

Direitos Sociais: do Estado Liberal ao Estado Social

MARIA ÁUREA BARONI CECATO

Coordenadora e Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito (UNIPÊ). Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas (UFPB).

Email: mariaaurea.cecato@gmail.com

ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA

Coordenador Adjunto e Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito (UNIPÊ). Docente Colaborador do Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas (UFPB).

Email: armandoalbuquerque@yahoo.com.br

Resumo: A partir de pesquisa conceitual e teórico normativa, este texto objetiva demonstrar a trajetória dos direitos sociais, desde as condições históricas que antecedem seu reconhecimento, mas se referem aos fatos que lhes dão origem; passando pelos caminhos que se vinculam diretamente ao seu surgimento e às instituições que fornecem sustentáculo a este, até a sua conformação no Estado social, notadamente no social democrático. Anota-se que os valores dos direitos sociais não são apenas os que constituem medidas de redução de desigualdades materiais, mas ainda a compreensão de que trazem proposta inclusiva, de reservar oportunidades a todos e de garantir a todos efetiva participação na sociedade, corroborando o princípio da dignidade da pessoa humana, um dos nortes do constitucionalismo moderno.

Palavras-chave: Democracia social; Desenvolvimento humano; Inclusão social.



Direitos Sociais: do Estado Liberal ao Estado Social

MARIA AUREA BARONI CECATO¹

ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA²

1 INTRODUÇÃO

Os direitos sociais surgem entre o final do Século XIX e início do Século XX, mantendo trajetória quase paralela aos direitos laborais, estes que se constituem como parte dos primeiros, mas que têm características um tanto distintas, basicamente porque sua efetivação não se configuram, essencialmente, a partir de prestações estatais e, sim, notadamente, de regulamentação estatal que atribui obrigações prestacionais aos tomadores de serviços.

Naturalmente, a História registra, em relação ao tempo que antecede o surgimento dos direitos aludidos, a existência de medidas de arrimo e assistência aos menos favorecidos nas diversas organizações da sociedade. Tais medidas, que não desapareceram da sociedade – e não haveria nem há por que pensar em banilhas –, jamais foram propriamente sistemáticas nem alcançaram todos os que necessitavam de proteção material. De outro lado, não incumbiam ao Estado e, por isso mesmo, seu caráter foi especialmente o da caridade e não o de proposta de inclusão de todos em uma sociedade plural e solidária.

1 Coordenadora do Grupo de Pesquisa: Trabalho e Desenvolvimento: influxos e dissensões (PPGCJ/UFPB).

2 Coordenador do grupo de pesquisa Instituições da Democracia, do Estado de Direito e da Cidadania no Brasil e na América Latina (PPGCJ/UFPB).

As desigualdades que sempre marcaram a vida em sociedade, dessa forma, foram resolvidas (ou sequer chegaram a sê-lo) de formas distintas, em distintas épocas, culturas e espaços geográficos, até um século após as revoluções burguesas. Foi a partir de então que se iniciou o desenho de um padrão que, surgido na Europa, espalhou-se - ao menos nos contornos do Ocidente - e evoluiu para uma compreensão de sociedade inclusiva. Evidentemente, não se menciona, aqui, nem um modelo único, nem de alcance universal. Com efeito, a concretização dos direitos sociais é uma busca diuturna e passa por revezes que têm idas e vindas constantes, em especial por causa da diversidade de ideologias, mas também das alternâncias econômicas e políticas. Em seu conjunto e interação, esses fatores geram discordâncias na aplicação dos recursos e na elaboração e concretização de ações e políticas públicas. Refere-se, entretanto, à evolução da simplicidade da compreensão anterior para aquela, segundo a qual, o Estado é, em última instância, responsável principal, conquanto não único, pela sorte dos seus cidadãos.

Por outro viés, importa, nesse texto, a compreensão dos direitos referidos, a partir de sua trajetória, a qual desponta e molda-se no Estado liberal, percorrendo o Estado social, ao tempo em que contribui para essa passagem de um modelo de Estado para outro, por um lado conformando este último e, por outro, tornando-se a razão do estabelecimento desse novo modelo de Estado.

A partir de abordagem conceitual e teórico normativa, o objetivo desse escrito é demonstrar essa trajetória, alcançando, em rápidas considerações, as razões políticas, econômicas e jurídicas que esculpem o reconhecimento desses direitos, assim como os institutos sustentáculos desse padrão, a exemplo do constitucionalismo social e a Organização Internacional do Trabalho (O.I.T.).

A abordagem encontra-se dividida em três itens denominados: Relações sociais no Estado liberal; Nos caminhos do Estado social e Estado social e democracia.

2 RELAÇÕES SOCIAIS NO ESTADO LIBERAL

As relações que se estabeleceram entre os sujeitos que viveram o Estado puramente liberal foram fortemente marcadas por dois acontecimentos de especial relevância. De resto, tais acontecimentos determinaram boa parte dos rumos da História até os dias atuais, tal a força de seu impacto em todas as relações que se estabeleceram nas sociedades a partir de então.

