

CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO E DIREITOS FUNDAMENTAIS: UM BREVE PANORAMA HISTÓRICO

BRAZILIAN CONSTITUTIONALISM AND FUNDAMENTAL RIGHTS: A BRIEF HISTORICAL OVERVIEW

*Rodrigo Vitorino Souza Alves**

Resumo: O presente trabalho, resultante de pesquisa histórica a partir de fontes bibliográficas e documentais, objetivou a exposição de um breve panorama da consagração e da efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais nos períodos de vigência das constituições brasileiras, desde a Carta de 1824 até a atual Constituição Republicana de 1988. Por certo, o tema merece especial atenção, porquanto trata da forma como se desenvolveu o constitucionalismo brasileiro, bem como do modo como governados gozaram de seus direitos. No que diz com o problema, foi proposto investigar os principais marcos da expansão dos direitos fundamentais na história brasileira desde o Império. Para tanto, foram examinadas as categorias de direitos fundamentais separadamente, isto é, direitos civis, direitos políticos, direitos sociais e direitos de solidariedade, respectivamente, sendo indicadas as normas constitucionais, as leis regulamentadoras e os problemas de efetividade relacionados a cada categoria de direitos durante a vigência de cada constituição.

Palavras-chave: Direitos fundamentais; História; Constitucionalismo brasileiro.

Abstract: The present paper is the result of historical research based on literature and documentary sources and aimed to expose a brief overview of the consecration and the effectiveness of fundamental rights during periods of validity of the Brazilian constitution, from the Imperial Constitution of 1824 to the Republican Constitution of 1988. Certainly, this subject deserves special attention, because it shows how the Brazilian constitutionalism was developed as well as how the governed enjoyed their rights. Concerning the problem, it was proposed to investigate the main landmarks of the expansion of fundamental rights, i.e. civil rights, political rights, social rights and solidarity rights, respectively, indicating the constitutional rules, the regulatory laws and some issues related to the effectiveness of each category of rights during the validity of each constitution.

Key words: Fundamental rights; History; Brazilian constitutionalism.

* Bacharel e Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Uberlândia, onde é Professor Assistente.

INTRODUÇÃO

A Constituição brasileira de 1988 dedica diversos dispositivos à consagração de direitos considerados de elevada importância e dignos de especial proteção, os quais reúne especialmente em seu Título II, os quais são conhecidos como direitos fundamentais. A atribuição de um caráter especial aos referidos direitos, como é cediço, não consiste em mérito apenas da Assembléia Nacional Constituinte que aquela promulgou. A positivação dos mesmos é o resultado de conquistas prévias, com os fundamentos estabelecidos por teorias filosóficas e a garantia efetivada por exigência de movimentos sócio-políticos, sendo, portanto, um acumulado cultural pertencente ao povo brasileiro.

Nesse sentido, o presente trabalho resultou de pesquisa histórica que objetivou, a partir de fontes bibliográficas e documentais, a exposição de um breve panorama, não apenas da consagração, mas também da efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, nos períodos de vigência das constituições brasileiras, desde a Carta de 1824 até a atual Constituição Republicana de 1988. Foi proposto, como problema, investigar quais foram os principais marcos da expansão dos direitos fundamentais na história brasileira desde o Império.

Para fins de estruturação do estudo, seguiu-se o modo de classificação dos direitos fundamentais quanto ao conteúdo. Isto é, primeiro, foram expostos os direitos civis, segundo, os direitos sociais, e finalmente os direitos de solidariedade. A fim de melhor compreender essa classificação e o estudo histórico proposto, passa-se à explicação sumária das categorias.

Os direitos civis compõem a classe de direitos que visa resguardar uma esfera de liberdade individual em face de ingerências ilegítimas, sejam estas praticadas por outros indivíduos, por organizações ou pelo Estado. Essa classe inclui o direito à proteção e segurança, a proteção contra discriminação, bem como as liberdades de tradição liberal. Quanto a estas, Bovero¹ destaca a existência de quatro grandes liberdades: a liberdade pessoal, de opinião, de reunião e de associação. A liberdade pessoal consiste no direito de não ser detido arbitrariamente, sendo o seu corolário a liberdade de mover-se não impedido por barreiras opressivas. A liberdade de opinião e de imprensa refere-se à liberdade de expressar, manifestar e difundir o próprio pensamento, equivalente ao direito ao dissenso e à crítica pública. A liberdade de reunião diz respeito ao direito de protesto coletivo. Finalmente, a

¹ Bovero, *Contra o governo dos piores: uma gramática da democracia*, 2002, p. 46.

liberdade de associação é o direito de criar organismos coletivos, como os sindicatos e partidos livres, abrindo a possibilidade de uma escolha política efetiva para os cidadãos.

Também como expressão da liberdade individual, tem-se os direitos políticos, conhecidos como liberdade positiva ou “liberdade dos antigos”², os quais se referem direito de participação na vida política do Estado. Silva³ compreende como direitos políticos o conjunto de normas legais permanentes que possibilitam o exercício do direito democrático de participação do povo no governo, isto é, o conjunto de normas que regula a atuação da soberania popular. Esses direitos compõem a cidadania, sendo cidadãos os titulares de direitos políticos.

Os direitos econômicos, sociais e culturais, de seu turno, são tradicionalmente referidos em conjunto. Isso porque todos esses direitos podem ser abrangidos por uma categoria maior, denominada como direitos sociais em sentido amplo. Esses dizem respeito à intervenção estatal na sociedade de modo a assegurar a efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana, ao menos o mínimo necessário para seu gozo. Na categoria dos direitos econômicos são enquadrados, por exemplo, o direito ao trabalho em favoráveis condições (referentes à remuneração, higiene, iguais oportunidades de promoção, repouso), direito de organizar e participar de sindicatos e direito à seguridade social. Como direitos culturais, destacam-se o direito à educação, à participação da vida cultural e do progresso científico. Direitos sociais em sentido estrito seriam o direito à proteção da família e da saúde, bem como à garantia das condições básicas para subsistência, como moradia, vestuário, alimentação e lazer.

A respeito da relação entre direitos civis, direitos políticos e direitos sociais, impende observar que os mesmos desempenham diferentes papéis em relação à atividade estatal. Se de um lado os direitos civis e sociais contribuem para a justiça do Estado (comutativa e distributiva, respectivamente), de outro, os direitos políticos conferem a ele legitimidade (procedimento e participação).

Os direitos de solidariedade dizem respeito à preservação dos interesses comuns da humanidade. São direitos relacionados não à esfera de liberdade individual ou a prestações positivas com vistas à efetivação da dignidade de pessoas de um determinado lugar ou época, mas sim à manutenção das condições básicas para existência da humanidade. Essa classe de direitos compreende, entre outros, o direito de viver em um meio ambiente saudável, ao desenvolvimento, à autodeterminação dos povos, à proteção do patrimônio histórico e

² Constant, *Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos*, 1985, p. 10, 11.

³ Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, 2000, p. 345-348.

cultural, à paz, entre outros. Trata-se de uma categoria heterogênea, mas que envolve a proteção dos interesses que transcendem a presente geração.

Diante do exposto, passa-se à breve apresentação dos avanços e retrocessos dos direitos fundamentais na história constitucional brasileira.

