior que a da média mundial. Entre os homens, 76,1% estão no mercado, contra percentual de apenas 45,6% entre mulheres - diferença de 30,5 pontos percentuais. Nesse caso, no entanto, pode haver um efeito positivo influenciando os números: mais mulheres estudando e, portanto, demorando para ingressar no mundo do trabalho, aponta o relatório. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/indicador-de-desigualdade-entre-homens-mulheres-no-trabalho-parou-de-cair-22466644>. Acesso em: 13 mar. 2019.

O direito à previdência social, também, é direito social estabelecido na Carta Magna. Em última instância visa valorizar a vida de pessoas que atingiram determinada idade ou que, por algum motivo, tornaram-se incapazes de trabalhar ou de sustentar sua família. Esta garantia constitucional está prevista em duas modalidades; pagamentos em dinheiro para aposentadoria por problemas de saúde, por idade e por tempo de contribuição, nos auxílios doenças, funeral, reclusão e maternidade, no seguro-desemprego e na renda por morte; e nos benefícios de prestações continuadas (BPC), como benefícios médicos, farmacêuticos, odontológicos, hospitalares e sociais.

Igualmente, a assistência social, tem lugar na Constituição Federal. Está ligada ao princípio da solidariedade social. É garantia constitucional para aqueles que estão em vulnerabilidade, sem condições de sustentar-se de forma plena, necessitando de assistência do Estado para viver dignamente.

A segurança, por sua vez é tratada no artigo 144 da Constituição. Corresponde a garantia de proteção e a estabilidade das pessoas em situações de ameaça, risco ou dano à sua integridade física e mental. Objetiva, preservar a convivência social harmoniosa, de maneira que todos possam gozar e defender seus interesses.

A elevação do direito à alimentação, a categoria de direito social fundamental no Brasil é conquista recente. Contemplado no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e em outros diplomas do Direito Internacional, como o artigo 11 do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Comentário Geral nº 12 da ONU, o direito à alimentação, no Brasil é resultante de amplo processo de mobilização social, que fez com que em 2010 fosse plantado no artigo 6º, da Constituição Republicana de 1988, pela aprovação da Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010. No entanto, isso não necessariamente significa a garantia da realização desse direito na prática, o que permanece como um desafio a ser enfrentado.

O direito social à moradia, também incluído posteriormente no texto constitucional, é fruto das mobilizações e reivindicações dos movimentos sociais. O direito à moradia foi incluído no texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que alterou o artigo 6º, da Constituição. Ligado intrinsecamente ao princípio da dignidade da pessoa humana tem relação com a garantia à moradia digna, requisito básico para que se viva com dignidade.

O direito social ao transporte, também, provocou inovação posterior na Constituição. A mudança no texto constitucional para assegurar ao cidadão o direito ao transporte foi promovida pela Emenda Constitucional nº 90 de 15 de setembro de 2015. Por suposto, a

mudança no texto constitucional contribui para melhorar as condições de vida das populações que vivem afastadas dos grandes centros, nas periferias das grandes cidades e sobrevivem com baixos salários. Esse direito considera que a qualidade do transporte público tem influência direta, em outros aspectos, na vida dos cidadãos que passam horas no trânsito, por exemplo, para ir ao trabalho. Essa garantia guarda relação direta com o direito universal à educação, uma vez, que muitos estudantes dependem de transporte subsidiado para ir à escola.

Ante a dupla fundamentalidade dos direitos sociais fundamentais, isto é, fundamentalidade formal que consiste em estar dispostos expressamente no texto da Constituição de 1988 e a fundamentalidade material, que é revestir-se de eficácia direta e imediata, apta a capacitar o cidadão, o titular do direito social fundamental, a exigir do Estado a prestação positiva, a política pública social emancipadora e garantidora da vida digna é que se discute a efetividade dos direitos sociais fundamentais na Constituição Republicana de 1988.

Assim sendo, se discute a importância dos direitos sociais face as condições que o Estado expõe seus cidadãos, não possibilitado que todos usufruam plenamente dos direitos sociais assegurados. Um exemplo é o desemprego. Outro exemplo são os trabalhadores informais - que não possuem carteira de trabalho. Sabe-se que a população economicamente ativa no Brasil gira em torno de 72 milhões de pessoas, mas somente 22 milhões têm emprego formal. Assim, aproximadamente 50 milhões de homens e mulheres desta população ativa estão sem carteira de trabalho, vivendo de atividades informais e sem contar com seus direitos sociais³¹.

Por isso, são necessárias políticas públicas que assegurem o pleno exercício dos direitos sociais. No caso do desemprego, o Estado, por meio de políticas públicas eficazes, de investimentos em infraestrutura e incentivo à indústria pode contribuir na geração de empregos enquanto promove o desenvolvimento interno. Ao mesmo tempo, o Estado tem o dever de promover o amparo e assistência por meio de outras garantias fundamentais insculpidas no artigo 7º da Constituição. Também, aos não empregados é dever do Estado promover a qualificação profissional e encaminhamento ao mercado de trabalho.

³¹ De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o número de pessoas que trabalham por conta própria ou em vagas sem carteira assinada superou o daqueles que têm um emprego formal pela primeira vez em 2017. O índice de desemprego encerrou 2017 em 11,8%, com 12,3 milhões de pessoas desocupadas. No ano de 2018, a taxa média de desocupação foi de 12,3%, ante 12,7% em 2017. Recuo foi puxado pelo crescimento do trabalho sem carteira e por conta própria. A taxa de desemprego no Brasil ficou em 11,6% no trimestre encerrado em dezembro de 2018, atingindo 12,2 milhões de brasileiros. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=destaques>. Acesso em: 15 mar. 2019.

CAPÍTULO 2

OS MOVIMENTOS SOCIAIS E A TRAJETÓRIA DE LUTAS PELA ESTRUTURAÇÃO DAS BASES INSTITUCIONAIS DO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL

Por movimentos sociais entende-se os deslocamentos na estrutura social, isto é, as mudanças nos arranjos sociais. Aos arranjos sociais, denomina-se, grupos sociais, sociedades específicas. Os movimentos sociais impulsionam a ruptura, a mudança comportamental e ideológica nos interesses e nos arranjos sociais, a partir de reivindicações por direitos sociais e ou defesa contra ameaças aos direitos sociais adquiridos, que inexoravelmente engendrará, a partir de então, novas reivindicações, novas demandas, novas exigências, novas postulações, em busca de recompor, refazer, resguardar direitos sociais estruturais garantidos ou impulsionar condições para que o grupo social possa conviver com os rearranjos sociais ocorridos (ALEXANDER, p. 22, 1998).

O movimento social pode provocar um rompimento no tecido social e promover uma mudança de paradigma na organização social. Esse deslocamento na estrutura social se dá pelo tensionamento entre grupos de indivíduos que formam forças vanguardistas e progressistas que lutam pelo aprofundamento, efetivação e consolidação de direitos e forças conservadoras que insistem em manter o *status quo* e preservar privilégios. O tensionamento entre os grupos se expressa nas lutas que representam os movimentos de reivindicações por mudanças sociais.

Portanto, o movimento social, ao mesmo tempo que é o deslocamento na estrutura social é a demonstração da organização da sociedade por meio de ações com a finalidade de promover mudanças sociais. De modo geral, a movimentação social, ou seja, o deslocamento social ocorre em uma sociedade plural e aberta à participação democrática e popular, onde a participação coletiva tenha lugar.

Da movimentação social, das lutas dos grupos sociais surgem os movimentos populares, os sindicatos, as associações civis sem fins lucrativos, as organizações não governamentais (ONG's), os conselhos comunitários, os conselhos gestores. Os grupos organizados, atuantes dentro de um movimento social, estão em busca da representação política, de melhorias em setores específicos da sociedade, da organização e administração do Estado, que lhes afeta, tais como, educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade, à infância, saneamento básico, meio ambiente, etc., ou seja, demandam por melhorias nas condições de vida, pela inclusão e contra a exclusão, a segregação, a marginalização, a discriminação social. Atuam sempre com o

objetivo de produzir pressão direta ou indireta na forma de administração do Estado, na luta por uma sociedade mais igualitária, fraterna e solidária e em defesa da dignidade da pessoa humana, (GHON, 2006, p. 07).

Assim, esse trabalho parte do pressuposto que os movimentos sociais são grupos de pessoas que organizadamente empenham-se na defesa ou construção de movimentos, ou de ondas, ou de eventos, pela construção ou defesa de direitos sociais (individuais, transindividuais, coletivos, difusos), que se transformam em movimentos sociais de mudança de paradigmas ou de defesa de status alcançado.

A terminologia movimento social, adquire aqui, então, um duplo sentido. Pode ser entendido como grupo de pessoas que se articulam na luta e defesa dos direitos sociais. E, também, pode ser entendido como evento ou ondas de eventos promovidos por grupos sociais de pessoas em defesa e luta por direitos sociais, que formam um movimento, uma onda, uma movimentação na sociedade, em prol de uma luta específica.

Em outras palavras, é possível considerar dois aspectos. Um primeiro, que entende movimento social como ondas de lutas sociais, e, um segundo, que entende movimento social como instituição ou grupo de pessoas organizadas na luta por direitos.

Os grupos de pessoas que organizam os movimentos sociais, são, também, caracterizados como movimentos sociais. Os grupos de pessoas fazem um movimento pela mudança ou pela defesa de determinada causa social e a ação é o movimento social. E o grupo que age, também, é o movimento social.

Decididamente, com maior atuação e visibilidade acadêmica e política, destaca-se o grupo de pessoas com atuação em sindicatos, que formam o movimento sindical. A partir das lutas do movimento sindical, articulam-se as lutas em defesa dos direitos sociais trabalhistas e a defesa dos trabalhadores. Esse grupo de pessoas são os sindicatos, os grupos sindicais, as federações sindicais, as confederações sindicais, as centrais sindicais, a união de centrais sindicais, etc. Como exemplo dessa organização cita-se a Central Única dos Trabalhadores – CUT, que tem atuado fortemente, contra a reforma trabalhista e pela garantia e ampliação dos direitos trabalhistas.

E, isso, notadamente, quando se analisa o período entre os anos 1930 a 1964, quando se movimentaram, no Brasil, as lutas em defesa e pela consolidação dos direitos sociais trabalhistas em diplomas legais como a CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas (Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943) e outros dispositivos legais esparsos³².

³² FORTES, Alexandre. Revendo a legalização dos Sindicatos: Metalúrgicos de Porto Alegre (1931-1945). In: FORTES, Alexandre, (et. al). Campinas, Editora da Unicamp, 1999, p. 38-42.

Da mesma forma, entre 1964 a 1985, denominado período de chumbo, dos horrores da ditadura militar mais abominável da história brasileira, quando esses grupos sociais sindicais foram perseguidos e postos na clandestinidade. Ressurgindo ou se insurgindo em fins dos anos 1970, nos movimentos grevistas da região do “ABC” paulista em 1978 a 1979, e, meados dos anos 1980, essencialmente, inspirados e animados pelos ares e espírito do grande movimento social, o maior de todos os movimentos sociais ocorridos no Brasil, o Movimento ou Campanha pelas “Diretas-Já”, em 1983-1984.

Percebe-se, pois, que a esses movimentos sociais sindicais, no período seguinte, pós 1985, período da Nova República, na esteira dos direitos sociais consagrados no texto da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, se somam novos movimentos sociais que darão forma a novos movimentos sociais. Assim no avançar do desenvolvimento da sociedade, dos movimentos sociais, das ondas sociais, novos arranjos sociais vão se formando, surgindo assim, novas modalidades de instituições sociais.

Já na década de 1970 organizaram-se, no Brasil, no campo e nas cidades, novos movimentos sociais. São os clubes de mães, movimentos de trabalhadores sem-terra, de trabalhadores sem-teto, de estudantes, de mulheres, de negros, de homossexuais (lésbicas, gays, bissexuais, transexuais), de ambientalistas, indigenistas, etc., que engrossam com o movimento sindical, o caldo de lutas em defesa dos direitos sociais, para além dos direitos trabalhistas. As mudanças sociais ocorridas após os anos 1980, sobretudo, ao abrigo das garantias dos direitos fundamentais constitucionalizados na Carta Republicana de 1988, permitem que esses grupos passam a participar das lutas por direitos sociais com instrumentos reivindicatórios mais efetivos e com isso passam a protagonizar lutas por seus próprios direitos sociais fundamentais.

A respeito dos movimentos sociais como novos personagens na cena histórica brasileira, na luta pela criação de condições para o exercício da cidadania e da democracia, Eder Sader (1988, p. 11-29), entende o fenômeno como surgimento, a criação de um novo sujeito social e histórico. Na opinião de Sader, portanto, trata-se do nascimento de um sujeito coletivo e descentralizado. Um novo sujeito social. O movimento social nascente entre os anos 1970 e 1980 é, pois, um novo sujeito e ator social que contem em seu interior indivíduos até então dispersos que passam a se definir e se reconhecer mutuamente, a decidir e agir em conjunto e a se redefinir a partir do efeito resultante das decisões e atividades realizadas. Relacionado à Igreja, ao sindicato, às esquerdas, o novo sujeito surge do desfazimento dos antigos centros de poder e são refeitos e reorganizados a partir de novos discursos e ações práticas. Buscam a criação de novos espaços políticos e novas relações no espaço público. Querem a ampliação da fraternidade. Almejam uma sociabilidade fundada na solidariedade de classe, na qual as classes

populares passem a fazer parte da cena histórica, não como atores desempenhando papéis pré-fixados, mas como sujeitos criando a própria cena através da sua própria ação, constituindo um espaço público para além do sistema de representação política permitida, ou seja, um espaço de participação cívica e social.

Segundo Sader, ao observarmos as práticas desses novos movimentos sociais (novos sujeitos sociais) dá-se conta de que eles efetuaram uma espécie de alargamento do espaço da política. Ao rejeitar a política tradicionalmente instituída e politizando questões do cotidiano, dos lugares de trabalho e moradia, esses grupos “inventaram” novas formas de fazer política que enfrentou a “velha” política ainda dominante no sistema estatal. Movidos pela solidariedade, formaram-se comitês de apoio às fábricas nos bairros das grandes cidades, aos quais se somaram pastorais das igrejas, parlamentares da oposição, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), sindicatos, artistas, estudantes, jornalistas, professores e outros que deram um novo rumo à luta democrática em curso. O Brasil estava diante da passagem de padrões de legitimação da ordem para outros de contestação, da emergência de uma nova configuração das classes populares no cenário político, (SADER, 1988, p. 26-27).

Dessa perspectiva, no sentido de fixar o debate e definir alguns conceitos que serão adotados nesta análise sobre os movimentos sociais e a trajetória de lutas pela estruturação das bases institucionais do Estado Social e Democrático de Direito, da consagração dos direitos sociais no Brasil apresenta-se, inicialmente, um histórico e um apanhado teórico sobre os movimentos sociais.

2.1 BREVE ESCORÇO HISTÓRICO E APANHADO TEÓRICO SOBRE MOVIMENTOS SOCIAIS

De acordo com o professor Edson Ricardo Emiliano Bertocelo (2007, p. 22), até por volta dos anos 1970, havia duas abordagens predominantes no estudo dos movimentos sociais. De um lado, havia um conjunto de teorias inspiradas no estrutural-funcionalismo e na psicologia social da Escola de Chicago, que foram agrupadas em um mesmo paradigma, denominado clássico ou do comportamento coletivo, e, do outro, haviam estudos inspirados na tradição marxista clássica.

No entender do paradigma clássico ou do comportamento coletivo, a partir da perspectiva estrutural-funcionalista a emergência dos fenômenos que movem as ações coletivas e impulsionam os movimentos sociais refletiria a incapacidade dos mecanismos de controle

social de manterem a coesão da sociedade diante das rápidas transformações estruturais. Nesse sentido, compreende-se a influência durkheiminiana, de que os movimentos coletivos, sociais, populares, operários, etc., surgem no contexto da anomia social, provocada pela rápida transformação social e emergência de uma nova consciência coletiva. Ou seja, a ação coletiva que faz surgir e estimula os movimentos sociais, decorre da distância entre a capacidade de institucionalização política e a rápida transformação social promovida pelas mudanças socioeconômicas. Ainda no paradigma clássico ou do comportamento coletivo, na perspectiva da psicologia social, a ação coletiva que move os movimentos sociais surge em situações de crise, provocadas pelas rápidas transformações sociais na estrutura social e produzem alterações psicológicas nos indivíduos, causando sentimentos de privações e frustrações que levariam a comportamentos individuais e irracionais, havendo uma massificação da irracionalidade. No ponto de vista da tradição marxista clássica, a ação coletiva que impulsiona os movimentos sociais possui sim fontes estruturais, mas enfatiza a sua racionalidade. A teoria marxista rompe com a tradição na pesquisa social e trata a ação coletiva como resposta irracional às crises sociais ou manipulação das elites. Para a tradição marxista o conflito social mais relevante na sociedade capitalista envolveria a luta entre duas classes principais; burguesia e proletariado. De modo que, os interesses determinantes da ação coletiva derivariam das relações de exploração geradas no processo de produção, (BERTONCELO, 2007, p. 23).

Nesse contexto a eclosão de um conjunto de protestos coletivos espalhados pelo mundo, especialmente nos Estados Unidos e Europa a partir do final dos anos 1960 e início dos anos 1970, que não pareciam estar ligados as crises econômicas e sociais (como entendido pela concepção clássica ou comportamento coletivo), nem mesmo produto da ação organizada da classe operária (como explicitado pela tradição marxista), levou ao surgimento de três outras perspectivas teóricas para o estudo da ação coletiva que move os movimentos sociais; (i) a teoria da mobilização de recursos, (ii) a teoria do processo político e (iii) a teoria dos novos movimentos sociais. A primeira (i) deu ênfase ao paradigma clássico das privações, para o qual são mobilizados os recursos necessários para agir coletivamente (liderança, organização, dinheiro, informações). Os movimentos sociais são concebidos como parte das formas legítimas de ação política e os indivíduos que neles se engajam como bem integrados à vida social. A segunda (ii), teoria do processo político, se desenvolveu a partir dos anos 1980 e enfatizou o caráter racional dos movimentos sociais. Afirma que as ações políticas não institucionalizadas e são parte do repertório social legítimo que os grupos podem mobilizar, mas examina a relação entre o processo de mobilização coletiva de agentes sociais e o contexto político onde estão inseridos, isto é, a relação entre o campo político institucional e a ação dos seus agentes, de um

lado, em relação aos grupos desafiadores que enfrentam o governo e os membros do sistema político instituído, do outro. Assim ao dar ênfase aos condicionantes políticos do protesto coletivo essa concepção deslocou a problemática da emergência da ação coletiva que mobiliza movimentos sociais do âmbito da motivação individual para o âmbito da coordenação social. Assim para a segunda teoria, do processo político, o problema da produção da ação coletiva é social e envolve a coordenação de grupos dispersos e desorganizados. Por fim, a terceira (iii), teoria dos novos movimentos sociais, tematizou a relação entre os movimentos sociais emergentes a partir do final dos anos 1960 e no decorrer dos anos 1970 (movimento feminista, ambientalista, pacifista) e os processos estruturais que transformaram as sociedades capitalistas avançadas. Afirma que os movimentos sociais emergentes teriam características inovadoras, daí serem denominados “novos”, em relação aos movimentos anteriores, (BERTONCELO, 2007, p. 31-32).

No Brasil, em fins da década de 1960 e início dos anos 1970, a forte repressão política e o relativo desempenho econômico afastaram os movimentos sociais reivindicatórios de direitos sociais, da cena pública. Isso, mais precisamente entre os anos 1967 e 1973, quando o país foi governado pelo general Arthur da Costa e Silva, de 15 de março de 1967 a 31 de agosto de 1969, que instituiu o Ato Institucional nº 5 (AI-5)³³, desenvolveu uma política econômica voltada para o combate à inflação e expansão do comércio exterior, com investimentos em infraestrutura, em setores como transporte, energia e comunicações.

Da mesma forma, não houve participação popular no período em que o Brasil foi governado por uma Junta Militar de governo provisório, de 31 de agosto de 1967 a 30 de outubro de 1969 que manteve o exercício autoritário do poder e excluiu a participação popular das decisões do Estado e das questões do governo.

Também, durante o governo do general Emílio Garrastazu Médici, de 30 de outubro de 1969 a 15 de março de 1974, que manteve a repressão política, o exílio dos opositores, a tortura, as prisões dos adversários políticos, o desaparecimento de pessoas, o combate aos movimentos sociais e a censura. Denominado de “anos de chumbo”, foi o período de maior terror da ditadura militar. Aproveitando da onda de crescimento econômico no mundo, da entrada de muitos investimentos internacionais, o país obteve forte crescimento do PIB

³³ Ato Institucional número 5, espécie de grande decreto, em forma de legislação, o mais duro de todos, ao longo da ditadura, que fora emitido por Arthur da Costa e Silva em 13 de dezembro de 1968, impondo a perda de mandatos parlamentares contrários aos militares e a suspensão de garantias constitucionais que resultaram na tortura como instrumento de terror praticado pelo Estado.

(Produto Interno Bruto). Embalado pela propaganda do patriotismo, o período ficou conhecido como “milagre econômico”.

As mobilizações em oposição ao regime militar ditatorial foram restritas. Se resumiram a movimentos de guerrilhas nas zonas rurais e isolados grupos urbanos. Para Bertonecelo, com exceção das guerrilhas, a Igreja Católica foi virtualmente a grande força dos movimentos sociais contrários ao regime militar entre os anos 1967 até 1975. Em seu campo de pastoral popular a Igreja tornou-se um importante aliado dos movimentos populares reivindicatórios e mais à frente, a partir de 1977 e 1978, do movimento grevista, substancialmente com o participação e apoio da Comunidades Eclesiais de Bases (CEB's). A Igreja funcionava como um espaço de discussões e fornecia uma ampla rede de contatos para os movimentos sociais. Também, a entidade de direção da Igreja Católica, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), encampou a luta social, divulgando documentos que criticavam o processo elitista de tomada de decisões políticas e enfatizavam a importância da participação popular e das liberdades individuais e democráticas. Os documentos e manifestações estavam vinculados à necessidade de construção de um sistema de governo justo, fraterno e solidário e de um sistema político justo e democrático, inclusivo e aberto à participação de todos. Um regime que buscasse a satisfação das necessidades materiais de todos, mas principalmente das camadas mais pobres, e que, sobretudo, valorizasse a dignidade da pessoa humana, (BERTONCELO, 2005, p. 73).

Além da Igreja Católica, as mobilizações sociais contra a ordem política autoritária do regime militar se intensificaram em outros setores no final da década de 1970. Pronunciamentos ocorreram nas entidades de representação de classes profissionais como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), etc., que assumiram e declararam posição. As manifestações se ampliaram, principalmente, com as ações do movimento estudantil, que a partir de 1977 ganharam corpo e se destacaram no Rio de Janeiro e em São Paulo, contra a violência policial e por liberdades democráticas.

Em 1978, o movimento grevista retomou à cena, sustentado inicialmente pelo novo sindicalismo, que abrangia setores do operariado e da grande indústria de ponta (principalmente na região do ABC no Estado de São Paulo) e que defendia formas mais autônomas de atuação e postulava novas demandas, que incluíam direitos e políticas sociais, como o direito à greve, e não restrição as demandas trabalhistas. Em 1978 foram realizadas 118 greves, das quais 101 ocorreram no Estado de São Paulo (cerca de 86% do total) e 92 envolveram trabalhadores industriais (78% do total). No ano seguinte, as greves não apenas aumentaram (246 no total), como também se espalharam geograficamente (em 78, as greves se concentraram em 6 estados; em 79, espalharam-se por 19

estados, destacando-se, além do Estado de São Paulo, os Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul) e setorialmente (envolvendo assalariados de classe média e trabalhadores com base em serviços e, modernamente, o setor público). Nesse ano, as lideranças sindicais e grevistas buscaram novas estratégias de mobilização (como arrecadação de um fundo de greve) para resistir ao aumento da repressão política e da intransigência do governo e dos empresários em negociar. A Igreja Católica, suas pastorais e CEB's foram aliados fundamentais do movimento grevista. De 1980 até 1982, devido à maior repressão governamental e à conjuntura econômica desfavorável, o número de greves foi menor (respectivamente, 144, 150 e 144 nesses três anos), principalmente entre os trabalhadores industriais e no setor privado, (BERTONCELO, 2005, 71).

No contexto da eclosão desses novos arranjos sociais, particularmente a partir do final da década de 1970, o surgimento de um novo associativismo foi intenso. O rearranjo social se deu em meio ao processo de abertura política e de redução do crescimento econômico. Nesse ambiente, multiplicaram-se as associações de moradores de bairros, nas periferias das grandes cidades, grandes bolsões de miséria e pobreza e destino dos exilados do campo, que formavam o inchaço das cidades. Também surgiram associações de classes, como as associações de profissionais da classe média, nos centros urbanos. Foi o período de organização de associações de professores, funcionários públicos, profissionais da área de saúde pública, dentre outros que eram impedidos legalmente de organizarem sindicatos, que foram ativos na convocação e realização das greves de 1980.

Assinala-se que a importância do associativismo, dos novos movimentos sociais, do movimento grevista, das associações dos profissionais da classe média, no processo de abertura para a democracia, está no fato de as reivindicações não terem se restringido às demandas de um único setor da sociedade. Junto aos protestos estava a emergência de uma nova dinâmica comunitária, um associativismo mais autônomo, que tiveram um importante significado político e simbólico. É possível afirmar que foram processos que contribuíram para a formação de uma consciência da necessidade da redemocratização em um nível amplo da sociedade.

Os protestos sociais se intensificaram, visando principalmente à política econômica recessiva imposta pelo regime militar, os acordos com o FMI (Fundo Monetário Internacional), para onde o governo recorria na busca de empréstimos para equilibrar as contas e honrar pagamentos da dívida pública, e ainda, a política de arrocho salarial.

A recessão causou, desde 1981, um recuo nas faixas salariais mais elevadas e um alargamento da faixa salarial inferior. Em 1981, a parcela da população com rendimentos de até 1 salário mínimo correspondia a 32,1% da PEA (população economicamente ativa). Em 1982, esse valor chegou a 40,8%. Por outro lado, a faixa entre 10 e 20 salários mínimos recuou de 34% do total da PEA para 27% nesse mesmo período. Ao longo de 1983, foram realizadas 393 greves contra 144 no ano anterior. Houve um aumento da participação de

assalariados das camadas médias (105 greves, contra 28 em 1982 e 46 em 1981) e principalmente de funcionários do setor público na atividade grevista. Cerca de 30% das greves foram produzidas no setor público (113 no total, contra 39 em 1982 e 40 em 1981, especialmente na administração direta nos âmbitos municipal (43 greves) e estadual (30 greves). Por se inserirem diretamente no aparelho estatal, o aumento da atividade grevista entre os funcionários públicos reduziu ainda mais a capacidade dos dirigentes estatais de controlarem a sociedade e a economia. Ressalte-se, ainda, que a maior mobilização das camadas médias contra as políticas governamentais acentuou a erosão da base de apoio social do regime militar. (...) As greves atingiram o setor petroquímico, aumentando ainda mais as tensões políticas. Na região do ABC, os metalúrgicos realizaram uma greve de solidariedade aos petroleiros afetando a produção das principais montadoras da região, e promoveram uma passeata ao Paço Municipal de São Bernardo do Campo com cerca de 20 mil participantes. (...) Apesar da forte reação do núcleo do regime, que interveio em sindicatos e ameaçou o uso de medidas de emergência, as paralisações nas refinarias duraram alguns dias e ameaçaram o suprimento de petróleo no país. Em 21 de maio de 1983, apesar das divisões dentro do movimento sindical, foi deflagrada a primeira greve geral durante o regime militar (denominada Dia Nacional de Greve com Manifestações) em protesto contra as políticas econômicas e salarial, os acordos com o FMI, a repressão estatal e o elevado custo de vida. Foi organizada pelas duas grandes centrais sindicais existentes, a CUT e a CONCLAT, e contou com a adesão de mais de 2 milhões de trabalhadores dos setores públicos e privado. Espalhou-se por 11 estados, concentrando-se em São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Goiás. (...) No Rio de Janeiro, 50 mil pessoas se concentraram na Cinelândia. Em Porto Alegre, 10 mil manifestantes marcharam ao palácio do governador. (...) Em São Paulo, a maior parte do comércio não funcionou, (BERTONCELO, op. cit. 87).

Em termos gerais, tem-se que as transformações na estrutura social, os rearranjos dos grupos sociais, cumulados ao processo de abertura política, permitiram o eclodir dos movimentos populares de massas. Os movimentos sociais renovados e fortalecidos, mais autônomos e mais politizados, revelando a insatisfação de diversos grupos e segmentos sociais, em relação a situação econômica, social, cultural e política do país, proporcionaram o ambiente e o clima para a Campanha das Diretas-Já, que desaguaria na Constituição Cidadã de 1988. A Campanha das Diretas-Já, expressou o auge e o centro dos protestos, embora não tenha se reduzido a eles, impulsionaram, posteriormente as eleições diretas.

A fragmentação da base de sustentação do regime autoritário, burocrático e centralizador, a crescente onda de oposição ao sistema, inclusive, dentre as camadas sociais que o apoiavam, como por exemplo a classe empresarial, desencadearam a crise suficiente para as mudanças. Some-se a isso, as alterações na correlação de forças sociais e políticas com crescimento das oposições partidárias e o fortalecimento dos movimentos sociais que reivindicariam a autonomia política e institucional das organizações políticas. Esses deslocamentos na estrutura social produziram a ampliação dos espaços de disputas políticas e a dificuldade dos meios de controle do processo e da ação política.

As dificuldades cada vez maiores enfrentadas pelos dirigentes do regime militar, para implementar uma política coerente de ajuste econômico e para impor a autoridade e a vontade do sistema frente aos demais agentes sociais e políticos, levou a insofismável ruptura. A Campanha pelas Diretas-já, a luta pelo voto direto para presidente da República, indubitavelmente, constitui uma linha de ação que emergiu em decorrência desses deslocamentos de poder entre as principais forças políticas e sociais e por ampliação de espaço de disputas políticas.

No que concerne aos movimentos sociais, a partir dos anos 1970 e anos 1980 do século passado, os denominados “novos” movimentos sociais, e em relação a ação coletiva e os conflitos sociais, Bertoncelo destaca que,

as diferenças fundamentais se refeririam à base sócio-estrutural do conflito, às demandas, os alvos e a seus modos de ação. Os novos conflitos sociais não estariam mais baseados na contradição capital-trabalho, não se definiriam mais em relação ao sistema de produção e não teriam as categorias socioeconômicas da estrutura social como seus principais protagonistas. Os significados expressos pelos movimentos contemporâneos se orientariam, sobretudo, para o campo cultural e para a construção de novas identidades coletivas baseadas em demandas universalistas (como a preservação da paz, do meio ambiente e o respeito aos direitos humanos, dentre outros), e não para o Estado ou mercado em busca da redistribuição de renda, crescimento econômico ou maior participação político-institucional. Quanto a seus modos de ação, caracterizavam-se inteiramente, por um tipo de organização informal, espontânea e com baixo grau de hierarquização e diferenciação vertical, diferentemente das grandes organizações burocratizadas que caracterizavam o modelo de conflito anterior, (BERTONCELO, 2007, p. 33).

Portanto, a partir dos anos 1970 e 1980, os denominados novos movimentos sociais teriam emergido em decorrência da composição de um novo campo de conflitos sociais, em razão das transformações profundas que afetaram a estrutura das sociedades capitalistas avançadas, no contexto da era pós-industrial, denominadas nas ciências sociais de sociedades programadas, sociedades complexas ou sociedades de serviços. Onde os conflitos em torno da preservação e ampliação dos espaços sociais, da busca pela construção de identidades individuais e coletivas tornou-se a tônica das relações de dominação, seja pelo Estado, ou seja, pela mercantilização das relações sociais pelo mercado, o que afeta profundamente as relações interpessoais e a coletividade.

Nesse ponto, com vistas a asseverar uma definição de movimentos sociais, importa distinguir que ação coletiva e movimento social são conceitos distintos. Muito embora, como já prenunciado, que o movimento social decorre da ação coletiva, aduz-se que o conceito de ação coletiva é mais amplo que o de movimento social. Por ação coletiva se refere às ações de

qualquer agente coletivo que pode ser governante, partido político, não governante, enfim, grupos sociais em geral. Já os movimentos sociais, por sua vez, se caracterizam por ações coletivas específicas e peculiares.

Em Bertonceo encontra-se que, um movimento social deve ser definido como desafios sustentados e dirigidos às autoridades políticas por parte de indivíduos que reivindicam falar em nome de grupos que carecem de representação política formal. No curso das reivindicações aqueles indivíduos tornam visíveis as demandas por mudanças na distribuição do exercício do poder e sustentam as demandas em manifestações públicas de apoio. Os movimentos sociais seriam, então, um desafio organizado, sustentado e autoconsciente, que possuem uma identidade e códigos culturais comum entre os agentes participantes. De modo que, os movimentos sociais são um sistema de ações em unidade e continuidade, que pressupõe uma definição clara de oponentes pelos recursos pelos quais se luta e de um campo cultural comum, no qual o objetivo é o controle simbólico dos principais recursos e padrões culturais de determinado modelo societário, por meio da integração, da interdependência dos indivíduos e grupos envolvidos. Os movimentos sociais são, pois, sistemas de relações sociais, nas quais se dão práticas interativas de negociação e de construção de uma identidade coletiva, em prol de objetivos e crenças dentro de um campo sistêmico, (BERTONCELO, op. cit., p. 45).

Em síntese, é possível afirmar que são comuns em definições de movimentos sociais, na literatura, as características de: redes de interação informal; grupos com crenças compartilhadas e solidariedade; ação coletiva em torno de questões conflitivas; e, ações que ocorrem fora da esfera institucional e dos procedimentos rotineiros da vida social. Dessa perspectiva, os movimentos sociais, especialmente aqueles que questionam, debatem e influenciam os dirigentes político, redirecionam os rumos das políticas sociais e o processo de tomada de decisões e escolhas por políticas públicas prioritárias, podem ser compreendidos como; redes informais, baseadas na solidariedade e em crenças compartilhadas, que se mobilizam em torno de questões conflitivas, por meio de atitudes e organização de várias formas de protestos. Nessa seara, os movimentos sociais se distinguem de formas mais estruturadas de ação coletiva, tais como de partidos políticos, grupos de interesses específicos, seitas religiosas, assim como de eventos específicos de protestos e de coalizões políticas. Sob esse panorama, elucida-se que essa é a definição utilizada neste trabalho.

2.2 MOVIMENTOS SOCIAIS E A CAMPANHA DAS “DIRETAS-JÁ”

Ao longo da trajetória de lutas pela estruturação das bases institucionais dos direitos sociais no Brasil, no contexto da construção da democracia e da participação popular, os movimentos sociais, comunitários, populares, dos trabalhadores, etc., sempre estiveram presentes, como promotores das reivindicações que os converteram em direitos sociais.

A difícil relação entre democracia, regimes militares autoritários e o Estado, no Brasil, ao longo da história republicana nacional é uma demanda constante de análise. As interpretações devem considerar, os mecanismos que burlam soberania popular, o sufrágio universal, por meio de golpes ou instrumentos legais que mascaram a democracia e os processos eleitorais. Assim o regime militar dos anos 1964 a 1985, derrotado pela Campanha das “Diretas-já”, a partir de 1983-1984, reproduziu, quase em tudo, o sistema de dominação política presente no Brasil, desde os anos 1930, na denominada “Era Vargas”.

As mobilizações sociais que eclodiram no Brasil nos idos do ano 1983 protestando contra as ações reacionárias do governo Federal e clamando por eleições “Diretas-já” sacudiram o país. Em que pese os argumentos que, adotando a Teoria da Mobilização de Recursos, como ensinado por Bertonecelo, (2007, p. 39), nos termos antes referidos, defendem que a mobilização social da Campanha pelas “Diretas-já” foi desencadeada e sustentada por recursos dos partidos políticos de oposição, com apoio de senadores oposicionistas, e, que os protestos foram fragmentados e pouco abrangentes, que somente ao final da campanha, com a participação dos governadores da oposição, nos estados, ganhou maior amplitude espacial e qualitativa, com maior apoio social e político (Teoria do Processo Político, no dizer de Bertonecelo). O certo é que representam a vitória dos movimentos sociais, que levaram à queda do governo militar ditatorial e inauguraram uma nova onda democrática que culminou com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Para Bertonecelo foi a mobilização popular a partir de 1983 que deu sentido para o que ocorreria em 1984, com a Campanha das “Diretas-já”;

A intervenção dos governadores só foi bem-sucedida devido à existência de uma conjuntura política específica e de uma distribuição peculiar de poder entre as principais forças sociais e políticas. Essa conjuntura e a correlação de forças que aí se formou se constituíram no contexto de processos desencadeados em diversas esferas sociais, que, em um conjunto, tiveram como resultados a elevação da posição de poder das oposições partidárias e especialmente dos governadores estaduais de oposição, a autonomização política de amplas camadas sociais e a redução da capacidade do núcleo do regime de dirigir o processo político, (BERTONCELO, 2007, p. 48).