Com efeito, duas revoluções – uma de natureza política e outra, econômica – entrecruzaram-se, no Século XVIII, na base constitutiva do Estado Liberal. Dessa feita, foram também esses acontecimentos que definiram as relações que se estabeleceram nesse modelo de organização estatal e, de igual forma, foram eles que afluíram para os fatos que percorreram as trilhas do Estado liberal para o Estado social.

A revolução política do século XVIII foi a revolução burguesa, que tem como ícone a Francesa de 1789.³ E assim o foi porque seus princípios e objetivos se espalharam por toda a Europa e boa parte de outros países do mundo, mais especificamente nos contornos do Ocidente. A idéia de contraposição e derrubada do absolutismo monárquico encontra-se na base do Estado liberal e, assim, do reconhecimento dos direitos civis, os quais representam o respeito do Estado pelo cidadão. Na sequência histórica, os direitos políticos seguiram o

3 Em contextos político distintos, mas também de grande importância e com propostas similares, encontra-se a Revolução Inglesa (Século XVII) e a Americana, de 1776. Os reflexos da primeira no nível mundial são de dimensões inquestionavelmente maiores.

rumo dos civis, razão pela qual há uma tendência – que peca pela ausência de exatidão – a referi-los em conjunto com estes.

Lembra Odalia (2003, 159-160), que o Século XVIII é conhecido como o século do Ilunimismo e da razão, fase da História em que o homem passa a ser entendido como centro de todos os processos e passa a tomar consciência de sua posição nessa mesma História, consciência que não é mais exclusividade do intelectual, mas também “[...] da classe ascendente, a burguesia, que percebe sua importância nas transformações sociopolíticas, econômicas e mesmo culturais que estão sucedendo.” Portanto, a investida contra o absolutismo, foi motivada também por “[...] essa mentalidade, atitude cultural e espiritual que não era somente do filósofos, mas de grande parte a sociedade da época, de modo particular, da burguesia, dos intelectuais, da sociedade mundana [...]” (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1986, p. 605).

O ideário trilógico da Revolução Francesa, entretanto, pretendeu muito mais que a simples conquista da liberdade. Conquanto no contexto do “ancien régime”, o mais desconfortável fosse o Absolutismo – porque se constituía como a mais forte causa de ausência de liberdade – a igualdade e a fraternidade se faziam necessárias dentro da idealização social proposta.

O outro lado da grande transformação social ocorrida no século XVIII é de ordem econômica e concerne à chamada Primeira Revolução Industrial, traduzida pela criação da máquina a vapor. A utilização do invento representou radical mudança, tanto da produção, a partir da exploração de um objeto econômico, quanto das relações que, nesse mesmo contexto, se estabeleceram para a realização das atividades necessárias à efetivação desse intento. Em outras palavras, as relações laborais.

Em termos comparativos com o regime anterior – onde malgrado os limites à liberdade, os trabalhadores contavam com

alimento, moradia e alguma proteção, fosse nas Corporações de Ofício⁴ do trabalho urbano, fosse na lida do trabalho rural – o chão de fábrica foi o cenário da total entrega do trabalhador aos interesses do capital.

A fábrica, com efeito, representou a exacerbação do poder de mando do capital sobre o trabalho: remunerando a força e a energia do trabalhador, o tomador de serviços acreditava comprá-las. Mais que isso, segundo a interpretação equivocada de grande parte dos empresários, essa compra se estendia ao ser humano trabalhador. Colaborava para esse entendimento (o que sempre ocorrerá) o fato de que o trabalho realizado por conta de outrem, em caráter de submissão, não permitia, assim como não permite, a dissociação entre a força de trabalho e o proprietário da mesma.

Dessa forma, no quadro do estabelecimento da revolução industrial, o chão de fábrica passou a ser o *locus* onde a prestação de serviços se efetivou para os empreendimentos daqueles que podiam recebê-la porque dispunham de capital para remunerar a força de labor e o tempo de dedicação. Em outro ângulo do mesmo quadro, o chão de fábrica foi o ambiente onde os trabalhadores se reuniam em torno das máquinas, agregando homens, mulheres e crianças cujas condições de trabalho suscitavam descontentamentos, insatisfações e revoltas. Com efeito, a literatura não deixa dúvidas sobre o fato de que as fábricas dos Séculos XVIII e XIX foram, não raras vezes, palco de práticas desumanas: jornadas exaustivas e extenuantes; salários vis; tratamentos humilhantes e assédios de toda natureza.

Como conseqüência, algum tempo adiante, o chão de fábrica, enquanto *locus* não apenas de trabalho, mas também de convivência, passa a ser igualmente o da constatação de sentimentos e de

4 Nos países europeus, a ordem econômica anterior, assentada no trabalho artesanal edificava um padrão mínimo de cuidados voltados para o prestador de serviços, embora muitas vezes sobretudo destinado à segurança do interesse econômico do tomador de serviços.

interesses comuns, de semelhantes anseios e ideais. Vale lembrar que, segundo as aspirações dos revolucionários burgueses, a intervenção do Estado deveria ser mínima, de forma que a relativa proteção de que outrora o trabalhador gozava não estava mais a seu serviço. O contrato com seu tomador de serviços – e, por óbvio, refletor das vontades deste – era soberano para regular a relação polarmente desigual. O principal aporte das revoluções burguesas – a liberdade – não contemplou as classes menos favorecidas que se transformaram em contingentes de seres humanos em busca de trabalho, quaisquer que fossem as condições oferecidas pelos donos do capital.