I - A PROTEÇÃO DA LIBERDADE INDIVIDUAL

Após a Declaração de Independência em 1822, e diante do novo cenário político, buscou-se no Brasil a promoção da unidade nacional e a realização do liberalismo por meio de uma constituição escrita. Para tanto, a Constituição Política do Império do Brasil de 1824⁴, que regeu o país até o fim da monarquia, combinando idéias de constituições européias, como a francesa e a espanhola, previa um mecanismo de divisão de poderes (artigos 9º e 10⁵) – segundo a formulação quadripartida de Benjamin Constant – e uma declaração de direitos (artigo 179⁶), conforme postulava o artigo 16 da Declaração francesa⁷. Basicamente, os direitos básicos assegurados eram a liberdade, a segurança e a propriedade, sendo estes detalhados em 35 incisos. Entre eles: “IV. Todos podem comunicar os seus pensamentos, por palavras, escriptos, e publica-los pela Imprensa, sem dependencia de censura (...)”; “V. Ninguém pôde ser perseguido por motivo de Religião, uma vez que respeite a do Estado, e não offenda a Moral Publica”; “XIII. A Lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, o recompensará em proporção dos merecimentos de cada um”.

Os liberais lutaram por maior descentralização político-administrativa (uma vez que era adotado o modelo de Estado Unitário), o que foi conquistado com a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891. Nela, foi abolido o poder moderador, agasalhando-se a doutrina tripartida de Montesquieu, e foram asseguradas as liberdades

⁴ As constituições e a legislação infraconstitucional do Brasil estão disponíveis em www.planalto.gov.br, acesso em fevereiro de 2010.

⁵ “Art. 9. A Divisão, e harmonia dos Poderes Politicos é o principio conservador dos Direitos dos Cidadãos, e o mais seguro meio de fazer effectivas as garantias, que a Constituição offerece. Art. 10. Os Poderes Politicos reconhecidos pela Constituição do Imperio do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial.” (*Constituição Política do Império do Brasil*, disponível em: www.planalto.gov.br, acesso em 22 de novembro de 2010).

⁶ “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 (...)” (*Constituição Política do Imperio do Brazil de 1824*, disponível em: www.planalto.gov.br, acesso em 22 de novembro de 2010).

⁷ Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, 2000, p. 76-77; Carvalho, *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, 2007, p. 29. O artigo 16: “A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição” (*Declaração dos direitos do homem e do cidadão*, disponível em www.dhnet.org.br, acesso em 22 de novembro de 2010).

democráticas⁸. No caput do artigo 77, rezava: “A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade”⁹, nos termos dos 31 parágrafos seguintes, destacando-se: “§ 1º - Ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”; “§ 2º - Todos são iguais perante a lei”; “§ 8º - A todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública”; “§ 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia”; “§ 18 - É inviolável o sigilo da correspondência”.

À semelhança destas, as Constituições seguintes preservaram no texto uma declaração de direitos civis, apesar de todos os problemas de efetividade que enfrentaram: Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 (Título III – “Da Declaração de Direitos”, Capítulo II – “Dos direitos e garantias individuais”), Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 (“Dos direitos e garantias individuais”, artigos 122 e 123), Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 (Título IV – “Da declaração de direitos”, Capítulo II – “Dos direitos e garantias individuais”), Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 (Título II – “Da declaração de direitos”, Capítulo IV – “Dos direitos e garantias individuais”), a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 (Título II – “Da declaração de direitos”, Capítulo IV – “Dos direitos e garantias individuais”) e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Título II – “Dos direitos e garantias fundamentais”, Capítulo I – “Dos direitos e deveres individuais e coletivos”).

Essas constituições brasileiras, todavia, caracterizam-se por um grande déficit de efetividade. Segundo Carvalho¹⁰, o período colonial legou ao Brasil uma herança de escravidão, que negava a condição humana do escravo, e a grande propriedade rural, fechada à ação da lei. Esses fatores revelaram-se persistentes e consistiram, ou melhor, ainda consistem em verdadeiros empecilhos ao exercício dos direitos civis.

O Brasil foi o último país de tradição cristã e ocidental a libertar escravos, o fazendo somente em 1888. Durante todo o período imperial, a escravidão era o principal instituto na ordem econômica brasileira, havendo escravos em todas as províncias, no campo e nas cidades, sendo a posse de escravos muito difundida. Mesmo após a edição da Lei Áurea e da Constituição Republicana de 1891, aos libertos não foram dadas nem escolas, nem terras, nem

⁸ Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, 2000, p. 80-81.

⁹ *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891*, disponível em: www.planalto.gov.br, acesso em 22 de novembro de 2010.

¹⁰ Carvalho, *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, 2007, p. 45-56.

empregos, de modo que muitos regressaram para as fazendas para retomar o trabalho por baixo salário, sendo até os dias atuais sentidos os efeitos da escravidão por setores da população brasileira.

Em relação à grande propriedade, o regime do coronelismo predominou na sociedade rural até 1930, ainda exercendo seu poder em algumas áreas do país, como Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Esse regime significa a negação da justiça. Direitos de ir e vir, o direito de propriedade, a inviolabilidade do lar, a proteção da honra e da integridade física, o direito de manifestação, ficavam todos dependentes do poder do coronel. A lei, que devia ser garantia de igualdade, tornava-se instrumento de castigo, arma contra os inimigos. Daí a expressão popular da época: “Para os amigos, tudo; para os inimigos, a lei”.

A esse quadro são acrescentados os períodos ditatoriais experimentados no século XX, o Estado Novo de 1937 a 1945 e o Regime Militar de 1964 a 1985, nos quais houve supressão de direitos civis. Especialmente em relação ao segundo período, Carvalho¹¹ destaca que os direitos civis foram duramente atingidos por medidas de repressão, especialmente por meio dos “atos institucionais” editados pelos presidentes militares. Houve censura da imprensa, eliminando-se a liberdade de opinião; não havia liberdade de reunião, sendo os partidos regulados e controlados pelo governo e os sindicatos estavam sob constante ameaça de intervenção; o direito de defesa era cerceado por prisões arbitrárias, sendo suspenso o *habeas corpus* para crimes contra a segurança nacional; a justiça militar julgava crimes civis; a inviolabilidade do lar e da correspondência eram inexistentes; o direito à integridade física era desconsiderado nos casos de tortura praticados nos cárceres do governo.

A Constituição brasileira de 1988 representa nesse contexto um marco histórico na recuperação dos direitos civis estabelecidos antes do regime militar, trazendo também importantes inovações, como a criação do direito ao *habeas data*, o mandado de injunção, a definição do racismo como crime inafiançável e imprescritível e da tortura como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, a proteção do consumidor, entre outros¹². Mas foi somente após a redemocratização e a promulgação da nova Constituição que atos internacionais como o Pacto internacional sobre direitos civis e políticos de 1966, a Convenção americana sobre direitos humanos – Pacto de São José – de 1969 e a Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes de 1984

¹¹ Ibidem, p. 158-167.

¹² Ibidem, p. 209.

entraram em vigor no Brasil, respectivamente por meio dos Decretos n. 592 de 1992, n. 678 de 1992 e n. 40 de 1991¹³.

Ademais, diversos diplomas normativos, de natureza civil, administrativa e penal, estão em vigor no Brasil e têm como objetivo regular o exercício da liberdade individual, bem como promover sua proteção e de outros bens jurídicos relacionados, como a vida, a integridade física e moral e a propriedade contra intervenções ilegítimas, podendo ser mencionados os Códigos Civil (Lei n. 10.406 de 2002) e Penal (Decreto-Lei n. 2.848 de 1940), as respectivas legislações extravagantes, as leis processuais, as leis que regulam o exercício da Administração Pública, entre outras.