Reforça a posição de Bertonecelo, o destaque dado pela imprensa à participação dos movimentos sociais nas mobilizações pelo fim do regime ditatorial, mais intensamente a partir de 1984, como se pode observar em notícias de jornais da época, arquivados no *site* da Hemeroteca da Biblioteca Nacional, como por exemplo a notícia da edição 300, de 04 de fevereiro de 1984, (sábado), do 1º Caderno, Política, fl. 02, do Jornal do Brasil, do Rio de Janeiro, que dá conta de que,

a realização de uma marcha popular sobre Brasília no dia da votação da emenda do Deputado Dante de Oliveira (PMDB-MT), que restabelece as eleições diretas de Presidente da República, será decidida na próxima terça-feira, em nova reunião do Comitê de Mobilização Pró-diretas no Brasil. A informação foi dada, ontem, ao término de uma reunião do comitê, pelo secretário de informações e comunicações do governo de São Paulo, Jorge Cunha Lima e pelo primeiro vice-presidente regional do PMDB, deputado estadual Waldemar Chubacci, no exercício da presidência. O presidente regional, senador Fernando Henrique Cardoso, se submeteu a uma cirurgia renal e está internado no Hospital Sírio-libanês. Na reunião de ontem ficou estabelecido que o comitê passa a ter caráter permanente – inicialmente foi organizado para preparar o comício do último dia 25, da Praça da Sé - e que passam a integrá-lo organizações como a CUT, Conclat, OAB, ABI, Comissão de Justiça e Paz, Sindicatos de trabalhadores, entidades estudantis e associação de professores universitários. Duas igrejas – a evangelista e a metodista – passaram a integrar o comitê. Ficou estabelecido que as entidades nacionais participaram do comitê de São Paulo até que se constitua um comitê nacional de mobilização pelas diretas³⁴.

No mesmo sentido, notícia de 16/02/1984, (quinta-feira), na edição 312, do 1º Caderno, Política, fl. 03, do mesmo Jornal do Brasil, do Rio de Janeiro, anunciando que,

Rio faz hoje passeata sem Brizola. Com uma passeata, às 17 horas, da Candelária até a Cinelândia, o Comitê Pró-Diretas realiza hoje no Rio o primeiro ato público preparatório ao comício em defesa das eleições diretas para Presidente da República, que será realizado dia 21 de março. Segundo o líder do PT na Assembleia Legislativa, Deputado Liszt Vieira, um dos coordenadores da manifestação, o ato será encerrado “com um rápido comício na Cinelândia” onde deverão falar três oradores ainda não escolhidos. Liszt disse ainda desconhecer a participação em caráter oficial de qualquer integrante do Governo do Estado. O Comitê Pró-Diretas no Rio, conta com a participação de todos os partidos da oposição ao Governo federal, sindicatos, associações de classe representativas dos diversos setores da sociedade civil. Após a passeata de hoje o Comitê marcará nova reunião com todas as entidades e partidos visando a novos atos públicos que antecederão o comício de 21 de março. Nessa reunião também será discutido maior envolvimento do governo do Estado nos atos preparatórios do comício³⁵.

³⁴ Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/030015_10/75559. Acesso em: 01 mar. 2019.

³⁵ Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/030015_10/76075. Acesso em: 04 mar. 2019.

Também, notícia de 15/04/1984, (domingo), na edição 007, do 1º Caderno, Política, fl. 03, do Jornal do Brasil, do Rio de Janeiro, dizia que:

Porto Alegre. O governador Jair Soares admitiu, ontem, que as manifestações populares poderão aumentar a possibilidade de aprovação da emenda Dante de Oliveira pelo Congresso Nacional. Mas, se isso não ocorrer, defendeu o início do diálogo entre as Oposições, PDS e o Governo que poderá resultar – como defende pessoalmente – no estabelecimento de um mandado de transição de dois anos. Depois de presidir a cerimônia de entrega de condecorações da Academia de Polícia Militar, Jair Soares qualificou o comício das oposições, no Largo da Prefeitura, sexta-feira, como “uma grande demonstração de democracia, num clima de perfeita ordem. Isso demonstra o estágio de organização política do povo gaúcho”. Admitiu, ainda, que os parlamentares estão sensibilizados pelas manifestações populares, aumentando as chances de aprovação da emenda das diretas. Jair Soares, voltou a afirmar que se os fatos políticos não modificarem a eleição indireta pelo Colégio Eleitoral, os Partidos e o Governo devem sair para o diálogo, buscando uma solução para a transição. Para ele seria um mandato tampão de dois anos, seguido, depois, de eleição direta, “quando então o novo Presidente seria eleito por um período de quatro e não de seis anos de mandato”³⁶.

Para Elio Gaspari, nos seus 21 anos de tormenta, o regime militar operou sob o manto das questões de segurança do Estado, quando na prática, exerciam elementares práticas policiais. Quando essas práticas eram colocadas em evidência, construía-se racionalizações como justificativas. Em um dado momento, até à tortura se deu a condição de política de Estado. Em outro se criou a necessidade de um sistema de segurança interna, que longe disso, era mais um modo rude de perseguição dos cidadãos que pensavam de modo diferente do regime, (GASPARI, 2002, p. 40).

Gaspari refere que;

Exagerar a importância do que seria uma astuciosa ideologia específica da “Revolução Redentora de 31 de março de 1964” faz que se veja racionalidade onde não houve. Tome-se o caso da interferência de militares ligados ao Serviço Nacional de Informações no projeto de desmatamento da floresta que deveria ser coberta em 1980 pelo lago da hidrelétrica de Tucuruí, no Pará. Se a operação tivesse dado certo, caberia como uma luva a explicação segundo a qual negócio tão lucrativo foi entregue a militares da reserva porque isso fazia parte do projeto de fortalecimento do poder do Estado na Amazônia. Deu errado e, em 1985, custara ao país cerca de 30 milhões de dólares. Tudo se resumia a uma negociação envolvendo meia dúzia de espertalhões ligados ao SNI. Tucuruí seria uma exceção? Tome-se então o caso da indústria de material bélico. Seria um ingrediente de fortalecimento do poder nacional. Suas atividades clandestinas, operações negras e a desenvoltura com que se traficaram influências prenunciavam o colapso de uma fraude. Finalmente, gastaram-se milhões de dólares no projeto secreto de construção de um artefato nuclear. Havia uma iniciativa para o enriquecimento de urânio na Marinha e outra na Aeronáutica. Havia também o projeto de abertura de um buraco de trezentos metros de profundidade por um metro e meio de diâmetro, na serra

³⁶ Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/030015_10/78557. Acesso em: 04 mar. 2019.

do Cachimbo, na Amazônia. Seria a área de teste do artefato. A equipe do buraco foi a única que chegou ao final. A Doutrina de Segurança Nacional serviu também de conduto para racionalizar tudo o que aconteceu de ruim na ditadura. Quando essa mesma ditadura começou a se retrair, jogou-se fora a demonologia militar e entronizou-se a beatificação das massas, (GASPARI, 2002, p. 41).

Aponta, todavia, Gaspari, que entender que os recuos do regime militar foi consequência de uma pressão das forças libertárias da sociedade é flagrante ilusão. Para o autor, a fé em que “o povo unido jamais será vencido” é insuficiente para explicar mudanças ocorridas antes que aparecessem, como tais, as pressões. Assinala como exemplo que atribuir o fim da censura a qualquer tipo de pressão direta sobre o governo seria um exagero, pois se a censura tem uma utilidade, esta é a de colaborar decisivamente para a desmobilização política da sociedade. Portanto, atribuir o fim da censura a um movimento dos proprietários de jornais, revistas e emissoras é um despropósito. Debitá-lo a uma resistência maciça dos jornalistas, cortesia impossível. O fim da censura só se explica, para o jornalista, através do complexo mecanismo de uma decisão imperial do presidente Ernesto Geisel, que teria dito em certa ocasião “recebi no palácio todos os donos de órgãos de comunicação, nenhum me pediu o fim da censura, quem pedisse perderia seu tempo”, (GASPARI, 2002, p. 42).

De acordo com Gaspari (2002, p. 54), para quem quiser cortar caminho na busca do motivo por que os generais Ernesto Beckmann Geisel e Golbery de Couto e Silva, que tendo ajudado a construir a ditadura entre 1964 e 1967, quando participaram do governo do ditador marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, que iniciou o golpe, com cassações políticas de mandatos parlamentares, imposição do fim das eleições diretas para presidente da República e criação do bipartidarismo, limitação de direitos constitucionais e suspensão da imunidade parlamentar, etc., é preciso entender que foram eles que desmontaram-na e a fizeram ruir aos poucos, a partir de 1974, quando iniciaram o mandato, o primeiro como General presidente da República e o segundo como general chefe da Casa Civil. Com medidas como a abertura política “lenta, gradual e segura”, aumento do mandato de presidente de 5 para 6 anos, o chamado “pacote de abril (1977)”, que estabelecia mudanças nas regras para as eleições de 1978, com o objetivo de barrar o crescimento do partido de oposição (MDB), a criação do senador biônico (eleito indiretamente), a alta da inflação e aumento da dívida externa, a restauração do habeas corpus e fim do AI-5³⁷, iniciaram o processo de desmonte do regime

³⁷ Ato Institucional número 5, espécie de grande decreto, em forma de legislação, o mais duro de todos, ao longo da ditadura, que fora emitido por Arthur da Costa e Silva em 13 de dezembro de 1968, impondo a perda de mandatos parlamentares contrários aos militares e a suspensão de garantias constitucionais que resultaram na tortura como instrumento de terror praticado pelo Estado.

ditatorial. Nesse sentido, afirma-se que o impulso para a mudança política foi endógeno, quer dizer, surgiu de dentro do próprio regime (BERTONCELO, 2007, p. 60). Gaspari, aponta, também, como resposta, que, o regime militar, outorgando-se o monopólio da ordem, era uma grande bagunça. Como a bagunça tomou conta do país, desde a noite de 30 de março de 1964, na tentativa de consertá-la, tinham que pôr fim ao regime, (GASPARI, 2002, p. 45).

As ideias de Gaspari demonstram que o peso da mobilização popular no fim do regime autoritário é tema de intensos debates, até os dias atuais. Se a mobilização popular, os movimentos sociais, conseguiram ou não mudar o regime político, a resposta é difícil. No entanto, a participação de diversos grupos sociais no processo que culminou com os novos rumos da República, é inconteste. As gigantescas manifestações populares de 1984, explicitaram de modo inequívoco a opção da nação em favor da mudança e em repúdio ao continuísmo do governo militar. As manifestações que formaram o movimento pelas eleições diretas (“Diretas-Já”) acabou por se tornar em símbolo da urgência de mudanças e sinônimo da necessidade de transformações imprescindíveis e das aspirações da sociedade por democracia, por direitos sociais, por políticas públicas sociais.

Questionar tardiamente a autenticidade das mobilizações, da Campanha das Diretas-Já, em si, interpretando-as, como capituladas e manipuladas por grupos políticos detentores de recursos financeiros e políticos, como resultado de infiltrações de minorias solertes, seria admitir a total imaturidade do povo brasileiro, e sua incapacidade de irrisignação, o que os fatos contestam. De qualquer forma, o governo e as elites que sustentavam o regime ditatorial não foram ao encontro do país, naquele momento histórico que tinha a grandeza do Brasil. A nação, cansada da deterioração das suas condições de vida, desejava ansiosamente acelerar o desfecho da normalização democrática, o governo, por sua vez, insistia na manutenção de seus privilégios. Como sabemos, sem embargo, venceu a resistência do povo.

Assim, sem querer discutir o que levou à Campanha das Diretas-já, ou seja, os campos de conflitos que se formaram em decorrência das transformações na estrutura social brasileira entre os anos 1950 e 1980, como por exemplo a urbanização crescente, a migração do campo para as cidades, a industrialização crescente ao longo da década de 1970, a formação de uma nova classe média, ou de uma nova classe de trabalhadores urbanos das indústrias, mas sim se as mobilizações sociais, a participação popular social, as manifestações populares, os movimentos sociais, lograram êxito em elevar os direitos sociais ao seio da Carta Constitucional, o certo é que, conclui-se com Bertoncelo, que a Campanha das Diretas-Já expressou, mais intensamente, o principal eixo de tensões sociais naquele momento histórico. De um lado, diversos grupos sociais e políticos lutando para ampliar suas margens de autonomia

política, e, de outro, certas camadas sociais dominantes e elites dirigentes que buscavam conservar suas posições de poder com base na reprodução de uma estrutura autocrática de dominação política.

2.3 A ABERTURA POLÍTICA, A “TRANSIÇÃO TRANSADA” E OS VERTIGINOSOS ANOS 1983 E 1984; A CAMPANHA DAS “DIRETAS-JÁ”

Necessário tratar do período de abertura política que permitiu a transição do regime de exceção, da ditadura militar de 31 de março de 1964 a 15 de março de 1985 para a democracia formal pós 1985. A esse processo Florestan Fernandes apelidou de “transição transada”, (FERNANDES, 2014, p. 145-149).

Florestan Fernandes aponta que a “transição democrática”, constituiu-se em um marco insuperável na história das torpezas políticas:

Políticos serviçais da ditadura atravessaram o Riacho Fundo, para continuarem no poder; um partido que surgira como o grande vitorioso de uma inesquecível campanha cívica, submeteu-se às imposições da ditadura e legitimou-se como herdeiro do trono, em troca de uma “negociação patriótica”: a vanguarda ditatorial recuou para o segundo plano, mantendo-se, porém, como o garante do sistema “democrático” de poder e da “transição democrática”. Belos discursos selaram essa farsa. Dela resultou a “Nova República” e um governo inviável. Este não se tomou inviável por causa da morte de Tancredo Neves, que manobrou como o comandante do Titanic. Ele nasceu, cresceu e manteve-se ingovernável porque possuía três centros de poder, em atrito permanente entre si e centrífugos com referência ao conjunto institucional chamado “Nova República”. O primeiro era o vetor militar, que continua a ser o núcleo das decisões vitais. O segundo era o presidente, posto à testa do condomínio, porém destituído de legitimidade, de capacidade real de decisão e inteiramente preso a compromissos que, honrados, convertem a “Nova República” em um sucedâneo podre da ditadura. O terceiro era a “Aliança democrática”, uma falsa coalizão política entre dois partidos que se odeiam: o PFL, que nascera de uma traição à ditadura, e o PMDB, que ali chegara por trair o seu passado, o seu presente e o seu futuro, pois o pacto da “transição democrática” significa tudo isso – uma traição às bandeiras e ao programa do partido e uma traição ao significado que ele possuía e ainda detém no cenário político nacional. Não era a “Aliança democrática” que legitimava a “Nova República” – era o PMDB, vassalo e suserano de José Sarney, cujo mandato tinha de ser exercido em comodato com o PMDB, (FERNANDES, 2014, p. 146-147).

Tendo presente que dentre os diversos momentos e as diferentes situações que conformaram o denominado processo de abertura política ou abertura democrática, como também é afirmado na literatura, houve inicialmente, segundo Florestan Fernandes (1990, p.

25), um momento de manipulação dos partidos políticos, depois a Campanha das Diretas-já e na sequência os seus desdobramentos consolidando a “transição transada”.

Assim é que a proposta de abertura “lenta, gradual e segura” anunciada no governo de Ernesto Geisel (15/03/1974 a 15/03/1979) propiciou a institucionalização dos mecanismos de adaptação que reformularam a composição formal do governo, mantendo os aspectos estruturais da “autocracia-burguesa” (FERNANDES, 1986, p. 60), ao longo dos governos do general João Batista Figueiredo (15/03/1979 a 15/03/1985), que teve que disputar espaço com os movimentos sociais nas lutas pela formulação e estruturação das bases institucionais dos direitos sociais que passariam a integrar o texto da Constituição do Brasil de 1988.

O período de abertura política que permitiu a transição do regime de exceção para a abertura democrática, também, foi chão fértil para o germinar de novos movimentos sociais de lutas pela efetividade dos direitos sociais. Foi também, fertilizante para crescimento dos movimentos populares e dos movimentos operários, que fizeram a “primavera latina” de lutas por direitos sociais e democracia em 1984, com o florir da Campanha pelas Diretas-já, em que foram seus principais atores.

O governo do general Figueiredo articulou a abertura política de modo controlado. Era uma flexibilização do regime, mas, de modo comedido. Realizou a reforma partidária de modo que os partidos tivessem representantes das elites e do governo encabeçando as legendas permitindo um campo restrito e demarcado para a ação da oposição. O objetivo era manter a maioria no Colégio Eleitoral com a participação de civis (BERTONCELO, 2007, p. 95). Assim fragmentava-se os movimentos de esquerda, pulverizava a oposição em geral, criava-se novos grupos dentro do bloco da situação, desorganizava o bloco militar e emparedava o espaço aberto para os civis.

Com a edição da Lei Orgânica dos partidos, de 20 de dezembro de 1979³⁸, dissolveu-se a ARENA, partido de sustentação do governo, e, o MDB, que fazia a oposição ao governo, dissipando o foco das questões econômicas que vinham sendo levantadas pelo movimento operário e pelos movimentos sindicais no grande movimento grevista de 1978 a 1980, pautando o debate sobre os novos rearranjos políticos. Na tentativa de prolongar a ditadura o governo comandado pelo general Figueiredo toma a frente do processo de abertura, encenando o discurso da transformação democrática como palavra de ordem. Florestan Fernandes, com a

³⁸ Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979. Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6767.htm. Acesso em: 05 mar. 2019.

argúcia que lhe é peculiar, na compreensão do processo social-político brasileiro, e na sua interpretação da ditadura militar como ápice da “autocracia burguesa” e do processo de transição política para a democracia, ensina que;

A “transição lenta, segura e gradual” era uma tentativa de reconciliar as classes burguesas nativas com o Estado e particularmente com o capital externo diante da crise da “unidade sagrada” obtida pela autocracia burguesa no auge da ditadura e do “Milagre Brasileiro”, o que limitava a “abertura política” à movimentos de aliança política “para o lado” e não “para baixo”, além de reproduzir e aprofundar a perspectiva autocrática, seu modelo de transformação capitalista e a dependência externa. O que fica claro - e que as elites das classes possuidoras e dominantes procuram salvar do “caos” das mudanças - é que a monopolização do poder (de todas as formas de poder) e, no caso, do poder especificamente político, se decide em um patamar pré-político. Os partidos apenas contam como agência de fruição, distribuição e centralização de poder entre facções dos estratos sociais privilegiados e “dirigentes”, (FERNANDES, 1982, p. 105).

A abertura política controlada pela ditadura visava, em última instância, manter a articulação dos grupos sociais heterogêneos que haviam organizado e liderado o golpe militar desde 1964. Pretendiam criar uma espécie de república democrática como atrativo para os financistas e investidores externos, longe de almejam qualquer projeto político verdadeiramente democrático. O discurso de restaurar a democracia permanecia como propaganda institucional, autêntica falácia.

Segundo Florestan Fernandes, a situação que o Brasil passava a viver, a partir dos anos 1980, era a típica situação de transição da sociedade de classes. Quando uma massa maior de trabalhadores lutando por condições sociais, materiais e políticas conseguem enfrentar a supremacia da burguesia em alguns níveis e forçam o seu espaço político próprio para deixar de ser uma mera cauda eleitoral da burguesia, (FERNANDES, 1990, p. 113). Em contraposição, as classes dominantes tentam alargar as suas bases políticas e criar instituições fortes. O que na América Latina leva a uma difícil tarefa que até então não havia sido realizado pelas ditaduras militares. Para Florestan Fernandes, as classes dominantes do Brasil, em particular, estavam com dificuldades em rearticular um novo equilíbrio com os militares;

O Brasil passou rapidamente da situação histórica de um país no qual parecia que tudo pode acontecer para outro no qual prevalece um apodrecimento conjuntural. A ordem ilegal forjada pela ditadura não foi estilhaçada. Ao contrário, está sendo brilhantemente conduzida a um impasse artificial, pela colaboração dos principais talentos políticos do PMDB e do PDS. Desse impasse, um acordo de cavalheiros permitirá - se não houver riscos aos interesses burgueses e se se calarem os “radicalismos” - repescar a transição gradual, pacífica e segura que esteve no cronograma político-militar dos dois últimos governos. É fabuloso! (...) A ditadura conseguiu, assim, dar um passo importante para a realização da grande façanha, de atravessar a tormenta sem

perder a capacidade de usar o Estado para fins privados e com a certeza de que a nova política econômica autodefensiva poderá ser garantida apesar de tudo, (FERNANDES, 1986, p. 163)

Assim é que alcançada a manipulação político-partidária, a tarefa passou a ser o desbaratamento das almeçadas eleições diretas. Era necessário que a abertura, “lenta, gradual e segura” ocorresse dentro da lógica do sistema. Haveria a troca do governo militar para o civil, mas em eleições indiretas, controladas, feita por um Colégio Eleitoral, previamente escolhido. A elaboração de uma nova constituição, tão reivindicada, deveria sim acontecer, mas, durante um governo indireto, controlado e submisso aos interesses da mesma aristocracia oligárquica que articulou e comandou o golpe de 1964 e sob os ditames da mesma autocracia burguesa que deu sustentação os governos militares ditatoriais que se sucederam até 15 de março de 1985.

A legitimação do poder autoritário dependeria de uma reforma dos instrumentos legais pelos quais o regime autoritário era exercido e se mantinha, mas a reforma tinha que ser bem-sucedida. Assim, ao que se mostra, a abertura política pela via eleitoral era compatível, mas, devia ser gradual e lenta e controlada. O que de fato foi a marca principal do processo. O que permitiu que os mesmos dirigentes do regime ditatorial mantivessem o monopólio da iniciativa política.

Para alcançar o intento, desde a ditadura do general Geisel o governo militar vinha intencional e estrategicamente valorizando as elites políticas leais ao regime nos níveis regional (estadual) e local (municipal), que seriam importante instrumento para a sustentação política do processo de abertura política e transição para a democracia. O comando do governo Geisel buscou uma reaproximação com setores da elite da sociedade de modo a isolar facções militares contrárias à abertura, provocando uma erosão na hierarquia militar. Medidas como a restauração parcial dos direitos civis individuais e políticos, diminuição da censura à imprensa, revogação do AI-5, faziam parte da estratégia de concerto com setores da sociedade para uma aliança de sustentação social do processo. A respeito do auto desmonte do regime de exceção, Bertonecelo aponta que;

A despeito da intenção do núcleo político do regime em implementar o projeto gradual e lentamente, o processo de abertura sofreu diversos reveses, afastando-se da estratégia inicialmente formulada. Dentro das Forças Armadas, a abertura política sofria forte oposição dos militares linha-dura articulados na comunidade de segurança. Insatisfeita com a transferência de poder político aos civis e com as medidas que restauravam parcialmente as liberdades políticas, essa facção iniciou um conjunto de atentados em 1974, que só foram contidos em 1975, com a demissão do comandante do II Exército de São Paulo. Em 1981, houve uma nova investida das facções militares contrárias à ampliação da base civil do regime (Atentado do Rio Centro). A não punição dos oficiais responsáveis teve consequências paradoxais, pois

enfraqueceu a posição dos castelistas frente a outra facção de poder (resultando na saída de Golbery do governo Figueiredo), mas conseguiu pacificar a facção militar linha-dura, (BERTONCELO, 2005, p. 63).

Por outro lado, a intensão velada, de manutenção da ordem autoritária era erodida pelas mobilizações dos movimentos populares autônomos a partir do final dos anos 1970. Também, as sucessivas derrotas do partido governista Arena³⁹ (depois PDS), nos embates e disputas com MDB⁴⁰ (depois PMDB) e mais adiante com os demais partidos de oposição PT, PDT e PTB, indicando a fragilidade do esquema de sustentação político-eleitoral do regime. As elites políticas que sustentavam o regime de exceção calculavam que a vitória do partido governista nas eleições pós abertura política permitiria associar a lógica eleitoral da ação política à lógica do autoritarismo que lhes era peculiar no exercício do poder. O que na prática ocorreu, de forma diferente.

Segundo Bertoncelo (2007, p. 66), já nas primeiras eleições posteriores a abertura política, ainda em 1974, quando o controle sobre a propaganda partidária e eleitoral, no rádio e na televisão foi amenizado, de modo a sinalizar as intenções liberalizantes das facções militares no poder, os resultados eleitorais foram desfavoráveis à Arena/PDS e ao regime. Especialmente nas eleições para o Senado, em que a oposição obteve 16 cadeiras das 22 em disputa. Na Câmara

³⁹ A Aliança Renovadora Nacional (ARENA) foi um partido político criado em 1965 com a finalidade de dar sustentação política à ditadura militar instituída a partir do Golpe de Estado em 1964. Criado em 1965, foi registrado em 04 de abril de 1966. Fundava-se na ideologia do militarismo, do conservadorismo, do populismo de direita, do anticomunismo, do autoritarismo e do discurso político de direita e nacionalista. Foi dissolvido em 20 de dezembro de 1979 e rebatizado de Partido Democrático Socialista (PDS), que depois daria lugar ao Partido da Frente Liberal (PFL), fundado por um grupo de políticos dissidentes, que formam o atual Democratas (DEM). O PDS, posteriormente, mudou de nome, passando a se chamar Partido Progressista Renovador (PPR), e depois mudou novamente para Partido Progressista Brasileiro (PPB), que hoje se chama Partido Progressista (PP). A criação da ARENA se deu em decorrência do AI-2 (Ato Institucional Número Dois), de 27 de outubro de 1965, e, do Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965. Respectivos atos puseram fim ao pluripartidarismo existente no Brasil., extinguindo os 13 partidos políticos legalizados no País, naquele momento, e determinada o bipartidarismo. Seus membros e eleitores eram chamados de "arenistas". Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/partido-politico>. Acesso em: 07 mar. 2019.

⁴⁰ O Movimento Democrático Brasileiro (MDB) foi um partido político que abrigou os opositores da ditadura militar de 1964-1985, que combateram o poderio governista da Aliança Renovadora Nacional (ARENA) em sustentação do regime. Organizado em fins de 1965 e fundado no ano seguinte, o partido se caracterizou por sua multiplicidade ideológica, graças sobretudo aos embates entre os "autênticos" e os "moderados" quanto aos rumos a seguir no enfrentamento ao poder militar. Inicialmente raquítico em seu desempenho eleitoral, experimentou grande crescimento no governo de Ernesto Geisel forçando os militares a extinguirem o bipartidarismo, quando então surgiu o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) em 1980. Com o fim do bipartidarismo, as inúmeras correntes que formavam o MDB fundaram legendas como o Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Democrático Trabalhista (PDT), e outras que se institucionalizaram depois dos anos 1980. Em 1988, uma cisão no PMDB deu origem ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), formado pela ala neoliberal, com discurso socialdemocrata, mas prática centrista e conservadora. Em convenção nacional em 2017, o PMDB foi renomeado para Movimento Democrático Brasileiro (MDB). A renomeação foi aprovada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 2018. A despeito de nunca ter eleito um presidente da República através do voto direto, conta com três vice-presidentes, que se tornaram presidentes após falecimento ou impeachment dos presidentes eleitos. Participando de golpes, o MDB é um partido político brasileiro. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partidos-registrados-no-tse/movimento-democratico-brasileiro>. Acesso em: 07 mar. 2019.

dos Deputados, o MDB conquistou 160 cadeiras, contra 204 da Arena. Portanto, a oposição quase duplicou sua representação em relação à eleição anterior, quando conquistara apenas 87 cadeiras de um total de 310. As eleições de 1974 sufragaram o partido da oposição nos grandes centros urbanos e regiões mais industrializadas, impulsionando sua organização e reforçando as tendências liberalizantes. Para as eleições seguintes, de 1976, 1978 e 1982, foram institucionalizadas reformas pelos articulistas e dirigentes do regime militar visando a manutenção da maioria governista no Congresso Nacional, a redução do peso do eleitorado nos grandes centros urbanos e o controle do crescimento da oposição partidária, de forma a que o regime mantivesse o monopólio da iniciativa política.

Com Bertoncelo (2007, p. 73), cita-se três conjuntos de medidas particularmente importantes no contexto da abertura política e da transição democrática; o “Pacote de Abril de 1977”, a “Reforma Partidária de 1979” e o “Pacote de Novembro de 1981”.

O primeiro, o “pacote de abril de 1977”, instituiu a eleição indireta de 1/3 dos senadores, em que um senador de cada estado da federação seria eleito indiretamente, para cumprirem seus mandatos “biônicos” até janeiro de 1987 e alterou as regras da representação dos estados na Câmara Federal, o que favoreceu a sobre representação dos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Esse pacote ainda manteve as eleições indiretas para governadores nas eleições de 1978. Na essência, essas medidas pretendiam impedir que o MDB conseguisse maioria no Congresso Nacional e passasse a ocupar o Poder Executivo nos principais estados da federação.

O segundo, a “reforma partidária de 1979”, instituiu o multipartidarismo, com o objetivo de dividir a oposição, criar uma base de sustentação política nacional ao regime e manter nos estados, uma sistemática mais flexível para a eleição dos dirigentes do regime militar. Assim, a Arena virou PDS, o MDB se tornou PMDB e surgiram, de início, quatro novos partidos, PFL, PDT, PTB e PT.

O terceiro conjunto de medidas, o “Pacote de 1981”, tem implicações no segundo (acima). Com o lançamento e implantação do pacote após a exoneração do general Golbery do Couto e Silva, chefe do Gabinete Civil, nos governos de Geisel (15/03/1974-15/03/1979) e de Figueiredo (15/03/1979 até 06/08/1981), quando se demitiu após os “atentados à bomba do Rio Centro”⁴¹ em 1981, inviabilizou-se o PP, ao estabelecer a obrigatoriedade do voto vinculado, o

⁴¹ O atentado ocorreu no estacionamento do Pavilhão do Rio Centro, no Rio de Janeiro, onde se realizavam as comemorações do primeiro de maio de 1981. No episódio, com a explosão de uma bomba, morreu o sargento do Exército Guilherme Pereira do Rosário e ficou gravemente ferido o capitão Wilson Dias Machado. O explosivo era manuseado pelo suboficial dentro de um carro. Os dois militares eram agentes do DOI-Codi do 1º Exército e planejavam detonar o artefato no auditório do pavilhão, no qual 20 mil pessoas assistiam ao show comemorativo

que recriava internamente a tendência bipartidária, a despeito do multipartidarismo propalado. Com isso a maioria dos membros do PP ingressaram no PMDB.

As eleições de 1982, nas quais pela primeira vez, após a abertura, os governadores dos estados foram eleitos diretamente, representaram um marco para o crescimento das oposições partidárias. Para Bertoncelo (2007, p. 73), a formação de uma oposição ao regime pela via eleitoral, como ocorria nas sucessivas derrotas eleitorais do partido governista foi possível em parte devido às transformações estruturais que alteraram a face da sociedade brasileira a partir dos anos 1950, e, principalmente, entre os anos 1960-1980. Para o autor as sucessivas derrotas eleitorais do partido governista materializavam a incapacidade do Estado e do regime em controlar uma sociedade cada vez mais urbanizada e complexa. Bertoncelo refere, que;

Tais eleições envolveram uma distribuição real do poder político, na medida em que as oposições passaram a controlar parte da máquina estatal, conquistando dez governadorias (9 para o PMDB e 1 para o PDT), todas as da região Sudeste, que possuía os três estados mais importantes da federação. Esse fenômeno aumentou o poder político das oposições *vis-à-vis* o PDS e os dirigentes do regime militar, a despeito do fato do partido governista ter conquistado 12 governadorias, todas as da região Nordeste. Os resultados para a Câmara dos Deputados, em seu conjunto, também, foram desfavoráveis ao PDS e ao regime. Embora o PDS tenha obtido o maior número de cadeiras, 235 no total, os demais partidos obtiveram 244 cadeiras, retirando a maioria parlamentar do partido governista na Câmara Federal. No Senado, a situação era inversa, pois o PDS ainda era maioria, com 45 senadores contra 24 das oposições (22 do PMDB, 1 do PDT e 1 do PTB). A vitória das oposições partidárias só não foi maior devido às medidas que haviam alterado a relação entre voto e representação a favor do PDS. Esse partido obteve 43,2% dos votos válidos para deputado federal, mas conquistou 49% das cadeiras. O PMDB, por sua vez, obteve 43% dos votos válidos, mas conquistou apenas 41,8% das cadeiras. Mas do que isso, as medidas casuísticas implementadas permitiram que o PDS obtivesse a maioria, ainda que estreita, dos votos no Colégio Eleitoral, que escolheria o sucessor do Presidente Figueiredo em janeiro de 1985. Dos 686 membros do Colégio, o PDS tinha 361. Só para termos uma ideia do impacto dessas medidas, se vigorassem as normas eleitorais de 1978, o Colégio Eleitoral teria 743 membros e o PDS, 370, 3 a menos que os demais partidos juntos, (BERTONCELO, 2005, p. 79).

Com o crescimento das oposições, sob a batuta do PMDB e a fragmentação do governo federal e do PDS, as articulações para a sucessão do chefe do Executivo Federal ganhavam outro contorno. Era preciso, primeiro, superar os limites impostos pelo regime para a sucessão presidencial. A despeito da divisão na oposição quanto ao modo de encaminhamento da

do 1º de maio. O objetivo era criar pânico na plateia e responsabilizar um grupo de esquerda pelo atentado. A explosão acidental da bomba frustrou o plano terrorista e abriu a mais grave crise política do governo do general presidente João Baptista Figueiredo. A participação de militares num plano criminoso, que poderia ter feito um número incalculável de vítimas, chocou a sociedade. Em vez de investigar e punir os responsáveis, o governo da “abertura” ajudou o comando do 1º Exército a acobertá-los, por meio de um inquérito fraudulento. Disponível em: <http://memorialdademocracia.com.br/card/bomba-no-riocentro-implode-terror-militar>. Acesso em: 07 mar. 2019.

sucessão, sobretudo quanto às orientações do PMDB em apoio a corrente liderada por Ulysses Guimarães, presidente nacional do partido e deputado federal por São Paulo e à “facção” liderada por Tancredo Neves, governador de Minas Gerais, os trabalhos avançaram, ainda que, de modo truncado buscando alternativas para a mudança das regras para a sucessão presidencial com o restabelecimento de eleição direta.

Para a corrente liderada por Ulysses Guimarães, somente a eleição direta abriria maior espaço de ação para as oposições e daria ao próximo presidente a sustentação política necessária para a implementação das medidas de superação da crise econômica, (BERTONCELO, 2007, p. 99). Essa estratégia de mudança nas regras sucessórias ganhou força a partir da apresentação da proposta de Emenda Constitucional (PEC) que orientou toda a Campanha das “Diretas-já”, a Emenda Dante de Oliveira, em 02 de março de 1983. Assinada por 177 deputados e 23 senadores, a Emenda do deputado federal do PMDB do Mato Grosso, restituiria, caso aprovada, a eleição direta para a sucessão do ditador, general presidente João Batista Figueiredo, em novembro de 1984 (BERTONCELO, 2007, p. 100). Apesar das dificuldades em aprovar a emenda, a corrente ulysista supunha que com a fragmentação do governo e as divisões na base de apoio do governo, principalmente no PDS conseguiria a composição necessária para a aprovação da emenda. Entretanto, havia quem defendia que seria necessário um elemento que pressionasse os parlamentares da situação. Uma campanha popular por eleições diretas-já poderia ser esse elemento de pressão. Assim que, parte do PMDB, especialmente da Executiva do Partido, liderada por Ulysses Guimarães, apoiado por parte da bancada parlamentar e outras lideranças sindicais como Luiz Inácio Lula da Silva e opositores começaram a articular a Campanha pelas “Diretas-já”. Ainda, em abril de 1983, a luta por eleições diretas passou a ser considerada uma das prioridades do partido. Segundo Bertoncelo (2007, p. 101), no dia 11 de maio de 1983, em reunião da Executiva Nacional, o PMDB escolheu a comissão de deputados e senadores que coordenaria as ações do partido na campanha por eleições diretas e encaminhou as primeiras sugestões para a organização de manifestações. Ainda, no mês de maio de 1983, Ulysses Guimarães obteve o apoio do presidente nacional do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva, para a realização da Campanha pelas eleições Diretas-já.

De outro lado, a “facção moderada” do PMDB, liderada por Tancredo Neves, governador de Minas Gerais, calculando o crescimento da candidatura governista de Paulo Maluf (PDS), buscavam uma saída para a sucessão presidencial pelo “consenso” (BERTONCELO, 2007, p. 102). Para Bertoncelo (2007, p. 101), essa corrente não acreditava que uma campanha popular por eleições diretas pudesse forçar a aprovação da emenda Dante de Oliveira. Ainda, essa corrente, temia que uma ação popular explícita, como a deflagração de

uma campanha nacional, de rua, de mobilização social, poderia trazer riscos de um retrocesso político e abrir mais espaço para a atuação das forças políticas que defendiam eleições indiretas.

O professor Bertoncelo (2007, p. 103), aponta que a direção do PMDB, liderada por Ulysses Guimarães, respondeu à corrente tancredista, conhecida como “unidade moderada” com um memorável discurso intitulado “Travessia”, apresentado na Câmara dos Deputados, em 23 de agosto de 1983. No discurso, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, definia as condições para negociar com os dirigentes do regime militar, apresentava suas propostas econômicas, e exigia como condições mínimas de negociação a realização de eleições diretas para presidente da República em 15 de novembro de 1984 e a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte.