Com respeito ao quadro acima traçado, BOUVIER-AJAM (1969, p. 15) registra que “Le nouveau régime de travail se caractérise, avant tout, par l’affirmation du principe de la libre entreprise. L’homme est juridiquement libre de créer ou de racheter ce qu’il veut [...] et conquerra lui-même sa place sur le plan économique [...]. E é ainda o autor referido que complementa: “[...] l’idéologie révolutionnaire donne, candidement, toutes ses chances de promotion au citoyen le plus humble: son travail”.⁵

Dessa feita, para o trabalhador, a imbricação do tratamento aviltante por parte do empregador com o abandono por parte do Estado, construiu o ponto de partida para os movimentos de luta pela criação de sindicatos e deflagração de greves, dentre outras estratégias que tinham o condão de estorvar os tomadores de serviços, causar-lhes prejuízos materiais. Nesse quadro os trabalhadores caminharam para reivindicações de melhores condições de trabalho e vida, mas não apenas: despertaram para a possibilidade de melhor distribuição dos bens existentes e maior participação nos resultados de seu labor.

5 A continuidade desse cenário mostra, entretanto, que, em razão dessas condições extremas de desigualdade [...] “le contrat de travail ne sera pas vraiment l’aboutissement d’une discussion égale, un compromis âprement discuté par les parties en cause” (p.13).

A contribuição das orientações da Igreja Católica – ainda muito fortemente instalada na Europa – e a esquerda nascente, em parte conduzida pelos movimentos de intelectuais, conquanto embasados em fundamentos distintos, encontravam pontos de convergência na preocupação com a dignidade dos trabalhadores e, de forma mais ampla, das populações mais pobres, abrindo caminho para o reconhecimento dos direitos ditos sociais, reconhecimento esse para o qual ainda concorreu o humanismo (embora não tão abundante nem tão produtor) tanto de parte dos empresários quanto da sociedade em geral.

3 NOS CAMINHOS DO ESTADO SOCIAL

A conformação da desigualdade e sua persistência mesmo após se pretender uma sociedade calcada na liberdade, na igualdade e na fraternidade, é sentida ao longo do século XIX e no primeiro quartel do século XX. T. Picketty (2014, p. 228) observa, nesse sentido, que não existiu, ao longo da História, “[...] qualquer força natural responsável pela redução da importância do capital e de suas rendas”. É ainda o referido autor que anota: “A marcha em direção à racionalidade econômica e tecnológica não implica, necessariamente, uma marcha rumo à racionalidade democrática e à meritocracia.” E por uma simples razão: “[...] a tecnologia, assim como o mercado, não tem limite ou moral.” Muito naturalmente, portanto, o capital não faz movimentos no sentido da igualdade, posto que suas premissas são calcadas no indivíduo, na livre e ampla concorrência e na propriedade privada.

Todavia foi nesse cenário do capitalismo que os direitos sociais foram implantados. E o foram, compreensivelmente, porque representaram certeza de frenagem de qualquer possibilidade de avanço do socialismo. Para além do atendimento às pressões dos

trabalhadores, esta foi, indubitavelmente, a maior motivação dos Estados para a adoção de direitos sociais.

A partir de meados do Século XIX, as organizações coletivas de trabalhadores conseguiram demonstrar que existia (e perseverava) uma força subjacente à força de trabalho. A força política dos que movimentam a economia – conquanto, por falta de autonomia, comandados pelo capital –, alcançava a construção dos direitos sociais através do impacto de suas ações reivindicatórias. O reconhecimento dos direitos sociais, registre-se, responderam a fortes e insistentes ações de movimentos sociais – e, nomeadamente, sindicais – de busca por medidas de igualdade. E também atenderam, é bem verdade, a determinados interesses patronais, não só os atinentes a probabilidade, não desprezível, de implantação do socialismo, mas igualmente do efeito de concorrência comercial (de alguma forma, desleal) daqueles que não adotavam medidas de proteção laboral e social.

Desse modo, não existem dúvidas sobre o fato de que os trabalhadores estiveram na base da conquista dos direitos sociais, como um todo, e não unicamente dos direitos laborais. Iniciava-se uma fase da História em que aqueles que não possuíam meios de prover suas necessidades primeiras, não seriam mais, – ao menos em tese – assistidos pela caridade e benevolência de alguns na medida da vontade e da disposição destes, porque o Estado estaria atento às referidas necessidades.

O reconhecimento dos direitos sociais se fez, portanto, a partir de fins do Século XIX, porém mais efetivamente ao início do Século XX. E se fez em um quadro extremamente complexo, tal como lembra Trindade (2002, p. 109), desvendando “[...] um panorama de progresso científico e tecnológico sem precedentes, acompanhado de padecimentos humanos indescritíveis”, quadro esse em que

assumem forte significado as barbáries perpetradas durante os dois conflitos mundiais havidos na metade do século referido.