II - OS DIREITOS POLÍTICOS

No cenário brasileiro, a regulamentação constitucional da cidadania deu-se desde a Constituição de 1824. Nessa época, a maioria da população era excluída do sistema político, uma vez que não tinham direito de voto os pobres, as mulheres e os escravos¹⁴. De acordo com seu artigo 6º, considerava-se cidadãos brasileiros os homens livres, nascidos no Brasil, os estrangeiros desde que filhos de brasileiros, aqueles com residência ou domicílio no país, assim como os naturalizados na forma da lei, os quais tinham direitos de votar e ser votado, de participar das eleições primárias. No entanto, estavam excluídos do rol de eleitores os clérigos de ordens sacras e os menores de 25 anos que não fossem casados ou oficiais militares, maiores de 21 anos, ou que não fossem bacharéis formados, bem como os que não tivessem renda mínima anual de 100 mil-réis.

A respeito dessa última limitação, constata-se que era de pouca importância. A maioria da população trabalhadora ganhava mais de 100 mil-réis por ano. Em 1876, o menor salário do serviço público era 600 mil réis, de modo que o critério da renda não excluía a população pobre do direito de voto. As exigências de renda na Inglaterra, na época, eram

¹³ Antes de 1988, podem ser destacados os seguintes atos internacionais relacionados a direitos civis: a Convenção sobre a Escravatura de 1926 (Decreto n. 66 de 1965), a Convenção Interamericana sobre a Concessão dos Direitos Civis à mulher de 1948 (Decreto n. 31.643 de 1952), Convenção para a Prevenção do Crime de Genocídio de 1948 (Decreto n. 30.822 de 1952), as Convenções para a melhoria da sorte dos feridos, relativa ao tratamento dos prisioneiros de guerra e relativa à proteção dos civis em tempos de guerra (Decreto n. 42.121 de 1957), a Convenção relativa à escravatura de 1953 e sobre a abolição da escravatura, tráfico de escravos e práticas análogas (Decreto n. 58563), a Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial de 1966 (Decreto n. 65.810 de 1969). Entre os atos realizados após 1988, e que estão em vigor no Brasil, menciona-se: o Protocolo à convenção americana sobre direitos humanos relativo à abolição da pena de morte de 1990 (Decreto n. 2.754 de 1998), a Convenção interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher de 1994 (Decreto n. 1.973 de 1996) e o Protocolo facultativo à Convenção contra a tortura de 2002 (Decreto n. 6.085 de 2007).

¹⁴ Lopez; Mota, *História do Brasil: uma interpretação*, 2008, p. 492.

muito mais altas, mesmo depois da reforma de 1832. Ademais, os analfabetos não eram excluídos do exercício do direito de voto. Possivelmente, nenhum país europeu tinha à época legislação tão liberal¹⁵.

Em 1881, a Câmara dos Deputados aprovou lei que introduzia o voto direto, eliminando o primeiro turno das eleições. Essa lei aumentou para 200 mil-réis a exigência de renda, tornou mais rígido o procedimento para sua comprovação, proibia o voto dos analfabetos e tornava o voto facultativo. Como consequência, de 1 milhão de votantes em 1872, correspondente a 13% da população livre, desceu para 100 mil eleitores, 0,8% da população total, em 1886, um corte de aproximadamente 90% do eleitorado. Se na década de setenta a participação política no Brasil era relativamente superior à maioria dos países europeus, a tendência brasileira na década de 1880 não foi de ampliação, mas de restrição dos direitos políticos¹⁶.

A Constituição de 1891 avançou no sentido de reduzir a idade mínima para votar de 25 para 21 anos. Embora promulgada após a abolição da escravidão, não beneficiou a esmagadora maioria da população negra, tendo em vista que excluía do alistamento eleitoral os mendigos e os analfabetos, além de militares (praças) e religiosos. No tocante às mulheres, durante os trabalhos de elaboração da Constituição Republicana, houve quem defendesse o sufrágio universal, para incluir as mulheres na vida política do país. 31 constituintes subscreveram uma emenda ao projeto de constituição, mas não foi aprovada¹⁷.

Sem dúvida, houve grande avanço em comparação com o período colonial. No período de 1822 a 1930, que abrange as duas constituições já mencionadas, houve eleições ininterruptas no Brasil. Houve alguns casos de suspensão, mas apenas em situações específicas, como na província do Rio Grande do Sul durante a guerra contra o Paraguai entre 1865 e 1870, e por pouco tempo na época da proclamação da República em 1889. Havia grande frequência nas eleições, pois os mandatos de vereadores e juizes de paz eram de dois anos, havia eleições de senadores sempre que um deles morria, e a Câmara dos Deputados era dissolvida com frequência. No entanto, além da exclusão formal de setores da população, em termos de efetividade, havia muito a ser desenvolvido ainda. Nas cidades, muitos votantes eram funcionários públicos do governo. Nas áreas rurais, onde estava 90% da população, havia o controle ou a influência dos grandes proprietários. Apesar de muitos votarem, a experiência do governo representativo era relativamente nova, sendo que estava em jogo não

¹⁵ Carvalho, *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, 2007, p. 30.

¹⁶ *Ibidem*, p. 38-39.

¹⁷ Pereira, Daniel, *O voto feminino no Brasil*, 2009.

o exercício de um direito do cidadão, mas o domínio político local. As eleições eram tumultuadas e violentas, vencidas muitas vezes “no grito”¹⁸.

Entre 1930 e 1937, o Brasil experimentou uma fase de grande agitação política. Houve mobilização de pessoas em vários Estados da Federação, incluindo diferentes grupos sociais, como operários, militares e industriais. Multiplicaram-se os sindicatos, outras organizações de classe e partidos. Entre os movimentos políticos, houve a criação do Clube 3 de Outubro em 1931 e a Revolta Constitucionalista em 1932 (a Revolta Paulista), cuja reivindicação incluía a convocação de eleições para escolher uma assembleia constituinte. Foi nesse período também que se deu a criação do Código Eleitoral Provisório em 1932, introduzindo o voto secreto, instituindo os deputados classistas (escolhidos não pelos eleitores em geral, mas pelos sindicatos) e criando uma Justiça Eleitoral (com o Tribunal Superior Eleitoral). Ampliou-se também a cidadania, incluindo as mulheres no direito ao voto, apesar de se restringir a mulheres casadas com autorização do marido, viúvas e solteiras com renda. Estas restrições foram posteriormente eliminadas, com a edição Código Eleitoral em 1934. Como consequência das manifestações políticas do período, especialmente da Revolta Constitucionalista, ocorreram as eleições para a Assembleia Constituinte em 1933, que confirmou Getúlio Vargas na presidência e elaborou a segunda Constituição republicana do Brasil, inspirada na Constituição de Weimar¹⁹.

Em relação aos direitos políticos, a Constituição Brasileira de 1934 instituiu a idade de 18 anos como a idade mínima para votar e assegurou às mulheres em seu texto o direito de voto. Manteve, entretanto, a mesma restrição política aos mendigos e analfabetos (artigo 108). Em 1937, apesar do golpe e do estabelecimento do Estado Novo, a Constituição outorgada por Getúlio Vargas não alterou o quadro dos direitos políticos da Constituição de 1934, como se verifica pelo seu artigo 117. A Constituição, todavia, não vigorou (com exceção das Disposições Transitórias e Finais), por não ter sido convocado o Plebiscito por ela requerido (artigo 187). Vargas governou através dos decretos-leis, conforme era autorizado pelo artigo 180. Durante o regime autoritário, foi determinado o fechamento do Congresso Nacional (artigo 178 da Constituição) e a extinção dos partidos políticos (Decreto-Lei n. 37, de 02 de dezembro de 1937), claro retrocesso em relação àquilo que havia sido realizado nos anos anteriores.