A despeito da tendência no PMDB em prol de uma negociação com o Colégio Eleitoral, os setores que defendiam as “Diretas-já” iniciaram a organização de manifestações em 1983. Bertoncelo (2007, p. 103) relata que em 15 de junho de 1983, promoveu-se o primeiro evento pró-diretas na cidade de Goiânia, ao qual compareceram mais de 8 mil pessoas, dentre as quais, Ulysses Guimarães que esteve presente.

De modo que, para Tosi Rodrigues (2003, p. 13) a Campanha pelas “Diretas-já” não foi apenas uma palavra de ordem. A crise do modelo de Estado desenvolvimentista-econômico e o colapso do “milagre” brasileiro, atingiu o bolso e as condições de vida das pessoas, fazendo ressurgir da sociedade civil, da rede de movimentos populares urbanos e rurais, o grito por liberdade, democracia, participação popular e direitos sociais. A Campanha das Diretas-já existiu porque os anos que a antecederam assistiram a uma revolução subterrânea na economia, na sociedade e na política brasileira. As Diretas foram uma bandeira política, uma palavra de ordem simples e contundente. Propunham romper com um dos principais mecanismos da estratégia de liberalização adotada pelo regime militar que era a eleição indireta do presidente da República, por meio de um Colégio Eleitoral⁴², onde a maioria eleitoral era controlada pelo governo. Mas tal bandeira foi possível, porque naquele momento encontrava eco nos atores

⁴² Instrumento de controle do regime militar o Colégio Eleitoral foi criado em 1967 e confirmado, a tempo de eleger o general Garrastazu Médice, presidente, pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Era usado para a escolha do presidente da República. O artigo 74, da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, determinava que o presidente da República passaria a ser eleito por um Colégio Eleitoral formado pelo Congresso Nacional, acrescido de três delegados escolhidos por cada uma das Assembleias Legislativas estaduais, que teriam direito a mais um delegado por cada 500 mil eleitores. O ato que impôs o Colégio Eleitoral, foi assinado pelos três ministros militares (junta militar), que tinham declarado o impedimento do então presidente Costa e Silva, afastando seu substituto constitucional, o vice-presidente Pedro Aleixo. Sua origem é, portanto, um ato de força modificando outro, a Constituição de 24 de janeiro de 1967, que promulgada pelo próprio governo militar, previa a substituição do presidente pelo vice-presidente. Uma espécie de golpe dentro do golpe.

políticos da sociedade, que souberam organizar-se de modo autônomo e assumir papel de protagonistas na construção da democracia brasileira.

A respeito da ampliação das discussões e da preferência da sociedade por eleições diretas para presidente da República, cada vez mais evidente Tosi Rodrigues (2003, p. 31) destaca que;

Quanto à opinião pública, enquête da Folha de S. Paulo publicada em 17 de julho de 1983 dava conta de que 76,2% dos entrevistados responderam “sim” à pergunta “o governo e a oposição deveriam iniciar entendimentos para negociar a saída para a crise?”. Destes, 40,8% acreditavam ser as eleições diretas para sucessor de Figueiredo o ponto central desse “entendimento”, enquanto 12,7% preferiam a escolha de um candidato “de consenso” via Colégio Eleitoral. Segundo o instituto Gallup, a preferência pelas diretas para presidente, em 1981, era de 63%, passando para 68% no ano seguinte, atingindo 74% em fevereiro de 1983 e chegando a quase 80% em julho daquele ano. O dado da preferência crescente da opinião pública – justamente no ano em que esse apoio popular chegava ao seu limite máximo – passava a permear o jogo político-institucional. Aos poucos, entrava no horizonte a hipótese de que a simples preferência manifesta em pesquisa se transformasse em um movimento capaz de criar fatos políticos determinantes para o rumo de “negociações” desenvolvidas no âmbito institucional. Interlocutores de Figueiredo e o grupo do governador Tancredo estiveram reunidos, no final de 1983, para tentar articular os termos de uma sucessão pactuada (...). Ao mesmo tempo, a articulação de uma campanha nacional de rua pelas eleições diretas começava a se viabilizar (...), (TOSI RODRIGUES, 2003, p. 32).

Além das articulações políticas, os atos públicos pró-Diretas, também se iniciavam. A União Brasileira de Teatro promoveu manifestações nas escadarias do Teatro Municipal de São Paulo, em 24 de novembro de 1983, colhendo assinaturas, que foram enviadas ao presidente Figueiredo. Ainda, em 27, de novembro, PT, PMDB e PDT e mais a Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT) e a União Nacional dos Estudantes (UNE) e diversas outras entidades de movimentos sociais, promoveram a primeira grande festa-comício da Campanha “Diretas-Já”, reunindo na praça Charles Muller, em frente ao Estádio Municipal de futebol, Pacaembu, em São Paulo, diversas bandeiras em apoio às Diretas-Já, (TOSI RODRIGUES, 2003, p. 37). Apesar do apoio formal dessas importantes organizações sociais, a manifestação reuniu apenas cerca de 15 mil pessoas. Muito abaixo dos 100 mil que os organizadores esperavam reunir. Bertonecelo (2007, p. 110) indica, também, que a despeito da articulação suprapartidária, na prática não houve apoio total e a manifestação foi organizada, em grande medida, pelo Partido dos Trabalhadores (PT). O PMDB foi representado apenas pelo senador Fernando Henrique Cardoso e pelo deputado federal Freitas Nobre. O governador Franco Matoro não compareceu.

Diante da nova conjuntura, em que mesmo setores moderados do PMDB se engajavam na Campanha pelas Diretas-já, especialmente seus governadores, com destaque para Montoro em São Paulo e Tancredo em Minas Gerais, o PDT, do governador do Rio de Janeiro, Leonel Brizola, que defendia, até então, a implantação de um mandato-tampão, estendendo o governo Figueiredo, tomou uma posição favorável ao restabelecimento imediato de eleição direta para presidente e apoiou a realização de uma campanha popular pra viabilizá-la, (BERTONCELO, 2007, p. 113). De sorte que, no contexto da nova conjuntura que se formou em fins de 1983, até mesmo dentro da base de apoio ao regime militar, dentro do partido que dava sustentação ao governo, o PDS, ante a pressão da opinião pública e com a insatisfação dos setores que desejavam mudanças e que inclusive não apoiavam o nome de Paulo Maluf, alguns membros passaram a defender o restabelecimento imediato das eleições diretas para presidente, (BERTONCELO, 2007, p. 115).

O certo é que, ao longo do ano de 1983, além da disposição da opinião pública, andou a passos largos a organização popular contrária ao regime e em favor de eleições diretas para a presidente da República. Ainda que de forma cautelosa, diversos grupos sociais se mobilizaram na luta por eleições diretas. Bertoncele (2007, p. 107), refere que, em setembro de 1983, na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, foi lançado um manifesto reivindicando eleições diretas, assinado por cerca de 80 associações e organizações sociais que compunham o comitê pró-Diretas municipal, dentre as quais a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a União Nacional dos Estudantes (UNE), a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Coordenação Nacional das Classes Trabalhadoras (CONCLAT). O autor aponta, que esse mesmo comitê foi responsável pela distribuição de vários adesivos que diziam “Brasil Urgente – Diretas para Presidente” e que podiam ser vistos em muitos carros que circulavam pelas ruas das cidades.

A mobilização desses grupos encontrava apoio em setores da imprensa, que, passaram a defender as “Diretas-já” e a realização da Campanha para atingir o objetivo. De modo que, crescia na sociedade, a percepção de que somente com eleições diretas para presidente se poderia ter o apoio político necessário para uma mudança democrática e superação da crise econômica, (BERTONCELO, 2007, p. 108). Apesar do predomínio do entendimento de que dada a articulação política, o sucessor de Figueiredo sairia das hostes do PDS e das incertezas quanto aos rumos da sucessão, o certo é que o crescimento do apoio da sociedade e mesmo dos partidos políticos favoráveis às Diretas-já predominou, ao final de 1983.

O ano de 1984 iniciou favorável aos ares da democracia. Com a expectativa de realização de grandes comícios pela “Diretas-já”, como anunciados no ano anterior, as forças

políticas opositoras ao regime de exceção iniciaram o ano mobilizadas. Buscando alterar a correlação de forças que reduzia a luta sucessória as bases do governo (PDS) e ao principal partido da oposição (PMDB), outros grupos sociais se articulavam e se mobilizavam para as manifestações pró-diretas que se realizariam. Várias organizações sociais e entidades civis de diversas localidades do país, incluindo associações profissionais e de moradores de bairros, sindicatos de várias categorias profissionais, organizações de movimentos sociais, dentre outros, engajaram-se na luta por eleições diretas, mediante a formação de comitês pró-Diretas, organização de plebiscitos e de eleições simuladas e divulgação de manifestos. Tosi Rodrigues (2003, p. 43), aponta que, em seu conjunto, as manifestações reivindicavam maior participação societária nas instituições políticas e na sucessão presidencial e condicionavam a solução da crise socioeconômica e dos principais problemas socialmente percebidos à escolha direta do sucessor do presidente da República.

Um manifesto lançado por entidades representativas de profissionais de nível superior, subscrito pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SPBC), Associação Brasileira de Educação (ABE), Associação Médica Brasileira (AMB), Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES), Conselho Federal de Economia (CFE), Federação Nacional dos Engenheiros (FNE) e União Brasileira de Escritores (UBE), dizia:

não vemos na eleição direta a solução imediata de todos os problemas, mas, sim, um passo indispensável e decisivo para equacioná-la de modo democrático. Temos consciência de que a magnitude da crise econômica e social requer um governo sólido, escolhido por um processo que garanta o apoio popular à tomada de medidas firmes que preservem a soberania nacional e retomem o caminho do desenvolvimento, em benefício do povo brasileiro (BERTONCELO, 2007, p. 121).

Assim eclodiram manifestações de apoio ao movimento pró-diretas em todos os recônditos do país. Em Pernambuco foram lançadas cartilhas destinadas à população de baixa renda, intituladas “eleição direta rima com feijão”, buscando ligar a luta por eleições diretas a possibilidades de transformações das condições de existência desses setores sociais. Movimentos populares ligados à Arquidiocese de São Paulo, afirmavam que a eleição direta seria um “passo decisivo para a superação do regime responsável pela crise econômica e pela marginalização da população”. No Distrito Federal os comitês pró-Diretas distribuíam panfletos admoestando que o processo de eleições indiretas instalado no Brasil, desde 1964, era espúrio, ilegítimo e antidemocrático. Que o regime levava o país a uma escalada de corrupção,

endividamento externo e interno, desemprego generalizado, taxa de inflação elevada, aviltamento dos salários, cerceamento das liberdades individuais e públicas, autoritarismo, fome e miséria, (BERTONCELO, 2007, p. 123).

À essas manifestações se somaram pronunciamentos de lideranças das oposições partidárias e editoriais de setores da imprensa que tiveram papel relevante na construção e difusão das mobilizações por eleições “Diretas-já”. Segundo Kotscho (1984, p.12), das manifestações e reivindicações surgiu a Campanha das “Diretas-já”, da Campanha levantou-se o Brasil para dizer não ao regime militar e para dizer sim à democracia e ao futuro, inundando as ruas de festas e de esperanças, apesar de tudo.

Assim, depois da tristeza de se ver apenas 15 mil pessoas reunidas diante do Estádio Pacaembu, em São Paulo, no final de 1983, na primeira manifestação popular pró-diretas, iniciou-se o 1984. Quando alguns descreditaram do poder e da capacidade do povo brasileiro de se organizar contra a ditadura e a favor da democracia, eis que, veio o destemido 1984, com novo ânimo e fez o Brasil renascer para a democracia. Em 12 de janeiro de 1984, aconteceu o comício das “Diretas”, na Boca Maldita, em Curitiba, (KOTSCHO, 1984, p. 13). Organizado pelo PMDB, com apoio do governo do Paraná, José Richa, o primeiro grande comício da Campanha “Diretas-já” de 1984, não teve o caráter claramente suprapartidário como o das manifestações subsequentes, mas reuniu entorno de 50 mil pessoas.

De toda parte, chegavam notícias sobre a formação de novos comitês pró-Diretas, conta Kotscho (1984, p. 13). Rádio, televisão, a chamada grande imprensa, boicotavam como podiam o movimento, sem êxito, até o Grande Comício de São Paulo, em 25 de janeiro, na Praça da Sé. Era o dia do aniversário da cidade, e o governador de São Paulo, Franco Montoro não exagerou ao proclamar: “me perguntaram se aqui estão 300 ou 400 pessoas, a resposta é: estão aqui, as esperanças de 130 milhões de brasileiros”. Àquela altura, já eram mais de 300 mil pessoas.

Sobre o Grande Comício de São Paulo, em 25 de janeiro, na Praça da Sé, o jornalista Ricardo Kotscho, repórter do jornal Folha de São Paulo, na época, escalado para cobrir as mobilizações contrárias ao regime ditatorial e a favor da Campanha pelas “Diretas-já”, narra com estilo apaixonado, que

“Ouviram do Ipiranga, às margens plácidas / De um povo heroico o brado retumbante”. Nunca, antes, em sua história de 430 anos completados ontem, São Paulo viu algo igual – centenas de milhares de pessoas transbordando da praça da Sé para todos os lados, horas debaixo de chuva, num grito uníssono: eleições diretas para presidente. Nunca antes, foram tão verdadeiros os primeiros versos do nosso Hino. O brado engasgado na garganta durante vinte

anos explodiu na praça da Sé. O pranto travado correu pelos rostos de gente muito vivida, os braços se ergueram, dando-se as mãos uns aos outros, toda gente cantando junto o Hino Nacional, no encerramento desta festa pelas eleições diretas – a maior manifestação pública a que o Brasil já assistiu. Foram quatro horas de discursos, que poderiam ter sido resumidos num só – chega desse regime, queremos o Brasil de volta para os brasileiros decidirem sobre seu próprio destino, era o tom de todos; de cantos entoados pelos mais populares artistas brasileiros; de enterros do Colégio Eleitoral, de Delfim e de Maluf; de algumas vaias, logo abafadas pelos apelos de unidade e, principalmente, de muita emoção, de muita esperança e uma certeza: o Brasil acordará diferente. Ninguém que tenha visto esta festa na praça ou pela televisão esquecerá tão cedo a cena final do comício: os principais líderes da oposição brasileira (só Tancredo Neves não apareceu) reunidos no proscênio do grande palanque, que quase desabou de tanta gente, diante do povo encharcado, mas feliz, cantando o Hino com um gosto novo de amanhã que não demora. Para muitos a festa durou 12 horas e prosseguiu noite adentro, apesar da chuva. Em busca de melhores lugares para suas faixas e bandeiras, os militantes do PCB e do PC do B chegaram antes das sete da manhã, tomaram o marco zero da praça e não aceitaram nenhum tipo de negociação com os organizadores da festa para evitar que o comício ficasse parecendo só deles, (KOTSCHO, 1984, P. 35-39).

Segundo o jornalista Ricardo Kotscho (1984, 37), dos metrô do entorno da praça da Sé, chegava uma multidão que mais parecia torcida de futebol em dia de final de campeonato. Gritavam em coro todos os palavrões imagináveis, como se o regime já tivesse caído ou acabado, de fato. “Abaixo Figueiredo” é dos poucos refrãos publicáveis. Havia muita alegria sim, mas, havia também, um ódio enorme contra o regime, o PDS e a empresa Rede Globo de televisão. Mas violência não havia. A não ser quando alguém destruía caixões em que se diziam “o enterro da ditadura militar” e ao mesmo tempo se entoavam o coro “fora Rede Globo”.

Após os impactos dos comícios de Curitiba e de São Paulo, realizados em janeiro de 1984 e em meio à sequência de manifestações pelo país, o governo militar recuado, ainda se articulava para derrotar a Emenda Dante de Oliveira no Congresso. Mas os comícios de tamanho monstruosos realizados na cidade de Belo Horizonte, em 24 de fevereiro, com a presença de mais de 300 mil pessoas e do Rio de Janeiro, em 10 de abril, na praça da Candelária, com cerca de um milhão e cem mil pessoas, aumentariam a força e definiriam os rumos da Campanha “Diretas-já”, no ano de 1984.

A operacionalização da estratégia de dissipação das eleições diretas pelo governo do general Figueiredo se deu, então, por meio da apresentação de uma emenda, pelo deputado Nelson Marchezan (PDS, Rio Grande do Sul, pai de Nelson Marchezan Filho, atual prefeito de Porto Alegre, gestão 2017-2020) para desarticular a emenda Dante de Oliveira que propunha eleições diretas para presidente da República, imediatamente. Com a emenda do deputado Marchezan, os militares almejavam rachar a esquerda, dividir os movimentos sociais e transferir

as eleições diretas para o ano de 1989 e com isso ter tempo para que os partidos de direita se organizassem para o pleito.

Nesse meio tempo, a cúpula do Executivo, ainda, tentava viabilizar uma candidatura capaz de aglutinar as forças que apoiavam o regime e completar a então chamada “transição democrática”, com o controle da situação. Mas, o acúmulo de forças das oposições com a Campanha das “Diretas-já” dificultava qualquer resolução do quadro sucessório via Colégio Eleitoral.

O aspecto mais marcante da campanha das Diretas, é desnecessário repetir, foi sua capacidade de trazer de volta à cena política – em dimensões inusitadas – as grandes manifestações de massa. Embora a campanha não se tenha restringido a uma sequência de atos públicos e embora destes últimos não seja possível inferir toda a complexidade da conjuntura, as manifestações foram, por um lado, a maior fonte de recurso do movimento e, por outro, os marcos que balizaram o *timing* da ação, periodizando o conflito. Nesse sentido, conforme já se deve ter feito claro a essa altura: 1. As manifestações deram materialidade ao consenso da opinião pública, tornando inequívoca a crença na legitimidade da demanda e ampliando o grau dessa crença conforme se firmava seu caráter de massas. 2. A campanha se tornou o referencial básico da lógica da conjuntura. Em decorrência, observam-se oscilações de comportamento nos protagonistas do conflito, conforme os momentos de ascensão ou descenso na sequência das manifestações, (TOSI RODRIGUES, 2003, p. 61).

Assim, mesmo em meio as divergências entre as oposições e as negociações entre o regime ditatorial e parte da oposição, importantes manifestações continuaram ocorrendo. Tosi Rodrigues (2003, p. 70), dá destaque para as manifestações do dia 31 de março de 1984, quando mais de 40 mil pessoas se reuniram em comício pró-diretas em Cascavel na região Oeste, no interior do Paraná. E, em 2 de abril, também outras 40 mil pessoas se reuniram em Londrina, Região Norte do mesmo Estado. Na sequência, no dia 5 de abril, 80 mil pessoas participaram do comício do largo de Santo Amaro, em Recife, no Pernambuco. E já no dia 6, ainda de abril, cerca de 100 mil pessoas lotaram as ruas de Natal, no Rio Grande do Norte.

O êxito do comício da Candelária, Rio de Janeiro, em 10 de abril de 1984, com a presença de mais de um milhão e cem mil pessoas, coroava de vez a Campanha das “Diretas-já”. Mas era preciso superar as reações do governo, na votação pela Emenda das Diretas-já, no Congresso Nacional. Nos bastidores o governo procurava demonstrar indiferença às mobilizações, atribuindo o sucesso da Campanha ao financiamento das manifestações pelos governadores e a presença de grandes artistas.

Enquanto aguardava a votação da Emenda das Diretas, ainda, três novos comícios jogavam lenha na fogueira das “Diretas-já”, realça Tosi Rodrigues (2003, p. 79). Em Goiânia,

dia 12 de abril, cerca de 250 mil pessoas se comprimiram na praça Cívica para assistir a mais um ato público com a presença de governadores, presidentes de partidos, parlamentares e muitos artistas. No dia seguinte foi a vez de Ipatinga, no Vale do Aço mineiro, reunir mais de 50 mil pessoas na praça dos Três Poderes. Porto Alegre, no mesmo dia 13, foi palco de novo comício com mais de 200 mil pessoas e também com a presença das principais lideranças.

No dia 16 de abril, realizou-se em São Paulo, organizado pelo comitê pró-Diretas, uma grande mobilização pelas ruas da Capital Paulista. Concentrando-se no Vale do Anhangabaú, com a presença de governadores, presidentes de partidos, parlamentares, lideranças dos movimentos sociais, e uma multidão de mais de um milhão de pessoas, que regidos pela Orquestra Sinfônica de Campinas, executaram juntos o Hino Nacional, em emocionante ato de encerramento da Campanha das “Diretas-já”, (TOSI RODRIGUES, 2003, p. 81). A fala mais aplaudida da noite do dia 16 de abril de 1984, foi a do presidente do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva, que rechaçou qualquer possibilidade de negociação com o governo: “O povo brasileiro já não suportará mais quatro anos de governo biônico. (...) A oposição não tem o direito de trair o povo. Não vamos negociar a decência e a hombridade do povo brasileiro”. E Ulysses Guimarães encerrou as falas afirmando que havia um hiato entre a nação e o poder e que a verdadeira voz da República estava ali, na praça pública.

Se havia um clima de comoção geral, havia também uma forte tensão, na cena política. No ambiente estavam presentes duas apostas. De um lado, a lógica da negociação e do outro a lógica da ruptura. Para Alberto Tosi Rodrigues (2003, p. 83), se as contingências da Campanha das “Diretas-já” haviam cimentado uma unidade inédita entre forças oposicionistas, bastante heterogêneas, os limites dessa unidade também já haviam se estabelecido. Se para a massa na praça, as vésperas da votação da Emenda Dante Oliveira, era o momento de apoteose, para as lideranças políticas oposicionistas era a hora de uma tomada de decisão fundamental; arriscar-se no barco do povo ou posicionar-se nas bordas para saltar no bote salva-vidas da conciliação, no momento oportuno.

Ainda, numa grande demonstração de hegemonia dos movimentos populares, se levantando contra as investidas do general Figueiredo e seus asseclas dos Gabinetes Civil e do Gabinete Militar, dos líderes governistas no Congresso Nacional e das forças políticas do PDS, tramando a apresentação de uma nova proposta de emenda constitucional do governo (além da emenda, do deputado federal Nelson Marchezan do PDS do Rio Grande do Sul, em tramitação), adiando as eleições diretas para 1989 em contraposição à Emenda Dante de Oliveira, no dia 17 de abril, de 1984, cerca de 6 mil mulheres, de todo o país, se aglutinaram no Congresso Nacional para pressionar os parlamentares em favor das “Diretas-já”, (TOSI RODRIGUES, 2003, p. 88).

No final daquele dia, em nota oficial, o Palácio do Planalto advertia as manifestações e as caravanas programadas para Brasília, para o dia da votação da Emenda Dante, afirmando que não admitiria “intimidações”.

A advertência foi cumprida, no outro dia, 18 de abril, quando pelo Decreto nº 89.566, assinado pelo presidente Figueiredo, baixou-se denominadas “medidas de emergência para a salvaguarda das instituições sobre o Distrito Federal e mais dez cidades de Goiás, próximas”. Pelo Decreto, ficavam impedidas as gravações de imagens em toda a área atingida, sem exame prévio pela Polícia Federal. Nenhuma transmissão oral de estações de radiodifusão poderia ser realizada sem a prévia aprovação do órgão competente do Ministério das Comunicações, o Departamento Nacional de Telecomunicações (Dentel). Ficava proibida a entrada de caravanas que pudessem ter fins políticos, (TOSI RODRIGUES, 2003, p. 89). O regime colocava em cena o recurso da força, na tentativa de reconstrução do consenso e também, como forma de contra intervenção coercitiva. Tentava ganhar fôlego e recuperar seu poder de barganha e visava bloquear a intervenção da sociedade através dos movimentos sociais que tendia a vencer o conflito.

A respeito das tensões que envolveram os últimos dias da Campanha das “Diretas-já” e os preparativos para a votação da Emenda Dante de Oliveira, no dia 25 de abril de 1984, Tosi Rodrigues consigna que,

nesse sentido, o presidente Figueiredo não se contentou com o envio da emenda do governo e a decretação de Medidas de Emergência. O homem que era tão pouco afeito aos meandros do jogo político, tão avesso a seus ritos e bastidores, partiu, aparentemente resoluto, para um “corpo-a-corpo” com os parlamentares do PDS. Já na manhã de 18 de abril ele havia se avistado com sete deputados pedessistas tidos como pró-Diretas. Desses, apenas dois mantiveram sua intenção de votar na Dante. No dia 23, mais oito deputados foram convocados ao Planalto, dois quais cinco abandonaram o pró-Diretas. Sem mencionar os incontáveis telefonemas presidenciais a residências de deputados. (...) Em meio ao “barulhaço” e à apreensão com o resultado da votação e com os rumos do movimento, Brasília e o país assistiam à sequência de constrangimentos que se abateram sobre a campanha das Diretas, deflagradas com a execução das Medidas de Emergência. Seu efeito mais sentido, por certo, foi a ausência de transmissão ao vivo pelas TVs da sessão de votação da Dante. Pela resolução 01/81 (que regulamentava o Decreto presidencial n. 89.666/1984), do COM, ficava regulamentada a censura às telecomunicações. (...) a resolução estabelecia o controle por tropas do Exército e da PM, dos acessos a Brasília, bem como a proibição de concentração e reuniões promovidas com participação de “entidades não reconhecidas legalmente”. De modo geral, as Medidas de Emergência foram, obviamente, muito mal recebidas pelo conjunto da população: 66,4% condenaram sua decretação, sendo que 49,4% declararam acreditar que as medidas atrapalhariam a aprovação da Emenda Dante de Oliveira, segundo pesquisa da Folha de S. Paulo. Mais que isso, porém, nos atos do general Newton Cruz, montado num imponente cavalo branco, que ganhou do presidente João Figueiredo, executor plenipotenciário das medidas de

emergência, dando início ao mais portentoso desfile das tropas de que se tem notícia em Brasília, ficava registrado para a posteridade o nada discreto “charme” da decadência do regime. No dia 24 o Dentel chegou a censurar até mesmo o noticioso “O Dia do Presidente”, produzido pela Radiobrás. E o clima quase surreal se estendia a outros palcos: dois jornalistas do Última Hora e seis integrantes do movimento de jejuadores da Campanha Ação Brasil Urgente, pacíficos adeptos de Gandhi, foram presos na manhã do dia 20, em frente à Catedral de Brasília. No dia 22, a sucursal do Distrito Federal do jornal Hora do Povo, do Movimento Revolucionário 8 de outubro (MR-8), foi arrombada por homens que se apresentaram como policiais e a sede da Tribuna Operária, do PCdoB, em São Paulo, foi vítima de incêndio aparentemente criminoso. Na manhã do dia 24 as Forças Armadas do Distrito Federal entraram em estado de semi prontidão. À tarde, tropas do Exército e da PM cercaram o prédio do Congresso Nacional. No saguão se realizava um pequeno comício com a presença de cerca de 300 estudantes, que pretendiam fazer uma vigília para assistir à votação do dia seguinte. Houve certo tumulto, incluindo a proibição do trabalho de alguns jornalistas e a tentativa de prisão de um deputado, (...). No fim da noite, porém, houve prisões de estudantes e constrangimento de parlamentares, (TOSI RODRIGUES, 2003, p. 89-92).

Na outra via, pelo lado dos oposicionistas, de acordo com Tosi (2003, p. 90-92), os movimentos sociais continuavam mobilizados e resistentes. Por iniciativa do Comitê Nacional Pró-Diretas e mesmo de forma espontânea, aconteceram, naqueles últimos dias, as mais diferentes maneiras de manifestações. Vigílias, greves de fome, transmissões sistemáticas por radioamadores e redes de telefonemas entre donas de casas. Foram ações que mobilizaram pessoas em todos os cantos do país. Eram os últimos esforços no sentido de reagir contra as investidas do regime e manter o clima de civismo que a campanha trouxera ao país. Como última ação unificada, ainda houve um “barulhaço” em todas as cidades do país as 20 horas da véspera da votação da Emenda Dante e uma vigília cívica no dia 25 de abril de 1985. Em São Paulo houve baterias de fogos e concentração na escadaria da Catedral da Sé, além de passeata com frigideiras e panelas na avenida Paulista. No Rio houve passeatas em Copacabana e concentração em frente ao Palácio da Guanabara. Manifestações semelhantes reproduziram-se em Porto Alegre, Belo Horizonte e capitais do Nordeste. Também em Brasília, a cidade sitiada pelas Medidas de Emergência, já a partir do final da tarde os manifestantes estavam na rua.

O dia 25 de abril de 1984 foi emblemático. Após três sessões, duas de discussões e uma de votação, depois de mais de 9 horas de debates, já por volta das 2 horas da madrugada do dia seguinte a Câmara dos Deputados rejeitava a Emenda Dante de Oliveira, que não obteve a maioria qualificada de dois terços exigida para alterações constitucionais, embora os votos favoráveis à aprovação fossem maior número. Foram 298 votos a favor, 65 contra, 3 abstenções e 113 deputados ausentes. Faltaram 22 votos.

Para Tosi (2003, p. 93), é difícil descrever o sentimento generalizado de frustração que a rejeição disseminou naquela madrugada. Referindo-se aos registros de Kotscho, cita que

pelo chão acarpetado do plenário da Câmara Federal, quando tudo acabou, os representantes de um povo derrotado no seu maior anseio pisavam sobre as pétalas dos crisântemos amarelos, que esses meses todos simbolizaram uma luta, um sonho, um encontro – o grito de liberdade desta humilhada nação brasileira. Lá fora, depois das duas da manhã, algumas centenas de cidadãos ainda esperavam o impossível, uma reversão no resultado que ninguém queria: a esmagadora maioria dos 130 milhões de brasileiros arrasada pela ausência dos deputados malufistas e andreazzistas do PDS. Assim como ninguém há de esquecer esta memorável campanha, também ninguém esquecerá os nomes desses traidores da vontade nacional (...). Foi um dia que pareceu uma eternidade, discursos e mais discursos adiando a decisão – intermináveis 17 horas de uma sessão histórica para que ao final o povo brasileiro ficasse sabendo que continua tutelado, sem direitos, (TOSI RODRIGUES, 2003, p. 94).

Em meio ao sentimento gerado pela derrota, potentes vozes opositoras ao regime de exceção e lideranças dos movimentos sociais, em contraposição aos políticos que propunham negociar com o governo a sucessão presidencial, se levantavam em defesa da continuidade do movimento. De acordo com Tosi (2003, p. 95), com exceção isolada do Partido dos Trabalhadores e do grupo chamado Só Diretas do PMDB, naquele momento, cresceu as apostas na promoção da junção da continuidade das manifestações com a negociação entre o regime e a oposição. Alcançado o intento, na manhã de 2 de maio, por meio do decreto 89.602/84, o presidente Figueiredo revogava as medidas de emergência.

Dessa forma, consolidava-se o caminho sobre o qual o governador de Minas Gerais, Tancredo Neves construiu sua candidatura de “conciliação nacional”. O que lhe daria, por via indireta, a presidência da República. De maneira que, a Nova República iniciava ao velho modo de ser da política pátria.

Sob essa perspectiva, a transição revelava o “pacto transado”. Fechava, assim, as possibilidades de uma ruptura levada adiante pelas vias das amplas manifestações, que iniciadas pelo movimento operário, pelo movimento sindical a partir das greves de do “ABC”, em 1978, se ampliaram nas grandes manifestações pelas “Diretas-Já”, realizadas pelos movimentos sociais, durante 1983 e 1984. Formalizava-se o fim da abertura política para a democracia e o nascimento da Nova República, inaugurada pela figura de José Sarney, que de substituto de Tancredo Neves que encarnava a representação do pacto conservador, manobrado e conciliado, mas, que, faleceu antes da posse, deixando a cadeira livre para seu substituto, que passava a sucessor e titular, (BERTONCELO, 2007, p. 81).

Sarney, que já havia ocupado vários cargos nos governos militares ditatoriais e com uma biografia bem conhecida dos clérigos da transição, passaria de “grão-vizir” do regime autoritário a primeiro presidente da República após a ditadura. Seria, portanto, o presidente político da transição e, por conseguinte, o civil que serviria de instrumento de colaboração com os militares na composição para que a transição caminhasse bem “lenta”. Caberia a Sarney a iniciação da articulação das reações contrárias a estruturação das bases institucionais do Estado Democrático e Social de Direito, na Constituição Republicana de 1988. Reações essas, que, começaram ainda durante o movimento constitucionalista, na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, com sistemática oposição à tramitação da agenda reformista. Segundo Fagnani (2005, p. 346-354), é emblemática, quanto a isso, a tese do “país ingovernável”, esgrimida pelo presidente da República, José Sarney (1985-90).

Na luta para tentar impedir, a qualquer custo, que a Assembleia Constituinte aprovasse o capítulo sobre a Ordem Social, que foi afinal aprovado, Sarney conduziu pessoalmente manobras em contramarcha para impedir a consumação das conquistas constitucionais. No final de julho de 1988, quando teria início a votação da última fase dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, durante a qual só se admitiam emendas de caráter supressivo ou levemente corretivo, o presidente Sarney, em uma derradeira tentativa para modificar os rumos do processo constituinte, fez um pronunciamento em cadeia nacional de rádio e televisão, no qual trabalhou para “alertar o povo e os constituintes” para os “perigos” que algumas das decisões contidas no texto constitucional já aprovado representavam para o futuro do país. A principal tese então defendida pelo presidente da República era que o país tornar-se-ia “ingovernável” caso se mantivesse o texto aprovado na Constituição, (FAGNANI, op. cit. p. 347).

2.4 O REPOSICIONAMENTO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

No Brasil, a organização dos movimentos sociais, desaguou na experiência dos conselhos dos trabalhadores e dos conselhos populares ou comunitários, mais especificamente, ainda nos anos 1970 e 1980 quando o país vivia os dissabores da ditadura militar. Naquele período, os movimentos sociais, em geral, contrariando a lógica do capitalismo, e as práticas governamentais buscaram outras formas de poder para a organização da sociedade. Reivindicavam poder autônomo e descentralizado, com autonomia e autodeterminação (GHON, 2006, p. 06).

Segundo Ghon (2006, p. 05), os conselhos como instrumento do exercício da democracia é tema da agenda de propostas para a gestão pública tanto de setores liberais, como de esquerda. A diferença é que eles são pensados, pelos liberais, como instrumentos ou mecanismos de colaboração, e, pela esquerda, como vias ou possibilidades de mudanças sociais, no sentido de democratização das relações de poder.

Especialista e expositora do tema dos movimentos sociais, no Brasil, Ghon aponta que

os conselhos populares foram propostas dos setores da esquerda ou de oposição ao regime militar e surgiram com papéis diversos, por exemplo, como organismos do movimento popular que atuavam com parcelas de poder junto ao Executivo (com possibilidade de decidir sobre determinadas questões de governo); como organismos superiores de luta e organização popular, gerando situações de duplo poder – uma espécie de poder popular paralelo às estruturas institucionais; ou como organismos de Administração Municipal, criados pelo governo, para incorporar o movimento popular ao governo no sentido de que sejam assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução. A discussão sobre os conselhos populares, nos anos 80, tinha como núcleo central à questão da participação popular. Reivindicada pela sociedade civil ao longo das décadas de lutas contra o regime militar, havia vários entendimentos sobre o seu significado. O termo recorrente era Participação Popular, e a categoria central é a das classes populares, que remete à de “povo” – figura genérica, carente de estatuto teórico, bastante criticada na literatura das ciências sociais. A participação popular foi definida, naquele período, como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlam a vida em sociedade. Esses esforços deveriam partir fundamentalmente da sociedade civil organizada em movimentos e associações comunitárias. O povo, os excluídos dos círculos do poder dominante, eram os agentes e os atores básicos da participação popular. Vários pesquisadores trabalharam com a categoria da participação como imperativo nas relações sociais vigentes como forma de democratizar o Estado e seus aparelhos. Participação tornou-se um dos principais termos articuladores no repertório das demandas e movimentos. Demo (1988) assinalou naquela época que a participação envolve mais que a demanda, ela envolve a criação de canais; disto resultou toda uma discussão de como seriam e quais seriam esses canais. Já se começava a delinear uma discussão sobre se há canais, quais canais, com que qualidade, como participar. O debate denotava que se estava passando de uma fase da participação como simples pressão pela demanda de um bem e entrando numa outra fase em que havia uma certa participação qualificada. Dentre os conselhos populares que se destacaram no cenário urbano daquele período, vale registrar, entre outros, dois exemplos significativos: os Conselhos Populares de Campinas, no início dos anos 80, e o de Saúde da Zona Leste de São Paulo. Esses últimos foram criados em 1976, a partir do trabalho de sanitaristas que trabalhavam nos postos de saúde daquela região, articulados ao Partido Comunista, mas, ao mesmo tempo, vivenciando o clima de participação gerado pelas Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica. Os conselhos de Campinas desenvolveram-se, também, articulados aos programas das pastorais religiosas e deram origem ao movimento Assembleia do Povo, (GHON, 2006, p. 06-07).