Em conjunto com princípios e instituições voltados para o mesmo objetivo - o do preenchimento das necessidades materiais de todos e de concessão de oportunidades nesse mesmo padrão de universalidade - os direitos sociais formaram a base do constitucionalismo social e construíram o chamado Estado social. Com efeito, ao menos no Ocidente, os Estados nacionais tenderam a estabelecer normas, assim como ações e políticas públicas voltadas para a igualdade, onde esta aparece como um “valor-guia da ética política, jurídica e social” (PERES LUÑO, 2005 p. 15).

Para tal, os Estados também conformaram suas Constituições à transição do padrão liberal para o social. A criação da Organização Internacional do Trabalho - OIT, dentro desse mesmo quadro, foi e continua sendo arrimo para o estabelecimento de normas sociais e, de certa forma, para a efetivação das mesmas, no intuito de manter certa harmonização entre as normas laborais no nível internacional. Aliás, bem observado por Piovesan (2016, p. 196) é o fato de que “O Direito Humanitário, a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho situam-se como os primeiros marcos de internacionalização dos direitos humanos”.

Observe-se que não existe contraposição entre os direitos econômicos, sociais e culturais (segunda geração ou dimensão de direitos⁶) - referenciados como direitos de igualdade - e os direitos civis e políticos. Ao contrário, deve-se ter em conta que toda

6 Sempre que se faz alusão às dimensões ou gerações de direitos, tem-se justificado, que não se trata de compreender os direitos humanos divisíveis em dimensões ou gerações, como se se tratasse de um conjunto composto de categorias estanques. A inarredável compreensão dos direitos enquanto unidade não permite cisões. Entretanto, por vezes é preciso mencioná-los segundo a cronologia do aparecimento dos mesmos no cenário mundial ou é mister compreender as peculiaridades de cada um dos conjuntos que eles compõem.

afirmação de direitos essenciais à vida em sociedade aflui para o *lato sensu* da igualdade. Em outros termos, os direitos fundamentais têm o papel de agir sobre as grandes diferenças que separam os sujeitos na convivência social.

Nesse sentido, os direitos civis e políticos são base para os direitos econômicos, sociais e culturais. Estes não poderiam, vale destacar, prescindir do alicerce dos anteriores, o que corrobora a explicação sobre a indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos e fundamentais. Sobre a questão, aliás, Bucci (2006, p. 3), assevera que os direitos sociais típicos do Século XX, que aparecem nos textos normativos a partir da Constituição mexicana, de 1917 e da Constituição de Weimar, de 1919, são direitos-meio, porque asseguram as condições para que cada um possa gozar dos direitos individuais, de primeira geração.

A construção do Estado social se caracteriza pela intervenção estatal na ordem econômica e social no sentido da redução de desigualdades. A necessária atuação estatal é reconhecida por diversos documentos internacionais, nomeadamente pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) e pela Declaração sobre o direito ao desenvolvimento (ONU, 1986). Assim, dois dos mais significativos documentos jurídicos internacionais voltados aos direitos humanos reconhecem que cabe ao Estado providenciar para que as desigualdades sejam minoradas.

Em um primeiro momento, essa intervenção se estabelece através de preceitos concernentes a direitos trabalhistas e previdenciários. Encabeçam a idéia (e, por óbvio, a ideologia) as Constituições acima mencionadas, consideradas, no nível mundial, como as primeiras sociais. Elas foram seguidas pelos textos constitucionais de diversos países ocidentais, mas vale ter em conta que tal não garantiu, todavia, a paz social, nem a inclusão dos trabalhadores nos processos de desenvolvimento.

O constitucionalismo social do início do Século XX, com efeito, não se insere, necessariamente, em Estados democráticos, que admitem a participação ampla e inclusiva.⁷ É o que pode ser notado na atuação política de alguns Estados centrais ocidentais, onde algumas medidas de direitos sociais foram introduzidas ou mantidas em um ordenamento autoritário. E o foram, muito provavelmente, não em razão de preocupação com a população e, sim, como instrumento de legitimação ideológica.

Foram necessários anos para que o amadurecimento político denotasse que as sociedades se avizinhavam da compreensão da necessidade de adotar um modelo cujo valor maior fosse estabelecer medidas jurídicas, administrativas e políticas de bem-estar admitindo a participação dos indivíduos em uma sociedade plural, onde todos, sem exceção, pudessem participar das decisões capazes de definir seus interesses, assim como suas esperanças de alcançar patamares de vida digna.

4 ESTADO SOCIAL E DEMOCRACIA

Pode-se afirmar que o reconhecimento de direitos em uma sociedade vincula-se ao nível de democracia que ali há estabelecido. Em outros termos, quanto mais o regime instaurado for tendente para a democracia ou para o autoritarismo, mais os direitos serão, conforme o caso, ampliados ou reduzidos. Isso porque, nos regimes autoritários, costuma prevalecer a idéia de que direitos são concessões do poder estatal e não conquistas da sociedade ou medidas estatais que se inclinam a favorecer toda a sociedade porque destinadas à inserção social de todos.