Com o fim da Era Vargas em 1945, foram convocadas eleições presidenciais e legislativas. Em 1946, foi promulgada em Assembleia Constituinte a Constituição de 1946,

¹⁸ Carvalho, *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, 2007, p. 31-38.

¹⁹ *Ibidem*, p. 97-103.

marcando o início da redemocratização. Em relação aos direitos políticos, a Constituição manteve as conquistas do período anterior, garantindo direitos políticos, ampliando-os para possibilitar o alistamento eleitoral de mendigos, mas não de analfabetos (artigo 132)²⁰. Segundo Carvalho²¹, a permanência dessa restrição não é sem importância, uma vez que, em 1950, 57% da população ainda era analfabeta. Como o analfabetismo se concentrava na zona rural, os maiores prejudicados eram os trabalhadores rurais. Contudo, apesar das restrições, a partir de 1945 a participação do povo na política cresceu significativamente, tanto em relação às eleições quanto à ação política organizada dos partidos, sindicatos, ligas camponesas e outras associações. Se em 1930 os votantes não passavam de 5,6% da população, em 1960 eram 18%.

O avanço perdurou até 1964, quando mais um regime ditatorial foi instituído. Os direitos políticos foram restringidos, apesar da manutenção do Congresso e da realização de eleições. Os períodos de maior repressão política ocorreram entre 1964 e 1965, com Castelo Branco, e entre 1968 e 1974, especialmente sob o governo de Garrastazu Médici. Os instrumentos legais foram os atos institucionais editados pelos presidentes militares²².

O primeiro foi introduzido em 1964, pelo qual foram cassados os direitos políticos pelo período de dez anos de um grande número de líderes políticos, sindicais, intelectuais e militares. Ocorreram ainda intervenções e fechamentos de sindicatos, órgãos do movimento operário, e outras entidades associativas²³. O segundo ato institucional, em 1965, aboliu a eleição direta para Presidente da República, dissolveu os partidos políticos criados a partir de 1945, estabeleceu um sistema de dois partidos, ampliou o poder do Presidente, inclusive dando a ele autoridade para dissolver o Parlamento. O terceiro ato determinava a eleição de governadores e vice-governadores de Estado por meio de Colégio Eleitoral (eleição indireta) e

²⁰ Em 1950, com o Decreto n. 28.011, passa a vigorar a Convenção interamericana sobre a concessão dos direitos políticos à mulher, de 1948. Por meio do Decreto n. 52.476 de 1963, vigora a Convenção sobre os direitos políticos da mulher de 1953. Ambos os documentos reconhecem a igualdade de direitos políticos entre mulheres e homens.

²¹ *Ibidem*, p. 145-146.

²² *Ibidem*, p. 157-161. Carvalho (2007, p. 164) menciona levantamento feito por Marcos Figueiredo, segundo o qual, entre 1964 e 1973 foram punidas, com perda de direitos políticos, cassação de mandato, aposentadoria e demissão, 4.841 pessoas, sendo maior a concentração dos punidos em 1964, 1969 e 1970. Só o AI-1 atingiu 2.990 pessoas. Foram cassados os mandatos de 513 senadores, deputados e vereadores. 35 dirigentes sindicais perderam os direitos políticos, 3.783 funcionários públicos foram demitidos, entre os quais se incluíam 72 professores universitários e 61 pesquisadores. Foram expulsos 1.313 militares. Nas polícias militar e civil, foram 206 os punidos. Entre 1964 e 1970 ocorreram 483 intervenções em sindicatos, 49 em federações e quatro em confederações.

²³ Foi sob o regime do Ato Institucional n. 1 que o Código Eleitoral Brasileiro (Lei n. 4.737 de 1965) foi promulgado. Alguns de seus dispositivos foram revogados por leis posteriores e outros não recepcionados pela Constituição de 1988.

que os prefeitos de capitais e cidades de segurança nacional seriam indicados e nomeados pelos governadores.

Por meio do quarto ato institucional, o Congresso Nacional foi convocado para votação e promulgação da nova Constituição, em 1967. Em 1968 foi editado o mais radical dos atos institucionais, o AI-5, que determinou o fechamento do Congresso e estabeleceu o governo ditatorial de Costa e Silva. Em 1969, por meio da Emenda Constitucional n. 1, o texto da Constituição de 1967 foi completamente revisado, e que incorporava, aprovava e excluía de apreciação judicial os atos institucionais (artigos 181 e 182). No que diz respeito ao direito de voto, a Constituição de 1967-1969 manteve a restrição aos analfabetos (artigo 142 em 1967 e artigo 147 em 1969).

Após 1974, o Brasil experimentou um processo de liberalização, com a progressiva eliminação das leis repressivas e com a mobilização dos oposicionistas. Em 1978 foi revogado o AI-5, diminuíram as restrições à propaganda eleitoral, foi posto fim à censura prévia e retornaram os primeiros exilados políticos. Em 1979 foi abolido o bipartidarismo forçado, dando lugar a seis novos partidos. Entre 1978 e 1979, grandes greves aconteceram em diversas partes do país. Foram fortalecidos os sindicatos. Organizações como a igreja Católica, a Ordem dos Advogados do Brasil, a Associação Brasileira de Imprensa e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência se opuseram ao regime militar, assim como artistas e intelectuais. O auge da mobilização popular foi a campanha pelas eleições diretas, em 1984. Apesar de não ter sido vitoriosa, a campanha não foi inútil. Apesar de realizada em um colégio eleitoral dominado pelo governo, na eleição de janeiro de 1985 venceu o candidato da oposição, Tancredo Neves, que contava com 69% da preferência popular. Terminava, então, o ciclo dos governos militares²⁴.

Nesse processo de redemocratização, a emenda constitucional nº 25 de 15 de maio de 1985 vem a avançar em termos de direitos políticos, excluindo do rol de quem não poderia se alistar os analfabetos (mantendo apenas os que não poderiam se alistar e os que estivessem privados dos direitos políticos), e incluiu o §4º no artigo 147, determinando que “a Lei disporá sobre a forma pela qual possam os analfabetos alistar-se eleitores e exercer o direito de voto”. Todavia, permaneciam como inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos (artigo 150).

Em 1988, a Assembléia Nacional Constituinte redigiu e aprovou a constituição mais liberal e democrática da história brasileira. Desde 1960, houve a primeira eleição direta para

²⁴ Carvalho, *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, 2007, p. 173-190.

presidente em 1989. Os direitos políticos atingiram grande amplitude. A soberania popular é reconhecida no artigo 1º, parágrafo único, os direitos políticos são previstos nos artigos 14 a 16, sendo eliminada a barreira à universalidade do voto: a restrição aos analfabetos, para quem o alistamento eleitoral se torna facultativo. Previu-se a redução da idade de aquisição do direito de voto para 16 anos (voto facultativo até 18 anos). A única vedação foi a do voto aos conscritos, enquanto no exercício do serviço militar obrigatório. No artigo 17 é assegurada e regulada a liberdade de associação partidária. Ressalta-se ainda que, após a Constituição de 1988, entra em vigor no Brasil o Pacto internacional sobre direitos civis e políticos de 1966 (Decreto n. 592 de 1992), que prevê em seu artigo 25, alínea b o direito de todo cidadão “de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores”

Embora a experiência democrática não tenha sido sempre salutar (em referência, por exemplo, à eleição e governo de Fernando Collor, marcado por um dos mais ambiciosos esquemas de corrupção) e exista um longo caminho a ser percorrido, certamente houve um avanço sem precedentes. Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística²⁵, há no Brasil aproximadamente 135 milhões de eleitores, o que representa aproximadamente 70% da população total, percentual superior a qualquer outro período da história brasileira e comparável aos demais países democráticos modernos. Além disso, a participação feminina é bastante elevada, com as mulheres constituindo a maioria do eleitorado nacional. Em relação à transparência e segurança na votação, as novas tecnologias desenvolvidas, especialmente a urna eletrônica (utilizada desde 1996), vêm fazendo do Brasil um exemplo para outros Estados.