A partir dos anos 1990, com as inovações da Constituição de 1988, surgiram no Brasil, os conselhos gestores. Pela primeira vez na história elevava-se ao *estatus* de norma constitucional o direito social de o cidadão participar na organização político-administrativa do

Estado brasileiro. Todavia, o modelo de conselhos gestores, adotado no sentido de se regulamentar o texto constitucional apresenta diferenças dos conselhos populares ou comunitários. Pode se concluir que, do que foi alcançável, no esgrimir da elaboração do texto constituinte, o modelo de conselhos gestores foi o que restou possível. Assim, a Constituição Federal de 1988 consolidou, em diversos dispositivos, o direito social à participação do cidadão no planejamento, formulação, implantação e controle social das políticas públicas realizadores dos direitos sociais, por meio dos conselhos gestores.

São exemplos, em especial, no Título VIII, Da Ordem Social, o artigo 194, inciso VII, que dispõe sobre a seguridade social, um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, com objetivos de caráter democrático e descentralizado da administração, com a participação da comunidade, dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados. O artigo 198, inciso III, traz como diretriz para as ações e serviços públicos relacionados à saúde, o direito de participação da comunidade. E o artigo 204, inciso II, dispõe que as diretrizes para as ações governamentais na área da assistência social, serão realizadas com a participação da população. E, ainda, o artigo 206, VI, estabelece que o ensino público (educação) será ministrado com base na gestão democrática.

Assim é que com a Constituição de 1988 teve origem a criação de conselhos de políticas públicas no âmbito da saúde, assistência social e educação nos três níveis de governo (municipal, estadual e federal). Tais experiências provocaram a multiplicação de conselhos em outras áreas temáticas. De maneira que os conselhos ganham *estatus* de mecanismos legais e institucionais de participação e controle social da política pública no Brasil. Os conselhos são, pois, espaços democráticos de decisão e participação social na construção de políticas públicas, de forma deliberativa.

Em razão da Constituição de 1988, o Poder Legislativo teve que sair da inércia e diversas leis orgânicas específicas foram editadas e publicadas passando a regulamentar o direito constitucional à participação popular por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes do Poder Executivo e de instituições da sociedade civil. Desde então um número crescente de estruturas colegiadas passou a atuar em consonância com a exigência constitucional, nos diversos níveis das administrações federal, estadual e municipal. Destacam-se dentre esses colegiados, os conselhos circunscritos às ações e aos serviços públicos relacionados aos direitos sociais à saúde (LOS – Lei Orgânica da Saúde, Lei nº 8.080/1990), assistência social (LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742/1993), educação (Lei 9.131/1985 e LDB – Lei 9.394/1996, art. 9º, § 1º) e mais recentemente, à cultura (Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012, que

acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura), com os conselhos de política cultural, conferências de cultura, comissões intergestores, dentre outras, formas de participação popular. Dentre as entidades de participação popular e democrática, nas estruturas dos entes federados municipais, estaduais e nacional, merece destaque, em relação aos interesses gerais da sociedade, os conselhos nas áreas de gestão de políticas públicas relacionadas à segurança pública (CONSEG - Conselho de Segurança Pública), à administração das cidades, à preservação e proteção do meio ambiente, à defesa do consumidor e do patrimônio histórico-cultural, assim como, aos interesses de grupos e camadas sociais específicas como crianças e adolescentes (Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar), idosos, mulheres, etc.

Todavia, não podemos olvidar o contexto das políticas neoliberais que orientaram os rumos políticos do Brasil logo após a promulgação da Constituição de 1988, nos anos 1990 a 2002. Com a finalidade de diminuir os deveres e atribuições do Estado, e implantar o chamado “Estado mínimo”, caracterizaram um hiato, na efetivação dos direitos sociais constitucionalizados em 1988. Sob o manto da implantação do modelo gerencial em substituição ao modelo burocrático do Estado difundiu-se a necessidade urgente de reforma do Estado. Assim, com a “reforma” do Estado, denominada de “administração pública de resultados”, o que se atingiu foi a delimitação e redução de investimentos em políticas públicas sociais. Alardeou-se com a chamada reforma administrativa do Estado a busca por uma administração pública eficiente, capaz da prestação de serviços públicos com qualidade. Inclusive, foi inserido no texto constitucional, no Título III, que trata da Organização do Estado (arts. 18 a 43), no Capítulo VII, que dispõe sobre a Administração Pública (arts. 37 a 43), por meio de emenda, o princípio da “eficiência”. Encetou-se uma mudança no texto da Constituição, efetuada pela Emenda Constitucional nº 19/98, que alterou o artigo 37, caput, para incluir o princípio da “eficiência”⁴³. A inserção do referido princípio, no texto constitucional, ao lado dos princípios clássicos da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade passou a compor a concepção da Administração Pública.

Resultado das políticas denominadas de “reformas do Estado”, também surgiram, no período, o denominado “contrato de gestão”, outro fruto da Emenda Constitucional nº 19/98, que modificou dispositivos da Constituição Federal de 1988 (art. 37). Esse contrato, no que

⁴³ Brasil, CF. 1988. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

concerne à Administração Pública, alterou o regime administrativo do Estado brasileiro, seus princípios e normas, descaracterizando o texto constituinte original.

O contrato de gestão é o ajuste celebrado pelo Poder Público com órgãos e entidades da Administração Pública direta, indireta e com entidades privadas, qualificadas como organizações sociais (OS's, OSCIP's, ONG's), ampliando a autonomia gerencial, orçamentária e financeira da entidade, com a finalidade de que possam prestar variados serviços públicos auxiliares. No contrato fixam-se metas de desempenho ao modo dos métodos de planejamento e gestão da administração privada para a consecução de seus objetivos, (DI GIOVANI e NOGUEIRA, 2015, p. 191-194).

Promoveu-se no âmbito do governo federal, na década de 1990, amplo processo de “reforma” administrativa. Norteou o processo, a proposta de transferir a execução de parte da ação pública para o terceiro setor e para o setor privado, sob o argumento de separação de responsabilidades. Nessa concepção, caberia ao Estado as tarefas de formular, monitorar e avaliar os resultados alcançados pelos agentes executores.

Esse modelo foi disseminado, ainda no processo de transição e redemocratização, na segunda metade dos anos 1980, ao longo do processo de elaboração da Constituição de 1988. Na época, foi anunciado como “desburocratização” da administração do Estado. Tecnicamente o processo passou a ser chamado de descentralização da execução dos serviços públicos, nos anos 1990. Em termos, bem entendido, não se pode negar que a Constituição Federal, de fato, ao consagrar o federalismo⁴⁴, optou por um modelo descentralizado de competências para a execução dos serviços públicos, repartindo as atribuições e responsabilidades entre municípios, estados e União. Essa opção se deu com o propósito de definir os papéis de cada ente da Federação⁴⁵, sem eximir nenhum deles das obrigações, responsabilidades e deveres constitucionais das funções de formulação, financiamento, coordenação e regulação das políticas públicas que concretizam a efetividade dos direitos sociais.

Fruto da “reforma” do Estado, o contrato de gestão faz parte dos novos arranjos que o governo federal adotou para a administração pública ao longo da década de 1990. Em verdade, era o esboço da instrumentalização dos processos de privatizações e concessões dos serviços públicos que se engendrava. Tratava-se de uma prática da ação do neoliberalismo como

⁴⁴ Brasil, CF. 1988. Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...).

⁴⁵ Brasil, CF. 1988. Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

ideologia para a implementação do Estado mínimo, priorizando a atuação do Estado apenas como agente regulador.

Segundo Di Giovanni e Nogueira (2015, p. 193), na área social, optou-se pela intensificação das relações de parceria do Estado com entidades sociais, ao mesmo tempo que diversas políticas públicas avançavam rumo a maior descentralização, ampliando o papel do município na prestação de serviços públicos, como no caso da saúde e assistência social. Referidos autores ensinam que

o projeto desenvolvido pelo antigo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), propôs a criação de novos arranjos institucionais para os serviços de exclusivos do Estado (universidades, hospitais, centros de pesquisa, equipamentos de cultura). Surgiram, assim, as figuras das Organizações Sociais (OS) (Lei n. 9.637/98) e da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) (Lei Federal n. 9.790/99. Ainda que se diferenciem em alguns aspectos, ambas são associações ou fundações privadas, sem fins lucrativos, constituídas de acordo com o Código Civil. São qualificações que organizações não governamentais podem receber, uma vez preenchidos os requisitos legais, assim como ocorre com as titulações de Utilidade Pública Municipal (UPM), Estadual (UPE) e Federal (UPF) e o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas). A esfera pública não estatal passou então a ser apresentada como nova esfera de relações entre Estado e sociedade, na qual seriam reorganizados os recursos de ambos os setores para atender às demandas reprimidas da população. Isso tornaria a equação viável para prover serviços sociais e executar políticas sociais, superando as soluções dadas exclusivamente pelo Estado e pelo mercado ou atuando ou atuando nos espaços vazios. O conceito de parceria na administração pública associou-se, portanto, à ideia de colaboração mútua em torno de objetivos comuns e de atividades de interesse público. Tradicionalmente, o instrumento adotado para a formalização da parceria é o convênio, cujo campo de aplicação está restrito a relações entre entidades públicas e estatais, ou entre elas e organizações não governamentais sem fins lucrativos, mas define-se por uma ótica mais focada no aspecto financeiro-contábil e não de resultado. Um dos pontos estratégicos da reforma de 1995 foi a aprovação do Programa Nacional de Publicização, pela Lei Federal n. 9.637, de 15 de maio de 1998, que autorizou o Poder Executivo Federal a transferir a execução de serviços públicos e gestão de bens e pessoal público para Organizações Sociais (OS), (DI GIOVANI e NOGUEIRA, 2015, p. 193-194).

No ímpeto de desconstrução do Estado Social de Direito, alterou-se a Constituição da República para “reformular” o Estado. Como supra referido, essa parte da reforma se deu com a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que acrescentou o § 8º, ao texto original do artigo 37, da Constituição Federal para impor o contrato de gestão. Referida medida, trouxe por consequência, o esvaziamento do papel dos conselhos gestores. O artigo 3º da Emenda 19/98, dispõe que,

Art. 3º O caput, os incisos I, II, V, VII, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XIX e o § 3º do art. 37 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte

redação, acrescentando-se ao artigo os §§ 7º a 9º: "Art. 37. § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I - o prazo de duração do contrato; II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III - a remuneração do pessoal. (...)", (EC. nº 19, de 04 de junho de 1998).

Propalados como instrumentos mediadores na relação da sociedade com o Estado, de caráter interinstitucional, na verdade, os contratos de gestão são reveladores da sanha privatistas que orientou o governo federal ao longo dos anos 1990 até 2002. São justificadores do absenteísmo do Estado em concretizar os direitos sociais constitucionalizados em 1988, descaracterizando o papel que os conselhos gestores teriam em um Estado de bem-estar-social fortalecido.

No contexto da “reforma do Estado” articuladas ao final dos anos 1990 incluiu-se novos atores na engenharia do sistema jurídico para contemplar as Organizações Sociais (OS’s) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP’s). Criadas por lei federal⁴⁶⁻⁴⁷ no interesse de reestruturar o aparelho Estado o que as leis previram foi o repasse de parcelas do próprio Estado para a iniciativa privada⁴⁸.

No nível Federal, a lei previu que parcelas do próprio Estado poderão deixar de fazer parte do aparelho estatal e se tornarem prestadoras de serviços públicos, ou parte das atividades do Estado passar a fazer parcerias com entidades do chamado Terceiro Setor (leia-se: ONGs, organizações e associações comunitárias ou filantrópicas, e outras entidades sem fins lucrativos). Não são todas ou quaisquer ONGs que podem ser consideradas como parte do Terceiro Setor, mas sim aquelas com o perfil do novo

⁴⁶ Brasil, Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 (Conversão da Medida Provisória nº 1.648-7, de 1998). Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

⁴⁷ Brasil, Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

⁴⁸ Nota: No contexto das articulações do estado de exceção que se instalou no Brasil após o ano de 2016, de recomposição das forças políticas conservadoras no governo central, de retrocessos e devastação dos direitos sociais (tratado no Capítulo VI, desse trabalho), novamente se retoma o discurso neoliberal reformista do Estado e se reiniciam as investidas na “re-desestruturação” do Estado Democrático Social de Direito, como se vê com a Lei nº 13.800, de 04 de janeiro de 2019 (conversão da Medida Provisória nº 851, de 2018), que “Autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais; altera as Leis nºs 9.249 e 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e 12.114 de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências. E traz seu artigo 31 que: “Art. 31. As disposições das Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 13.019, de 31 de julho de 2014, e 9.790, de 23 de março de 1999, não se aplicam aos instrumentos de parceria e aos termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público”. Como se percebe, com a “re-desestruturação” do Estado, o governo atual (2018 e 2019) exclui as OSCIP’s do âmbito das novas parcerias privadas com o Estado.

associativismo civil dos anos 90. Um perfil diferente das antigas ONGs dos anos 80, que tinham fortes características reivindicativas, participativas e militantes. O novo perfil desenha um tipo de entidade mais voltada para a prestação de serviços, atuando segundo projetos, dentro de planejamentos estratégicos, buscando parcerias com o Estado e empresas da sociedade civil (GHON, 2016, p. 12).

Entretanto, os conselhos gestores, por sua vez, foram conquistas dos movimentos populares e da sociedade civil organizada. Eles são instrumentos de representação da sociedade civil e da sociedade política que lutaram pela democratização dos órgãos e instituições do Estado brasileiro. São importantes porque são frutos de demandas populares e de pressões políticas dos movimentos sociais pela redemocratização do Brasil.

Para Ghon, os conselhos são instrumentos de ação dos movimentos sociais. Os conselhos não são parte do modo de gestão dos negócios públicos a partir dos anos 1990, no contexto da chamada reforma do Estado. São sim, resultados das lutas e reivindicações dos movimentos sociais nos anos 1980, (GHON, 2006, p. 07).

Na opinião da professora Maria da Glória Ghon, que aqui se destaca em longa citação, em razão do caráter didático,

os conselhos são parte de um novo modo de gestão dos negócios públicos que foi reivindicado pelos movimentos sociais nos anos 1980 e, ao mesmo tempo, eles são parte da reforma do Estado, ocorrida a partir dos anos 1990. Enquanto parte de um novo modo de governança democrática na gestão dos negócios públicos, principalmente em âmbito local, os conselhos gestores fazem parte de um novo modelo de desenvolvimento que está sendo implementado em todo o mundo – da gestão pública estatal via parcerias com a sociedade civil organizada; eles representam a possibilidade da institucionalização da participação através de sua forma de expressão: a co-gestão; expressam a possibilidade de desenvolvimento de um espaço público que não se resume e não se confunde com o espaço governamental/estatal; abrem a possibilidade de a sociedade civil intervir na gestão pública através de parcerias com o Estado que objetivem a formulação e o controle de políticas sociais. Numa sociedade marcada por inúmeros processos de exclusão social e de baixos níveis de participação política do conjunto da população, os conselhos assinalam para possibilidades concretas de desenvolvimento de um espaço público que não se resume e não se confunde com o espaço governamental/estatal. A possibilidade de a sociedade civil intervir na gestão pública, via parcerias com o Estado, representa a instauração de um novo padrão de interação entre governo e sociedade; novas arenas de intermediação e novos mecanismos decisórios implantados poderão ter a capacidade de incorporar uma grande pluralidade de atores e de diferentes interesses. A gestão compartilhada não pode transferir as responsabilidades dos gestores públicos estatais para os representantes da população; não é competência do conselho a gestão propriamente do serviço público, ele deve fazer a apreciação prévia dos atos do gestor público nos planos, orçamento, normas básicas, avaliação de resultados para a população, deve analisar os critérios para a organização da rede de serviços e habilitação nas condições de gestão, acompanhar e controlar a execução de serviços, mas não substituir o gestor. O compartilhamento da gestão não significa e nem implica substituição do gestor e suas responsabilidades. A participação da população não deve ser para

substituir o Estado, mas para fiscalizá-lo e fazer com que ele cumpra seus compromissos constitucionais. Os conselhos têm como arena principal de atuação as esferas do consumo e da distribuição de bens, serviços e equipamentos públicos. Entretanto, eles podem interferir na esfera do processo de produção e gestão desses bens e na qualidade dos serviços públicos prestados, principalmente nas áreas sociais, como as da educação, saúde, habitação e transportes coletivos. A área da cultura também pode ser um espaço importante para o desenvolvimento dos conselhos pelo fato de gerar pertencimentos, identidades e resgatar a memória coletiva dos grupos e desenvolver a auto-estima dos indivíduos. É uma área que contribui para o combate às diferentes formas de violência presentes na sociedade. Por lei, os conselhos devem ser também um espaço de decisão. Mas, a priori, são apenas espaços virtuais. Para que eles tenham eficácia e efetividade na área em que atuam, e na sociedade de uma forma geral, é necessário desenvolver algumas condições e articulações; é preciso dar peso político a essa representatividade e consequência à luta dos segmentos sociais que acreditaram e lutaram pela democratização dos espaços públicos. Dentre as condições necessárias, destacamos: aumento efetivo de recursos públicos nos orçamentos e não apenas complementações pontuais de ajustes; eles têm que ser paritários não apenas numericamente, mas também nas condições de acesso e de exercício da participação; deve-se criar sistemas de qualificação com pré-requisitos mínimos para que um cidadão se torne um conselheiro, principalmente no que se refere ao entendimento do espaço em que ele vai atuar, assim como um código de ética e posturas em face dos negócios públicos; deve-se oferecer cursos de capacitação ético-políticos e não só técnicos; deve-se ter uma forma de acompanhar as ações dos conselhos e de se revogar e destituir qualquer membro que não cumpra com suas funções durante seus mandatos – pertencentes à sociedade civil ou ao poder estatal; portanto, o exercício dos conselhos deve ser passível de fiscalização e avaliação. Os cursos de formação e atualização dos conselheiros devem considerá-los como sujeitos políticos e ter como referência um modelo cidadão de participação social – com pluralidade e que respeite as diversidades culturais e as diferenças de raça, etnia, sexo, geração etc. –, respaldado por um projeto emancipatório que vislumbre mudanças na sociedade a médio e longo prazo e que não se circunscreva às ações imediatistas da conjuntura, (GHON, 2006, p. 09-11).

Dessarte, considerando o comando constitucional, ou seja, levando-se em conta a determinação da Constituição de 1988, que apresenta a administração da coisa pública com caráter democrático e descentralizado, com uma gestão que contempla a participação dos trabalhadores, empregadores e aposentados em órgãos colegiados, por exemplo, no âmbito da seguridade social (art. 194, parágrafo único, inciso VIII⁴⁹), assim como a participação da comunidade nas ações dos serviços públicos de saúde (art. 198, III⁵⁰), participação popular nas

⁴⁹ Brasil, CF. 1988. Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: (...) VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

⁵⁰ Brasil, CF. 1988. Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...) III - participação da comunidade.

políticas de assistência social (art. 204, II⁵¹), a gestão democrática do ensino público (art. 206, VI⁵²). Dentre outras disposições que institucionalizam a participação popular e a instrumentalização do exercício da democracia. Os conselhos quando atuantes criam condições para que haja um sistema de vigilância sobre a gestão pública e permitem maior fiscalização e cobrança de prestação de contas sobre os Poderes constituídos.

Todavia, os conselhos devem ser mais que organismos apenas consultivos e opinativos, devem também, serem deliberativos. Devem possuir representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais, étnicos, territoriais e grupos políticos organizados. Sobretudo é necessário a capacitação dos membros dos conselhos. Dotá-los de informações e de conhecimentos sobre o funcionamento e sobre o papel das estruturas estatais na implantação de políticas públicas, de forma a poderem exercitar a cidadania ativamente. Sem embargo, da necessidade de aprofundamento dos estudos sobre o tema, conclui-se que os impactos das ações dos conselhos sobre as realidades sociais em que atuam e sobre os rumos do próprio Estado são com certeza um caminho promissor no sentido de radicalização da democracia e aprimoramento da participação popular na administração da coisa pública, impondo-se o caráter democrático e descentralizado na administração do Estado e com isso permitindo-se avanços no processo de construção da cidadania.

2.5 ESTADO E CIDADANIA: NOVAS PRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ESTADO

É na esfera pública estatal que se asseguram os direitos. É no âmbito do Estado que ocorrem as teias de relações, os conjuntos de práticas sociais, econômicas, políticas e culturais, as tramas de articulações que redefinem as relações dos indivíduos, dos grupos, enfim, os valores, princípios e normas na sociedade. É, pois, a partir do exercício da cidadania, da participação e organização da sociedade que os direitos ganham efetividade.

Para Ghon, a cidadania para ser plena não pode ser passiva, tem que ser ativa, é um processo ativo. Não se limita ao votar e ser votado, esta é apenas uma dimensão da cidadania,

⁵¹ Brasil, CF. 1988. Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (...) II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

⁵² Brasil, CF. 1988. Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

a dimensão civil. A cidadania plena relaciona-se diretamente com a participação dos indivíduos na esfera pública e com o exercício dos direitos. É o direito a ter direitos e poder exercitá-los. A cidadania deve contemplar a universalidade dos direitos e não direitos restritos, focalizados, que criam diferenças entre pessoas. Não existe cidadão de segunda categoria, pois este seria o não cidadão, ou um cidadão menos, o que é inadmissível no Estado que se propõe social e democrático, (GHON, 2013, p. 302).

Cidadania também tem a ver com as ideias de civilidade, civilização e respeito aos indivíduos enquanto seres humanos. O conceito republicano de cidadão não é aquele que usa a liberdade só para desempenho como pessoa privada, mas é aquele que tem na participação uma prática comum. A cidadania ativa requer a formação de cidadãos conscientes de seus direitos e deveres, protagonistas da história de seu tempo. A educação entra neste processo de formação como um direito humano, para o desenvolvimento do ser humano. A educação contribui para a criação de uma cultura universal dos direitos humanos, para o fortalecimento dos direitos e liberdades fundamentais do ser humano, para o desenvolvimento de sua personalidade, respeito às diferenças, atitudes de tolerância, amizade, solidariedade e fraternidade com o semelhante, (GHON, 2013, p. 302).

Portanto, o exercício da cidadania, se reveste na participação democrática da sociedade organizada, dos movimentos sociais, nas decisões políticas do Estado, que pode impulsionar mudanças e inovações. Isto, em um Brasil que, de forma geral, ao longo do período da República, mais especificamente nas duas primeiras décadas do século XXI, a vulnerabilidade da democracia tem sido uma constante e o papel do Estado tem se alterado de diferentes formas, segundo os diferentes projetos ou propostas políticas em voga, ora neoliberais, ora democrático sociais, ora participativo ora autoritário (DAGNINO, OLIVEIRA, PANFICHI, apud GHON, 2016, p. 3).

Assim, aponta-se que a atuação do Estado, na oferta dos serviços públicos, foi flexibilizada e desregulamentada a partir dos anos 1990, contrariando os anseios populares e do Constituinte de 1988, relegando ao Estado o papel de gestor e controlador dos recursos financeiros, transferindo, em parte, responsabilidades para organizações da sociedade civil, através de contrato de gestão, via programas de parcerias em projetos e programas sociais com Organizações Não Governamentais (ONG's). Todavia, o exercício da cidadania, da participação democrática da sociedade, dos movimentos sociais no controle e fiscalização das ações do Estado é, por suposto, imprescindível.

Afirma Ghon, que na primeira década do século XXI, as ONG's e entidades do Terceiro Setor, que antes eram apenas lideranças nos movimentos sociais populares, se, fortaleceram e os movimentos sociais tiveram que modificar suas práticas, passando a serem

mais propositivos, mas coadjuvantes, participando dos projetos das ONG's, e menos reivindicativos, perdendo em parte sua autonomia. Com isso, o número de manifestações na rua diminuiu, invertendo-se a relação de forças e as ONG's tomaram a dianteira da organização popular em lugar dos movimentos sociais. Esse processo aprofundou-se com o surgimento das fundações com personalidade jurídica de direito privado e organizações do terceiro setor, criadas por empresas, bancos, empresas dos ramos de serviços, comércio e indústria, ainda, por artistas famosos, que passaram a realizar projetos junto à população, em parceria com o Estado (GHON, 2016, p. 04).

Recebendo recursos financeiros públicos e também da iniciativa privada, essas organizações passaram a trabalhar de forma diferente de como os movimentos sociais atuavam até então. Atendendo populações vulneráveis, com foco em projetos, ao estilo gestão empresarial as organizações do denominado terceiro setor aos poucos foi fragmentando a ação dos movimentos sociais.

Em um cenário novo, de institucionalização das práticas de participação popular na gestão democrática do Estado, quando a sociedade civil passou a ser chamada a participar dos processos de definição das políticas públicas pelos órgãos estatais do governo federal, por meio das conferências municipais, estaduais e nacionais, co-patrocinadas pelos entes públicos estatais, com intensa mobilização a partir de 2005 até 2014 e mesmo nas outras instâncias organizadas, incentivadas pelo próprio Estado, por meio de seus agentes, a exemplo dos diversos conselhos gestores, a despeito do protagonismo das organizações sociais, em razão do seu objeto prático de ação que é a oferta de serviço público em parceria ou em lugar do Estado, de suas estruturas físicas, da disponibilidade de recursos financeiros e da qualificação de seus dirigentes, os movimentos sociais tradicionais se não estiveram na dianteira ocuparam lugar de destaque.

Cumprir registrar que a compreensão da atuação dos conselhos existentes no Brasil, na atualidade, exige antes, como já referido alhures, o entendimento da reforma do Estado empreendida no final dos anos 1990, as novas figuras jurídicas que a reforma contempla e seus impactos no âmbito da organização política e social que se impõe. As Organizações Sociais (OS's) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) são exemplos dessas inovações.

De acordo com Ghon, as Organizações Sociais foram criadas por lei no início de 1988 com a finalidade de reestruturação do aparelho do Estado em todos os níveis⁵³. No nível

⁵³ Brasil, Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de

Federal, a lei previu que parcelas do próprio Estado poderão deixar de fazer parte do aparelho estatal e se tornarem prestadoras de serviços públicos, ou parte das atividades do Estado passar a fazer parcerias com entidades do chamado Terceiro Setor (ONG's, organizações e associações comunitárias ou filantrópicas e outras entidades sem fins lucrativos). Não são todas ou quaisquer ONG's que podem ser consideradas do Terceiro Setor, mas sim aquelas com o perfil do novo associativismo civil dos anos 1990. Um perfil diferente das antigas ONG's dos anos 1980, que tinham fortes características reivindicativas, participativas e militantes. O novo perfil desenha um tipo de entidade voltada para a prestação de serviços, atuando segundo projetos, dentro do planejamento estratégico do Estado, buscando parcerias com o Estado e empresas da sociedade civil (GHON, 2016, p. 06).

Todavia, a despeito de a legislação atribuir aos conselhos responsabilidades no processo de gestão descentralizada e participativa e constituí-los como novos atores parceiros e paritários da Administração Pública, a crítica contundente dos agentes envolvidos assinala o caráter apenas consultivo dos conselhos, o que restringe suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação.

O que a prática revela é que os gestores e administradores públicos pouco inovam. A inovação advém das novas práticas geradas na relação com a sociedade civil. De fato, são numerosas as novas práticas sociais expressas em novos formatos institucionais da participação, tais como as redes de entidades, os fóruns e as parcerias. Os fóruns são frutos das redes tecidas nos anos 1970-1980 e eles possibilitaram aos grupos organizados olharem para além da dimensão do local. Eles têm abrangência nacional e são fontes de referências e comparações para os próprios participantes. As novas práticas constituem um novo tecido social denso e diversificado que tencionam as velhas formas de fazer política e criam novas possibilidades concretas para o futuro, em termos de alternativas democráticas, (GHON, 2016, p. 13).

Para Ghon, a lei vinculou os conselhos ao Poder Executivo do município, como órgãos auxiliares da gestão pública. Daí que não são nem gestores, executores, nem controladores e fiscais da execução das políticas públicas. Nos municípios sem tradição de organização social, de associativismo participativo, de movimentos sociais de reivindicação, os conselhos passaram a ser apenas um ficção jurídico-formal, e, muitas vezes um instrumento a mais na mão dos prefeitos e gestores e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes

suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de serem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos.

Percebe-se, ao longo dos anos 1990 e até 2002, com maior clareza no âmbito das administrações municipais, dado a maior proximidade da comunidade com os gestores públicos, que alguns administradores públicos se especializaram em conduzir as políticas públicas sociais com base na filantropia e na caridade, contrariando o sentido publicista e republicano de que se revestem as políticas públicas e os termos principiológicos e valorativos impostos pela Constituição Federal de 1988.

Essa constatação, ganhou novos contornos com as políticas que serão colocadas em prática a partir de 2016, com a recomposição das forças políticas conservadoras que tomaram de assalto o governo federal, impondo um conjunto de ações e políticas que representam retrocessos e devastação dos direitos sociais fundamentais constitucionalizadas em 1988. Desde então, há um esvaziamento da responsabilidade pública, um apelo à moral conservadora, tradicional, remetendo as ações ao campo das políticas públicas sociais compensatórias, ao burocratismo, e até mesmo ao velho clientelismo. Os direitos se transformam em benefícios concedidos aos apaniguados do governo.

As forças políticas progressistas e os movimentos sociais almejam um novo modo de gerir a coisa pública, o espaço público, o Estado brasileiro. Sobretudo, com senso de inclusão. Ambicionam avançar nas conquistas dos movimentos sociais organizados, com um novo modelo de gestão pública que inclua as diferentes formas de movimentos sociais, os conselhos, os colegiados, as associações, as ONG's, etc. É preciso desenvolver e aprofundar uma cultura participativa nova, que transforme a mentalidade, os valores e princípios reitores da sociedade brasileira, refundando uma nova ética social. Essa nova cultura deve incluir as novas gerações de jovens do século XXI, tão desmotivados à participação nas demandas sociais e questões políticas do Estado. É necessária uma nova forma de conceber a gestão pública em nome dos direitos da maioria e não de pequenos grupos privilegiados e abastados que impõe seus interesses a qualquer custo. Entretanto é preciso, também, além de ocupar os espaços abertos pelas conquistas dos movimentos sociais organizados, qualificá-los. Construir a efetividade dos direitos sociais constitucionalizados a partir da emancipação da democracia, da participação popular e social, com projetos sociais consistentes que orientem as mudanças sociais substantivas e não apenas instrumentais, legais, regulamentares. Nestes tempos de ações sombrias e políticas contrárias aos interesses sociais populares da grande maioria do povo brasileiro, dos que necessitam das políticas públicas sociais que dão efetividade aos direitos sociais, necessário se faz desenvolver saberes que orientem as práticas sociais, que construam

valores sociais, que motivem a participação popular. Do contrário, corre-se o risco de se ter espaços ainda mais autoritários do que já foi outrora, quando a participação era centralizada e conduzida pelo próprio Estado.

Na opinião de Ghon a participação popular contínua pode refundar as bases do Estado;

Participar dos conselhos e colegiados é uma das urgências e necessidade imperiosa. Mas é uma preparação contínua, permanente, de ação e reflexão. Não basta um programa, um plano, ou um cursinho, ou conselho. Construir cidadãos éticos, ativos, participativos, com responsabilidade com o universal, é retomar as utopias e priorizar a participação na construção de agendas que contemplem projetos emancipatórios, projetos que coloquem como prioridade à mudança social e qualifiquem seu sentido e significado. Mais do que nunca temos que rediscutir o que é um projeto político emancipatório, retornar a reflexão sobre democracia como soberania popular, do povo e para o povo. Pautar o debate sobre a soberania da comunidade significa dizer não a inclusão excludente, a modernização conservadora que busca resolver problemas econômicos utilizando-se de formas do assistencialismo, caridade, etc. Ao se discutir a soberania da comunidade local, e de um povo, estaremos fornecendo pistas para analisar a metamorfose que atualmente se opera nos discursos sobre a realidade brasileira, tão fragmentada mas ao mesmo tempo, tão cheia de esperança no sentido de mudanças qualitativas. Temos que politizar áreas do social, como a assistência e a educação – no sentido de inseri-las de fato como prioridade política nacional e não apenas discurso estratégico de plataformas eleitorais; e com elas, os seus conselhos. Há necessidade de se atingir a mídia, para que a educação ganhe legitimidade junto à sociedade. Afinal, os conselhos e colegiados são partes de uma gestão compartilhada e governar é oportunidade de construir espaços de liberdade, desenvolver a igualdade e, em suma: construir o projeto da emancipação com sentidos e significados, com marcos referencias substantivos, e não participar de cenários armados estrategicamente. A participação da sociedade civil na esfera pública-via conselhos e outras formas institucionalizadas, não é para substituir o Estado, mas para lutar para que este cumpra seu dever: propiciar assistência, educação, saúde e demais serviços sociais com qualidade, e para todos, em direção a um projeto de emancipação dos excluídos, (GHON, 2016, p. 11).

A evolução das práticas dos movimentos sociais fez desaguar na reengenharia da participação popular, com novas organizações protagonizando os debates e atuando na cena das políticas públicas sociais e permitiram um novo modelo na trajetória das relações do Estado com a sociedade, no Brasil. Com a participação e a normatização do controle social por meio de decretos, leis e programas governamentais houve evolução na democracia participativa. Todavia, denota-se que as questões centrais, concernentes à direção, ao foco e à essência das políticas públicas, como os investimentos sociais, o orçamento, a aplicação das verbas públicas, comumente não estão nas pautas dos debates. A participação popular, a atuação dos conselhos deve ser na fiscalização e no controle das políticas públicas, entretanto, a coparticipação, a co-gestão, a gestão compartilhada das políticas públicas, entre Estado e sociedade civil organizada, redesenhando a democracia ainda é um passo longo a ser dado.

CAPÍTULO 3

OS ANOS 1990 A 2002; O REVISIONISMO DAS BASES DO ESTADO SOCIAL, AS CONTRARREFORMAS LIBERAIS ANTAGÔNICAS AO PROJETO CONSTITUCIONAL DE 1988 E A (IN)EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS

O respeitado jurista e cientista político Paulo Bonavides, referindo-se ao teórico revolucionário Friedrich Engels, cita que, “onde o poder do Estado, num determinado país, entra em contradição com o desenvolvimento econômico, a luta termina sempre com a derrocada do poder político”. O jurista, fazendo referência ao período político posterior ao início da vigência da Constituição de 1988, até o ano de 2002, no Brasil, o que se aplica para o que vivenciamos nesta época, após o ano 2016, reescreve o texto para dizer que no caso específico do Brasil, substituída a expressão desenvolvimento econômico por desenvolvimento social, a realidade social cobrará em sentido de dramaticidade e advertência, muito caro, o momento que o país atravessa. (BONAVIDES, 2010. p. 370).

Segundo Bonavides, poderosas forças coligadas, numa conspiração política contra o regime constitucional de 1988, intentam apoderar-se do aparelho estatal para introduzir retrocessos na lei maior e revogar avanços sociais, fazendo assim, inevitável, um antagonismo fatal entre o Estado e a sociedade, (BONAVIDES, 2010. p. 370).

É possível afirmar, que em determinados círculos das elites vinculadas a lideranças reacionárias, está sendo programada a destruição do Estado social brasileiro. Sob ameaça estão longos anos de esforços constitucionais para mitigar o quadro de injustiça provocado por uma desigualdade social que assombra o mundo e humilha a consciência desta nação. Mas não acontecerá se o Estado social for a própria sociedade brasileira concentrada num pensamento de união e apoio a valores igualitários e humanistas que legitimam a presente Constituição do Brasil, (BONAVIDES, 2010, p. 371).

As tensões existentes entre os dois movimentos opostos, de um lado, os trabalhadores e a parte da sociedade carente das políticas públicas sociais, e, do outro, os patrões e elites oligárquicas, determinantes na trajetória política social brasileira, pelo menos no período após a promulgação da Constituição de 1988, apontam o esforço de um dos lados, rumo a estruturação das bases institucionais e financeiras características do Estado Social no Brasil e do outro, o da desestruturação das bases institucionais e financeiras, que foram formalmente esboçadas na Constituição de 1988.

As investidas e manobras contrárias a constitucionalização dos direitos sociais esteve presente ao longo dos debates na Assembleia Nacional Constituinte, em 1987. As primeiras

contramarchas, se deram logo após a promulgação da Constituição, em 1988. O movimento rumo à desestruturação do Estado Social ganhou vigor extraordinário a partir de 1990. Desde então, abriu-se um novo ciclo de reformas e contrarreformas, liberais e conservadoras. Os retrocessos formais consumados nessa fase, somados à gravíssima restrição de ordem financeira imposta ao financiamento do gasto social, herança desse período, levam-nos a considerar crível um cenário futuro em que a caridade volte a ser a marca predominante do sistema de proteção social em nosso país, (FAGNANI, 2005, p. 395).

Assim sendo, percebe-se que de tempos em tempos surge uma crise na economia e na política brasileira. Essas crises são a representação do conflito de classes em torno da apropriação de riquezas, que impacta no desenvolvimento econômico e no sistema de proteção social e no investimento em políticas sociais.

De modo que, a disputa pela participação e dominação dos investimentos do orçamento público tem provocado conflitos de classes, com a hegemonia de grupos específicos, ora na defesa e estruturação dos direitos sociais, ora na desestruturação e desmonte das bases institucionais de sustentação dos direitos sociais.