⁷ Observe-se que, nessa fase da História, sequer os direitos civis e políticos eram amplamente garantidos. E não se quer afirmar que o sejam atualmente. Enfatiza-se, aqui, a expansão do reconhecimento dos direitos e, pela temática proposta, dos direitos sociais.

Lembra, Perez Luño (2005, p. 39), que após a Segunda Guerra Mundial, dentre as inquietações que agitaram a consciência política dos sistemas democráticos, destaca-se o esforço para alcançar níveis progressivos de igualdade na distribuição dos bens e meios materiais de existência.⁸ As sociedades econômica e politicamente mais desenvolvidas empenharam-se, prioritariamente, na maximização e otimização das vantagens do bem-estar material.

O mesmo autor (2005, p. 40) assinala que a luta pela igualdade material foi objeto de duas orientações nitidamente distintas. Nos países denominados “socialismo realmente existente” (expressão de Rudolf Bahroy), a prioridade da igualdade material serviu de critério legitimador para o sacrifício das liberdades.⁹ De outro lado, nas “[...] democracias pluralistas se ha intentado conjugar ambos valores, si bien los avances en el equilibrio de las condiciones sócio-económicas han quedado, muchas veces, a merced de la ideología de las fuerzas políticas que en estos sistemas se alternan en el ejercicio del poder”.

Com efeito, deve-se observar que a democracia social, implantada nos países da Europa central, como modelo que terminou sendo adotado (ou parcialmente adotado) em diversos outros países do mundo, muitas vezes permitiu que houvesse uma alternância no poder, de forma que nem sempre foram mantidas as mesmas ações e políticas de direitos sociais. Entretanto, constata-se que essa alternância não modificou drasticamente o modelo porque manteve-se (e continua a se manter) uma democracia consolidada ao longo de mais de dois séculos.

8 O autor registra que tal se faz “[...] con independencia de la sinceridad puesta por las distintas fuerzas políticas en tal empeño, o de la idoneidad de los medios empleados para su consecución”.

9 Em optando por implantar medidas de melhor distribuição de rendas, alguns países impuseram modelos autoritários, muitas vezes sob reação de parte considerável de suas populações. Ao longo do Século XX, dos países que optaram por implementar medidas de igualdade material alguns fizeram escolhas que, de certa forma, afluíram para a divisão do mundo em dois pólos, situação que perdurou até o final da década de 1980.

Nessa busca da igualdade, os princípios que alicerçam os direitos sociais são todos interligados. No caso brasileiro – como, de resto, em diversos casos dos países ocidentais – eles se encontram nos textos constitucionais aprovados durante o Século XX. Todavia, provavelmente, não existam laços mais estreitos que aqueles que se fazem entre igualdade e a solidariedade. Não se pode, é bem verdade, pensar na criação dos direitos sociais sem compreender o sentido desses dois princípios e seus entrelaçamentos.

E nesse sentido que Peres Luño (2005, p. 101) afirma que “Igualdad y solidaridad vienen a ser como los Géminis de esse peculiar Zodíaco que conforma el universo de los valores jurídicos”. Segundo o autor, ali estão duas categorias que mantêm, entre si, estreita e expressiva conexão, a qual “[...] contribuye a dificultar y hacer borroso su respectivo sentido y alcance, hasta el punto de que es imposible profundizar en ele significado de cualquiera de ellas sin traspasar los limites de la outra.”¹⁰

Em outro ângulo da questão, a escolha da democracia, enquanto regime de governo, tem forte liame com a noção de desenvolvimento em todas as dimensões deste. De fato, a atual noção de desenvolvimento não se conforma com regimes autoritários.

Podem-se perceber os vínculos entre as duas categorias quando se observa a noção de desenvolvimento na Declaração sobre o direito ao desenvolvimento (ONU, 1986). O documento internacional estabelece que a pessoa humana é o sujeito central do direito aludido, devendo ser participante ativo e usufrutuário do processo que a ele deve conduzir (Artigo 2º.1).

10 E ainda complementa, o mencionado autor, referindo-se à dificuldade muitas vezes encontrada para a explicação do que constituem determinadas categorias, como no caso da igualdade e da solidariedade: “De las nociones de igualdad y de solidaridad pudiera predicarse la reflexión apuntada por Agustin de Hipona, en sus *Confesiones*, respecto al concepto del tiempo: ¿Qué es el tiempo? Si nadie me lo pregunta, lo sé; si quiero explicarlo a quien me lo pregunta, no lo sé. (LUÑO, 2005, p. 101).

Todavia, esses vínculos também se encontram em outros estudiosos do tema. Amartya Sen (2002) aborda o desenvolvimento em sua interface com a liberdade, tratando notadamente da liberdade substantiva. No processo de desenvolvimento, assim para como “os modos e meios de promovê-lo”, as liberdades substantivas são essenciais. Por conseguinte, a avaliação dos requisitos do desenvolvimento não se faz sem a remoção das privações de liberdade (2002, p. 49).

Todavia, Sen concebe a liberdade em constituição muito mais abrangente do que nos indicam os estudos tradicionais a propósito da questão. Fala-se, ali, da liberdade (assim como de sua negação) enquanto capacidade de agir, de não se encontrar submetido a privações, de participar dos processos políticos, econômicos e culturais da sociedade da qual se faz parte. Assim, constroem a liberdade, a privação de necessidades básicas, como a fome, o não acesso a serviços de saúde e educação; o desemprego, a insegurança econômica e social.