III - O AVANÇO DOS DIREITOS SOCIAIS

Marco da expansão constitucional dos direitos econômicos, sociais e culturais no Brasil foi a Constituição de 1934. Esta seguiu o equipamento-padrão estabelecido pela Constituição de Alemanha de 1919, que inaugurou o constitucionalismo social europeu, embora, diferente deste, não tivesse diretamente nos movimentos socialistas sua mola propulsora. Antes de 1934, houve previsão de direitos sociais em sede constitucional e na legislação, mas de modo tímido. Na Carta de 1824, previa o artigo 179 a garantia dos socorros públicos

²⁵ Dados disponíveis em: www.tse.gov.br, agencia.tse.gov.br e www.ibge.gov.br. Acesso em abril de 2011.

(inciso XXXI) e da gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos (inciso XXXII), direitos esses, contudo, omitidos na Constituição de 1891.

Por certo, o verdadeiro avanço em direitos sociais ocorreu na década de 1930. De acordo com Carvalho²⁶, nesse período havia um grupo influente que destoava do liberalismo dominante, mas também do socialismo. Trata-se dos positivistas. A corrente mais forte do positivismo brasileiro, chamada de ortodoxa, manteve-se fiel ao pensamento de Augusto Comte, para quem, no que se refere à questão social, o principal objetivo da política era incorporar o proletariado à sociedade por meio de medidas protetivas ao trabalhador e a sua família. Diferente de correntes socialistas, o positivismo enfatizava a cooperação entre trabalhadores e patrões ao buscar a solução pacífica dos conflitos. Os dois grupos deveriam agir de acordo com o interesse da sociedade, que era superior aos seus. Os operários deveriam respeitar os patrões, os patrões tratar bem os empregados. A maior influência do positivismo ortodoxo no Brasil verificou-se no Estado do Rio Grande do Sul, de onde se originou Getúlio Vargas. Nesse contexto, sob a influência da doutrina positivista, a Constituição brasileira de 1934 inova ao incluir um capítulo referente à ordem econômica e social e outro relativo à família, educação e cultura, positivando em sede constitucional alguns direitos sociais.

A respeito dos direitos dos trabalhadores, assegurou-se, entre outros: a proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil; o salário mínimo, capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalhador (o que inclui alimentação, vestuário, moradia, etc.); o trabalho diário não excedente de oito horas, reduzíveis, mas só prorrogáveis nos casos previstos em lei; a proibição de trabalho a menores de 14 anos; de trabalho noturno a menores de 16 e em indústrias insalubres, a menores de 18 anos e a mulheres; e, o repouso hebdomadário, de preferência aos domingos (artigo 121). Previu-se também o amparo à maternidade e à infância (artigo 141), a proteção da família (artigo 144), o direito à educação com respectivo dever de promovê-la imposto à família e ao Poder Público (artigo 149).

À semelhança da Carta de 1934, a Constituição de 1937, trouxe uma declaração de direitos, prevista nos artigos 124 a 155, os quais continham normas relativas à família, educação, cultura e ordem econômica. Entretanto, uma vez que a Constituição dependia do plebiscito para sua vigência, foi através de decretos-leis que os maiores avanços no campo dos direitos sociais foram sentidos.

²⁶ Carvalho, *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, 2007, p. 110-111.

Durante a Era Vargas, por meio do decreto-lei n. 1237 de 1939 foi formalmente instituída a Justiça do Trabalho (já prevista nas Constituições de 1934 e 1937), embora efetivamente instalada apenas em 1941, ainda mantida na esfera administrativa, como órgão do Poder Executivo. Em 1940, o Decreto n. 2377 criou o imposto sindical, possibilitando que os sindicatos dispusessem de recursos para sua manutenção. Em 1943, por meio do decreto-lei n. 5452, foi criada a Consolidação das Leis do Trabalho, o principal documento legislativo trabalhista brasileiro²⁷.

Em relação à previdência social, houve considerável expansão entre 1930 e 1945²⁸, mediante a criação dos institutos de aposentadorias e pensões, a exemplo do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos em 1933 (Decreto n. 22.872), do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários e do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários em 1934 (respectivamente, Decreto n. 24.272 e Decreto n. 24.615) e do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários em 1936 (Lei n. 367). O Instituto de Serviços Sociais do Brasil foi criado em 1945, por meio do Decreto n. 7526.

Nas áreas da saúde e educação, destaca-se no período a criação do Ministério da Educação e Saúde em 1930 (Decreto n. 19.402). Aconteceram reformas no ensino secundário e a no ensino superior, por dos decretos-leis 18.951 e 18.952, ambos de 1931. Em 1937, criou-se o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), integrado, em 1942, ao Fundo Nacional do Ensino Primário. Em 1942, foi promulgada a Lei Orgânica do Ensino Secundário, que instituiu o primeiro ciclo secundário de quatro anos, ou curso ginásial, e um segundo ciclo, de três anos, clássico ou científico²⁹. No âmbito da saúde, foi criado em 1937 o primeiro órgão de saúde pública de dimensão nacional, o Serviço Nacional de Febre Amarela. Foram ainda criados: o Serviço de Malária no Nordeste em 1939, o Serviço de Malária da Baixada Fluminense em 1940. O Departamento Nacional de Saúde, criado em 1920 (Decreto

²⁷ As normas brasileiras de proteção do trabalhador datam inicialmente do século XIX. O Decreto n. 1313 de 1891 regulamentou o trabalho dos menores entre 12 e 18 anos, vedando o trabalho infantil. A lei sindical geral, o Decreto n. 1637, data de 1907. O Decreto n. 3550 de 1918 criou o Departamento Nacional do Trabalho como órgão fiscalizador do cumprimento das leis e informativo.

²⁸ No campo do direito previdenciário, menciona-se como principais leis anteriores a 1930: o Código Comercial de 1850, que previa que os acidentes imprevistos e inculpados que impedissem aos prepostos o exercício de suas funções não interromperiam o vencimento do salário por três meses contínuos (artigo 79); o Regulamento n. 737 de 1850, que assegurava aos empregados acidentados no trabalho os salários por no máximo três meses; o Decreto n. 3397 de 1888, que criou a Caixa de Socorro para o pessoal das estradas de ferro do Estado; o Decreto n. 9.912-A de 1888, que concedeu aos empregados dos correios o direito à aposentadoria; o Decreto n. 10269 de 1889, que estabeleceu um fundo especial de pensões para os trabalhadores das Oficinas da Imprensa Régia; o Decreto n. 4682 de 1923 (Lei Elói Chaves), que criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's).

²⁹ Antes de 1930, pode-se destacar a Lei Orgânica do Ensino no Brasil de 1827 e o Decreto Imperial de 11 de agosto também de 1827, este instituidor dos primeiros cursos jurídicos (São Paulo e Olinda). Em decorrência da atribuição concedida aos Estados pela Constituição de 1891, a partir de 1920 teve início, em várias unidades da federação, movimentos de renovação educacional.

n. 3.987), foi reestruturado, passando a englobar vários serviços dispersos e a centralizar a direção política, administrativa e financeira de todas as atividades sanitárias no país³⁰.

Certamente, embora os problemas sociais atacados pelas constituições, legislação e políticas públicas não foram definitivamente solucionados, nesse período estabeleceram-se as principais bases para os avanços posteriores.