Para Bonavides a Constituição de 1988, em muitas de suas dimensões essenciais é uma Constituição do Estado Social. Portanto, os problemas constitucionais referentes a relação de poderes e exercício de direitos subjetivos têm que ser examinados e resolvidos à luz dos conceitos derivados no seu texto. Uma constituição do Estado liberal é muito diferente de uma constituição do Estado social. A Constituição do Estado liberal é uma constituição antigoverno e anti-Estado. A Constituição do Estado social é uma constituição de valores refratários ao individualismo no direito e ao absolutismo no Poder. O direito constitucionalizado pelo Estado liberal, em nome da juridicidade cinge-se ao formalismo, esvaziando o direito e instaurando uma neutralidade aparentemente absoluta, mas na verdade impossível, perante o substrato ideológico das instituições, (BONAVIDES, 2010, p. 373).

Questão central a ser colocada frente ao revisionismo das bases do Estado Social e as contrarreformas liberais, antagônicas ao projeto constitucional de 1988 e a (in)efetividade dos direitos sociais está em como se exigir do Estado a implantação de políticas públicas realizadoras dos direitos sociais constitucionalizados. Como estabelecer e inaugurar novas técnicas ou institutos jurídicos e políticos para garantir os direitos sociais básicos estabelecidos pela Constituição Cidadã afim de fazê-los efetivos. Nesse aspecto o Brasil avançou muito com a Carta de 1988, que formaliza o Estado Social e estabelece instrumentos como o mandado de

injunção⁵⁴, o mandado de segurança coletivo⁵⁵ e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão⁵⁶. Portanto, o Estado brasileiro ao constitucionalizar essa gama de direitos reveste-se do caráter de Estado Social. E com isso é, pois, um Estado que não concede apenas direitos sociais básicos, mas, também, os garante.

A importância dos direitos sociais, assinalada já por muitos defensores do Estado Social, consiste, pois, em realizar a igualdade na sociedade. Para tanto, é preciso que o haja o espírito promissor aberto a esse intento. A respeito da efetividade dos direitos sociais no Brasil, a partir das garantias estabelecidas no texto constitucional de 1988, é possível considerar que um dos principais problemas é o da aplicação da Constituição. Concretizar o texto constitucional, introduzi-lo na realidade social do país é o verdadeiro desafio das Constituições brasileiras, desde os primórdios da República. A esse respeito assevera Bonavides,

Aliás, um clima anti-Constituição, ou seja, contrário ao espírito da Constituição, se está formando nas cúpulas empresariais mais retrógradas, assim como em algumas regiões da liderança política, ameaçando os alicerces do regime e desfigurar os valores incorporados ao texto da nova Carta. A sofreguidão privatista, a par de uma resistência à aplicação dos direitos sociais básicos, certifica tal tendência. Até hoje no Brasil a preocupação maior tem sido, após a queda de cada ditadura, apenas legitimar um chefe de governo, um Presidente da República, um caudilho, um aventureiro político; jamais um sistema de poder, uma pauta de regras e princípios, uma ordem jurídica moderna ou uma nova estrutura da economia, (BONAVIDES, 2010, p. 381).

O destino dos direitos sociais consubstanciados na Constituição de 1988 depende, e muito, da adequação do texto da Carta às exigências da sociedade em manter governos estáveis e legítimos, com projetos políticos de afirmação do Estado Social e Democrático de Direito. Governos com programas que estejam em consonância com os anseios e demandas da maioria

⁵⁴ Previsto no artigo 5º, inciso LXXI da Constituição de 1988, o Mandado de Injunção é um dos instrumentos, garantias constitucionais, que pode ser usado individual ou coletivamente, com a finalidade de levar ao Poder Judiciário uma questão, para que este dê ciência ao Poder Legislativo sobre a ausência de norma regulamentadora de um direito, que está inviabilizando o exercício de um dos direitos e garantias constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, soberania e cidadania.

⁵⁵ O Mandado de Segurança Coletivo, art. 5º, inciso LXX da Constituição de 1988, visa à proteção de direito líquido e certo. O direito protegido é de natureza coletivo, isto é, não pertencente a um único indivíduo, considerado de modo isolado, mas a um grupo de pessoas. Deve ser manejado, quando houver ilegalidade ou abuso de poder praticado por autoridade, e o direito não puder ser amparado por habeas corpus ou habeas data.

⁵⁶ A Constituição Federal de 1988 adotou a Ação de Inconstitucionalidade por Omissão em seu art. 103, § 2º. A ação direta de inconstitucionalidade por omissão tem cabimento para tornar efetiva norma constitucional em razão de omissão de qualquer dos Poderes ou de órgão administrativo. Ou seja, ante a ausência de lei regulamentadora que faz com que o dispositivo presente na Constituição fique sem produzir efeitos cabe a ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Tem o objetivo de provocar o Judiciário para que seja reconhecida a demora na produção da norma regulamentadora. Caso a demora seja de algum dos Poderes, este será cientificado de que a norma precisa ser elaborada. Nos termos do art. 103, § 2º, “Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

da sociedade, e, nos quais a sociedade brasileira possa acreditar e ver solucionados seus problemas de natureza estrutural, política e social.

Os direitos sociais e as garantias fundamentais dispostos na Carta Republicana de 1988, municiam o cidadão de instrumentos reivindicatórios. O constitucionalismo social não resume o problema da legitimidade do ordenamento jurídico brasileiro no tocante ao exercício dos direitos e à organização do poder. Os direitos sociais existem de sobra, com abundância, na esfera programática que formalmente o texto constitucional consagrou. São direitos à educação, saúde, trabalho, previdência, lazer, qualidade de vida e meio ambiente hígido. São promessas constitucionais que encontram dificuldades políticas para serem concretizadas. Nessa interpretação, a crise da estabilidade social no Brasil, pode ser entendida não como uma crise de Constituição, mas da sociedade, do Estado e do governo. É uma crise das instituições por todos os ângulos possíveis, (SANTOS IURCONVITE, 2018, p. 09).

A Campanha das “Diretas-já”, em 1984, ápice da convergência das lutas dos movimentos sociais e comunitários, em resgate aos direitos humanos, reivindicação e conquista dos direitos sociais, econômicos, culturais, políticos e sobretudo do direito à democracia, possibilitou que o Brasil virasse uma página em sua história. A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88, realizou o momento de consagração dos direitos sociais, econômicos, culturais e políticos e da democratização da participação popular na Carta Constitucional de 1988.

Todavia, em razão da falta de suporte e estrutura que permitissem a participação popular, o envolvimento dos movimentos sociais, no controle da atuação dos constituintes nas deliberações e votações das propostas, proposições e projetos na Constituição, temas muito caros à democracia, à efetividade dos direitos sociais, passaram despercebidos da influência das reivindicações populares nas discussões constitucionais. Temas como; i) distribuição fundiária e reforma agrária; ii) outorga, concessão e controle dos meios de comunicações; iii) desmilitarização das polícias, iv) acesso à Justiça e estrutura do Poder Judiciário e Ministério Público⁵⁷, não foram debatidos com os movimentos sociais e foi fixado na Constituição nos termos dos lobbies dos representantes das instituições que assediavam os constituintes durante todo o período de deliberações e votações constituintes.

⁵⁷ Abordagem do professor José Genuíno, em palestra com o tema “Desafios estratégicos para o Estado Brasileiro em tempos de crise”, na aula inaugural do Mestrado em “Estado, Governo e Políticas Públicas”, da Fundação Latino Americana de Ciências Sociais (FLACSO) e da Fundação Perseu Abramo (FPA), em São Paulo, em 03/02/2017, mesmo dia triste do falecimento de D. Marisa Letícia Lula da Silva.

É possível afirmar, então, que conflitam e disputam no seio da Constituição de 1988, dicotomicamente, duas concepções de Estado. A concepção de Estado liberal e a concepção de Estado Social. O que permite que os valores sociais do trabalho, como fundamento do Estado Democrático de Direito, divida espaço com a livre iniciativa em um mesmo dispositivo⁵⁸. Que a ordem econômica, que tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, seja fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, ao mesmo tempo⁵⁹. Esse lapso, permitiu, ante a ausência de regramentos e controle sobre as deliberações e votações, que algumas matérias não fossem se quer apresentadas, discutidas, debatidas, deliberadas e votadas pelo Plenário Constituinte, mas incluídas diretamente no texto constitucional. Ou que algumas proposições e emendas populares, fossem descartadas, sem ao menos serem lidas na Assembleia Constituinte. Ainda assim é a Constituição da República Federativa do Brasil.

Sobre esse disparate, mencionado acima, de matérias que não foram deliberadas e votadas pelo Plenário Constituinte, merece registro, a fala do ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Nelson Azevedo Jobim⁶⁰, talvez o único, na história, a ocupar cargos de direção nos três Poderes da República.

⁵⁸ Brasil, CF. 1988. Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

⁵⁹ Brasil, CF. 1988. Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; (...).

⁶⁰ Nelson Azevedo Jobim, foi Deputado Federal pelo Rio Grande do Sul, para a 48ª legislatura (1987-1991). Durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, foi Relator-Substituto na elaboração do Regimento Interno da ANC; Suplente da Subcomissão do Poder Legislativo; Suplente da Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo; membro titular da Comissão de Sistematização; Relator-Adjunto da Comissão de Sistematização. Exerceu as funções de Vice-Líder e, posteriormente, Líder do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). Presidiu a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, em 1989. Reeleito Deputado Federal para a 49ª legislatura (1991-1995), foi Relator da Comissão de Reestruturação da Câmara dos Deputados (1991), Relator da Comissão Especial relativa à denúncia contra o Presidente da República, Sr. Fernando Collor de Mello, pela prática de crime de responsabilidade (1992) e Relator da Revisão Constitucional (1993-1994). Exerceu o cargo de Ministro de Estado da Justiça, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, durante o período de 1º de janeiro de 1995 a 7 de abril de 1997. Foi nomeado Ministro do Supremo Tribunal Federal, por decreto de 7 de abril de 1997, na vaga decorrente da aposentadoria do Ministro Francisco Rezek, havendo tomado posse em 15 de abril de 1997. Escolhido pelo Supremo Tribunal Federal, integrou o Tribunal Superior Eleitoral como Juiz Substituto (1º de julho de 1997 a 8 de fevereiro de 1999), passando a efetivo em 9 de fevereiro de 1999. Em 6 de março de 2001 tomou posse no cargo de Vice-Presidente e, em 11 de junho seguinte, no de Presidente do Tribunal, escolhido por seus pares. Presidiu o processo eleitoral de outubro de 2002, no qual foram eleitos o Presidente e Vice-Presidente da República, Governadores de Estados, deputados federais estaduais e do Distrito Federal e renovados dois terços da composição do Senado Federal. Em sessão plenária de 9 de abril de 2003, foi eleito Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal, tomando posse no cargo a 5 de junho seguinte. Em sessão de 19 de maio de 2004, foi eleito Presidente do Supremo Tribunal. Assumiu a Presidência do Tribunal em sessão solene realizada em 3 de junho de 2004. Aposentou-se, a pedido, em 29 de março de 2006, por decreto do mesmo dia, publicado no DOU do dia 30 seguinte. Foi nomeado, pelo Presidente da República, para exercer o cargo de Ministro de Estado da Defesa, pelo decreto de 25 de julho de 2007 (DOU 25/7/2007. Seção 2), onde atual até 04 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/ministro/>

No Poder Judiciário, Nelson Jobim ocupou uma cadeira de ministro na corte mais alta do Judiciário brasileiro (STF), tendo sido seu presidente. Foi também, presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Das cortes superiores, Jobim só não atuou no Superior Tribunal de Justiça (STJ), corte criada pela Constituição de 1988 (por isso conhecido como “Tribunal da Cidadania”). O STJ é o antigo Tribunal Federal de Recursos. Com competência de âmbito federal, resolve as questões judiciais que tratam dos interesses da União, enquanto membro da federação. São as questões de atribuições da Justiça Federal, que com a Constituição de 1988, que extinguiu o Tribunal Federal de Recursos (TFR), foram sucedidas pelos Tribunais Regionais Federais (TRF’s).

No Poder Executivo, Jobim, participou de distintos governos. Ocupou o cargo de ministro de Estado da Justiça, no período de 1º de janeiro de 1995 a 07 de abril de 1997. E depois de ministro de Estado da Defesa, 25 de julho de 2007 a 04 de agosto de 2011.

No Poder Legislativo, Jobim, foi deputado federal pelo Estado do Rio Grande do Sul (1987-1991), quando foi deputado constituinte, durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), tendo desempenhado cargos em diferentes comissões da Constituinte.

Quebrando um segredo, em 2003, por ocasião da passagem dos 15 anos da Constituição Federal, o ex-Constituinte Nelson Jobim revelou, o que hodiernamente, fora dos bastidores da Assembleia Constituinte, na imprensa e nos debates sobre o tema, já se sabia. Ele afirmou que existem na Constituição de 1988 dispositivos que não foram discutidos, deliberados, votados e aprovados pelo Plenário Soberano da Constituinte. Segundo ele houve a inserção de dois artigos “de última hora” no texto constitucional. Um dos artigos enxertados é o artigo 2º, que trata da separação dos Poderes⁶¹ e o outro sobre a autonomia das universidades⁶². Afirmção foi publicada pelo Jornal O Globo, em edição de 05 de outubro de 2003⁶³. Polêmica recorrente, novamente a informação foi notícia na imprensa, nos meios de comunicação e redes sociais na Internet, em 2018, quando da celebração dos 30 anos da Carta de 1988⁶⁴.

verMinistro.asp?periodo=stf&id=34. Acesso em: 13 mar.2019.

⁶¹ Brasil, CF, 1988. Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁶² Brasil, CF, 1988. Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. § 1º. É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996); § 2º. O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996).

⁶³ Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2013/10/pacto-5.10.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2009.

⁶⁴ Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI288732,51045-Especial+30+anos+Dois+artigos+da+Constituicao+nao+foram+votados+pela>. Acesso em: 13 mar. 2019.

Ao fim do primeiro turno de votações dentro da Assembleia Nacional Constituinte, ainda de acordo com Jobim, percebeu-se que ainda faltava muita coisa. No segundo turno, a rigor, só poderiam ser votados temas que já haviam sido votados anteriormente. O que não conseguisse maioria absoluta, por sua vez, seria descartado, saía do texto. Quando o documento foi para a comissão de redação, surgiu o problema. Verificou-se a falta de assuntos importantes, como a questão da independência e harmonia entre os Poderes. Jobim afirma, então, que “não havia motivo para não estar no texto, já que a questão havia sido discutida”. Houve, então, uma reunião da comissão de redação, e, por concordância unânime, decidiu-se introduzir o artigo no texto final da Constituição de 1988, mesmo sem deliberação, votação e aprovação pelo Plenário Soberano da Assembleia Nacional Constituinte. Ao final, quando da votação do texto final, Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia, fez uma votação não simbólica para ratificar o que aconteceu. Para Jobim, "A Constituinte, na época, era soberana. Podia decidir da forma como bem entendesse"⁶⁵.

⁶⁵ Integra da entrevista de ex-Constituinte Nelson Jobim: “Quando nós assumimos, em fevereiro de 87, o problema era esse, o que vamos fazer, não havia condições de se cumprir aquilo que o Tancredo Neves tinha pensado fazer, que é o governo mandar um projeto. A Constituinte teve que começar, ela mesma sem projeto. E aí ocorreu o seguinte; nos dividimos, na época, em oito comissões. Cada comissão composta de três subcomissões, com vinte e um membros, com sessenta e três membros na comissão. E começou-se de baixo-para-cima. E aí o que é que aconteceu. Todo mundo começou a colocar coisa lá dentro. Quando terminou o primeiro turno, se verificou que faltou muita coisa. Então, o segundo turno. No segundo turno, a rigor, num rigorismo técnico, o segundo turno, o sujeito só podia votar, de novo, aquilo que já se tinha sido votado e o que não conseguisse maioria absoluta, saía do texto. Mas aí a gente percebeu problemas. E aí começou-se a introduzir textos, no segundo turno. Nesse primeiro momento, no segundo turno. Terminou o segundo turno, aprovada a matéria no segundo turno, foi para a comissão de redação. No momento da comissão de redação, se identificou, também, uma série de problemas, falta desse assunto (Cortes e truncagem na gravação da entrevista, mas que dá a entender a menção pelo entrevistador de artigos não votados pela Assembleia Nacional Constituinte). Esse dispositivo, que era o dispositivo que tratava da independência e harmonia dos poderes, não tinha, e não tinha o porquê, porque nós tínhamos discutido o sistema parlamentar, lá no início, quando foi aprovada a emenda presidencialista. Não colocaram esse texto. Quando chegou lá adiante, lá na comissão de redação, se percebeu que não tinha o texto. Então entendeu-se que era necessário. Um colega lá na época, um constitucionalista que participava da Assembleia, ofereceu a solução, deu aquela redação. Houve uma reunião da comissão de redação, todos, foi unanimidade a concordância da necessidade da existência desse texto, e aprovamos na comissão de redação. Aprovamos, também, na comissão de redação, por unanimidade, e a técnica que se ajustou era, só poderia fazer alteração na comissão de redação, se e somente se, a unanimidade, todos os membros concordassem. E aí houve a introdução disse, houve a introdução, também, de um artigo sobre autonomia das universidades. Aí terminado o trabalho da comissão de redação surgiu o problema de que a comissão de redação tinha introduzido textos que não tinham sido votados no Plenário. Aí o Dr. Ulysses, o que é que fez? O Dr. Ulysses, no final, quando foi votar o texto final, ele decidiu, então, fazer uma votação não simbólica, fazer uma votação com maioria absoluta e nominal, para ratificar tudo o que aconteceu na comissão de redação e no segundo turno. A Constituinte da época era soberana. Tudo o que ela decidisse, ela poderia decidir, da forma que bem entendesse. O texto de 1988 é o texto da comissão de redação, que foi aprovado por maioria absoluta. O grande personagem que assegurou o processo, para que começasse e terminasse foi o Dr. Ulysses. Foi exatamente a presidência e a capacidade política, de comando, de respeitabilidade que o Dr. Ulysses tinha, a sua capacidade de diálogo não odioso. Nós devemos, realmente, no meu ponto de vista, que a Constituição conseguiu ser realizada, por obra do Dr. Ulysses. Nesses vinte e cinco anos da constituição, nós tivemos uma crise política séria que foi a questão do impeachment do presidente Collor e tudo ocorreu absolutamente normal. Ou seja, as instituições não ficaram abaladas quando caiu, foi derrubado um presidente da República pelo sistema de impeachment. Nós temos setenta e quatro emendas constitucionais, normais, comuns e temos seis emendas de revisão, então, temos oitenta emendas constitucionais e todas essas emendas constitucionais foram exatamente ajustando a Constituição, principalmente na área

À época, a revelação gerou grande polêmica. O ex-Constituinte foi duramente criticado, chegando até a se falar-se em seu impeachment do cargo de ministro do STF. Muitos saíram em sua defesa alegando que o rigor e o excesso de formalismo não abala ou invalida juridicamente a Constituição de 1988⁶⁶.

Desse modo, o texto de 1988, foi a Carta Constitucional possível. Resultado de um concerto social e político, de uma coalizão entre grupos antagônicos e divergentes que naquele momento histórico lutaram enfileirados. E que contém suas vicissitudes e idiossincrasias. Mas, que contempla os direitos sociais, reivindicados e almejados pelos movimentos populares.

3.1 ESTADO VARGUISTA, DESENVOLVIMENTISMO, DITADURA MILITAR E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Por Estado Varguista, expressa-se a ideia de Sonia Dribe, segundo a qual, desde a fase da industrialização, da busca por afirmação e autonomia, do desenvolvimento da força e capacidade de iniciativa, o Estado brasileiro planejou, regulou e interveio nos mercados, e tornou-se ele próprio, produtor e empresário. Através de gastos e investimentos públicos, o Estado, coordenou o ritmo e os rumos da economia e, por meio de seus aparelhos e instrumentos, controlou e imiscuiu-se no âmago da acumulação capitalista. Do ponto de vista social e político, regulou as relações sociais, absorveu no interior de suas estruturas os interesses sociais e se transformou numa arena de conflitos, todos eles "politizados", mediados e arbitrados pelos seus agentes. O Estado, nesta concepção, debilitou as instituições representativas e solapou as formas autônomas de aglutinação e expressão de interesses e conflitos. Manifestou-se como Executivo forte, como aparelho burocrático-administrativo moderno e complexo, e passou a operar com um corpo cada vez maior e mais sofisticado de funcionários, os novos burocratas, metamorfoseados, nessas circunstâncias, em aparente "tecnocracia". Para a autora, a concepção aponta os múltiplos aspectos de um Leviatã aparentemente incontrolável em sua expansão e poder (DRIBE, 2004, p. 31).

econômica. Ela tem espaço e condições de atualização, isso faz parte do jogo democrático. O processo político, e o processo constituinte vai se realizando ao longo do tempo. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI288732,51045-Especial+30+anos+Dois+artigos+da+Constituicao+nao+foram+votados+pela>. Acesso em: 13 mar. 2018. Também disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=uF4yasUb3LM&feature=youtu.be>. Acesso em: 13 mar. 2019.

⁶⁶ Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI288732,51045-Especial+30+anos+Dois+artigos+da+Constituicao+nao+foram+votados+pela>. Acesso em: 13 mar. 2019.

Para Bertoncelo, desde os anos 1930, estabeleceu-se um processo de contínua estruturação do Estado brasileiro como centro dinamizador do desenvolvimento capitalista industrial ao mesmo tempo que centralizador da organização da sociedade. A centralização do poder político e a concentração das decisões sobre a política econômica na esfera do Poder Executivo Federal, a construção de um amplo aparato burocrático-administrativo e de regulação e intervenção econômica garantiram ao Estado os instrumentos para o controle das principais variáveis macroeconômicas (câmbio, moeda, juros, salários) e mecanismos necessários para a formulação e implementação de políticas econômicas em âmbito nacional. Constituiu-se, pois, no Brasil, a institucionalização do Estado intervencionista (BERTONCELO, 2007, 51).

Com a criação de mecanismos de financiamento e planejamento e mediante incentivos e subsídios fiscais, o Estado incentivou a formação de novos setores produtivos industriais para substituição de importações e o desenvolvimento capitalista de setores como o da agricultura, por exemplo. Além da atuação direta com a criação de empresas estatais responsáveis por investimentos em infraestrutura e indústrias de base (transporte, energia elétrica, comunicações, refino de petróleo, siderurgia, etc.). Com isso, o Estado estabeleceu sua direção política sobre o processo de desenvolvimento capitalista. Além de promotor do desenvolvimento capitalista, o Estado se constituiu como centro organizador da sociedade, incorporando alguns grupos sociais em sua estrutura corporativa e excluindo outros, deixando pouco espaço para a organização e mobilização dos grupos sociais autônomos, sobretudo, os vinculados às classes populares (BERTONCELO, 2007, p. 52).

Para Bertoncelo, as principais características do Estado Vargasista, que se constituiu durante a década de 1930 e sobreviveu por cerca de cinco décadas posteriores são: um Estado promotor do desenvolvimento capitalista com base na industrialização por meio de substituição de importação, e, ao mesmo tempo, polo organizador da sociedade. Tendo como base de sustentação sociopolítica, uma aliança entre várias frações do capital, com predominância crescente dos setores industriais e exclusão de amplas camadas sociais, especialmente as camadas populares, das principais arenas decisórias e da cena pública, mediante forte repressão à mobilização autônoma desses segmentos sociais, (BERTONCELO, 2007, p. 53).

Ao longo desse período (1930-1985), segundo Bertoncelo (2007, p. 53), os regimes políticos reproduziram o mesmo padrão de dominação política, variando apenas as estratégias e políticas institucionais. O regime militar, entre 1964 e 1985, com a ocupação dos principais postos governamentais e do aparelho do Estado por agentes das Forças Armadas, com enorme centralização do poder político e das decisões econômicas e administrativas no Poder Executivo Federal, especialmente nas mãos da presidência da República, limitou as funções legislativas e

partidárias e direcionou maior concentração de recursos financeiros na União, em detrimento dos estados e municípios. Restringiu a participação política da sociedade aos limitados processos eleitorais. E isto, na esfera parlamentar, já que as eleições para os Executivos estaduais (governadores) e para as prefeituras, eram indiretas. E, ainda, com a intensificação da repressão política sobre as mobilizações sociais, o regime militar não só reproduziu o padrão, mas intensificou sua forma autocrática e seu conteúdo intervencionista. Excluiu completamente os trabalhadores e movimentos sociais da cena política, ao menos até o final dos anos 1970, impondo restrições ao direito de greve e violenta repressão às organizações sindicais, aos movimentos sociais e suas lideranças (BERTONCELO, 2007, p. 57).

Na opinião de Angela de Castro Gomes (2002, p. 18), os anos da primeira república, foram fundamentais para o desenvolvimentismo, para a constituição de uma identidade de trabalhador, para a formação da consciência da importância da participação popular, e, também, o momento inicial das lutas por direitos sociais no Brasil, que se fortaleceram a partir da era Vargas. Naquele período já se iniciavam as primeiras reivindicações. Demandas como carga horária de oito horas de trabalho, a regulamentação do trabalho feminino, a proteção das trabalhadoras gestantes, a regulação do trabalho infantil, e ainda, uma lei de acidentes de trabalho, já eram reclamadas. É com essa herança que o Estado Vargas lidou. E, é a partir desse legado, que se estabeleceu no Brasil um modelo de Estado desenvolvimentista e intervencionista nas relações econômicas, mas restritivo da participação popular democrática nos assuntos de interesse público e repressor das mobilizações sociais.

Gomes (2002, p. 20), destaca, todavia, que com a derrota de Getúlio Vargas nas urnas, mas com a vitória do movimento armado, inaugura-se um novo tempo na história dos direitos sociais no Brasil. Com ênfase para o direito do trabalho, a autora ensina que o maior indicador da confirmação desse ponto de vista é a criação pelo Governo Provisório, ainda em 1930, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Era a presença do Estado regulamentando e fiscalizando as relações entre capital e trabalho, no país. Nesse mesmo ano, o Governo Provisório decretou a lei dos 2/3 (dois terços), que exigia que todas as empresas tivessem 2/3 dos trabalhadores nacionais. Para valorizar o trabalhador brasileiro, muitas vezes preterido ante o estrangeiro. A lei ficou conhecida como a lei da nacionalização do trabalho.

Com relação aos trabalhadores e ao patronato, a política do governo varguista, também, foi intervencionista desde o seu início, se aprofundando com a criação do Decreto 19.770, de março de 1931, que estabeleceu as normas de sindicalização, assumindo um modelo doutrinário de corte corporativista, transformando os sindicatos em células do processo de organização social, (GOMES, 2002, p. 21). O decreto de sindicalização definia o padrão de

associação do movimento operário. Os sindicatos passaram a ser legalmente reconhecidos, contudo, estabelecia restrições. Consagrando o princípio da unidade, o sindicato passava a ser órgão consultivo de colaboração com o poder público. O decreto levava os sindicatos para a órbita do Estado. Além disso, vedava a propaganda ideológica, política ou religiosa. Embora estabelecesse a sindicalização como facultativa, tornava-a na prática quase que obrigatória, pois apenas os trabalhadores sindicalizados poderiam gozar dos benefícios da legislação social em processo de implantação.

De acordo com Angela de Castro Gomes (2002, p. 25), o objetivo mais evidente do decreto era combater toda organização que permanecesse independente, bem como toda liderança considerada capaz de articular o movimento de protesto à nova ordem institucional. Pretendia-se atingir uma tradição associativa que iniciara suas bases no século XIX e que crescera ao longo da Primeira República.

Portanto, alguns comentários sobre essa primeira lei de sindicalização dever ser registrados, pois é através das formas de organização da classe trabalhadora que todo o relacionamento com o patronato, o Estado e a sociedade se estabelece. O primeiro ponto a se destacar é que, no momento em essa lei entrou em vigência, estavam suspensos todos os partidos políticos e câmaras legislativas, encontrando-se o país sob um regime de exceção em que o Executivo tinha poderes especiais. Sua elaboração, entretanto, resultou de uma equipe ministerial, composta por homens como Evaristo de Moraes e Joaquim Pimenta cujo saber era reconhecido e que iram identificados com os interesses dos trabalhadores. A lei atingia todas as associações de classe, quer fossem de “empregados”, quer fossem de “empregadores”, usando-se a terminologia que a própria lei introduz e consagra. Ao estabelecer o princípio da unidade sindical, determinava que só poderia haver uma associação para cada “profissão”, e que todas elas deveriam ser reconhecidas pelo Estado, para então exercerem sua função social de “representação de interesses”. Ou seja, era porque só havia um sindicato por profissão que esse órgão podia representar com exclusividade essa profissão, tornando-se uma instituição de direito público que atuava junto ao Estado e sob sua regulamentação (o Ministério do Trabalho registrava o sindicato e podia fiscalizá-lo). Quer dizer, unidade sindical e tutela estatal eram as faces de uma moeda que consagrava o que se chama de monopólio da representação. Tais sindicatos se organizavam no plano municipal, havendo federações no plano regional e confederações no nacional – o que compunha uma estrutura verticalizada, sempre por categorias profissionais (ferroviários, comerciários, etc.), (GOMES, 2002. p. 26).

Malgrado a intensão governista, as resistências a essa proposta foram grandes. Segundo Gomes (2002, p. 27), o patronato temeu o avanço do poder intervencionista do Estado em seus negócios privados e em sua rica estrutura associativa além de vislumbrar na proposta a intenção do Estado de proteger os trabalhadores. No que se refere aos trabalhadores, por outro lado, a reação foi variada. Houve setores que viram com interesse a proposta corporativista, porque garantia foros de negociações com o patronato e outros que consideraram a proposta

perigosa pelos riscos que impunha à autonomia das associações operárias, mas aceitavam-na por julgá-la inevitável. Mas houve setores que recusaram inteiramente a proposta, reagindo ante a investida governamental. O certo é que o governo teve dificuldades para implantar seu projeto de enquadramento sindical, apesar de angariar simpatizantes pela elaboração e aplicação de diversas leis sociais.

Gomes (2002, p. 28), menciona, ainda, que, embora a sindicalização fosse facultativa, o governo estabeleceu que só os trabalhadores filiados aos sindicatos legalmente reconhecidos poderiam gozar os benefícios da legislação que efetivamente começava a ser implantada. Essa condição foi facilitada pela instituição da Carteira de Trabalho, de 1932, que permitiu ao ministério maior controle sobre a população trabalhadora. Foi também nesse mesmo ano que o governo reconheceu as profissões que poderiam legalmente existir, o que permitiria aos trabalhadores ter acesso às leis e recorrer aos órgãos da justiça do trabalho existente.

Sem embargo, merece destaque que, ao longo desse período o movimento operário realizou greves e protestos, articulou-se em partidos políticos e foi um dos componentes na luta pela consagração dos direitos sociais nos diplomas legais do país. Seja em relação as mudanças no modelo de organização sindical, com a introdução do pluralismo e da autonomia sindical, o movimento operário e o movimento sindical, foram atores imprescindíveis na mobilização política popular, dialogando e enfrentando o governo e o patronato em busca da garantia da expansão dos direitos sociais, nos termos como conhecemos hoje.

Para Gomes (2002, p. 28), a instalação da Justiça do Trabalho, como instituição especial, encarregada de dirimir os conflitos e realizar os acordos, não só entre os sujeitos individuais, mas, também, entre os sujeitos coletivos, pela Constituição de 1934, o que era muito inovador para a época é fruto da organização social dos trabalhadores através do movimento sindical e do movimento operário. A autora aponta que, o estado Vargas inaugurou uma intensa atuação dos movimentos sociais, a partir da luta por direitos trabalhistas. Apesar de a Constituição de 1937 ter sido muito atacada e desrespeitada, inclusive no que se refere a autonomia sindical e o Brasil ter experimentado um clima de repressão política, com a institucionalidade legal do país tendo sido rompida e um governo autoritário ter sido instalado, os direitos civis e políticos de cidadania terem sido suspensos por um longo período, contudo, não foi o que ocorreu com os direitos sociais, especialmente com os direitos do trabalho que continuaram a serem implementados em razão da luta dos movimentos sociais.

Portanto, as políticas públicas sociais do Estado Vargas contribuíram para a constituição de uma identidade de trabalhador, para a formação da consciência da importância

da participação popular, e, também, para o fortalecimento das lutas por direitos sociais no Brasil.

3.2 AS LUTAS DOS MOVIMENTOS SOCIAIS PELA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NA CARTA REPUBLICANA CIDADÃ DE 1988, AS CONTRAMARCHAS REFORMISTAS E A (IN)EFETIVIDADE

Com o objetivo de identificar respostas para as hipóteses que esse trabalho levanta, como, se os direitos sociais plantados no texto constitucional são realmente uma conquista dos movimentos sociais, e, se são ou não, quando foram mais ou menos efetivos (garantidos) pelas políticas públicas governamentais, utiliza-se aqui, as análises de Eduardo Fagnani.

Para o autor, há um tensionamento entre dois movimentos opostos e determinantes na trajetória da política social no Brasil. Um movimento que aponta no rumo da estruturação das bases institucionais e financeiras consagradas do Estado Social de Direito. Bases essas, conquistadas durante o longo processo de lutas dos movimentos sociais, desde a década de 1930, mas, mais decididamente a partir da década de 1970. Revigoradas no bojo das forças que se opuseram ao regime militar, impulsionadas por setores progressistas que apoiaram Campanha das “Diretas-já” em 1984, e, intensificadas entre os anos 1985 e 1987, que desaguou na Constituição Cidadã de 1988. Há, também, um outro movimento, em sentido contrário, da desestruturação das bases institucionais e financeiras do Estado Social e Democrático de direito, atuando sempre em paralelo, pela desestruturação das bases institucionais dos direitos sociais, que foram formalizadas na Carta Política de 1988, (FAGNANI, 2005, p. 277).

Para Fagnani a trajetória dos direitos sociais no Brasil é esboçada a partir dos anos 1930, ganhando considerável impulso a partir de meados dos anos 1970, no âmago das lutas pela redemocratização do país, que possibilitou a consagração dos mesmos na Constituição Federal de 1988. Essa trajetória encontra a resistência de um movimento opositor, contrário à efetivação dos direitos sociais. Esse movimento, atua na desestruturação daquelas bases institucionais e financeiras garantidoras da efetividade dos direitos sociais. As primeiras investidas contrárias, se dão ainda nos últimos anos da transição democrática, mas a desestruturação da frágil cidadania conquistada na Constituição Republicana de 1988 foi intensificada a partir de 1990, (FAGNANI, 2005, 05).

Entre 1964 e 2002, a intervenção estatal nas políticas sociais no Brasil, passou por diferentes momentos. Inicialmente, no período da ditadura militar, entre 1964 a 1984 houve a

implementação de uma estratégia de “modernização” conservadora nas políticas sociais, (FICO, 2004, p. 52). Essa estratégia potencializou a capacidade de intervenção do Estado no campo social. Uma reforma nos mecanismos institucionais e burocráticos ampliou o alcance da gestão governamental. Também, os novos mecanismos de financiamentos que foram concebidos ampliaram as possibilidades dos gastos públicos na área social. Todavia, essa modernização institucional e financeira possibilitou que houvesse expansão da oferta de bens e serviços, mas, que passaram a atender, sobretudo, as camadas de média e alta renda. Ou seja, ante o caráter conservador da “modernização”, os frutos da política econômica do governo militar pós 1964 não foram direcionados para a população mais pobre e com isso teve reduzido impacto na redistribuição de renda.

Assim sendo, destaca-se como características estruturais da intervenção do Estado nas políticas sociais entre 1964 e 1984, presentes, com especificidades, em cada setores da ação governamental (educação, previdência social, assistência social, saúde, alimentação popular, habitação, saneamento básico e transporte público): o caráter regressivo do financiamento do gasto social; a centralização do processo decisório no Executivo federal; a privatização do espaço público; e a fragmentação institucional. Essas características revelam a estratégia de modernização da intervenção do Estado. Em conjunto, elas explicam, em grande medida, tanto a expansão de bens e serviços quanto a limitada capacidade de redistribuição de renda demonstrada pela política social do regime militar, (FAGNANI, 2005, p. 06).

Num segundo momento, a intervenção estatal nas políticas sociais no Brasil, compreende a transição para a normalidade democrática, entre 1985 a 1989. Como se sabe, essa transição foi conduzida por uma ampla e heterogênea coalizão de forças políticas, selando um novo pacto conservador. As fissuras na composição da denominada “aliança democrática” refletiram-se na natureza e nos rumos da política social, evidenciando dois movimentos antagônicos. De um lado, tentativas para edificar as bases institucionais e financeiras de proteção do Estado de Bem-Estar Social e do outro, articulações para a desestruturação dessas bases. Esse movimento foi impulsionado por setores que integravam o pacto de transição para a democracia, liderados principalmente por membros históricos do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), (FAGNANI, 2005, 07). Como visto, a frente que concentrava a oposição ao regime militar.

Esse movimento de lutas pela estruturação das bases institucionais e financeiras dos direitos sociais, como abordado, começou em meados dos anos 1970, em meio ao processo de reorganização da sociedade civil, da reoxigenação dos movimentos sociais e da restauração da democracia. Quando se construiu uma extensa agenda política, econômica e social de

transformação e mudanças no sistema do regime militar. No início dos anos 1980 podiam se identificar os contornos de um amplo projeto de reformas progressistas de cunho nacionalista, democrático, desenvolvimentista e redistributivo. Pode se dizer que um dos cerne desse projeto foi a estruturação das bases de um efetivo Estado Democrático e Social de Direitos, universal e igualitário.