Como se pode constatar, as liberdades substantivas são basicamente garantidas pelos direitos sociais. Claro que as restrições às liberdades políticas e civis representam, sem qualquer dúvida, outra forma de interceptação do desenvolvimento. Entretanto, é relevante registrar que são os direitos sociais que garantem a substância para que elas sejam exercidas. Em outros termos, não há que se falar em direitos civis e políticos se à população não estão asseguradas as condições materiais básicas para o seu alcance.

No Brasil, os freqüentes períodos de ausência de democracia tiveram forte impacto nos direitos sociais, mais particularmente nos coletivos. Com efeito, os direitos que os modelos democráticos admitem – tais como os que se referem às ações e reivindicações dos trabalhadores, as negociações coletivas, a criação de sindicatos sem exigência de autorização dos poderes públicos e a autonomia dos

trabalhadores para a filiação ou não filiação a estes – foram, no Brasil, objeto de privação ou de restrição. Verifica-se, assim, que os direitos que sofreram constringimentos nas fases não democráticas do Estado brasileiro, foram, em geral, aqueles que concernem à organização dos trabalhadores em associações, o que, em suma, lhes atribui força, assim como aqueles que se relacionam com a representação política dos trabalhadores. Em suma, tratam-se de direitos muito mais fortemente políticos que trabalhistas, conquanto, indubitavelmente, imprescindíveis, tanto ao exercício dos direitos sociais, quanto dos civis e políticos.

A admissão da liberdade sindical ou os embargos a ela impostos denotam, efetivamente, um ponto de democracia ou de autoritarismo. No Brasil, a ausência de liberdade sindical, malgrado o avanço no sentido de sua adoção, a partir da Constituição de 1988, evidencia resquícios do modelo italiano de regulamentação das relações laborais, perfilhado pelo Estado Novo e mantido, um tanto surpreendentemente, mesmo pela constituinte de 1988.

A Constituição brasileira de 1934, primeira social, adotou, em boa parte, o modelo dos principais países europeus, mas teve vida curtíssima, posto que imediatamente interceptada por um golpe de Estado em 1937. Nova Constituição de cunho democrático, em 1946 e novo golpe em 1964. O autoritarismo (nomeadamente militar, mas sustentado pelos civis) registrou vigência de vinte e um anos de ordenamento ilegítimo.

A retomada da democracia no Brasil, a partir de 1985, que tem o marco da Constituição de 1988, foi resultado da reação às duas décadas de repressão e de forte desrespeito aos direitos civis e políticos (e, por conseqüência, muitos dos sociais), tal como ocorreu em diversos países da América Latina, na segunda metade do século XX. O texto constitucional de 1988 teve como norte a Declaração Universal dos Direitos Humanos, assim como os modelos dos países

centrais europeus (que, em conjunto, estabeleceram um modelo para boa parte do mundo ocidental): França (1946), Itália (1947) e Alemanha (1949), seguidas de Portugal e Espanha. (Estes, em razão do salazarismo e do franquismo, retardarem para a década de 1970 a retomada da democracia).

No contexto de 1988, é explicável que o novo texto constitucional tenha pretendido preceituar uma sociedade livre, justa e solidária, fraterna, pluralista e sem preconceitos, como arrimo de um Estado Democrático que, para além de afastar as arbitrariedades e o autoritarismo, se destinasse a garantir “[...] o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça [...]”.

Pelos mesmos motivos elencados, a Constituição estabeleceu, na qualidade de Direitos e Garantias Fundamentais – afora um conjunto de direitos e deveres individuais e coletivos (Capítulo I, Título II) – um elenco de direitos sociais (Capítulo II, Título II) que abrange a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Como esteio dos direitos sociais, a Constituição de 1988 elegeu o trabalho um valor social (Artigo 1º, Título I) e como um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito. É de se notar, de resto, que o labor tem primazia no âmbito dos direitos sociais constitucionais, o que ocorre, aliás, porque historicamente ele sempre capitaneou as demandas relativas aos direitos sociais em seu conjunto. Nessa compreensão, pode-se referir que os preceitos laborais são elencados nos artigos 7º a 11, na sequência do Artigo 6º, anúncio dos direitos sociais. Por isso eles se encontram alojados no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais.

De outro lado, vale considerar que o núcleo principiológico da organização jurídica brasileira, no intento da consecução da justiça

social no sentido mais amplo desta última, é a dignidade da pessoa humana, em torno do qual orbitam todos os demais. O lugar da pessoa humana é, portanto, o centro de toda a organização estatal e de todos os preceitos constitucionais. Há, assim, um desígnio claro de fazê-la – conforme o que dispõe a Declaração sobre o direito ao desenvolvimento (ONU, 1986) – participar ativamente dos processos do desenvolvimento e, ao mesmo tempo, desfrutar dos resultados desses processos que, em absoluto, não prescindem dos direitos sociais.