A Constituição de 1946 trouxe, semelhantemente às constituições da década de 30, um declaração com dispositivos característicos da constituição de um Estado Social, especialmente no “Título V – Ordem econômica e social” e no “Título VI – Família, educação e cultura”. Em 1967, tais dispositivos vieram insculpidos no “Título III – Da ordem econômica e social” e no “Título IV – Da família, da educação e da cultura” da Constituição. A emenda constitucional nº 1 de 1969 não tal declaração, sendo mantida no “Título III – Da ordem econômica e social” e “Título IV – Da família, da educação e da cultura”.

No âmbito infraconstitucional, a partir de 1946, podem ser destacados avanços na legislação social. No campo da previdência social e trabalho: o Decreto-Lei n. 8.738 de 1946, que criou o Conselho Superior da Previdência Social; o Decreto-Lei n. 8.742 de 1946, criou o Departamento Nacional de Previdência Social; a Lei n. 605 de 1949, dispoendo sobre repouso semanal remunerado; o Decreto n. 35.448 de 1950, que expediu o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões; a Lei n. 3.807 de 1960, que criou a Lei Orgânica de Previdência Social - LOPS, unificando a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões; a Lei n. 4.090 de 1962; que estabeleceu a gratificação natalina ou décimo terceiro

³⁰ Dados disponíveis em: <http://portal.saude.gov.br> e www.funasa.gov.br. Acesso em fevereiro de 2011. Antes de 1930, pode-se destacar: a criação da primeira organização nacional de saúde pública no Brasil em 1808 (Colégio Médico-Cirúrgico no Real Hospital Militar da Cidade de Salvador e Escola de Cirurgia do Rio de Janeiro); o Alvará de 23 de nov. de 1808, sobre regimentos e jurisdição do Físico-Mor e Cirurgião-Mor e seus delegados; a Lei de Municipalização dos Serviços de Saúde de 1828, que conferiu às Juntas Municipais as funções exercidas anteriormente pelo Físico-Mor, Cirurgião-Mor e seus delegados; criação da Inspeção de Saúde Pública do Porto do Rio de Janeiro, subordinada ao Senado da Câmara em 1828; em 1837 ficou estabelecida a imunização compulsória das crianças contra a varíola; em 1846, com o Decreto n. 464 foi organizado o Instituto Vacínico do Império; o Decreto n. 533 de 1850 autorizou o governo a despender recursos para medidas tendentes a obstar a propagação de epidemia; em 1851 houve a regulamentação da lei que criou a Junta Central de Higiene Pública, subordinada ao Ministro do Império; o Decreto n. 752 de 1851, que abriu ao Ministério do Império um crédito extraordinário para despesas com providências sanitárias tendentes a atalhar o progresso da febre amarela a prevenir o seu reaparecimento e a socorrer os enfermos necessitados; o Decreto n. 798, de 1851, que mandou executar o regulamento do registro dos nascimentos e óbitos; o Decreto n. 826, de 1851, que abriu ao Ministério do Império um crédito extraordinário para as despesas com a epidemia de bexigas, na província do Pará e em outras; o Decreto Legislativo n. 1.151, de 1904, que instituiu a “Reforma Oswaldo Cruz”, o qual criou o Serviço de Profilaxia da Febre Amarela e a Inspeção de Isolamento e Desinfecção (com responsabilidade de combate à malária e à peste no Rio de Janeiro); o Decreto n. 1.261 de 1904, que tornou obrigatória, em toda a República, a vacinação e a revacinação contra a varíola; o Decreto n. 1.802 de 1907, que criou o Instituto de Patologia Experimental de Manguinhos (atual Instituto Oswaldo Cruz), onde foram estabelecidas normas e estratégias para o controle dos mosquitos, vetores da febre amarela; o Decreto n. 13.000 de 1918, pelo qual foi criado o Serviço da Quinina Oficial, profilático da malária; o Decreto n. 13.001 de 1918, a partir do qual foram iniciadas as atividades do Serviço de Profilaxia Rural; o Decreto n. 15.003 de 1921, que instituiu a “Reforma Carlos Chagas”.

salário; em 1963 criou-se o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL e o Regime Único dos Institutos de Aposentadorias e Pensões; o Decreto-Lei n. 72 de 1966 reuniu os seis Institutos de Aposentadorias e Pensões no Instituto Nacional de Previdência Social – INPS; a Lei Complementar n. 7 de 1970 criou o Programa de Integração Social – PIS e a Lei Complementar n. 8, também de 1970, instituiu o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP; em 1974 foi instituído o Ministério da Previdência e Assistência Social desmembrado do Ministério do Trabalho e da Previdência Social; a Lei n. 6.439 de 1977, que instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, responsável pela proposição da política de previdência e assistência médica, farmacêutica e social, bem como pela supervisão dos órgãos que lhe são subordinados e das entidades a ele vinculadas; em 1984 é aprovada a Consolidação das Leis da Previdência Social.

Na saúde: a Lei n. 1.920 de 1953, que desdobrou o Ministério da Educação e Saúde em dois ministérios, da Saúde e da Educação e Cultura; a Lei n. 1.944 de 1953, que tornou obrigatória a iodação do sal de cozinha; a Lei n. 2.312 de 1954, que estabeleceu normas gerais sobre a defesa e proteção da saúde; a Lei Ordinária n. 2.753 de 1956, que criou do Departamento Nacional de Endemias Rurais; a Lei n. 4.709 de 1965, que promoveu a criação da Campanha de Erradicação da Malária (CEM); o Decreto n. 78.231 de 1976, que dispôs sobre a organização das Ações de Vigilância Epidemiológica, sobre o Programa Nacional de Imunizações e estabeleceu normas relativas à notificação compulsória de doenças.

Na área da educação, pode-se mencionar a Lei n. 1.920 de 1953, pelo qual o Ministério da Educação e Saúde passou a ser denominado como Ministério da Educação e Cultura (artigo 2º), a Lei n. 4.024 de 1961, que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei n. 5.692 de 1971, que promoveu reformas no ensino de primeiro e segundo graus.

Embora o direito à moradia não tenha sido expressamente previsto nas referidas constituições, ou anteriores, como um direito social³¹, é imperioso ressaltar que foi nesse período, por meio do Decreto n. 4.380 de 1964, que se instituiu o Sistema Financeiro de Habitação e que se criou o Banco Nacional de Habitação (sucedido pela Caixa Econômica Federal com o Decreto n. 2.291 de 1986), como instrumentos para intervenção no setor habitacional, facilitando e promovendo a construção ou aquisição da casa própria. Outro

³¹ No entanto, pode-se compreender, por exemplo, a garantia do salário-mínimo na Constituição de 1934 (artigo 121, b) como referência implícita ao direito à moradia, haja vista que deveria ser suficiente para atender a todas as necessidades do trabalhador. A referida previsão foi mantida nas constituições seguintes.

instrumento importante foi a Lei n. 6.766 de 1979, que regulou o parcelamento do solo urbano, prevendo a necessidade de infra-estrutura básica.

Observa-se, portanto, que o legislador procurou criar estruturas e tornar efetivas as previsões constitucionais relativas a direitos sociais. A Constituição de 1988 também trouxe previsões de conteúdo prestacional. Em razão do modo como as consagrou, contudo, afasta-se da tradição anterior, que desde a Constituição de 1934 costumava abrigar estes direitos no título da ordem econômica e social, eminentemente sob a forma de normas programáticas.