A partir de meados da década de 1970, o processo de reorganização política da sociedade civil se intensificou. Começavam a eclodir, em diversos setores da economia e da vida pública no Brasil, manifestações populares reivindicatórias de direitos sociais e abertura democrática. Dentre as diversas manifestações desse movimento destacam-se a retomada de organização do movimento sindical e, sobretudo, o surgimento do movimento sindical do ABC paulista, a emergência dos movimentos populares, amparados, como já mencionado, por setores progressistas da Igreja Católica, inspirados na Teologia da Libertação, com as Comunidades Eclesiais de Bases (CEB's) e a inserção nas comunidades de uma prática de opção preferencial pelos pobres, no resgate da dignidade da pessoa humana, fundamentados na Doutrina Social da Igreja. Ali se estabeleceu o auge dos esforços de uma geração constituída da confluência entre catolicismo, humanismo e movimentos sociais que ansiavam e lutavam pela restauração e ampliação dos direitos sociais, sem os quais não há possibilidade de democracia. Também, o ressurgir das discussões e organização dos partidos políticos de oposição. Sem olvidar do revigoramento do associativismo comunitário das associações de moradores, das associações profissionais e de classe, da retomada da mobilização do movimento estudantil, pela restauração do Estado Democrático de Direito.

Outra frente desse movimento de lutas pela garantia dos direitos sociais se deu no âmbito dos primeiros governos da chamada Nova República, de 1985 a 1990. Seus principais protagonistas foram alguns membros das forças que fizeram oposição à ditadura militar, mas que, a partir de 1985, passaram a ocupar postos-chaves no comando da burocracia do governo federal. Entre 1985 e 1986, essas forças, atuando nos estertores do regime militar autoritário, lideraram os esforços pela implementação do mencionado projeto de reformas progressistas. Dentre os ensaios reformistas de iniciativa do Executivo federal, pode se destacar a reincorporação da reforma agrária na agenda governamental, a instituição do seguro-desemprego e a coordenação de ações visando às reformas da previdência social, saúde, políticas urbanas, educação e alimentação popular, (FAGNANI, 2005, p. 07).

O Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – posteriormente (1979) denominado Partido do Movimento Democrático (PMDB) –, principal frente de oposição ao regime militar, teve papel destacado na construção dessa

agenda de transformação. Uma primeira versão consolidada daquela agenda encontra-se no documento “Esperança e Mudança”: uma Proposta de Governo para o Brasil”, elaborada pelo PMDB, em 1982. Em 1984, o projeto reformador progressista construído pela oposição também foi “assimilado” pela chamada “Frente Liberal”, bloco de dissidentes da base política do regime militar, posteriormente aglutinados no Partido da Frente Liberal (PFL). Como se sabe, em agosto desse ano foi formada a chamada “Aliança Democrática”, pacto entre o PMDB e a “Frente Liberal” visando à eleição indireta para a presidência da República no Colégio Eleitoral. Nessa ocasião, foi divulgado o documento “Compromisso com a Nação”, que absorve o espírito do projeto oposicionista. (...) A transição para a democracia no Brasil envolveu um pacto político conservador. A representação simbólica desse pacto foi o lançamento em agosto de 1984 da chamada “Aliança Democrática”, selada entre o PMDB e os dissidentes da base política do regime autoritário aglutinados pela “Frente Liberal”. Dada a derrota da emenda constitucional Dante de Oliveira, que defendia a realização de eleições diretas para a presidência da República, o objetivo tático era apoiar a candidatura de Tancredo Neves para a presidência da República na eleição indireta do Colégio Eleitoral. Pressionada pelo movimento popular, a “Frente Liberal”, no plano retórico, “assimilou” o projeto reformista. Em 1985 e 1986, as bandeiras reformistas também foram incorporadas na retórica do Governo da Nova República. É particularmente relevante sua presença nos planos de desenvolvimento econômico e social formulados pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan-PR), (FAGNANI, 2005, p. 101; 139).

Também, não se pode esquecer, de outra frente de lutas em prol dos direitos sociais, que foi travada na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 a 1988. A Constituição da República de 1988, representou a etapa fundamental, embora inconclusa, da viabilização do projeto de reformas progressistas. Com exceção de matérias referentes à distribuição fundiária e reforma agrária, que não foi inscrita no texto, e, matérias como a outorga, concessão e controle dos meios de comunicações, desmilitarização das polícias, e, acesso à Justiça e estrutura do Poder Judiciário e Ministério Público, as demais principais bandeiras reivindicatórias dos movimentos sociais, foram inscritas na Constituição Cidadã de 1988.

Em uma análise, com olhar histórico-sociológico, para além da hermenêutica e da epistemologia do texto constitucional, na busca do sentido da Carta Política, percebe-se de forma inequívoca, o extraordinário avanço na estruturação das bases e fundamentos do sistema de proteção e garantia dos direitos sociais, característicos de um efetivo Estado Democrático e Social de Direitos.

Por outro lado, o movimento antagônico, impellido pela ala conservadora do pacto político de transição, representada, sobretudo, pelos membros da antiga Arena, depois PDS, depois PFL, atualmente Dem, e PP, e pela direita do antigo MDB, que migraria depois para o PSDB, agia de modo solerte. Essa banda era composta pelos herdeiros das antigas oligarquias escravocratas, colonialistas e patrimonialistas, representantes de uma minoria abastada, formada pela elite dominante, composto pelos donos de grandes áreas de terra, os latifundiários,

além de rentistas, banqueiros e conservadores empresários que manipulam o Poder Executivo, comanda o Poder Legislativo e se apropria do Poder Judiciário. Operam com apoio de outras siglas partidárias descomprometidas e de aluguel. São fisiologistas políticos que vem atuando pela não estruturação e não efetivação dos direitos sociais fundamentais e do sistema de proteção e garantia dos direitos sociais constitucionalizados na Carta Política de 1988 (BERTONCELO, 2007, p. 76).

As reações às mudanças, se mostraram presentes desde o início da Nova República e ganharam considerável vigor a partir de 1987, quando provocaram as fissuras e a fragmentação da “aliança democrática”, na grande coalizão pela democracia. As mesmas forças que haviam servido de base de apoio político para a ditadura militar, ao mesmo tempo que a compunham, e que integravam o pacto de transição, retornaram ao centro do poder e iniciaram as primeiras investidas rumo a desestruturação do incipiente Estado Democrático e Social de Direito, recém conquistado.

Essas investidas, reativas às mudanças ocorreram, basicamente, em dois sentidos. Em um manifestou-se por ações propostas diretamente pelo Poder Executivo Federal, na condução dos rumos da política social federal. No outro, a cúpula do governo procurou esvaziar o projeto reformista, minando e freando as iniciativas que vinham sendo implantadas de 1985 a 1986. Fagnani aponta como casos mais paradigmáticos as ações contrárias à reforma agrária e às políticas federais urbanas, para a habitação, saneamento e transporte público, (FAGNANI, 2005. p. 09). Também, o boicote atingiu os setores da saúde, previdência social, educação, seguro-desemprego e suplementação alimentar.

Naquele momento, o governo federal reforçou o aparelho burocrático, concentrando as políticas públicas em determinados setores. A partir de então, essa foi a opção do governo, que foi ampliada em detrimento do projeto reformista, das aspirações da sociedade e das promessas da coalização pela democracia e pelos direitos sociais e garantias fundamentais.

Um outro sentido das investidas reativas às mudanças manifestou-se nas ações que visavam a desconfiguração ou o impedimento do avanço das discussões e deliberações pela inclusão no texto constitucional dos direitos sociais fundamentais. Fagnani destaca dentre as manobras encenadas com esse propósito; a forte oposição à tramitação da agenda reformista na Assembleia Nacional Constituinte em 1987 e 1988; o desmonte orçamentário e burocrático; e as tentativas de desfigurar os direitos sociais, (FAGNANI, 2005, p. 10). O desmonte orçamentário e a desfiguração dos direitos sociais foram levados a cabo no processo de regulamentação da Constituição, ainda em 1988 e continuou depois com a edição das leis complementares e leis ordinárias de competência privativa ou exclusiva dos membros da

Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou do Congresso Nacional ordinário, do presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e Tribunais Superiores e do procurador-geral da República. Ainda, na forma de iniciativa popular, há matérias que cabem aos cidadãos a iniciativa da lei⁶⁷. Leis essas, elaboradas para preencher as exceções e ressalvas, bem articuladas pelo Constituinte Originário, nos dispositivos do texto constitucional. Havendo, inclusive, matérias, que competem ao presidente da República dispor de forma autônoma por decretos executivos⁶⁸.

Em sequência, o terceiro momento da intervenção do Estado nas políticas sociais, compreende o período de 1990 a 2002, (FAGNANI, 2005, p. 16). Essa fase é marcada pela implementação de um ciclo de contrarreformas liberais, antagônicas ao projeto progressista em ascensão nos anos 1980, coroado na Constituição Federal de 1988. Ao longo dos anos 1990 até 2002, caminhou-se vigorosamente, rumo à desestruturação do Estado Democrático e Social de Direito recém conquistado e em processo de construção.

No plano internacional, a emergência desse ciclo foi condicionada pelo ajuste e reestruturação dos países capitalistas centrais no contexto da Terceira Revolução Industrial. Nesse cenário, somado ao fim da bipolaridade mundial, foram rompidos os compromissos keynesianos selados nos chamados "trinta anos de ouro" (1945-1974). Do ponto de vista ideológico, esse processo foi respaldado pelo pensamento neoliberal, que se tornou hegemônico. No plano interno, a implantação do ciclo liberal foi favorecida pelo esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista e pela nova recomposição das forças políticas conservadoras, a partir da eleição de Fernando Collor de Mello. O ambiente que se formou a partir de 1990 era, portanto, absolutamente hostil à frágil cidadania conquistada. Neste contexto adverso, assiste-se à derrocada definitiva do referido projeto reformista. Abriu-se um novo ciclo de contrarreformas liberais, cujo foco privilegiado era desfigurar a Constituição de 1988. O contra-reformismo liberalizante compreendeu dois momentos. O primeiro, durante o curto Governo de Collor de Mello (1990-1992). O segundo inaugura-se com a gestão de Fernando Henrique Cardoso no comando do Ministério da Fazenda (1993) e estende-se até o final do seu segundo mandato presidencial (2002). O traço marcante dessa etapa foi a retomada vigorosa do contra-reformismo iniciado em 1990 e truncado pelo impeachment de Collor, (FAGNANI, 2005, p. 10).

⁶⁷ Brasil. CF, 1988. Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. (...) Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

⁶⁸ Brasil. CF, 1988. Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...); III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; (...); VI - dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001); b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001); (...).

O movimento contrário a efetividade dos direitos sociais manobrou de diversas formas e em diversas arenas, visando impedir, retardar ou desfigurar o Estado Social Democrático de Direito, formalmente esboçado pela Constituição da República de 1988. Era o modo de agir da antiga e velha base da ditadura, ainda bem ativo. Inicialmente, atuavam, sobretudo, na propagação de notícias falsas e alarmistas de que o país seria ingovernável com as garantias sociais da nova Constituição. Mas, os movimentos sociais e os setores comprometidos com o Estado Social e Democrático de Direito e com o projeto constitucional descortinado em 1988, resistiram.

Dentre as manobras visando impedir a consumação dos direitos sociais constitucionalizados houve contumaz sistemática de oposição à tramitação da agenda reformista no Congresso Nacional. As manobras haviam se iniciado no decorrer da Assembleia Nacional Constituinte e foram sendo implementadas imediatamente após a promulgação da Constituição. Nesse processo houve a formação de um bloco de parlamentares do segmento mais conservador, de diversos partidos, no Congresso Nacional, autodenominado “centro democrático”, que foi chamado pela imprensa à época de “Centrão”. Nesse grupo atuavam as forças retrógradas quanto aos rumos do movimento de elevação dos direitos sociais ao status de direitos fundamentais pela Assembleia Constituinte, em 1987-1988, e, sucessivamente fizeram coro contra a efetividade dos direitos sociais constitucionalizados, no Carta Política, aprovada em 05 de outubro de 1988, (FAGNANI, 2005, p. 313).

Fagnani aponta que, com objetivo de desorganização da estrutura burocrática orçamentária, manobras das forças conservadoras atuaram explicitamente no governo.

Em meados de 1988, a área econômica do governo deflagrou duas estratégias sucessivas e complementares. A primeira, conhecida como “operação desmonte”, visava a ajustar as finanças às mudanças do texto constitucional. Implementada na elaboração da proposta orçamentária para 1989, consistiu em suprimir despesas de uma infinidade de programas até então de responsabilidade da União, afetando, especialmente, a área social. A segunda, conhecida como “operação rescaldo”, era complementar à anterior e visava a desativar estruturas burocráticas federais. Seu objetivo era reformar a administração federal extinguindo estruturas burocráticas. Essa estratégia foi implantada no bojo do “Plano Verão”, última explicitada tentativa de estabilização econômica, em janeiro de 1989, (FAGNANI, 2005, p. 355).

O argumento recorrente era que os custos financeiros dos direitos sociais (previdência social, seguro desemprego, educação, saúde pública, habitação popular, saneamento básico, transporte público, etc.), seriam insuportáveis.

As investidas do movimento pela desestruturação do Estado Social ganharam mais vigor a partir de 1990. Foi então que as ações contra a efetividade dos direitos sociais

constitucionalizados se tornaram rotinas. De acordo com Fagnani, no plano internacional, a emergência de um ciclo de contrarreformas, condicionadas pela reestruturação dos países capitalistas, intensificou a concorrência internacional e a busca por melhores padrões de competitividade e produtividade. Esses eventos, no contexto do fim da bipolaridade mundial, e, com respaldo ideológico no pensamento neoliberal, criaram condições favoráveis para a ruptura dos compromissos selados entre o capital e o trabalho, nos “anos de ouro” da economia, entre 1945 e 1975. No plano interno, as contrarreformas neoliberais, favorecida pelo esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista, contribuíram para que as elites políticas reorganizassem suas forças e fizessem a opção subserviente pelo projeto liberal. Sobretudo, a partir da eleição de Fernando Collor de Melo o neoliberalismo desestruturante dos direitos sociais se tornou hegemônico, (FAGNANI, 2005, p. 395).

Para Fagnani (2005, p. 373), somente em 1988 que o Brasil incorporou o paradigma adotado pelos países capitalistas centrais a partir de 1945. Quando o fez, esse paradigma já estava na contramão do movimento capitalista em escala mundial. E no plano nacional, o esgarçamento de suas possibilidades foi favorecido pelo esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista e pela nova recomposição das forças políticas conservadoras, que se deu em torno do modelo liberal. De modo que, o ambiente que se formou nos anos 1990 era absolutamente hostil para a frágil cidadania recém conquistada. O embrião do Estado Social gestado pela Constituição de 1988, emergiu praticamente natimorto.

Nesse contexto, tem-se que nos anos 1990 entabula-se o desmonte do projeto reformista da Constituição de 1988. Amplia-se o ciclo de contrarreformas neoliberais com foco na desestruturação dos direitos sociais assegurados pela Carta Republicana de 1988. O Estado de Bem-Estar Social é substituído pelo “Estado Mínimo. A seguridade social, trocada pelo seguro social. A universalização da seguridade social passa a ter foco na particularização do caso concreto. A prestação estatal direta dos serviços públicos sociais, passar para o controle do “Estado Regulador” e pela privatização. Os direitos trabalhistas são submetidos à desregulamentação e à flexibilização. Em suma, a Constituição apelidada por Ulysses Guimarães de “Constituição Cidadã”, foi transformada em “Constituição vilã”, pelos reformadores liberais no governo e pela propaganda da elite oligárquica, influente nos rumos das políticas públicas do Estado, (FAGNANI, 2005, p. 353).

A própria Constituição de 1988, determinava através do seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT⁶⁹), que seu texto poderia ser revisado após cinco anos,

⁶⁹ O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) é uma norma constitucional, elaborada pelos próprios constituintes de 1988. Somente pode ser alterado por Emenda Constitucional. Inserido fora do texto

contados da sua promulgação⁷⁰. Os conservadores aguardaram esse momento com júbilo. Seria o momento de enterrar os direitos sociais, de uma vez por todas. Entretanto, as turbulências decorrentes do processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor, ao longo do ano 1992 e as indefinições e instabilidade política que se sucederam acabaram por inviabilizar a revisão constitucional integral pretendida.

Com a decisão do Congresso Nacional de afastar o presidente Collor por crime de responsabilidade, existente, no final de 1992, o vice-presidente Itamar Franco (PMDB) assumiu a chefia do Poder Executivo. Permaneceu na condição de “interino” até o final de 1992 quando o Supremo Tribunal Federal (STF) confirmou a decisão do Legislativo e consumou o *impeachment* de Collor. Do ponto de vista das políticas públicas de efetividade dos direitos sociais, nada mudaria.

No governo de Itamar Franco, em maio de 1993, assumiu o comando do Ministério da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, quando as investidas contra os direitos sociais, as contrarreformas neoliberais foram retomadas, agora com mais intensidade. Iniciou-se a gestação do Plano Real, tendo sido adotadas uma série de medidas econômicas preparatórias, arrasadoras dos direitos sociais, (FAGNANI, 2005, p. 312).

Com as eleições de outubro de 1994, chegou à chefia do Poder Executivo, para o primeiro mandato, de 1994 a 1998, Fernando Henrique Cardoso (FHC). O ciclo de reformas contrárias à efetividade dos direitos sociais foi intensificado e se estendeu ao longo do seu segundo mandato, de 1999 a 2002, com a reeleição de FHC.

Fagnani (2005, p. 432), aponta que a estratégia adotada na denominada “era FHC”, 1994 a 2002, acarretou o aumento da crise social. Produziu a desorganização da estrutura do direito social ao trabalho, com graves efeitos sobre o emprego e a renda. A consequência foi a estagnação econômica, o desemprego e o caos social. Fagnani destaca que

a política macroeconômica e de reforma do Estado minou as bases financeiras e institucionais do Estado, debilitando sua capacidade de intervenção, em geral; e nas políticas sociais em particular. Esse movimento foi consequência das políticas monetária, cambial e fiscal adotadas, que, num curtíssimo espaço de tempo, provocaram uma desorganização sem precedentes das finanças públicas da União, dos estados e dos municípios; em consequência, as possibilidades de financiamento do gasto social, dessas três esferas do governo, estreitaram-se drasticamente. Nesse cenário, as possibilidades de manter-se o patamar do gasto social federal alcançado em virtude das conquistas sociais de 1988 foram substancialmente restringidas. A degradação

constitucional, regula as normas constitucionais transitórias, com previsão de alteração posterior e serve para fazer a transição entre as normas da constituição anterior e da nova constituição.

⁷⁰ Brasil. CF, 1988. Art. 3º. A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.

das finanças públicas constitui-se num dos principais indutores das contramarchas impostas ao Estado Social iniciado no final dos anos 90, suprimindo direitos sociais e ameaçando a frágil cidadania conquistada, (FAGNANI, 2005, p. 433).

A Constituição da República de 1988, consagrou os direitos sociais. Fixou os direitos trabalhistas e sindicais, e, estabeleceu um sistema de proteção social inspirado nos valores dos regimes de Estado de Bem-Estar Social (Igualdade, Direitos, Universalidade e Seguridade). Porém, a partir de 1990, essas conquistas, resultado das lutas dos movimentos sociais, se chocavam e se contraditavam ao ideário do consenso favorável às políticas de ajuste fiscal e às reformas propugnadas pelo Consenso de Washington, (FONSECA; FAGNANI, 2013, p. 13). Na política, então, deixou-se de cultivar projetos de transformação social. E na economia, o governo central, deliberadamente, tomou os rumos de uma opção direta e passiva pelo modelo liberal, eufemisticamente denominado de neoliberalismo.

Portanto, o período entre os anos 1990 a 2002, no campo dos direitos sociais, representou uma profunda incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e as possibilidades de desenvolvimento social. A estagnação econômica e o endividamento público agravaram a crise do mercado de trabalho e restringiram as possibilidades do gasto social. O projeto neoliberal imposto exigia a eliminação dos direitos sociais e toda a Ordem Social estabelecida na Constituição da República de 1988. Os valores do Estado Mínimo; privatização, supressão de direitos e flexibilização dos contratos trabalhistas, funcionaram como instrumento do ajuste macroeconômico e da reforma liberal do Estado, (FONSECA; FAGNANI, 2013, p. 15).

Sob o discurso de implementação do ajuste fiscal, essa opção abria as portas para a reforma regressiva das políticas universais e para a privatização dos serviços sociais. Prevaleceu a visão de que ao Estado cabe somente cuidar dos “pobres” (à época compreendido como aqueles que recebem até dois dólares por dia, pelo Banco Mundial). Os que, então, ganhavam mais que essa linha arbitrária, precisavam buscar no mercado privado os serviços de saúde, previdência, saneamento, transporte público, educação e outros bens, serviços e direitos sociais básicos, (FONSECA; FAGNANI, 2013, p. 16).

De modo geral, essas foram, pois, práticas políticas governamentais que delinearão e influenciaram os rumos das políticas públicas sociais no período posterior a promulgação da Constituição Republicana de 1988, ao longo da década de 1990 até o ano 2002. É com esse espectro que melhor se compreende os retrocessos dos direitos trabalhistas e da previdência social, enfim dos direitos sociais. Sobretudo, dos direitos sociais à educação, à saúde, à

previdência social, a condições dignas de trabalho e emprego. A elevação dos direitos sociais à categoria de direitos sociais fundamentais, os avanços institucionais na estruturação das bases financeiras de sustentação da efetividade dos direitos sociais na Constituição Republicana de 1988, foi sendo paulatinamente esgarçados e sistematicamente minados pela política macroeconômica do governo central.

CAPÍTULO 4
POLÍTICAS PÚBLICAS, DESENVOLVIMENTO SOCIAL E A RETOMADA DO
PROJETO DE ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO
CONSUBSTANCIADO NA CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA DE 1988
DE 2003 A 2015

Em meados da primeira década de 2000, paulatinamente, uma nova política de Estado e uma outra conjuntura econômica configuraram juntas uma inovadora correlação de forças nas políticas do governo central e os projetos políticos sociais, econômicos-sociais, culturais-sociais, ganharam um novo contorno, possibilitando grandes avanços no campo democrático e social para a sociedade brasileira (FONSECA; FAGNANI, 2013, 114). Se iniciava ali, pontualmente, a partir de 2003, a retomada da efetividade do Estado Social e Democrático de Direito eleito pela Assembleia Nacional Constituinte de 1988 e consolidado no texto da Carta Política Cidadã em vigor. Em primeiro de janeiro de 2003, tomava posse, um ciclo fértil e inédito de democracia e inclusão social, no Brasil, com ampliação dos espaços públicos e avanços na construção da cidadania social. Superando resistências, mas com determinação, abriram-se flancos para que o processo civilizatório avançasse sutilmente.

Em três mandatos completos, consecutivos, de convergência programática, os governos Lula e Dilma consolidaram o reposicionamento do país no mundo, bem como realizaram parte fundamental da agenda popular e democrática aguardada depois de muito tempo.

Fonseca e Fagnani, lembram que a última vez que o Brasil havia assistido oportunidade comparável, remonta ao início da década de 1960, quando o regime democrático ainda estava incompleto, com limites a liberdade partidária, intervenções em sindicatos e ameaças de golpes de Estado, que efetivamente se concretizou em 1964. O país que transitava, à época, para a sociedade urbana e industrial conheceu lideranças intelectuais engajadas como Darcy Ribeiro e Celso Furtado, para citar apenas alguns ícones daquela geração, que foram, inclusive, ministros do governo progressista de João Goulart (1961-1964). A efervescência política daquela época transbordou para diversas áreas, engajadas e impulsionadas pelas mobilizações em torno das reformas de base. A emergência de lideranças estudantis, sindicais, culturais e políticas apontavam para a concretização da agenda popular e democrática. No entanto, a ruptura na ordem democrática pela ditadura militar (1964-1985), decretou a vitória das forças antirreformistas. O Brasil seguiu crescendo a partir da concentração da renda, impondo padrão de infraestrutura (aeroportos, portos, escolas, hospitais, teatros, cinemas, entre outros) para

apenas parcela privilegiada da população do país. A exclusão social se tornou a marca da modernização conservadora, (FONSECA; FAGNANI, 2013, p. 05).

Na década de 1980, a economia nacional estava entre as oito mais importantes do mundo capitalista, porém quase a metade da população ainda se encontrava na condição de pobreza e um quarto no analfabetismo. Nas décadas de 1980 e 1990, mesmo com a transição democrática, a economia permaneceu praticamente travada, num quadro de semiestagnação da renda per capita e regressão social. O desemprego chegou a 15% da força de trabalho no ano 2000, acompanhado de elevada pobreza e desigualdade da renda, riqueza e poder, (FONSECA; FAGNANI, 2013, p. 06). No campo do fortalecimento da democracia, da instrumentalização da participação popular nas questões do Estado e nos rumos das políticas públicas sociais, a partir de 2003, novas práticas de governança permitiram o aprofundamento do associativismo brasileiro, com ações coletivas e mobilizações em torno de políticas públicas definidas e parcerias entre a comunidade organizada, as ONG's, as associações, as fundações, etc., e setores do poder público. Diversas inovações democráticas foram desenvolvidas no sentido de concretizar a tão idealizada relação entre o cidadão e o Estado, através dos órgãos e entidades do governo em exercício de 2003 a 2015. Novas tecnologias foram incorporadas, como por exemplo a implantação de consultas, votações e manifestações on-line, por meio da rede mundial de computadores, a Internet, (GHON, 2016, p. 07).

Com as inovações, no sentido de se dar efetividade aos direitos sociais fundamentais, constitucionalizados na Carta Política de 1988, as políticas públicas sociais, em forma de programas e projetos sociais, passaram a ter centralidade na gestão do governo Federal, já a partir de 2003. Diferentes formas de organização da população foram implementadas ao longo do período pós ano 2003 até 2015.

A respeito da mudança política após o ano de 2003, com a focalização nas políticas públicas sociais e a retomada da efetividade do Estado Social e Democrático de Direito eleito pela Assembleia Nacional Constituinte de 1988 e consolidado no texto da Carta Política Cidadã de 1988, Fonseca e Fagnani, concluem que,

passada esta fase mais crítica, o projeto “social-desenvolvimentista” pode ser parcialmente resgatado. O crescimento voltou a ser contemplado na agenda governamental após quase três décadas de marginalização e passou a existir maior convergência entre objetivos econômicos e sociais. É verdade que esse movimento foi auxiliado pelo comércio internacional favorável e também é verdade que a política econômica permaneceu assentada em câmbio valorizado, juros altos, metas de inflação, superávit primário e autonomia do Banco Central. Todavia, dentro dos limites dados pela correlação de forças da concorrência capitalista sob a hegemonia do capital financeiro em escala global, o governo optou por políticas fiscais e monetárias menos restritivas,

sobretudo após a crise financeira internacional de 2008, (FONSECA; FAGNANI, 2013, p. 151).

No campo do aprofundamento da democracia, da efetivação do Estado Democrático de Direito, segundo Ghon, passou-se a haver uma reorganização da população por diferentes agentes mediadores da sociedade civil e do Estado.

A identidade dos cidadãos desenvolvida anteriormente pelos movimentos sociais, assentada sobre direitos universais do conjunto dos demandatários de um bem ou serviço público, passou a ser reestruturada progressivamente, em termos de uma identidade fracionada, segundo três critérios básicos: 1º; o econômico: ao selecionarem se apenas os vulneráveis, os miseráveis, os que estavam em situação de risco e não todos os pobres; 2º; o fracionamento: os vulneráveis passaram a ser divididos para atendimento nos programas elaborados, segundo critérios de raça, etnia, gênero, idade etc. 3º; o desempenho de uma atividade, o chamado "protagonismo social", (GHON, 2016, p. 09).

No sentido das inovações democráticas, do redirecionamento dos rumos das políticas públicas, das novas práticas de governança que permitiram o aprofundamento do associativismo brasileiro e de novas parcerias entre a comunidade organizada, as ONG's, as associações, as fundações e setores do poder público, pontos que merecem destaques são as novas formas de ativismo social e da participação da comunidade na implementação das políticas públicas. A partir do ano 2003, sucessivamente, alguns dos capacitados militantes dos antigos movimentos sociais foram sendo incorporados como mão-de-obra especializada nos projetos, programas e conselhos gestores de políticas públicas, (GHON, 2016, p. 11).

Essa nova forma de participação social, espécie de ativismo social em desenvolvimento, passou a atuar, não mais na organização de protestos reivindicatórios, mas na ação junto às comunidades carentes, desfavorecidas, previamente selecionadas, por vezes, com o apoio desses mesmos ativistas. E aqui cabe a crítica a não compreensão do vazio deixado. Vazio esse, que deu lugar a reivindicações liberais individualistas, contrárias aos interesses do Estado Social e Democrático de Direito efetivado no texto da Constituição da República de 1988. Vazio que passou a ser ocupado por movimentos reacionários, opositores do Estado Social e Democrático de Direito, que se apropriaram de pautas conservadoras e foram capitaneados por parte da mídia comercial, parte do empresariado, parte do Poder Judiciário e a maioria dos membros do Poder Legislativo nacional, explicitamente e com maior expressão a partir de junho de 2013. São grupos criados, propositadamente, para promover os interesses do livre mercado, financiados por grandes empresas, alguma com atuação no mercado internacional. Defendendo o Estado mínimo e com um discurso em favor da liberdade, da

justiça e de uma sociedade mais próspera, a despeito de se dizerem apartidários e não fazerem política, as principais lideranças desses movimentos se candidataram a cargos políticos no parlamento dos estados e no parlamento federal, por partidos que se autodenominam de extrema-direita e de direita, se elegeram e ocupam postos de lideranças políticas no Executivo nacional e em diversos estados da federação⁷¹.

A partir do ano 2013, no vazio deixado pelos movimentos sociais, se reaviva e robustecia o movimento contrário aos rumos da ampliação da estruturação das bases institucionais e financeiras (FAGNANI, 2005, p. 277), consagradoras do Estado Social e Democrático de Direito efetivado na Constituição Cidadã de 1988, retomado pelo governo iniciado em 2003. Esse movimento, em sentido contrário ao Estado Social e Democrático de Direito, pela desestruturação das bases institucionais e financeiras do Estado Social e Democrático de Direito, ganharia força em 2015 e articularia o golpe de Estado em 2016, com a derrubada da presidenta Dilma Rousseff, democraticamente eleita em 2014.

4.1 NOVAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA E APROFUNDAMENTO DO ASSOCIATIVISMO BRASILEIRO

Retomando a meados da década 2000, mais especificamente para o ano de 2003, é quando o campo do social passou a ser dominado por comunidades organizadas em projetos sociais, com jovens, adolescentes, mulheres, lideranças, ocupando espaços disponibilizados pelo Estado em prol da efetivação dos direitos sociais fundamentais constitucionalizados na Carta Magna de 1988. Cooperativas de todos os ramos e tipos de serviços e produtos, todos atuando segundo um novo modelo de desenvolvimentismo sustentável, nos marcos de uma nova economia social com vistas à criação de um progressismo social e na busca de soluções conjuntas para os problemas socioeconômicos (GHON, 2016, p. 15).

De acordo com Maria da Glória Ghon, o apelo a solidariedade lançado ao longo dos anos 2003 a 2014, dando as bases para as políticas sociais, em nome da cidadania passou a ser predominante. Aliás, seguindo moldes bastante antigo, como formulado no século XIX por

⁷¹ Sobre a conjuntura político-social do surgimento desses grupos, consultado notícia disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Movimento-Brasil-Livre-MBL-um-engodo-rtidario/4/36209>. Acesso em: 15 nov. 2018.

León Bourgeois⁷², anterior, mesmo, as formulações de Émile Durkheim⁷³, apontado como um dos primeiros grandes teóricos da Sociologia, responsável pelo desenvolvimento da teoria da instituição social ou teoria da coesão social, como um mecanismo de proteção da sociedade, a partir da ação conjunta de um grupo social, de um movimento social em defesa de um conjunto de regras e procedimentos socialmente reconhecidos, aceitos e sancionados pela sociedade, cuja importância estratégica é manter a organização do grupo e satisfazer as necessidades dos indivíduos (GHON, 2016, p. 10).

Neste ponto há que se registrar, por imprescindível, a crítica de Ghon em relação a esse novo procedimento de organização social popular na implementação das políticas públicas institucionais. Para a especialista em movimentos populares a reengenharia na organização popular, em nome do atendimento às demandas sociais, especialmente dos setores populares priorizou a reorganização estrutural comunitária e não o atendimento da universalidade nas regras de inclusão em determinados benefícios. Nesse passo, Ghon, não está a se referir a reorganização dos movimentos sociais em nível Federal, mas especificamente de experiências ocorridas no estado de São Paulo. Cita como exemplo a metrópole paulistana em referência às associações ou entidades que passaram a ser agentes mediadoras na distribuição de benefícios sociais, como tickets, vales, cartões, etc. Comumente não são entidades, movimentos, com tradição histórica de articulação de processos educativos, de formação, educação popular ou de atuação em comunidades periféricas, marginalizadas ou carentes, mas sim compostas por pessoas ligadas a políticos locais, que passam a serem os “organizadores da comunidade”, espécie de lideranças sem liderados, de agentes comunitários ou sociais, sem ação ou comunidade. Ressurgindo, com isso, as antigas e insistentes práticas clientelistas. As associações são formadas e funcionam, por vezes, nas casas dos próprios dirigentes, práticas usuais do antigo e velho esquema das sociedades amigos de bairro, comuns no período populista (GHON, 2016, p. 10).

Há que se ponderar, nesse cenário, também, as diversas ações e redes cidadãos que se formaram como verdadeiros movimentos sociais de fiscalização e controle das políticas

⁷² Léon Victor Auguste Bourgeois, nascido em Paris, em 21 de maio de 1851 e falecido em Épernay, em 29 de setembro de 1925. Foi agraciado com o Nobel da Paz em 1920, e foi presidente do Conselho da Liga das Nações. Ocupou o cargo de primeiro-ministro da França, entre 1 de novembro de 1895 a 29 de abril de 1896. Como social republicano, Bourgeois procurou um meio termo entre socialismo e capitalismo que ele chamou de "solidarismo". Ele acreditava que os ricos tinham uma dívida social para os pobres, devendo pagar um imposto de renda progressivo, proporcionando assim ao Estado as receitas necessárias para financiar medidas sociais para aqueles que vivem na pobreza. No entanto, o Senado se opôs a sua proposta, e a oposição cresceu até sua renúncia como primeiro-ministro. Defendia políticas públicas de seguridade social, busca da igualdade econômica entre as pessoas mediante oportunidades educacionais ampliadas e a solidariedade corporativa. Disponível em: <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1920/bourgeois/biographical/>. Acesso em: 20 fev. 2019.

⁷³ Disponível em: https://www.ebiografia.com/emile_durkheim/. Acesso em: 20 fev. 2019.

públicas, atuando em fóruns, conselhos comunitários, conselhos gestores, câmaras setoriais, consórcios, etc., em nível local, regional e nacional. Esses novos ativistas, dessas novas redes atuam conectados via rede mundial de computadores, a Internet, e, usualmente suas ações se concretizam através de ONG's, associações sem fins lucrativos, ou outras formas de associações que lhes dão sustentação. Na área da alimentação, por exemplo, cita-se o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)⁷⁴, que juntamente com os Conselhos do Idoso e o Conselho das Crianças e Adolescentes tem realizado vigilância na aplicação dos recursos oriundos dos orçamentos públicos, conforme determina a Constituição da República de 1988⁷⁵.

Outra observação que merece atenção, no âmbito das práticas dos movimentos sociais, a partir dos anos 2000 é quanto às redes de voluntariado. Essas redes aperfeiçoaram suas ações, principalmente no campo da assistência social e prestação de serviços aos mais pobres. Conectados a grupos religiosos, com destaque para os espíritas e evangélicos neopentecostais, diferentemente do movimentalismo social dos anos 1970 e 1980, quando eram os cristãos, ligados mais as doutrinas da Teologia da Libertação, católicos e protestantes tradicionais (luteranos, batistas, presbiterianos, metodistas, etc.), que agiam. Esses novos grupos sociais, neopentecostais, passaram a ter a hegemonia na ação comunitária e social, com mais ações de solidariedade e fraternidade na comunidade local, (GHON, 2016. p. 12).

Assim sendo, na esteira das propostas espaiadas pela Constituição Republicana de 1988, no que concerne à participação popular e comunitária no âmbito do aprofundamento da democracia no Brasil, em apertada síntese, pondera-se que que ao longo dos anos 2000 até 2014 a ampliação do leque das formas de participação popular da sociedade civil, no campo das políticas públicas possibilitou o surgimento de novos formatos de organização-movimento social, que podem ser listados como: conselho de políticas públicas, comissão de políticas

⁷⁴ O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) é um órgão de assessoramento imediato à Presidência da República, que integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). O Consea é composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais. A presidência é exercida por um(uma) representante da sociedade civil, indicado(a) entre os seus membros e designado(a) pela Presidência da República. O Consea é um espaço institucional para o controle social e participação da sociedade na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, com vistas a promover a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada, em regime de colaboração com as demais instâncias do Sisan. Recriado em 2003, o Conselho tem caráter consultivo. Compete ao Consea, dentre outras atribuições, propor à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com base nas deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/aceso-a-informacao/institucional/o-que-e-o-consea>. Acesso em: 20 fev. 2019.