Há que se considerar, por outro norte, que o papel do Estado é imprescindível na determinação e efetivação dos direitos sociais, os quais fazem interface nítida com os processos do desenvolvimento, onde, por óbvio, a atuação estatal é igualmente determinante.

O fundamento das políticas públicas, como informa Bercovicci (2006, p. 144), “[...] é a necessidade de concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado [...]”, em outros termos, de efetivação dos direitos sociais. “O desenvolvimento econômico e social, com a eliminação das desigualdades, pode ser considerado como a síntese dos objetivos históricos nacionais”.

A administração pública deve estar voltada para a implementação de políticas que vinculem a estrutura administrativa aos fins determinados pela Constituição. Ocorre que, conforme observa Bucci (2002, p. 241), conquanto a questão esteja vinculada à gestão, o problema que dela exsurge não é de ordem administrativa e, sim, política. Parece ser também esse o sentido do que anota Bercovicci (2006, p. 158), quando assere que, para desempenhar a função de condutor do desenvolvimento, o Estado deve ter autonomia frente aos grupos sociais, ampliando suas funções e readequando seus órgãos e estrutura.

Os direitos sociais são suporte para o desenvolvimento e, por isso, tal como o direito ao desenvolvimento, não comportam

exclusões. De resto, a marginalização de uma camada da sociedade constitui obstáculo ao desenvolvimento, sendo igualmente verdade que um país dito desenvolvido não terá jamais parte de sua população à margem da subsistência material e completamente descartada da participação política, em lato sentido.

A avaliação do desenvolvimento, de resto, não mais se faz através dos índices relativos ao Produto Interno Bruto (PIB) – cuja informação se volta basicamente para o crescimento econômico –, mas de outros indicadores que se destinam à verificação do desenvolvimento humano, a exemplo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que estabelece comparações entre países com o objetivo de medir o grau de desenvolvimento econômico e social, como resultado da qualidade de vida oferecida às populações. É nítida, assim, a imbricação que se faz entre os direitos sociais e o desenvolvimento.

Em outros termos, os direitos sociais garantem a evolução de compreensão da vida em sociedade, sustentada pelos princípios da igualdade e da solidariedade em simultaneidade. Não se trata, portanto, apenas de atribuir aos mais necessitados os meios de prover sua subsistência. Nem se trata de transferir a caridade dos mais aquinhoados para a responsabilidade do Estado (o que, entretanto, vale dizer, representa um avanço nada desprezível). Significa, também, uma diferença de conceito: os direitos sociais têm uma proposta inclusiva, desde seu surgimento: a abertura de oportunidades para a participação de todos.

Conquanto não esteja nos fitos deste texto uma efetiva abordagem do neoliberalismo e suas conseqüências nos direitos sociais, não se pode deixar de mencioná-los, ainda que brevemente.

Os direitos sociais enfrentam, há algumas décadas, as investidas, em nível mundial, da idealização e inserção no debate e nas práticas políticas, assim como na construção do direito e

no conjunto das instituições que a este dão suporte, da proposta neoliberal e suas repercussões.

Essa proposta perpassa toda a vida em sociedade e, não raras vezes, consegue alterar tanto a dimensão dos direitos sociais como as disposições da atuação do Estado nas ações e políticas públicas voltadas para o norte dos direitos em questão. Isso porque, na ótica do neoliberalismo, os referidos direitos são instrumentos de combate ao capitalismo e de imposição de óbices ao sucesso deste. Assim, a corrente neoliberal nega as narrativas históricas segundo as quais foram os direitos de segunda dimensão e, notadamente, os sociais, que garantiram a justificação e a humanização do capitalismo.

Há de se reconhecer que a referida proposta e sua concretização, em diversos cantos do mundo, impactaram os direitos sociais, não apenas obstaculizando seu crescimento, mas muitas vezes provocando seu real retrocesso. De igual forma – e como conseqüência lógica – produzem o mesmo efeito no direito humano ao desenvolvimento, o qual não se materializa e não se exerce sem a inclusão social, esta que, por sua vez, não prescinde dos direitos sociais.

Em que pese a desigualdade da correlação de condições entre as parcelas das sociedades que, nos mais diversos pontos do planeta, lutam, por um lado, pela adoção universal do modelo neoliberal e, por outro, pela manutenção dos direitos sociais em Estados democráticos de direito, um arcabouço relevantíssimo de direitos previdenciários, assistenciais e laborais tem sido resguardado, ao menos nos países que tradicionalmente adotaram um conjunto consistente de direitos sociais. Dessa mesma forma, um aspecto relevante da questão tem persistido: as constituições sociais dos países mencionados, malgrado o contexto, têm se mantido à margem de perdas drásticas.

5 CONCLUSÕES

A trajetória de surgimento dos direitos sociais, assim como a transição do Estado liberal para o social é marcada por uma tomada de consciência das sociedades europeias, consciência essa que se espalha, notadamente, para boa parte do espaço geográfico Ocidental.