A Constituição prevê, além de normas programáticas de direitos sociais em seu “Título I – Dos princípios fundamentais”, também direitos sociais como direitos fundamentais no “Título II – Dos direitos e garantias fundamentais; Capítulo II – Direitos sociais”, bem como um extenso rol de normas relativas à atividade econômica, família, criança, adolescente, trabalho, cultura, assistência social, previdência social e saúde no “Título VII – Da ordem econômica e financeira” e no “Título VIII – Da ordem social”. Nesse sentido, avança em termos de eficácia e efetividade ao conceder-lhes capítulo próprio e reconhecê-los de modo inequívoco como direitos fundamentais³².

Sob a vigência da Constituição de 1988, pode-se destacar, no âmbito do direito do trabalho: a Lei n. 8.036 de 1990, que dispõe sobre o FGTS; a Lei n. 7.998 de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); a Lei n. 10.208 de 2001, que faculta o acesso do empregado doméstico ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e ao seguro-desemprego.

Na área da previdência social, entre outros: o Decreto n. 99.350 de 1990, pelo qual o Instituto Nacional da Previdência Social se fundiu ao Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social para formar o Instituto Nacional de Seguridade Social; a Lei n. 8.213 de 1991, que tratou de reformar os planos de benefícios da Previdência Social; a Lei Complementar n. 70 de 1991, que estabeleceu a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS; o Decreto n. 3.048 de 1999, que aprovou o Regulamento da Previdência Social; a Lei 11.098 de 2005, que efetuou mudança estrutural no INSS, criando a Secretaria da Receita Previdenciária com competência relativa à arrecadação, fiscalização, lançamento e normatização de receitas previdenciárias.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei n. 9.394 de 1996 é um marco na história da legislação da educação após a Constituição de 1988, após 25 anos de vigência da Lei n. 5.692 de 1971. A Lei n. 10.172 de 2001 aprovou o Plano Nacional da Educação, com o

³² Sarlet, *Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988*, 2001, p. 17.

objetivo de elevar o nível de escolaridade da população, melhorar a qualidade do ensino e reduzir as desigualdades sociais.

No campo da saúde pública, a Lei Orgânica da Saúde, Lei n. 8.080 de 1990 detalhou o funcionamento do sistema de saúde no Brasil e instituiu o Sistema Único de Saúde – SUS, definindo seus objetivos, princípios e modo de organização, criou o subsistema de atenção à saúde indígena, e regulou a prestação de serviços privados de assistência à saúde.

Com a Emenda Constitucional n. 26 de 2000, a moradia passou a integrar o texto constitucional como um direito social, o que não havia sido previsto expressamente nas constituições anteriores. Entre as normas infraconstitucionais referentes à moradia posterior à emenda, pode-se destacar: a Lei Complementar n. 111 de 2001, que regulamenta os artigos 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fazendo com que o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza passe a vigorar até 2010, que tem como um de seus objetivos viabilizar o acesso de todos brasileiros à habitação e outros direitos sociais; a Lei n. 10.257 de 2001, que estabeleceu diretrizes gerais para política urbana (Estatuto da Cidade), ordenando o desenvolvimento da função social das cidades; a Lei n. 10.406 de 2002 (Código Civil), em Título III, que confere direitos e impõe deveres ao proprietário de bens; a Lei n. 11.124 de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo de viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; o Decreto n. 4.887 de 2003 regulamentou o procedimento para identificação, delimitação e titulação de terras ocupadas por remanescentes dos quilombos. Antes de 2000, mas sob a vigência da Constituição de 1988, tem-se, entre outras: a Lei n. 9.785 de 1999, que altera a Lei do parcelamento do solo urbano (artigo 2º, §5º da Lei n. 6.766 de 1979), especificando como infra-estrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não; a Lei n. 8.009 de 1990, que instituiu a impenhorabilidade do bem de família; e, a Lei n. 8.245, que trata da locação de imóveis urbanos (alterada em 2009 pela Lei n. 12.112).

Vale destacar ainda que no Brasil foram promulgados atos internacionais relativos à garantia de direitos sociais, em especial, o Pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais de 1966 (Decreto n. 591 de 1992) e o Protocolo adicional à Convenção americana sobre direitos humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais – Pacto de San Salvador – de 1988 (Decreto n. 3.321 de 1999). Tais documentos representam a participação do Brasil em um esforço internacional para a promoção da dignidade humana.

Certo é que houve evolução social no Brasil nas últimas décadas. Segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento³³, a expectativa de vida dos brasileiros elevou-se de 62,5 anos em 1980 para 72,9 anos em 2010³⁴, a média de anos de estudo do brasileiro subiu de 2,6 anos em 1980 para 7,2 anos em 2010, e o índice de desenvolvimento humano evoluiu de 0,644 em 1975 para 0,800 em 2005³⁵. Certamente, as previsões constitucionais que estabeleceram o modelo de Estado Social brasileiro, a legislação social (inclusive anterior à década de 1930) e a realização de políticas públicas pelo Executivo, além das iniciativas privadas, contribuíram para a ocorrência dessas melhorias na qualidade de vida do cidadão brasileiro.

Entretanto, existe ainda muito a ser feito. Carvalho³⁶ destaca que, embora tenha havido progressos, esses ocorreram lentamente. Na previdência, um dos mais graves problemas que persiste é o do valor das aposentadorias, por sua insuficiência. Na educação, o índice de repetência ainda é muito alto (em 2007 eram necessários 10 anos para se cumprir os oito anos do ensino fundamental). As desigualdades sociais são ainda grandes, uma vez que a riqueza nacional se concentra nas mãos de poucos. O Brasil está entre os dez países com os piores índices de desigualdade no mundo³⁷. Embora tenha havido na última década investimentos para a redução da miséria, a situação continua grave. Em 2008, o Brasil ainda tinha 53,9 milhões de pessoas vivendo na pobreza, sendo 19,9 milhões na miséria (pessoas com renda inferior a um quarto do salário mínimo)³⁸.

IV – A NORMATIZAÇÃO DA SOLIDARIEDADE HUMANA

Como defendido anteriormente, as normas definidoras de direitos de solidariedade objetivam preservação dos interesses comuns da humanidade. São direitos relacionados não à esfera de liberdade individual ou a prestações positivas com vistas à efetivação da dignidade de pessoas de um determinado lugar ou época, mas sim à manutenção das condições básicas para existência da própria humanidade.

³³ *Brasil sobe quatro posições no novo IDH; avanço é o mais expressivo de 2009 a 2010 [2010]*, disponível em <http://www.pnud.org.br>, acesso em janeiro de 2011.

³⁴ Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a expectativa de vida ao nascer no Brasil era 27,3 anos em 1870, 34 anos em 1930, 51,43 anos em 1970 e 68,61 anos em 2000. A mortalidade infantil, de 123,9 mortes para mil nascimentos em 1970 decresceu para 30,57 em 2000 (*Esperança de vida ao nascer [2009]* e *Mortalidade infantil [2009]*, disponíveis em www.ipeadata.gov.br, acesso em janeiro de 2011).

³⁵ Utilizando-se a nova metodologia, o IDH cresceu de 0,649 em 2000 para 0,699 em 2010.

³⁶ Carvalho, *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, 2007, p. 206-209.

³⁷ Informações sobre a desigualdade social no Brasil estão disponíveis em <http://www.pnud.org.br>, acesso em janeiro de 2011.

³⁸ Dados disponíveis em <http://www.ipea.gov.br>, acesso em janeiro de 2011.