⁷⁵ Revista da Controladoria Geral da União - CGU. Olho vivo no dinheiro público. Orientação ao cidadão para a participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2019.

públicas, conferências municipais, estaduais e nacionais, ouvidorias públicas locais e federais, mesa de diálogos, fórum inter conselhos, audiências públicas, consulta pública, mesa de monitoramento das demandas, além de diversos ambientes virtuais de participação social.

De modo que o Decreto Federal nº 8.243, de 23 de maio de 2014, assinado pela presidente Dilma Rousseff institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS. Dentre outras determinações o Decreto prevê o “reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia”.

Destaca-se como aspecto essencial no Decreto Federal nº 8.243, de 23 de maio de 2014, no sentido do que se discute neste trabalho, como coroação da política republicana governamental, social e democrática, a institucionalização da participação popular por meio da Política Nacional de Participação social – PNPS, nos seguintes termos;

Decreto Federal nº 8.243, de 23 de maio de 2014. A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 3º, caput, inciso I, e no art. 17 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, DECRETA:

Art. 1º. Fica instituída a Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Parágrafo único. Na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública serão considerados os objetivos e as diretrizes da PNPS. (...)

Art. 3º. São diretrizes gerais da PNPS:

I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;

II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta;

III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social;

IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige;

V - valorização da educação para a cidadania ativa;

VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e

VII - ampliação dos mecanismos de controle social.

Art. 4º. São objetivos da PNPS, entre outros:

I - consolidar a participação social como método de governo;

II - promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social;

III - aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes;

IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal;

V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;

VI - incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro;

VII - desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis;

VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e

IX - incentivar a participação social nos entes federados.

Art. 5º. Os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, respeitadas as especificidades de cada caso, considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos neste Decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.

§ 1º. Os órgãos e entidades referidos no caput elaborarão, anualmente, relatório de implementação da PNPS no âmbito de seus programas e políticas setoriais, observadas as orientações da Secretaria-Geral da Presidência da República.

§ 2º. A Secretaria-Geral da Presidência da República elaborará e publicará anualmente relatório de avaliação da implementação da PNPS no âmbito da administração pública federal.

Art. 6º. São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil:

I - conselho de políticas públicas;

II - comissão de políticas públicas;

III - conferência nacional;

IV - ouvidoria pública federal;

V - mesa de diálogo;

VI - fórum interconselhos;

VII - audiência pública;

VIII - consulta pública; e

IX - ambiente virtual de participação social.

Art. 7º. O Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, será integrado pelas instâncias de participação social previstas nos incisos I a IV do art. 6º deste Decreto, sem prejuízo da integração de outras formas de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Parágrafo único. A Secretaria-Geral da Presidência da República publicará a relação e a respectiva composição das instâncias integrantes do SNPS.

(...)

Art. 9º. Fica instituído o Comitê Governamental de Participação Social - CGPS, para assessorar a Secretaria-Geral da Presidência da República no monitoramento e na implementação da PNPS e na coordenação do SNPS.

§ 1º. O CGPS será coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, que dará o suporte técnico-administrativo para seu funcionamento.

§ 2º. Ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República disporá sobre seu funcionamento.

(...)

Art. 22. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 23 de maio de 2014; 193º da Independência e 126º da República.
(DILMA ROUSSEFF; Miriam Belchior; Gilberto Carvalho; Jorge Hage Sobrinho).⁷⁶

⁷⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 13 fev. 2019. Esse Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, foi revogado em 11 de abril de 2019, pelo Decreto nº

Em arremate, há que se considerar que, a despeito da indiferença que orientou a política do governo federal, na implementação dos comandos constitucionais que dispõem sobre a participação popular, nas questões do Estado, ao longo da década de 1990, foi essencialmente, a partir de 2003 até 2015 que se percebeu grandes avanços democráticos que contaram com o suporte governamental por meio de políticas públicas, no sentido de se dar efetividade aos dispositivos constitucionais nesse campo.

Com a recomposição das forças políticas conservadoras no governo central, a partir da deposição da presidenta Dilma Rousseff, eleita democraticamente, com o inusitado e contraditório processo político iniciado em 2016 e em curso, com seu recrudescimento a partir de 2019, com a retomada do modelo econômico neoliberal, quais serão os novos rumos da política social e de participação popular e cidadã nos rumos das questões públicas do Estado? Qual o legado ficará? Até 2015, a despeito de não garantir resultados efetivos, havia um suporte jurídico que sustentava a organização social da participação popular e cidadã nas questões do Estado, no presente temos testemunhado muitos retrocessos, (GHON, 2016, p. 12).

4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E CRESCIMENTO ECONÔMICO, DESENVOLVIMENTO SOCIAL E INCLUSÃO SOCIAL

Nessa parte do trabalho, aponta-se algumas medidas e programas sociais, que são resultados reconhecidos, no campo do crescimento econômico e da inclusão social e ilustram o desenvolvimento social alcançado entre os anos 2003 e 2015.

Ao longo desse período, o mercado de trabalho recuperou-se, com aumento considerável de postos de trabalho formais. A redução da taxa de desemprego, por suposto, permitiu a elevação da renda das famílias. A política de valorização do salário mínimo, iniciado já no primeiro ano do governo Lula fez muita diferença na vida das pessoas. Esse conjunto de medidas potencializou os efeitos redistributivos da estrutura da seguridade social instituída pela Constituição Federal de 1988 (FAGNANI, 2017, p. 9). Com a melhoria da renda das famílias, decorrente da ampla demanda do mercado de trabalho e dos programas de transferência de renda do sistema da seguridade social deu-se o crescimento do mercado interno de consumo que impulsionou o ciclo de crescimento econômico nacional.

9.759, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal no governo Bolsonaro.

Esses fatores foram determinantes para a melhora dos indicadores sociais de distribuição de renda, de mobilidade, de consumo das famílias e de redução da miséria. É possível dizer, portanto, que a partir de 2003, houve melhor articulação entre os objetivos econômicos e sociais, o que resultou na melhoria dos padrões de vida da população brasileira. A economia cresceu de forma capaz de distribuir renda do trabalho.

Em 2007, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que reforçou o papel do Estado na coordenação dos investimentos públicos e privados voltados para a expansão da infraestrutura econômica e social. Como parte das políticas econômicas, foram adotadas medidas anticíclicas. A meta de superávit primário foi afrouxada e os bancos públicos adotaram uma estratégia agressiva de ampliação do crédito, que praticamente dobrou entre 2003 e 2012, subindo de 24% para 50% do PIB, (FONSECA; FAGNANI, 2013, p. 155).

Segundo Fonseca e Fagnani (2013, p. 156), entre 1990 e 2005, o PIB brasileiro cresceu a taxas médias anuais próximas de 2,5%. No triênio 2006-2008, esse patamar saltou para cerca de 5%. Retrocedeu para (-0,2%) em 2009 em razão da crise global, e, avançou para 7%, em 2010. A partir de então, o crescimento foi menor, sobretudo, em razão do agravamento da crise financeira internacional iniciada em 2008.

Os investimentos sociais aumentaram 4 (quatro) pontos, de 15% para 19% do PIB entre 2000 e 2012. A renda per capita, que se manteve praticamente estagnada nas décadas de 1980 e 1990, subiu de 16 mil para 22 mil reais entre 2002 e 2012 (valores constantes de 2012). O crescimento econômico impulsionou as receitas fiscais, melhorando as contas públicas e reduzindo as restrições para o gasto social. A relação dívida líquida do setor público/PIB declinou de 60% (2002) para 35% (2012). A inflação esteve sobre controle dentro das metas estabelecidas pelo Banco Central. A taxa de juros básicos – que nos anos de 1990 chegou a ser superior a 40% ao ano – caiu gradativamente na década 2000, atingindo, em 2012, seus menores patamares históricos (7,25%). Em termos de juros reais, a queda também foi significativa (1,4%). Em decorrência, houve substancial redução da parcela dos recursos públicos destinada ao pagamento dos juros, que de 8,5% do PIB em 2002, caiu para 4,9% do PIB em 2012, (FONSECA; FAGNANI, 2013, p. 163).

O crescimento econômico alcançado no período repercutiu positivamente no mercado de trabalho e consecutivamente favoreceu a ampliação do investimento social. Entre 2003 e 2013, mais de 20 milhões de empregos formais foram criados e a taxa de desemprego caiu pela metade (de 12,3% para 5,5%). Outra medida central foi a implantação da política de valorização gradual do salário-mínimo. Em função dela, em igual período, o salário-mínimo cresceu mais de 70% acima da inflação. A recuperação do emprego e da renda do trabalho deu vigor ao

mercado interno, criando um ciclo virtuoso entre produção, consumo e investimento. A valorização do salário mínimo, também, teve impactos positivos sobre a renda dos beneficiários da Seguridade Social, outro núcleo da impulsão do mercado interno. Fonseca e Fagnani (2013, p. 169), observam que em 2012 a Seguridade Social concedeu cerca de 37 milhões de benefícios diretos (previdência urbana e rural; assistência social e seguro-desemprego). Mais de dois terços desses benefícios equivalem ao piso do salário mínimo e tiveram seus valores ampliados em mais de 70% acima da inflação.

O ciclo virtuoso é indicativo de que a ativação da atividade econômica fez crescer as receitas tributárias, melhorando as contas públicas e abrindo espaços para a expansão do gasto social. Especialistas atestam que um dos elementos estratégicos que impulsionou o ciclo econômico foi seu caráter mais redistributivo.

Fonseca e Fagnani (2013, p. 170), indicam, que o Gasto Social Federal (GSF) per capita cresceu de forma expressiva entre 2004 e 2010, passando de 2.100 para 3.325 reais, um aumento real de quase 60% (valores constantes de 2010). Em valores absolutos, o GSF apresentou crescimento real de 70% nessa quadra (passou de 375 para 638 bilhões de reais). Em relação ao PIB, passou de 13,2% para 15,5%. Referidos especialistas asseguram, que o principal item de ampliação do gasto social consistiu nas transferências de renda da Seguridade Social (Previdência rural e urbana, assistência social e seguro-desemprego), sobretudo em função da valorização do salário-mínimo que indexa mais de 34 milhões de benefícios diretos atrelados ao piso.

Referência internacional, o Programa Bolsa Família (PBF), também teve peso importante nas políticas sociais de inclusão social. Com o Bolsa Família a transferência de renda foi intensificada de forma expressiva. Em 2013 o programa atendia 13,8 milhões de famílias. Definitivamente o PBF contribuiu para que a porcentagem de pessoas que estavam em condição de miséria extrema caísse pela metade entre 2003 e 2011 de 24,4% para 10,2% da população total, (FONSECA; FAGNANI, 2013, 171).

Para além das transferências monetárias às famílias, os investimentos sociais também foram impulsionados na expansão da oferta de serviços sociais. Os gastos federais com educação, por exemplo, dobraram, passando de 21,2 para 45,5 bilhões de reais entre 2000 e 2010. Isso decorreu da maior prioridade conferida à efetividade dos direitos sociais, expresso na Constituição de 1988, (FONSECA; FAGNANI, 2013, 177).

Com relação ao direito social à saúde, Fonseca e Fagnani (2013, p. 178), apontam que os gastos federais nessa área cresceram mais de 60% em termos reais entre 2000 e 2010. De 41 bilhões de reais em 2001, subiram para 69 bilhões de reais, em 2012. No setor de saneamento,

sem investimentos desde a década de 1980, o governo federal voltou a dar prioridade a partir de 2007, no âmbito do PAC. Entre 2003 e 2009 os gastos federais com o setor de saneamento básico passaram de um patamar de 2 para 8 bilhões de reais.

Em relação ao direito à moradia, outra medida adotada foi o lançamento de um programa, no setor da habitação, denominado “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV). Com o objetivo de construir um milhão de novas moradias, que logrou construir muito mais que isso, o programa inovou ao adotar mecanismos mais flexíveis de financiamento, favorecendo o acesso à habitação aos estratos de baixa renda, fato inédito na política habitacional do país.

O Programa Minha Casa, Minha Vida, alcançou 1,3 milhão de moradias entregues até agosto de 2013, beneficiando mais de 4,6 milhões de brasileiros. O mais importante, no entanto, é que, pela primeira vez, as famílias com renda inferior a três salários-mínimos passaram a ser atendidas pela política habitacional, em função da maior aplicação de recursos fiscais para financiar esses estratos. Essa melhor articulação e conjugação de políticas econômicas e sociais contribuiu para a melhora dos indicadores de distribuição da renda, mobilidade social e consumo das famílias, (FONSECA; FAGNANI, 2013, 179).

Fonseca e Fagnani, revelam que o Brasil atingiu em 2011 seu menor nível de desigualdade de renda medido pelo Índice de Gini desde 1960, (2013, p. 180). Entre 2003 e 2012 a desigualdade social entre os assalariados declinou de forma expressiva: o rendimento médio real mensal dos trabalhadores subiu cerca de 30%. Enquanto que, para os 20% mais pobres, o crescimento foi superior a 70%. A elevação da renda do trabalho respondeu por cerca de 60% da queda da desigualdade social; a Seguridade Social contribuiu com 27%; e o Programa Bolsa Família com 13%. Portanto, é perceptível que a renda funcional também apresentou melhoras, proporcionando mobilidade social.

De acordo com Fonseca e Fagnani (2013, p. 185), a partir de 2003 e se firmando até 2015, a estratégia de enfrentamento da questão social e as políticas de efetividade dos direitos sociais constitucionalizados em 1988, foram impulsionadas pela melhor articulação entre as políticas econômicas e sociais. A ampliação dos empregos, a valorização da renda do trabalho e complementariedade entre políticas focalizadas e universais, vistas como ações convergentes e não antagônicas proporcionaram os excelentes resultados sociais alcançados pelo Brasil.

4.3 O REFORMISMO FRACO E A TRANSFORMAÇÃO LENTA

Após ter participado dos governos petistas, tendo sido porta-voz da Presidência da República, no primeiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2006), o cientista político e jornalista André Singer voltou para o mundo acadêmico, tornando-se interprete da forma petista de governar, cunhando, inclusive, o termo “Lulismo”.

Para Singer, o lulismo trabalhou no sentido promover um reformismo fraco para desestimular conflitos que estende no tempo a redução das desigualdades nacionais. Realizou mudanças sociais sem a radicalização do conflito com o capital. Promoveu simultaneamente, políticas que beneficiavam o capital e a inclusão dos mais pobres, com melhoria significativa na situação dos trabalhadores. Mais do que a adesão a um líder carismático o lulismo representa um projeto político complexo, baseado na atenção à massa de excluídos e voltado para a superação da miséria, sem o enfrentamento brusco e intransigente dos privilégios, (SINGER, 2012, p. 73).

No entender de André Singer,

a atuação dos governos do Partido dos Trabalhadores, pautou-se pelo “reformismo fraco” assentado no “modelo de transformação lenta e dentro da ordem”, por meio de mudanças graduais, “sem rupturas”. Segundo o autor, a “Carta aos Brasileiros” (junho de 2002), além de representar o “abandono da postura anticapitalista”, também sinalizou uma mudança profunda no campo da política de alianças, campo em que se fez “um verdadeiro mergulho no pragmatismo tradicional brasileiro”. Uma vez no poder, o partido não procurou neutralizar o peso dessas alianças. Ao contrário, o pragmatismo eleitoral levou essa prática ao extremo. Ao mesmo tempo, o partido distanciou-se das suas bases populares, abriu mão da disputa pela hegemonia na sociedade, abdicou de um projeto de sociedade por um projeto de poder. Em parte, por essas razões, os governos petistas mantiveram a gestão macroeconômica assentada no “tripé” ortodoxo introduzido em 1999, [câmbio flutuante; meta de inflação com taxa básica de juros; e, meta fiscal ou de superávit]. Pouca ênfase foi dada à realização da Reforma Política, à Regulação dos Meios de Comunicação, à Reforma Tributária e à Reforma Agrária. A ambiguidade com relação à desregulamentação dos direitos trabalhistas e sindicais permaneceu nessa quadra (Klein; Santos; Nunes, 2012); a consolidação da Seguridade Social de acordo com os princípios estabelecidos pela Constituição também não foi objeto dos governos petistas. Pouca relevância foi atribuída à questão do esvaziamento do pacto federativo; e, no caso da mercantilização da oferta de serviços sociais, observa-se não apenas a manutenção, mas também o incentivo, em diversas frentes da política social (SINGER, 2012, p. 99).

Contrabalanceado a análise, Fagnani (2017, p. 15) aponta que há que se considerar, também, o peso da escravidão, o analfabetismo, os modelos agrários e o estágio cultural, que transformou a sociedade brasileira em massa urbana e deseducada, em pouco tempo. A educação nacional fracassou na tarefa de alterar essa condição, pois, muito pouco se avançou

na formação para a democracia. O baixo prestígio de que goza a democracia entre os brasileiros (apenas um terço da população “apoia” a democracia), pode derivar desses fatos (FAGNANI, 2017, p. 16). De toda forma, são traços enraizados na sociedade que colocam limites objetivos à aceitação, pela população, de projetos de transformação no contexto democrático. O autor entende, ainda, que os vícios e distorções do sistema político brasileiro também não podem ser desprezados. A longa decomposição do sistema político e a mercantilização do voto, pelo financiamento empresarial de campanhas, coloca limites ao “presidencialismo de coalizão”, pois a formação de maioria parlamentar requer “negociação” com mais de duas dezenas de partidos majoritariamente fisiológicos e conservadores.

Importante observar, que no âmbito internacional, a investida de grupos defensores dos padrões comportamentais, religiosos, políticos e culturais, conservadores tem ocorrido em todo o mundo, na contemporaneidade. De maneira que, a imposição de políticas fiscais em detrimento das políticas públicas de investimentos sociais fragiliza as pautas progressistas. Portanto, é visível mesmo a olho nu, que as contradições entre capitalismo e democracia se acirram em escala global. Também, não se pode desconsiderar que vivemos no capitalismo sob o domínio do mercado financeiro, que age de modo integrado, com ações financeiras globalizadas e concertadas. O que, por suposto, impõe uma correlação de forças implacavelmente desfavorável aos projetos de transformações sociais estruturantes, com distribuição de renda e inclusão social.

Todavia, é necessário priorizar a agenda dos direitos sociais e intensificar os investimentos sociais. É preciso restabelecer os mecanismos de financiamento públicos que foram assegurados pela Constituição da República de 1988, mas que foram desfigurados pela política econômica do governo federal ao longo da década de 1990. Da mesma forma, é preciso restabelecer o pacto federativo, esvaziado desde a década de 1990, pela crescente centralização das receitas tributárias na esfera federal, bem como pela elevação do endividamento de estados e municípios em função da política monetária restritiva, seguida pela adoção de severo programa de ajuste fiscal para esses entes que foi adotado no final dos anos de 1990. Esse fato, limita a gestão pública eficiente dos serviços sociais que, de forma concreta, passaram a ser administrados pelos municípios em cooperação com os estados e com a União (demais entes federativos). De nodo que a federalização, isto é, a retomada pela União de alguns serviços públicos essenciais, como educação e saúde, por exemplo, em inversão da forma como ocorre atualmente, com a União administrando e prestando os serviços diretamente, em cooperação com estados e municípios, poderia trazer grandes mudanças aos resultados das políticas públicas sociais.

Do exposto, conclui-se que a superação das desigualdades do acesso aos bens e serviços públicos sociais, também, requer o enfrentamento dos processos de mercantilização que foram difundidos, a partir de 1990, pelos três níveis de governo, para diversos setores, com destaque para a saúde, o saneamento, o transporte público, a assistência social, a previdência e a educação, especialmente no ensino superior. Assegurar os direitos sociais, por meio de serviços públicos de qualidade a todos os brasileiros, também, requer o fortalecimento da gestão estatal enfraquecida pelo avanço de diversos mecanismos de gestão privada, de concessões de serviços públicos e de privatizações, que criam duplicidades de tributação, fragmentação e dificuldades de acesso. O enfraquecimento do Estado, por suposto, não assegurara nenhum padrão de eficiência para a prestação dos serviços públicos que garantem os direitos sociais formalmente constitucionalizados na Carta Republicana de 1988.

CAPÍTULO 5
O PÓS 2016; RECOMPOSIÇÃO DAS FORÇAS POLÍTICAS CONSERVADORAS
NO GOVERNO CENTRAL,
RETROCESSOS E DEVASTAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

O ano de 2016 marcou o início dos retrocessos na democracia no Brasil. Com o golpe de Estado revestido de uma pseudolegalidade, imposto pelas elites oligárquicas dominantes da política nacional, em 2016, teve início, oficialmente, as políticas de regressão da cidadania social (FAGNANI, 2017, p. 11). O episódio e o ano marcam a vitória do movimento contrário a efetividade dos direitos sociais elevados à categoria de direitos fundamentais na Carta Política Republicana de 1988.

O resultado da sessão do Senado de 31 de agosto de 2016, com o julgamento pelo *impeachment* da presidenta eleita democraticamente no sufrágio de 2014, coroa o processo reacionário contrário as conquistas dos movimentos sociais dos anos 1970 e 1980, que desaguou na Constituição da República de 1988. A Carta de 1988, que acolheu e formalizou os direitos sociais e deu início a uma nova etapa na construção da cidadania no Brasil, que estruturou um sistema de proteção social (seguridade social), que optou por uma forma de governo republicano e fundou o Estado Social e Democrático de Direito, foi rasgada pelo Parlamento e sequestrada (VALIM, 2018, p. 45), pelo Judiciário. Justamente o Poder que detém o dever de resguardá-la.

Os eventos ocorridos na política brasileira em 2016 reabrem a cortina dos espetáculos mórbidos e sombrios vividos no Brasil ao longo do século XX, de golpes de Estado e ditaduras. Trazem de volta os tempos em que os direitos sociais foram relegados pelos Poderes do Estado.

Registre-se por oportuno, que as articulações do movimento contrário a efetividade dos direitos sociais constitucionalizados se evidenciaram já em 2013. O recrudescimento das tensões e da movimentação contrária as políticas públicas de inclusão social em andamento já se deram durante o primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014). Naquele quartil teve início o acirramento das forças conservadoras e reacionárias contrárias às políticas sociais em desenvolvimento pelo governo central.

O vazio nas ruas, deixado pelos movimentos populares, pelos movimentos sociais, ao longo dos anos 2003 a 2012, também, o distanciamento do governo das bases populares que elegeu o projeto político em desenvolvimento, a ausência de disputa pela hegemonia do projeto político na sociedade, a abdicação de um projeto de sociedade por um projeto de poder

(FAGNANI, 2017, p. 10) cedeu o espaço que foi ocupado por forças antipopular e antidemocrática.

A despeito das concessões feitas pelo governo federal na política econômica, das isenções fiscais dadas à diversos setores da atividade econômica, o que contribuiu para piorar as contas públicas da seguridade social (FAGNANI, 2017, p. 11), as elites conservadoras, alegando a desaceleração do crescimento econômico, e a falta de reação aos desdobramentos da crise financeira internacional e erros na condução das políticas internas (SINGER, 2016, p. 45), tramou contra a democracia e procurou de diversas formas desestruturar o governo.

5.1 A RETOMADA DO MOVIMENTO CONTRÁRIO À EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS CONSTITUCIONALIZADOS, EM 2016

Ao analisar as bases do contexto político em que se fortaleceu o movimento contrário à efetividade dos direitos sociais constitucionalizados e as artimanhas de que se dispuseram para enfraquecer o governo, ganhar o apoio da sociedade e tramar contra o governo, Fagnani entende que,

do ponto de vista político, o acirramento dessas tensões intensificou-se com a proximidade das eleições de 2014, quando a oposição aprofundou a campanha ideológica contra o suposto programa intervencionista da “esquerda”, agora com o propósito de apresentar o Brasil em “crise econômica terminal” (Por um Brasil justo e democrático, 2015). Contraditoriamente, diante desse cenário, a comunicação do governo manteve a postura recorrente do silêncio absoluto, abrindo mão de apresentar contrapontos, defender suas ações e fomentar a disputa ideológica no âmbito da sociedade. Entre 2007 e 2013, mais de 80% da população aprova os governos petistas. Para que se comunicar com a sociedade?, (FAGNANI, 2017, p. 13)

De modo que, o período pós 2016, sugere, representar o fim do ciclo virtuoso de construção da cidadania social, iniciado com a Constituição Cidadã de 1988, que elevou os direitos sociais a categoria de direitos fundamentais e fundou o Estado Social e Democrático de Direito. Superadas as investidas dos governos neoliberais e as ações do movimento contrário a efetividade dos direitos sociais na década de 1990, mas que manteve o jogo democrático, o país vinha numa curva ascendente de efetivação do texto constitucional. Especialmente entre 2003 e 2015, quando as políticas de distribuição de renda e inclusão social tiveram prioridade na agenda política do governo central.

No entanto, a retomada do projeto liberal, derrotado nas urnas, ao longo de toda a primeira década dos anos 2000 (2002, 2006, 2010), e em 2014, caminha no sentido de levar ao extremo a “reforma” do Estado iniciada nos anos de 1990. O objetivo é “privatizar tudo o que for possível”, tanto na infraestrutura econômica quanto na infraestrutura social. Na gestão macroeconômica há o reforço das políticas de “austeridade” e o aprofundamento da arquitetura institucional do controle fiscal. Diversas medidas tramitam no Congresso Nacional com esse objetivo.

Ao longo dos anos 2017 e 2018, sob o discurso de implantar um ajuste fiscal, a recessão pareceu ser o foco do governo. Aspecto que sugere a justificativa para a implantação do Estado Mínimo liberal. Sob o argumento do corte de gastos “obrigatórios” se impôs a anulação das políticas sociais universais consagradas na Constituição da República. Novamente, como na década de 1990, o mercado financeiro voltou a ditar o rumo do debate econômico e político sobre a determinação do orçamento público da União.

O governo do vice-presidente, golpista, Michel Temer, deu início a uma sistemática da devastação dos direitos sociais constitucionalizados. O governo golpista, sucessor, fraudou as eleições presidenciais em 2018, em acordos com seguimentos do Judiciário para a condenação e manutenção de Luiz Inácio Lula da Silva preso, com o objetivo de impedir que concorresse nas eleições. Lula aparecia como candidato favorito da população em todas as pesquisas eleitorais. O candidato golpista, se elegeu em 2018 com o disparo de mensagens mentirosas, contra seus adversários, via redes sociais na Internet e aplicativos de celulares, com abuso de poder econômico e uso de recursos financeiros de empresas privadas, não declarados, o que é vedado pela legislação eleitoral. É possível afirmar, que desde sua posse em primeiro de janeiro de 2019, o governo eleito vem se enfraquecendo com a demonstração evidente de não ter um projeto político para o Brasil, ausência de foco, falta de postura de estadista do presidente, desrespeito à soberania nacional, políticas entreguistas das reservas ambientais, de empresas estatais e escândalos de corrupção. Esse governo, dá continuidade ao processo de destruição dos direitos sociais constitucionalizados na Carta Magna de 1988.

De maneira que, se no governo Temer (2016-2018), aprovou-se medidas de desvinculação constitucional de recursos das políticas públicas sociais. No governo atual (2019), o quadro de medidas que se distanciam da constituição tende a piorar. No governo Temer, o Congresso Nacional aprovou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 31/2016), que prorroga até 2023 a permissão para que a União utilize livremente parte de sua arrecadação (Desvinculação de Receitas da União - DRU), ampliando seu percentual de 20% para 30% de todos os impostos e contribuições sociais federais a partir de janeiro de 2016. Estima-se que a

medida liberou R\$ 117,7 bilhões para uso do Executivo, apenas em 2016. Desse montante, a maior parte (R\$ 110,9 bilhões), incidiu sobre as contribuições sociais que financiam a Seguridade Social. A majoração da incidência da DRU (de 20% para 30%) praticamente dobrou os recursos subtraídos dos setores da Previdência Social, Saúde, Assistência Social e Seguro-Desemprego. A PEC 31/2016 inovou ao criar mecanismo semelhante para estados, Distrito Federal e municípios (Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios - DREM), ficando desvinculadas 30% das receitas relativas a impostos, taxas e multas (não aplicados às receitas destinadas à saúde e à educação), (FAGNANI, 2017, p. 13). Com a aprovação da PEC nº 31/2016, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º, do artigo 60, da Constituição Federal, promulgaram a Emenda nº 93/2016⁷⁷, publicada no Diário Oficial da União (DOU), de 09 de setembro de 2016 (Edição Extra).

Agudizando o processo, como mencionado na introdução desse trabalho, o governo Temer aprovou o chamado “novo regime fiscal”. Iniciado com a Proposta de Emenda Constitucional nº 55 na Câmara dos Deputados, depois nº 85 no Senado Federal, foi aprovada pelo Congresso Nacional e promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal como a Emenda Constitucional nº 95/2016⁷⁸, publicada no Diário Oficial da União em 16 de dezembro de 2016. O chamado “novo regime fiscal” (Emenda Constitucional nº 95/2016), impõe por 20 anos, um teto para o crescimento das despesas vinculando à inflação. É a apelidada “emenda do teto dos gastos”. Assim, a emenda “constitucionaliza” a “austeridade” sobre o gasto social até 2036. O propósito é reduzir a despesa primária do governo federal, de cerca de 20% para 12% do PIB entre 2017 e 2036, aproximando o Brasil do patamar de gastos realizados por diversos países africanos. Segundo o documento “Austeridade e Retrocesso (2016)”, como o gasto previdenciário tende a crescer pela dinâmica demográfica, independente da reforma em curso, o cumprimento do “teto” requer que os investimentos e todos os demais gastos da União encolham de 8% para 3% do PIB nos próximos 20 anos, (FAGNANI, 2017, p 15). Está evidente que o “novo regime fiscal” ultrapassa a mera questão do ajuste fiscal. O que está em curso é o rompimento em relação ao modelo de sociedade pactuado em 1988.

Essa política reacionária, normatizada no texto constitucional prevê que, durante 20 anos, as despesas primárias do orçamento público ficarão limitadas à variação inflacionária. Isso quer dizer que, neste período de 20 anos, não ocorrerá crescimento real das despesas

⁷⁷ Brasil. Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

⁷⁸ Brasil. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

primárias, que são os gastos com o custeio dos serviços públicos e os investimentos do governo com as políticas públicas sociais, que dão efetividade aos direitos sociais. Como o governo tem dificuldade em cortar as despesas com serviços públicos, por serem em sua maioria constitucionalmente obrigatórias, os cortes recairão sobre as despesas com investimentos, estas discricionárias, ou seja, o governo não tem obrigação de executar. Na prática, a Emenda Constitucional nº 95/2016, não só congela, mas de fato reduz os investimentos sociais, pois ela direciona a aplicação dos recursos públicos, em porcentagem per capita (por pessoa), em relação ao PIB. A tendência é de que, à medida que a população cresce e a economia se recupera, como é comum nos ciclos econômicos, os investimentos públicos na área social permanecem o mesmo durante 20 anos.

A referida política afeta diretamente os direitos sociais, por impactarem negativamente na efetividade das políticas públicas de financiamento da educação, de saúde pública e assistência social. A mudança fragilizará o orçamento da Seguridade Social, afetando sobremaneira a sustentação dos gastos em setores como Previdência Social (urbana e rural), e programa como o seguro-desemprego, pelo menos. De acordo com Eduardo Fagnani,

na prática, o “Novo Regime Fiscal” acaba com as vinculações constitucionais de recursos para educação e saúde. No caso da educação, como se sabe, o artigo 212 da Constituição de 1988 assegurou a vinculação de receitas fiscais dos três níveis de governo com educação, reforçando uma prática inaugurada pela Constituição de 1934. No caso da Saúde, voltaremos ao chamado ‘buraco negro’ do financiamento do Sistema Único da Saúde (SUS) vivido no início dos anos de 1990, quando o governo Itamar Franco (1992-94) decidiu utilizar integralmente as contribuições de empregados e empregadores sobre a folha de salários para a cobertura dos benefícios previdenciários. Este ‘buraco negro’ permaneceu até 1996, quando o Congresso Nacional aprovou a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF). Mas, como se sabe, uma vez aprovada como contribuição “vinculada” ao SUS, a área econômica do Governo FHC passou a utilizar a CPMF, segundo as conveniências da gestão das contas públicas. Nesse cenário, ainda em meados dos anos 90, parlamentares ligados ao movimento sanitário apresentaram proposta de Emenda Constitucional que vinculava recursos à saúde. Após longa tramitação, somente em 2002 foi aprovada a Emenda Constitucional n. 29/2002 que estabeleceu vinculação dos orçamentos nos três entes federativos. Em 2015, a Emenda Constitucional n. 86 modificou a forma de vinculação de recursos da Emenda Constitucional n. 29, que vigorou por 15 anos e garantiu a estabilidade do financiamento do SUS. Agora, com o “Novo Regime Fiscal”, o ‘buraco negro’ será restabelecido. (FAGNANI, 2017, p. 16)

Conhecido pela diversidade cultural e geográfica, e, pela amplitude territorial, o Brasil, também é identificado com um dos países mais desiguais e contraditórios do mundo. Aonde a abundância mineral e a fartura alimentar são restritas a uns poucos abastados. Não bastasse sustentar o título de “país das vulnerabilidades e das desigualdades”, com as políticas em curso

após 2016 e agudizadas a partir de 2019, o país caminha para retroceder em efetividade dos direitos sociais, para o tempo em que a fome, a miséria e a extrema pobreza eram a expressão dos rincões do interior da zona rural e das periferias das cidades, se espalhando por todo o território nacional.

5.2 A DESESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DA SEGURIDADE SOCIAL CONSTITUCIONALIZADO COM A CARTA CIDADÃ DE 1988

Com a aprovação de projetos de desestruturação do sistema da Seguridade Social constitucionalizado com a Carta Cidadã de 1988, o governo anterior (2016-2018) e o atual (2019), com seu projeto de “reforma da Previdência”, empurram o Brasil para o abismo da miséria. O projeto de “reforma da Previdência”, do governo em exercício, em tramitação no Congresso Nacional, já aprovado na Câmara dos Deputados e em vias de ser votado no Senado Federal, quer transformar o Brasil em um dos campeões mundiais em regras restritivas para a aposentadoria. A reforma proposta, ainda, pelo governo Temer (PEC 287/2016), unifica as regras para todos os segmentos: homens e mulheres, trabalhadores rurais e urbanos, trabalhadores privados e servidores públicos. Todos terão de comprovar idade mínima de 65 anos e 49 anos de contribuição para terem acesso à aposentadoria integral. Para isso, o brasileiro terá de entrar no mercado de trabalho com 16 anos e permanecer no mercado formal durante 49 anos, de forma ininterrupta.

Uma das maiores crueldades é a proposta de elevação da carência mínima de 65 para 70 anos para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) dirigido aos idosos, portadores de deficientes e socialmente mais vulneráveis (renda familiar per capita de ¼ do salário mínimo). É grave condenar esse contingente vulnerável à pobreza permanente enquanto houver vida, pois poucos chegarão aos 70 anos de idade e, caso cheguem, receberão um valor de pensão arbitrado pelo governo, inferior a um salário mínimo.

Em síntese, para Fagnani (2017, p. 18), o ímpeto reformista do governo contrapõe-se ao artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, documento que serve como base para consensos internacionais no Ocidente. Com a reforma, a imensa maioria dos brasileiros, moradores em municípios pobres das regiões mais atrasadas e nas periferias das metrópoles e das cidades ricas do país, não terão protegido o direito humano a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive o direito à segurança em caso de

desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

Dessarte, a continuação do processo de devastação dos direitos sociais é a agenda do governo em exercício. Com projetos como o da ampliação da desvinculação constitucional de recursos das políticas sociais, o governo atual (2019) quer ampliar os feitos do governo anterior (2016-2018), anunciando, inclusive, estar a preparar uma “miniconstituinte” para reformar o Estado.

5.3 OS RETROCESSOS E A DEVASTAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS CONSTITUCIONALIZADOS

É possível perceber nas políticas implantados após 2016 a intenção de desestruturação do Estado Social e Democrático de Direito. No que diz respeito aos direitos sociais constitucionalizados, as forças conservadoras que tomaram o governo nacional em 2016, vem contrariando e negando-se a implementação de políticas públicas que dão efetividade aos direitos sociais. Tem intensificando na política nacional, o conservadorismo neoliberal, privatista. Destaca-se como exemplo, que uma das primeira medidas do governo eleito em 2018, para o mandato de 2019 a 2022, já no dia primeiro de janeiro de 2019, através da Medida Provisória nº 870/2019⁷⁹, foi a extinção do CONSEA, o Conselho da Segurança Alimentar que atuava como órgão de assessoramento imediato da presidência da república⁸⁰. O governo

⁷⁹ A exposição de motivos, que acompanha a Mpv. nº 870/2019, se limita ao seguinte texto; “EM n.º 03/2018 - Gabinete de Transição Governamental, Brasília, 31 de dezembro de 2018. Excelentíssimo Senhor Presidente da República. 1. Tenho a honra de submeter à elevada apreciação de Vossa Excelência a anexa proposta de Medida Provisória que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. 2. A proposta insere-se no contexto de adaptações administrativas tidas como convenientes e necessárias pelo Governo que assumirá no dia 1º de janeiro de 2019. 3. Dentre as adaptações salutares ao Governo, inclui-se a redução do número de Ministérios e a busca de ação integrada entre os diversos órgãos, evitando-se ações incoerentes e incompatíveis no âmbito da alta administração federal. 4. Cumpre salientar que a proposta não implicará em aumento de despesa porque todas as criações de cargos deram-se a partir da transformação de cargos já existentes. Já a médio prazo a proposta deve implicar redução de despesa devido à racionalização de estruturas. 5. A urgência e relevância decorrem da necessidade de o novo Governo ter condições de iniciar, de imediato, a implantação das medidas de ordem administrativa que entende necessárias. 6. São essas, Excelentíssimo Senhor Presidente, as razões que justificam a edição desta Medida Provisória que ora submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência. Respeitosamente, Onyx Dornelles Lorenzoni”.