Importante notar que o constitucionalismo social – base do Estado social e sustentáculo dos direitos sociais – denota com clareza que as sociedades, a partir do início do Século XX, reconhecem que o Estado deve ser, em última análise, responsável pela sorte de seus cidadãos. Com efeito, a partir de então, as Constituições não têm mais o papel de tão somente organizar o Estado, mas cabe-lhes, a mais, indicar os deveres deste último para com os seus cidadãos, inclusive e sobretudo, em termos prestacionais.

Ao longo do Século XX, como exposto no corpo deste texto, as Constituições passaram a conter preceitos sociais, iniciando pelos direitos laborais e previdenciários. No que se refere aos laborais, especialmente porque a classe trabalhadora esteve na vanguarda da luta por direitos a melhores condições de trabalho e vida e, no que concerne aos previdenciários (comportando algumas modalidades de prestações sociais), porque tanto satisfazia à classe trabalhadora quanto contemplava os demais membros da sociedade.

Para se desincumbir a contento desses seus deveres, o Estado traça um planejamento de desenvolvimento, assim como estabelece ações e políticas públicas que atendam a todas as necessidades de seus cidadãos, desde aqueles que se tornaram tradicionais – posto que ao longo do Século XX tornaram-se objeto clássico de planejamento, a exemplo da saúde, da educação, da previdência social e da assistência social – quanto aqueles que o Estado pode estabelecer como medidas protetivas daquelas parcelas da população que carecem de maior resguardo.

Todavia, tão importante quanto o estabelecimento dos direitos sociais e a garantia de sua efetivação – o que nem sempre se constata, visto que os direitos sociais são, em grande parte, prestacionais, dependendo, portanto, de recursos públicos para sua concretização – é a mudança de compreensão a respeito do que constituem os direitos de segunda geração ou dimensão. Como já se referiu no corpo do texto, os direitos do indivíduo (civis e políticos) e os direitos sociais não se contrapõem. Ao inverso disso, servem de suporte uns aos outros. Não se deve, entretanto, negar que o adicionamento dos direitos sociais aos civis e políticos inicia a abertura das sociedades para as reflexões sobre a distribuição de rendas e de oportunidades e, em suma, sobre a inclusão social.

As constituições sociais nem sempre foram democráticas, mas a partir do final da Segunda Guerra Mundial, os países ocidentais que passaram por regimes autoritários, restabeleceram suas democracias e as conformaram com preceitos de direitos humanos. Dessa forma, os textos constitucionais reservaram espaço central à dignidade da pessoa humana. No Brasil, a Constituição de 1988 tem-na como princípio nuclear, o que deixa ainda mais patente que os direitos sociais ocupam um lugar de destaque no ordenamento brasileiro. Com efeito, não há que se pensar em dignidade humana quando o Estado não estabelece a justiça social como meta prioritária.

Para alcançar a justiça social, um dos suportes da dignidade humana (princípio que, por óbvio, não comporta exclusão), o texto constitucional de 1988 informa, desde seu Preâmbulo, que ali se está instituindo um Estado democrático destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

Data de Submissão: 09/08/2016
Data de Aprovação: 05/03/2017
Processo de Avaliação: Open Review com Aprovação do Conselho Editorial
Expedição do Convite: 09/08/2016
Editor Geral: Ernesto Pimentel
Editor de Área: Jailton M. de Araújo
Diagramação: Emmanuel Luna

6 REFERENCIAS

BERCOVICCI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dalari et al (Orgs). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução: LO MONACO, Gaetano et al. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

BOUVIER-AJAM, Maurice. **Histoire du travail en France: depuis la Révolution**. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1969.

BUCCI, Maria Paula Dalari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

FRANÇA. **Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen - 1789**. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>. Acesso em: 26 jun. 2016.

ODALIA, Nilo. A liberdade como meta coletiva. In PINSKY, J. e PINSKY, C. B (Orgs.). **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES - ONU. **Déclaration universelle des droits de l'homme**. New York, 1948. Disponível em: http://www.unesco.org/education/nfsunesco/doc/droits_homme.htm. Acesso em: 25 jun. 2016.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES - ONU. **Déclaration sur le droit au développement**. New York, 1968. Disponível em: <http://www.un.org/fr/events/righttodevelopment/> 08 jun. 2016.

PERES LUÑO, Antonio Henrique. **Dimensiones de la igualdad**. Madrid: Dykinson., 2005.

PIKETTY, Thomas. **A econômica da desigualdade**. Tradução André Telles. 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

TRINDADE, José Damião de Lima. **História social dos direitos humanos**. São Paulo: Peirópolis, 2002.

Social Rights: from Liberal State to Social State

Maria Aurea Baroni Cecato

Armando Albuquerque de Oliveira

Abstract: Starting from a conceptual and theoretical-narrative research, this text aims at demonstrating the trajectory of the social rights, since the historic conditions which/that precede its acknowledgement, although referring to the facts that originate them; going through the paths that binds directly to their appearance and to the institutions that sustain them, until their conformation as a social State, especially in the social democratic. One observes that the values of the social rights are not only the ones which constitute the means for reducing the material disparities, but also the comprehension that they carry an inclusive proposal, reserving opportunities and guaranteeing effective participation in the society to all, and corroborating the principle of human dignity, one of the North of modern constitutionalism.

Key-words: Social Democracy; Human development; Social inclusion.