Em solo tupiniquim, poucos direitos dessa ampla categoria foram previstos antes de 1988. Na Constituição Brasileira de 1934, determinava o artigo 148 que era dever da União, dos Estados e dos Municípios proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País. Semelhante previsão se encontra nos artigos 134 da Constituição de 1937, 175 da Constituição de 1946, 172 da Constituição de 1967 e no artigo 180 da emenda constitucional nº1 de 1969.

Com a Constituição de 1988 houve grande expansão, prevendo-se, no artigo 4º, que a República deve reger-se nas suas relações internacionais pelos princípios da autodeterminação dos povos, da devesa da paz, da solução pacífica dos conflitos, entre outros. A proteção do patrimônio cultural é prevista no artigo 216, §1º. A pesquisa científica básica que visa o bem público e o progresso das ciências receberá tratamento prioritário do Estado, conforme disposto no artigo 218, §1º. Os artigos 220 a 224 regulam e protegem o direito à comunicação social. No artigo 225 é previsto que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo...”.

No âmbito infraconstitucional, pode-se ressaltar a Lei n. 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade, que estabelece normas para a proteção, preservação e recuperação do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico. Também sobre a proteção do patrimônio, o Decreto-Lei n. 25 de 1937 e a Lei n. 3.924 de 1961, que regulam o instituto do tombamento, bem como a Lei da Arqueologia (Lei n. 3.924 de 1961), que dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos de qualquer natureza existentes no território nacional.

A comunicação social é regida pelas seguintes leis: Lei n. 11.652 de 2008, que institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; a Lei Geral das Telecomunicações, Lei n. 9.472 de 1997; a Lei n. 9.612 de 1998, que regula a radiodifusão comunitária; e, a Lei n. 8.977 de 1995, que dispõe sobre o serviço de TV a Cabo; Lei n. 8.839 de 1991, que cria o Conselho de Comunicação Social; Lei n. 5.250 de 1967, que regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação (tornada sem efeito em 2009 pelo STF, por ser considerada incompatível com a Constituição de 1988); entre outras.

No campo da pesquisa científica, faz-se referência a: Lei n. 11.794 de 2008, que estabelece procedimentos para o uso científico de animais; Lei n. 11.105 de 2005, que regulamenta a pesquisa genética (sendo improvida a ADI n. 3.510, que questionava a compatibilidade do intensamente debatido artigo 5ª da Lei de Biossegurança com a

Constituição, por autorizar a pesquisa com células-tronco embrionárias); Lei n. 10.973 de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo; Lei n. 9.610 de 1998, a lei de direitos autorais; Lei n. 8.958 de 1994, que regula a relação entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio; Lei n. 8.501 de 1992, que dispõe sobre a utilização de cadáver para fins de estudo e pesquisa científica; entre outras.

Em relação ao direito ao meio ambiente saudável, podem-se ser destacadas, desde a promulgação da Constituição de 1988: a Lei n. 7.754 de 1989, que estabelece medidas para a proteção de florestas existentes nas nascentes dos rios; a Lei n. 7.802 de 1989, que dispõe sobre os resíduos de embalagens e agrotóxicos; a Lei n. 8.974 de 1995, que estabelece normas para o uso das técnicas de engenharia genética e liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados; a Lei n. 9.433 de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; a Lei n. 9.605 de 1988, que dispõe sobre sanções penais e administrativas para condutas lesivas ao meio ambiente (Lei dos Crimes Ambientais); a Lei n. 9.795 de 1999, que dispõe sobre a educação ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental; a Lei n. 9.966 de 2000, que dispõe sobre a prevenção e o controle da poluição das águas por óleo e outras substâncias; a Lei n. 9.984 de 2000, que cria a Agência Nacional de Águas; a Lei n. 9.985 de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de conservação da Natureza; a Lei n. 11.284 de 2006, que institui o Serviço Florestal Brasileiro, cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal e dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; a Lei n. 11.428 de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica; e, a Lei 12.305 de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Antes da vigência da Constituição de 1988, podem ser mencionadas: a Lei n. 7.661 de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro; a Lei n. 6.938 de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; a Lei n. 6.766 de 1979, que trata do parcelamento do solo urbano; a Lei n. 5.197 de 1967, que dispõe sobre a proteção da fauna; e, a Lei n. 4.771 de 1965, que institui o Código Florestal (revogando o Código Florestal de 1934, Decreto 23.793).

Atualmente, após 12 anos de discussão, encontra-se aprovado o Projeto de Lei 6.424 de 2005, que propõe alterações ao Código Florestal, em trâmite no Congresso Nacional, que tem como um dos pontos mais debatidos a definição das áreas de preservação ambiental nas margens dos rios.

Com efeito, o período pós-1988 viu a multiplicação da legislação infraconstitucional regulamentadora dos direitos de solidariedade consignados no texto constitucional, o que representa um grande avanço técnico-jurídico, possibilitando a fiscalização e o controle das atividades públicas e privadas. No entanto, persistem graves problemas sociais e ambientais, provocadores de incalculáveis prejuízos para esta e para as futuras gerações. Como exemplo, os mais frequentes problemas ambientais no Brasil consistem no lançamento inadequado de dejetos (lançamento de esgoto a céu aberto), queimadas, desmatamentos, a multiplicação de animais e insetos transmissores de doenças, e o despejo de resíduos industriais nas águas³⁹. Por certo, somente com a atribuição de maior efetividade às normas definidoras de direitos de solidariedade é que teremos preservadas as condições para a vida humana, especialmente para as próximas gerações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, o catálogo de direitos fundamentais trazido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representa um acumulado de conquistas históricas, tratando-se da positivação de direitos já incorporados ao pensamento jurídico e a estatutos normativos passados.

Podem ser destacadas, como marcos constitucionais na expansão dos direitos fundamentais, a Constituição de 1824, ao consagrar direitos de tradição liberal, a Constituição de 1934, inauguradora do constitucionalismo social brasileiro e pela inclusão das mulheres como titulares de direitos políticos, e a Constituição de 1988, que trouxe dispositivos direcionados à defesa da humanidade e de seu habitat natural. Acompanham essas constituições importantes leis, as quais regulamentaram as normas definidoras de direitos e atribuíram maior eficácia jurídica às normas programáticas.

A partir desse breve apanhado histórico, não é difícil afirmar, em consonância com Bobbio⁴⁰, que os direitos humanos fundamentais são direitos históricos, “nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas”. Por certo, a vigente Constituição, como expressão desse acumulado cultural, pode ser considerada a melhor produção normativa da história brasileira no que diz respeito à tutela jurídica de direitos fundamentais para a vida humana digna, os quais, inclusive, são considerados de

³⁹ Dados disponíveis em <http://www.pnud.org.br>, acesso em janeiro de 2012.

⁴⁰ Bobbio, *A era dos direitos*, 1992, p. 5.

aplicabilidade imediata. Entretanto, em termos de efetividade, isto é, de eficácia social, resta um longo caminho a ser percorrido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOVERO, Michelangelo. **Contra o governo dos piores**: uma gramática da democracia. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. **Revista Filosofia Política**, Nº. 2. Porto Alegre: UFRGS/L&PM, 1985, p. 9-25.

LOPEZ, Adriana; MOTA, Carlos Guilherme. **História do Brasil**: uma interpretação. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2008.

PEREIRA, Rodrigo Rodrigues; DANIEL, Teófilo Tostes. O voto feminino no Brasil. Edição Especial – Dia Internacional da Mulher, 06 de março de 2009. **Procuradoria Regional da República da 3ª Região**, Ministério Público Federal, Notícias. Disponível em www.prr3.mpf.gov.br/, acesso em 05 de agosto de 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988**. In: Revista Diálogo Jurídico, ano 1, v. 1, n. 1, Salvador, abr. de 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.