⁸⁰ As disposições da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e deu outras providências, no que diz respeito ao CONSEA foi totalmente revogada pela Mpv. 870/2019. O Lei dispunha em seu art. 11, que; “Integram o SISAN: I – a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISAN, (continua existindo); II – o CONSEA, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, responsável pelas seguintes atribuições, (Revogado pela Medida Provisória

procurou tratar dos colegiados de participação popular, já na publicação da primeira medida provisória do ano.

O Consea, funcionava como um espaço institucional de controle social e de participação da sociedade, era composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais. Estruturado no âmbito do Ministério de Estado do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), cuja Secretaria Geral do CONSEA era exercida pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), que também presidia a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), representava um espaço de participação popular nas questões do Estado. Era um conselho atuante e protagonizou diversas conquistas, tais como: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Ampliação e aperfeiçoamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Articulação para que 30% (trinta por cento) da alimentação (merenda) escolar seja adquirida diretamente dos agricultores familiares; Aprovação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica; Proposição da Política Nacional de Redução de Agrotóxicos (PL 6.670/2016); Rejeição do chamado Pacote do Veneno (PL 6.299/02). Dentre outras conquistas populares importantes. Essas instituições não existem mais a partir de 01 de janeiro de 2019, foram devastadas.

nº 870, de 2019); a) convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a 4 (quatro) anos, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio, (Revogada pela Medida Provisória nº 870, de 2019); b) propor ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução, (Revogada pela Medida Provisória nº 870, de 2019); c) articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, (Revogada pela Medida Provisória nº 870, de 2019); d) definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN, (Revogada pela Medida Provisória nº 870, de 2019); e) instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN, (Revogada pela Medida Provisória nº 870, de 2019); f) mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional, (Revogada pela Medida Provisória nº 870, de 2019); (...); § 2º O CONSEA será composto a partir dos seguintes critérios, (Revogado pela Medida Provisória nº 870, de 2019); I – 1/3 (um terço) de representantes governamentais constituído pelos Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional, (Revogado pela Medida Provisória nº 870, de 2019); II – 2/3 (dois terços) de representantes da sociedade civil escolhidos a partir de critérios de indicação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e (Revogado pela Medida Provisória nº 870, de 2019); III – observadores, incluindo-se representantes dos conselhos de âmbito federal afins, de organismos internacionais e do Ministério Público Federal, (Revogado pela Medida Provisória nº 870, de 2019); § 3º O CONSEA será presidido por um de seus integrantes, representante da sociedade civil, indicado pelo plenário do colegiado, na forma do regulamento, e designado pelo Presidente da República, (Revogado pela Medida Provisória nº 870, de 2019); § 4º A atuação dos conselheiros, efetivos e suplentes, no CONSEA, será considerada serviço de relevante interesse público e não remunerada, (Revogado pela Medida Provisória nº 870, de 2019);

No mesmo sentido, notícia publicada no Jornal Estado de São Paulo, de 03 de março de 2019⁸¹, informa que ao menos 11 conselhos, comissões e outros colegiados de participação da sociedade civil no Executivo federal estão paralisados, tiveram regras alteradas ou foram extintos no governo Jair Bolsonaro. Os casos estão vinculados aos ministérios da Agricultura, Cidadania, Mulher, Família e Direitos Humanos. A notícia afirma que as pastas estão analisando a nomeação e recondução de integrantes ou reavaliando o funcionamento dos colegiados. De modo que, as alterações, as ausências de nomeações, afetam o pouco espaço de participação popular nas esferas de decisões do Estado.

De acordo com a publicação do mencionado jornal, a “desindicação” de uma especialista em segurança pública, para uma vaga de suplente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, chamou atenção para o tema e gerou desgaste para o governo, na figura do ministro da Justiça e Segurança Pública. Segundo o jornal, o ministro precisou recuar da nomeação após pressão de seguidores bolsonaristas nas redes sociais⁸².

Atualmente existem na esfera federal cerca de 40 conselhos e outros mecanismos de participação. A maioria foi criada na década de 1990, depois da promulgação da Constituição de 1988 e foram preenchidos e reestruturados a partir de 2003. Os mais antigos, como o da Saúde, existem desde a década de 1930. Os colegiados permitem que representantes da sociedade civil possam monitorar e deliberar políticas públicas em áreas como segurança alimentar, produção de alimentos orgânicos, combate à tortura, pessoas idosas ou com deficiência, diversidade religiosa e política indigenista, entre outros temas⁸³.

Ainda, no sentido das medidas políticas com vistas aos retrocessos e à devastação dos direitos sociais estruturados na Constituição Cidadã de 1988, que consagrou o Estado Social e Democrático de Direito, os noticiários recentes na imprensa e nas redes sociais têm relatado a partir do mês de fevereiro de 2019, que o governo federal já tem elaborado um “miniconstituinte⁸⁴” para reformar o Estado.

Aprofundando o esgarçamento dos direitos sociais iniciado pelo governo golpista de Michel Temer, de 2016 a 2018, com medidas como por exemplo a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287/2016, “reforma de Previdência”, de 05/12/2016, que altera os artigos 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social,

⁸¹ Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-bolsonaro-paralisa-e-esvazia-conselhos-e-comissoes,70002743226>. Acesso em: 03 mar. 2019.

⁸² *Ibidem* op. cit.

⁸³ *Op cit.*

⁸⁴ Disponível em: <https://www.seudinheiro.com/miniconstituinte-economica-de-paulo-guedes-esbarra-em-articulo-politica/>. Acesso em: 13 mar. 2019.

estabelecer regras de transição e outras providências, paralisada na Câmara dos Deputados⁸⁵, o governo que tomou posse em 01 de janeiro de 2019, anunciou ter ao menos cinco Proposta de Emenda à Constituição (PEC's) engatilhadas para reformular Estado.

Em tom de propaganda midiática, a equipe do governo tem divulgado que já conta com diversos projetos para reformular as estruturas econômicas do país, em várias frentes. Todavia, um capítulo a ser escrito será aquele que trata da força política necessária e o fôlego do apoio popular para empurrar tantas alterações no período.

Além da reforma da Previdência, enviada à Câmara dos Deputados, através da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 6/19, aprovada na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e no Plenário da Câmara dos Deputados⁸⁶, que pretende reformar o sistema de Previdência Social para os trabalhadores do setor privado e para os servidores públicos (com privilégios para o Poder Judiciário e Militares) de todos os entes federados (União, estados e municípios), o atual governo se propõe a fazer outras reformas estruturais.

Segundo noticiado pelo governo e pela Câmara dos Deputados, a reforma da Previdência proposta pelo governo Jair Bolsonaro apresenta magnitude semelhante àquela sugerida pela gestão Michel Temer (PEC 287/16), que não obteve consenso para prosperar na Câmara. A maior diferença é que a PEC 6/19 retira da Constituição vários dispositivos que regem hoje a Previdência Social, transferindo a regulamentação para lei complementar⁸⁷.

O ministro da Fazenda, Paulo Guedes, também adiantou, para a imprensa, que uma PEC pela desvinculação total do Orçamento federal (apelidada pelo ministro de “Novo Pacto Federativo”), está pronta para tramitação no Congresso Nacional⁸⁸. Enquanto isso, o secretário especial da pasta de Previdência e Trabalho, Rogério Marinho, prepara outra emenda para impor aos trabalhadores a liberdade para escolher seus sindicatos.

Outras duas emendas, também, propaladas pelo ministro da Fazenda, Paulo Guedes, tratam da chamada "carteira de trabalho verde e amarela" para os jovens e a reforma tributária com desoneração total da folha de pagamento.

⁸⁵ Informação disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>. Acesso em: 26 mar. 2019.

⁸⁶ Informação disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>. Acesso em: 26 mar. 2019.

⁸⁷ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/572640-REFORMA-DA-PREVIDENCIA-PREVE-IDADE-MINIMA-DE-65-ANOS-PARA-HOMENS-E-62-PARA-MULHERES.html>. Acesso em: 15 mar. 2018.

⁸⁸ Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/blogs/coluna-do-broad/>. Acesso em: 11 mar. 2018.

Embora todas as emendas tratem de promessas de campanha do presidente Bolsonaro, o "emendamento" em série da Constituição no campo da economia, não encontra paralelo desde a promulgação da Carta Magna. A última mudança constitucional significativa para a economia foi a que criou o teto de gastos para a União, lançada pelo governo Michel Temer e promulgada em dezembro de 2016, a Emenda Constitucional nº 95/2016⁸⁹.

Nesse ponto, impende destacar que há limites, que a própria Constituição de 1988, impõe para que possa ser alterada. O poder constituinte originário, revestido na Assembleia Nacional Constituinte, instituída em 1987, que a promulgou, impõe ao poder constituinte derivado, o Congresso Nacional (e ao Chefe do Poder Executivo, que tem poder de iniciativa para a propositura de propostas de emenda à Constituição), limitações específicas no texto analítico, formal e escrito da Norma de 1988; as "cláusulas pétreas" do artigo 60⁹⁰ da Constituição, que fixam a rigidez do texto. Isto é, para que uma emenda constitucional seja aprovada, a votação deve ser dupla, nas duas casas do Congresso Nacional e em quórum qualificado. Ou seja, são necessários (3/5) três quintos de votos favoráveis, em dois turnos de votação, tanto no plenário da Câmara (308 votos), quanto no do Senado (49 votos).

Portanto, pode se dizer, de forma simplificada, que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é promulgada, formal, analítica, dogmática, escrita e rígida. Para serem revisadas, reformadas suas normas, exige-se um procedimento de tramitação e votação mais complexo do que para a alteração de lei ordinária. Evidentemente que essa exigência tem por objetivo, dar mais segurança jurídica à sociedade e ao Estado Social e Democrático de Direito brasileiro. E, conseqüentemente, também serve para dificultar que garantias fundamentais, que direitos sociais fundamentais sejam modificados ao gosto do governante ou pelo Parlamento em exercício. Sem olvidar que a principiologia constitucional, como por exemplo, a vedação do retrocesso social, a força normativa da Constituição, dentre outros, impõe a inconstitucionalidade das normas tendentes a revisá-la.

⁸⁹ Disponível em: <https://www.seudinheiro.com/miniconstituinte-economica-de-paulo-guedes-esbarra-em-articulacao-politica/>. Acesso em: 13 mar. 2019.

⁹⁰ Brasil. CF, 1988. Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. § 1º. A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. § 2º. A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. § 3º. A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem. § 4º. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais. § 5º. A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Como visto, a Constituição Republicana de 1988, ao longo de toda a sua existência, já foi bastante alterada. Observa-se que, a atualização do texto constitucional e mesmo a interpretação do texto constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a quem a própria Constituição atribuiu a função de “guardião” constitucional⁹¹, no que diz respeito a algumas matérias, e à aplicação dos direitos fundamentais expressos é importante, para os ajustes razoáveis e proporcionais, necessários. A interpretação da força normativa da Constituição da República e o monopólio da última palavra, em matéria de interpretação constitucional cabe ao STF. À Corte Suprema, a Constituição outorgou o exercício da jurisdição constitucional, que tem por objetivo preservar a supremacia da Constituição. Entrementes é imprescindível que as atualizações e interpretações, sejam textuais (emendas) ou jurisprudenciais (com ou sem redução do texto constitucional) passem pelo crivo da convalidação democrática, por meio da participação popular, que passem por amplos debates na sociedade e tenham sua aplicação condicionada à deliberação, opinião e aprovação da sociedade. O que, por suposto, não tem ocorrido ao longo da vigência da Constituição de 1988 e parece se repetir com as mudanças em curso.

Para Eduardo Fagnani (2017, p. 21), até por volta da década de 1930 do século passado, a sociedade brasileira era majoritariamente formada de uma massa de analfabetos rurais, brancos e negros, submetidos aos resquícios da escravidão e destituídos de direitos elementares, como o direito a própria vida. A partir dos anos 1930 emergia uma longa etapa de “cidadania regulada” por um Estado patrimonialista que excluía a totalidade das classes subalternas do campo e a esmagadora maioria dos que habitavam as cidades. Em uma perspectiva histórica, se compreende que o período 1988 a 2015, sem esquecer o processo de erosão imposto aos direitos sociais nos anos 1990, mas, ainda assim, foi um ciclo inédito de democracia, com a ampliação dos espaços públicos e avanço na construção da cidadania social e consolidação dos direitos sociais, especialmente, a partir de 2003 até 2014. Apesar das excessivas resistências de setores das elites oligárquicas, incomensuráveis resultados sociais foram alcançados.

Acreditar na continuidade dos avanços sociais após 2015, se tornou uma abstração ilusória. Ficou claro que a efetividade dos direitos sociais no período de 1988 a 2015, foi um ciclo difícil, de lutas constantes contra a concorrência capitalista sob o domínio das finanças. Avançou-se contra as travas do passado, e, sobretudo, ousou-se arranhar o *status quo* social secularmente dominado pelos donos do Brasil, (FAGNANI, 2017, p. 21).

⁹¹ Brasil, CRFB. 1988. Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição (...).

Caíram as máscaras. O Brasil não mudou. E o arcaico voltou a dar as caras sem pudor, desta vez como sócio menor de uma coalizão política, financeira e empresarial que, ao perder as eleições, resolveu assumir o controle do governo pela via do golpe. A utopia pode ter eclipsado a realidade, tão cristalinamente clara, de que a democracia e a cidadania social são corpos absolutamente estranhos ao capitalismo brasileiro. O pêndulo caminhou para a direita e não deve regressar tão cedo, (FAGNANI, 2017, p. 21). A tarefa urgente é resistir de todas as formas, para frear o rolo compressor dos retrocessos, que deverá ser intensificado. Caso contrário, o aprofundamento da arquitetura institucional da “financeirização”, em curso, fechará as vias à frente e impedirá a realização de quaisquer projetos de transformação no futuro.

CONCLUSÃO

Cotejando Karl Polanyi, na obra “A Grande Transformação – questões de interpretação”, sobre fundamentos do mercado e modelos de desenvolvimento, e a compressão das tensões que envolvem os direitos sociais, no processo de efetivação da construção da igualdade social e do enfrentamento das causas das desigualdades, ao analisar os fundamentos da organização social dos séculos XIX e XX, que embasam e orientam a sociedade do século XXI, conclui-se que, no século XIX e XX, a paz que perdurou por décadas, ajudou a embasar as relações entre a nobreza, a aristocracia europeia e a Igreja de Roma, na denominada Santa Aliança. Tal organização estruturou o Concerto da Europa, isto é, a estruturação de mecanismos de relações de sustentação da Alta Finança (grande capital financeiro), como nova forma de organização da vida econômica (o capital, o mercado monetário e o comércio) que presidiu a “paz dos cem anos” ou os cem anos de paz (de 1815 a 1914), para o bom funcionamento das relações de mercado e crescimento do capital, ou retorno para os capitalistas investidores de lucros como forma de aumento do capital investido (POLANYI, 2001, p. 15).

Em nome do lucro, se impôs a estabilidade como regra, para produzir e lucrar. A paz, ou o discurso pela paz, ou mesmo, a imposição de relações não bélicas, esteve a serviço dos grandes investidores estatais e privados (banqueiros e rentistas).

Polanyi considerou que, o colapso do Padrão Ouro Internacional que permeou a Primeira e a Segunda Guerra Mundial no século XX, provocou a desintegração da economia mundial e com ele a transformação da civilização nos anos 1930. As grandes instituições dos anos 1920, quais sejam, a economia de mercado, o livre câmbio e o padrão ouro, instituídas nos cem anos de paz (pretéritos), de 1815 a 1914, caíram por terra. Quebrou-se o sistema monetário internacional. As tentativas de restauração do sistema que possibilitou o equilíbrio entre as potências internacionais tornaram-se inalcançáveis nos anos 1930. E sem os mecanismos de paz para a organização do comércio, das relações comerciais, empresariais, que sustentariam a expansão do capital financeiro no período que precedeu a primeira Guerra Mundial, aconteceu a segunda Grande Guerra.

A partir de então a estratégia é o estado de exceção (VALIM, 2018, p. 20-21), como forma de incentivo do estado da instabilidade, para a aplicação dos aparatos de controle social e apropriação dos recursos sociais pelo próprio Estado. Especificamente o ordenamento jurídico, que dá ao Estado, o senso de legitimidade, posto que expira os ares da democracia popular, por meio do sufrágio universal e do consenso democrático formal e impõe a ordem

social através das Cartas Políticas, as Constituições, e, inspira a obediência cívica e a submissão aos comandos legais.

É, pois, no bojo desse modelo de excepcionalidades que o Estado brasileiro vem tratando as reivindicações populares, os movimentos sociais, os direitos sociais e sua efetividade, ao longo, pelo menos, dos últimos cem anos, do período Republicano. E, a despeito de constitucionalizados, na Carta Cidadã de 1988, os direitos sociais margeiam os interesses ordinários do Estado, que segue comandado por uma elite oligárquica e patrimonialista, que se apropria dos meios de produção, interfere nos órgãos de controle e fiscalização da atividade econômica e perpetuam seus interesses econômicos.

O trabalho, na sua singeleza atuou no campo de definir o que são e quais são os direitos sociais fundamentais, como eles se inserem ou são inseridos, ou como não são inseridos no texto constitucional, o que e quais são os movimentos sociais e seu papel nas disputas, vitórias, derrotas e conquistas pela efetivação desses direitos sociais, pós 1988, no Brasil.

No que concerne aos movimentos sociais, o trabalho partiu do pressuposto de que são grupos de pessoas que organizadamente empenham-se na defesa ou construção de movimentos, ou eventos, isto é, na irrupção de ondas de eventos de lutas sociais, em defesa das liberdades e limitação ao poder estatal, e, pela construção ou defesa de direitos sociais (individuais, transindividuais, coletivos, difusos), que se transformam em movimentos sociais de mudança de paradigmas ou de defesa de status alcançado.

Tratou-se de movimento social em duplo sentido. Grupo de pessoas que se articulam na luta e defesa dos direitos sociais e ondas de eventos promovidos por grupos de pessoas em defesa e luta por direitos sociais. Portanto, os grupos que formam os eventos sociais (lutas por melhorias sociais, culturais, ambientais, para a vida das pessoas; lutas em defesa de direitos sociais já conquistados; luta em defesa da previdência social; lutas em defesa dos direitos trabalhistas conquistados; lutas por moradias; lutas por melhorias na educação; etc.), são os movimentos sociais.

Decididamente, com maior atuação e visibilidade, aparece o movimento sindical. A partir das lutas do movimento sindical, tem-se a mobilização das lutas em defesa dos direitos sociais trabalhistas. Composto pelos sindicatos, grupos sindicais, federações sindicais, confederações sindicais, centrais sindicais, união de centrais sindicais, etc., esse movimento tem sido severamente atacado pelo “anti-movimento” político que tomou o Estado brasileiro após 2016.

Analisou-se a atuação dos movimentos sociais no período entre os anos 1930 a 1964, quando se mobilizaram, no Brasil, as lutas em defesa dos direitos sociais trabalhistas e pela

positivação dos mesmos em diplomas legais como a CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas (Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943).

No período entre 1964 a 1985, denominado período de chumbo, período dos horrores da ditadura militar mais sangrenta e abominável da história brasileira, os movimentos sociais foram perseguidos e postos na clandestinidade, ressurgindo ou se insurgindo em meados dos anos 1980, essencialmente, inspirados e animados pelos ares e espírito do grande movimento social, o maior de todos os movimentos sociais já ocorridos no Brasil, o Movimento ou Campanha pelas “Diretas-Já”, em 1984.

Percebeu-se que, ao movimento sindical e aos movimentos sociais tradicionais, no período da Nova República, na esteira dos direitos sociais consagrados no texto da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, se somaram novos movimentos sociais que deram novo ânimo às lutas sociais e articularam novos instrumentos ação.

Após a Constituição Federal de 1988, organizaram-se novos movimentos sociais de estudantes, de trabalhadores sem-terra, de trabalhadores sem-teto, de mulheres, de negros de homossexuais (lésbicas, gays, bissexuais, transexuais), etc., que engrossam com o movimento sindical o caldo de lutas em defesa dos direitos sociais, para além dos direitos trabalhistas.

Nesse aspecto, Fernando Teixeira e Hélio da Costa, no livro, “Na luta por Direitos”, abordam com brilhantismo as discussões sobre populismo e cidadania no Brasil. Apontam o movimento operário e o movimento sindical como protagonistas nas lutas dos movimentos sociais pela consolidação dos direitos sociais, no Brasil.

Aspecto extremamente relevante, que o trabalho não conseguiu aprofundar, em razão do tempo, foi quanto ao exame do tratamento dado pela imprensa à participação dos movimentos sociais na construção do texto constitucional de 1988. A partir de visitas ao saite da Hemeroteca da Biblioteca Nacional, apesar da dispersão das informações e da dificuldade de centralizar a pesquisa pode-se constatar, por exemplo, a notícia da edição 300, de 04 de fevereiro de 1984, (sábado), do 1º Caderno, Política, do Jornal do Brasil, do Rio de Janeiro, que dá conta de que

A realização de uma marcha popular sobre Brasília no dia da votação da emenda do Deputado Dante de Oliveira (PMDB-MT), que restabelece as eleições diretas de Presidente da República, será decidida na próxima terça-feira, em nova reunião do Comitê de Mobilização Pró-diretas no Brasil. A informação foi dada, ontem, ao término de uma reunião do comitê, pelo secretário de informações e comunicações do governo de São Paulo, Jorge Cunha Lima e pelo primeiro vice-presidente regional do PMDB, deputado estadual Waldemar Chubacci, no exercício da presidência. O presidente regional, senador Fernando Henrique Cardoso, se submeteu a uma cirurgia renal e está internado no Hospital Sírio-libanês. Na reunião de ontem ficou estabelecido que o comitê passa a ter caráter permanente – inicialmente foi organizado

para preparar o comício do último dia 25, da Praça da Sé – e que passam a integrá-lo organizações como a CUT, Conclat, OAB, ABI, Comissão de Justiça e Paz, Sindicatos de trabalhadores, entidades estudantis e associação de professores universitários. Duas igrejas – a evangelista e a metodista – passaram a integrar o comitê. Ficou estabelecido que as entidades nacionais participaram do comitê de São Paulo até que se constitua um comitê nacional de mobilização pelas diretas.

Esses elementos são, pois, demonstrações do envolvimento dos movimentos sociais na luta pela consagração dos direitos sociais no texto da Constituição Federal de 1988. São capazes de ilustrar aspectos das mobilizações sociais pelo fim do regime militar, em favor de eleições diretas para presidente da república e por um novo pacto social que contemplasse os direitos sociais e as garantias fundamentais.

O trabalho, também, apresentou o que são os movimentos sociais e o papel desempenhado por alguns desses movimentos sociais nas disputas, vitórias, derrotas e conquistas pela consagração dos direitos sociais no seio da Constituição da República de 1988. E, sobretudo descreveu aspectos das disputas, vitórias, derrotas e conquistas dos movimentos sociais na efetivação (e não efetivação) dos direitos sociais constitucionalizados nas políticas públicas, após 1988, no Brasil.

Com relação aos direitos sociais no texto constitucional, pode se concluir, que com mais de 100 Emendas constitucionais aprovadas⁹², a Constituição de 1988, se não em quantidade, proporcionalmente ao seu tempo de vigência, mas em profundidade das alterações, é a Carta, absurdamente, mais alterada de toda a história do constitucionalismo, no Brasil. Ao longo dessas três décadas de vigência da Constituição Federal de 1988, foram feitas 94 emendas ordinárias e outras 6 de revisão⁹³⁻⁹⁴. Em outras palavras, desde o dia 31 de março de 1992, quando foi promulgada a primeira Emenda Constitucional de revisão, a Emenda nº 01/1992,

⁹² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm. Acesso em: 03 abr. 2019.

⁹³ Emendas Constitucionais de Revisão, promulgadas nos primeiros anos da vigência da Constituição de 1988, conforme previa o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O procedimento de revisão constitucional está previsto no art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Brasil, CRFB, 1988. ADCT. “Art. 3º. A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria dos membros”. O Poder Constituinte Originário, previu que a revisão constitucional ocorreria 5 anos após a promulgação, ou seja, em 1993. Estava prevista a realização de plebiscito destinado a escolher a forma de governo e o sistema de governo a ser adotado pelo Brasil. O objetivo do Poder Constituinte Originário, era ampliar a modificação do texto constitucional caso fosse necessário adequá-lo a uma Monarquia ou a um sistema parlamentarista. O resultado do plebiscito foi pela manutenção da República presidencialista, fazendo a revisão constitucional perder boa parte da sua relevância. A revisão constitucional é destinada à alteração do texto constitucional, por meio de formalidades mais simples do que as exigidas, pela reforma constitucional. Em decorrência dessa previsão constitucional, em 1993/1994 foram aprovadas seis emendas constitucionais de revisão. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=publicacaoPublicacaoTematica>. Acesso em: 13 mar. 2019.

⁹⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/ECR/quadro_ecr.htm. Acesso em: 03 abr. 2019.

abriu-se a porteira para a edição do primeiro cento de emendas ordinárias que, ao longo dos últimos anos, mudaram profundamente a Carta Magna brasileira de 1988. A ponto de em um dado momento, se proferirem, no “mundo” jurídico, jargões do tipo “de revisão em revisão, a Carta ainda é Magna?”.

De modo que pode se concluir, que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 completou, recentemente, trinta anos (5 de outubro de 2018). Entrementes, desde sua promulgação, um dos maiores desafios tem sido a efetivação de todas as garantias constitucionais consagradas no seu texto. Ou seja, o desafio continua sendo colocar em prática suas promessas. Isto é, dar efetividade, concretizar os direitos sociais estabelecidos como direitos fundamentais de um refundado Estado Social e Democrático de Direito, após as mobilizações da Campanha das “Diretas-já”, na Assembleia Nacional Constituinte de 1988 (com todos os seus defeitos).

Apesar de a Constituição Federal, ainda possuir 119 dispositivos que precisam ser regulamentados⁹⁵, 91 com proposições tramitando no Congresso Nacional, com regulamentação em vias de aprovação. No entanto, mais que regulamentação legal formal, os dispositivos da Carta Política Republicana precisam é de efetividade. Ademais, vis-à-vis, essas lacunas, abrem flanco para o Poder Judiciário, através do Supremo Tribunal Federal (STF), decidir divergências nos casos omissos e supri-las com a regulamentação da jurisprudência dos Enunciados das Súmulas de suas decisões. Mais aí já é outro caso, para outra discussão.

⁹⁵ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/novoconteudo/html/leginfra/LeginfraNao.htm>. Acesso em: 15 mar. 2018.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDER, Jeffrey C. **Ação Coletiva, Cultura e Sociedade Civil: secularização, atualização, inversão, revisão e deslocamento do modelo clássico dos movimentos sociais.** Revista Brasileira de Ciências Sociais; versão on line, ISSN 1806-9053. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 13, n. 37. São Paulo, junho de 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091998000200001. Acesso em: 30 jul. 2019.
- ARNS, Dom Paulo Evaristo. **Brasil: Nunca Mais.** Petrópolis: Vozes, 1985.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da Democracia no Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BALTAR, Paulo; CARNEIRO, Ricardo; SARTI, Fernando; (Orgs.). **Para Além da Política Econômica.** São Paulo: Unesp Digital, 2018.
- BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. **Constituições Brasileiras: 1946.** Vol. V. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. (Coleção Constituições Brasileiras).
- BAPTISTA, Patrícia; ACCIOLY João Pedro. **A administração pública na Constituição de 1988. Trinta anos depois: disputas, derrotas e conquistas.** Disponível em: https://www.academia.edu/37293807/A_Administra%C3%A7%C3%A3o_P%C3%BAblica_na_Constitui%C3%A7%C3%A3o_de_1988._Trinta_anos_depois_disputas_derrotas_e_conquistas. Acesso em: 10 ago. 2018.
- BERTONCELO, Edson Ricardo. **A Campanha das Diretas Já e a Democratização.** São Paulo: Associação Editorial Humanitas, FAPESP, 2007.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2007.
- BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 18 jan. 2019.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 18 jan. 2019.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934:** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 18 jan. 2019.
- BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 18 jan. 2019.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 18 jan. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, de 24 de janeiro de 1967.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 18 jan. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, Redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm. Acesso em: 18 jan. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - promulgada em 05 de outubro de 1988.** Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 02 fev. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.243 de 23 de maio de 2014.** Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 21 fev. 2019.

CALIXTO, André; FAGNANI, Eduardo. **A política social e os limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014).** Texto para Discussão. ISSN 0103-9466. Unicamp. IE, Campinas, n. 295, maio 2017. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3524&tp=a>. Acesso em: 13 mar. 2019.

CASARA, Rubens. Juiz Natural à luz do processo penal do espetáculo: os casos “Operação Lava Jato” e “Mensalão”. In: ZANIN MARTINS, Cristiano; TEIXEIRA ZANIN MARTINS, Valeska; VALIM, Rafael (Coord.). **O Caso Lula: a luta pela afirmação dos direitos fundamentais no Brasil.** São Paulo: Contracorrente, 2017, p. 193-210.

CARDOSO Jr., José Celso (Org). **A Constituição Golpeada: 1988-2018.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018.

CARVALHO, Luiz Maklouf. **1988: Segredos da Constituinte - os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil.** Rio de Janeiro: Record, 2017.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais.** Revista Crítica Jurídica, Curitiba, n. 22, p. 17-29, jul./dez. 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos.** 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

DAGNINO, Evelina; OLIVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina.** Campinas: Paz e Terra, 2006.

DI GIOVANI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário de Políticas Públicas.** 2. ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002)**: Entre a Cidadania e a Caridade. Campinas, 2005. Tese de doutoramento apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP.

FAGNANI, Eduardo. **O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015)**. Texto para Discussão. ISSN 0103-9466. Unicamp. IE, Campinas, n. 308, jun. 2017. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3537&tp=a>. Acesso em: 13 mar. 2019.

FAGNANI, Eduardo. **O fim de um ciclo improvável (1988-2016); A política social dos governos petistas e a derrocada da cidadania pós-golpe**. Texto para Discussão. ISSN 0103-9466. Unicamp. IE, Campinas, n. 300, maio 2017. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3529&tp=a>. Acesso em: 13 mar. 2019.

FERNANDES, Florestan. **A Ditadura em Questão**. 2. ed. São Paulo: T. A. Queiroz, 1982.

FERNANDES, Florestan. **Que tipo de República?** São Paulo: Brasiliense, 1986.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FERNANDES, Florestan. **A transição prolongada: o período pós-constitucional**. São Paulo: Cortez, 1990.

FERNANDES, Florestan. **Florestan Fernandes na constituinte**: leituras para a reforma política. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.

FICO, Carlos. **Ditadura militar brasileira**: aproximações teóricas e historiográficas. Florianópolis: Revista Tempo e Argumento, v. 9, nº 20, p. 05-74. Jan./abr., 2017.

FICO, Carlos. **Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar**. Revista Brasileira de História. São Paulo, v. 24, nº 47, p. 29-60, 2004.

FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo. **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania. Economia, distribuição da renda e mercado de trabalho**. Vol. 1. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo. **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania. Educação, seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição demográfica**. Vol. 2. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

FORTES, Alexandre; *et al.* **Na Luta por Direitos**: leituras recentes em história social do trabalho. Campinas. São Paulo: Unicamp, 1999.

FORTES, Alexandre. Revendo a legalização dos Sindicatos: Metalúrgicos de Porto Alegre (1931-1945). In: FORTES, Alexandre; *et al.* **Na Luta por Direitos**: leituras recentes em história social do trabalho. Campinas: Unicamp, 1999, p. 21-49.

FRENTE AMPLA DE TRABALHADORAS E TRABALHADORES DO SERVIÇO PÚBLICO PELA DEMOCRACIA; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL – CAMINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO; ARTICULAÇÃO NACIONAL DAS CARREIRAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ARCA. **30 anos da Constituição Federal Brasileira:** Notas para um obituário precoce (1988/2018). Brasília: Associação dos Funcionários do IPEA, 2018. Disponível em: <http://frenteampdaspd.redelivre.org.br/files/2018/11/CF-30-anos-Notas-para-um-obituario-precoce.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2018.

GOMES, Angela Maria de Castro. **Cidadania e Direitos do Trabalho**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2002.

GALEANO, Eduardo. **As Veias Abertas da América Latina**. Porto Alegre: L & PM Editores, 2012.

GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GHON, Maria da Gloria. **A Relação entre a Educação Popular e os Movimentos Sociais na Construção de Sujeitos Coletivos**. Curitiba: Educere, XII Congresso Nacional de Educação, 2015.

GHON, Maria da Gloria. **Conselhos gestores e gestão pública**. Porto Alegre: Ciências Sociais Unisinos, p. 05-11, 2006.

GHON, Maria da Gloria. **Desafios dos movimentos sociais hoje no Brasil**. Brasília, SER Social, v. 15, n. 33, p. 261-384, 2013.

GHON, Maria da Gloria. **Gestão Pública e os Conselhos: revisitando a participação na esfera institucional**. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, V. 10, n. 3, 2016.

GHON, Maria da Gloria. **Movimentos sociais na contemporaneidade**. Campinas: Revista Brasileira de Educação, v. 16, n. 47. Maio/ago., 2011.

GHON, Maria da Gloria. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

GHON, Maria da Glória. **Sociologia dos Movimentos Sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

GHON, Maria da Glória. **Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 11. ed. São Paulo: Loyola, 2014.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. São Paulo: Malheiros, 2008.

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

HOBBSAWM, Erick J. **Nações e nacionalismo, desde 1780; programa, mito e realidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

IURCONVITE, Adriano dos Santos. **A evolução histórica dos direitos sociais: da Constituição do Império à Constituição Cidadã.** Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7417. Acesso em: 10 maio 2018.

KOTSCHO, Ricardo. **Explode um Novo Brasil - Diário da Campanha das Diretas.** São Paulo: Brasiliense, 1984.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** 14. ed. São Paulo, 2010.

MARTINS, Cristiano Zanin; MARTINS, Valeska Teixeira Zanin; VALIM, Rafael (Coord.). **O Caso Lula: a luta pela afirmação dos direitos fundamentais no Brasil.** São Paulo: Contracorrente, 2017.

MOREIRA, Luiz. **A Constituição Como Simulacro.** 2. ed. São Paulo: Contracorrente, 2017.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá; REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; (org.). **A ditadura que mudou o Brasil: 50 anos do golpe de 1964.** Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

MOTTA, Vânia Cardoso; FRIGOTTO, Gaudêncio. **Por que a urgência da reforma do ensino médio? Medida provisória nº 746/2016 (LEI Nº 13.415/2017).** Revista Educação e Sociedade, v. 38, n. 139, p. 355-372. Campinas: jun. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v38n139/1678-4626-es-38-139-00355.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2018.

PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina.** São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PINHEIRO-MACHADO, Rosana; FREIXO, Adriano de (org.). **Brasil em Transe: bolsonarismo, nova direita e desdemocratização.** São Paulo: Oficina do Livro, 2019.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional.** 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: as origens da nossa época.** 2.ed. Tradução de Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRADO Jr., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo - Colônia.** São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PRONER, Carol; *et al* (Orgs.). **Comentários a uma Sentença Anunciada: o Processo Lula.** Bauru: Canal 6, 2017.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito.** 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

REIS, Daniel Aarão. **Ditadura Militar, Esquerdas e Sociedade.** 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

RODRIGUES, Alberto Tosi. **Diretas já - O grito preso na garganta.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

SADER, Eder. **Quando Novos Personagens Entraram Em Cena:** experiências, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-80). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SINGER, A. **Cutucando onças com varas curtas - O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014).** Novos Estudos Cebrap, São Paulo, 2016.

SINGER, André. **Os sentidos do Lulismo:** reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOUZA, Jessé. **A Tolice da Inteligência Brasileira:** ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: LeYa, 2015.

STÉPHANE, Monclaire; *et al.* **A Constituição desejada:** as 72.719 sugestões enviadas pelos cidadãos brasileiros a assembleia nacional constituinte. Vol. I. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1991. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/512414>. Acesso em: 20 fev. 2019.

TONELLI, Maria Luiza Quaresma. **Judicialização da política.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

VALIM, Rafael. **Estado de Exceção:** a forma jurídica do neoliberalismo. São Paulo: Contracorrente, 2018.

WEIS, Carlos. **Os direitos humanos contemporâneos.** São Paulo: Malheiros, 1999.