ISSN Impresso 1809-3280 | ISSN Eletrônico 2177-1758
www. esmarn.tjrn.jus.br/revistas

DA NECESSIDADE DA PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NACIONAL NO MERCADO ECONÔMICO PARA A PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

THE NEED FOR THE PARTICIPATION OF THE NATIONAL STATE IN THE ECONOMIC MARKET FOR THE PROTECTION OF SOCIAL RIGHTS

Lourival José de Oliveira*
Marisa Rossignoli**

RESUMO: Em momentos de recessão econômica, os direitos sociais acabam sendo os mais violados, inaugurando-se processos de desconstrução desses mesmos direitos como sendo a única forma de garantir a recuperação do desenvolvimento econômico. O objeto do presente estudo trata da necessidade do Estado agir no mercado econômico como requisito para proteção dos direitos sociais. Foi constatada uma relação direta entre a participação do Estado na economia e a fragilização dos direitos sociais quando o Estado destoa dos princípios e finalidades constitucionais. Concluiu-se, também, que a desconstrução aos direitos sociais está acontecendo no Brasil levando-se em conta os processos de reforma trabalhista e previdenciária que estão se operando amparados por uma interpretação jurídica que não adotou a proteção sistêmica. Ou seja, deteve-se no estudo individual a ser oferecido para cada segurado, avaliando o cumprimento ou não dos requisitos necessários para a aquisição de referidos benefícios, autorizando a desconstrução de um sistema social de proteção. Adotou-se o método dedutivo, com ênfase para o estudo econômico e jurídico.
Palavras-chave: Direitos sociais. Intervenção do Estado. Reformas sociais.

ABSTRACT: In times of economic recession social rights end up being the most violated, inaugurating processes of deconstruction of these same rights as the only way to guarantee the recovery of economic development. The object of the present study is the necessity of the State to act in the economic market as a requisite for the protection of social rights. A direct

* Doutor em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). Professor associado da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Professor Titular do Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília (UNIMAR). Londrina – Paraná – Brasil.

** Doutora em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Mestre em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Docente do programa de Mestrado/Doutorado em Direito da Universidade de Marília (UNIMAR). Marília – São Paulo – Brasil.

relationship was found between the participation of the State in the economy and the weakening of social rights when the State disregards the principles and constitutional purposes. It was also concluded that the deconstruction of social rights is taking place in Brazil taking into account the processes of labor reform and social security reform that are operating under the protection of a legal interpretation that did not adopt systemic protection. In other words, it stopped in the individual study to be offered to each insured, evaluating the fulfillment or not of the necessary requirements for the acquisition of said benefits, such as authorizing the deconstruction of a social protection system. The deductive method was adopted, with emphasis on economic and legal study.
Keywords: Social rights. State intervention. Social reforms.

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO; 2 ESTABILIDADE MACROECONÔMICA, CRESCIMENTO SUSTENTADO E EQUIDADE SOCIAL NO BRASIL; 3 O ESTADO E AS DISCUSSÕES INTERVENCIONISTAS E NEOLIBERAIS; 4 REGULAÇÃO, INTERVENÇÃO E PROTEÇÕES SOCIAIS; 5 AS MUDANÇAS DO ESTADO NO CONTEXTO DA PROTEÇÃO SOCIAL; 6 CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

1 INTRODUÇÃO

Em diversos momentos históricos, o Estado brasileiro vivenciou atribuições diferentes no que se refere ao desenvolvimento e à proteção dos direitos sociais, ora se defendeu um Estado mais preocupado com o crescimento econômico e equilíbrio monetário, ora comprometido com o desenvolvimento social e, em alguns momentos, como necessária a combinação dos dois aspectos, crescimento com desenvolvimento e equidade social.

O presente artigo busca analisar a importância das políticas macroeconômicas para a garantia da estabilidade econômica e proteção dos direitos sociais, partindo da hipótese que, quando há desestabilização da economia e o ingresso em períodos recessivos, a pressão por desregulamentação do mercado e consequente redução dos direitos sociais acaba sendo maior.

Para que estas questões sejam discutidas, entende-se que a análise dos conceitos de regulação, desenvolvimento, crescimento e crescimento sustentado se faz necessária. Na; sequência, apresenta-se uma análise histórica do avanço das ideias Keynesianas e neoliberais no Brasil. Objetiva-se demonstrar a evolução das políticas de proteção social bem como sua fragilização perante cenários de crise econômica.

O atual momento vivenciado pela economia brasileira sustenta a hipótese levantada, em função da situação macroeconômica e das contas públicas, justifica-se a adoção de reformas previdenciária e trabalhista que avançam sobre os direitos sociais.

Ao mesmo tempo, resta saber se as interpretações apresentadas pelos tribunais pátrios são suficientes para garantir o mínimo de sustentação às cláusulas implícitas na Constituição Federal, como por exemplo, a cláusula de não retrocesso e ao mesmo tempo tentar vislumbrar qual está sendo a participação do Estado na proteção desses mesmos direitos.

O método adotado é o dedutivo e a pesquisa realizada por meio de revisão bibliográfica na qual se buscou a leitura relevante no debate econômico, bem como no debate jurídico, permitindo-se e sendo necessária a elaboração de um estudo multidisciplinar.

2 ESTABILIDADE MACROECONÔMICA, CRESCIMENTO SUSTENTADO E EQUIDADE SOCIAL NO BRASIL

Compreende-se neste estudo que o desenvolvimento só ocorre quando há uma redistribuição dos frutos do crescimento econômico (SUNKEL, 2001), sendo necessário, também, que este crescimento apresente-se de forma sustentada, isto é, que não contenha, em sua política econômica, fatores que visivelmente levarão à crise, assim, não se deve realizar apenas uma análise quantitativa da produção, mas sim, um conjunto maior de variáveis.

No mesmo sentido, Castelar (2009, p.10) apresenta que:

> Não há uma definição oficial ou única, mas em geral ele se caracteriza por uma conjugação de crescimento rápido e auto-sustentado, transformação da estrutura econômica, avanço tecnológico, progresso institucional e melhoria dos indicadores sociais. Mais recentemente, se incorporou a essa definição a exigência de sustentabilidade ambiental.

Para Sicsú (2009), uma estratégia de desenvolvimento deve ter como objetivo final, entre outros, uma distribuição de renda justa e um sistema de seguridade social universal.

Portanto, estes autores, bem como Dedecca, Trovão e Souza (2014, p. 24), concordam ao analisarem que a política econômica brasileira do período de 1960 a 1980 obteve como resultado "elevadas taxas de crescimento com ampliação da desigualdade de renda corrente e redução limitada da pobreza".

Ainda no debate sobre a concentração de renda iniciada nos anos 60 do século XX, estudo realizado por Langoni (1973), apoiado por Antonio Delfim Netto Ministro da Fazenda à época, assume a existência da concentração da renda, mas atribui à falta de mão de obra qualificada a geração da mesma. Segundo o autor, não havia mão de obra qualificada de acordo com a demanda gerada pelo crescimento econômico, fazendo com que os salários se distanciassem, gerando a concentração de renda.

Por outro lado, Furtado (1968), Fishlow (1974), entre outros, afirmam que a política econômica adotada gerou a concentração da renda, principalmente com a existência da inflação e não correção salarial.

Com o distanciamento histórico possível do atual momento, pode-se afirmar que os argumentos apresentados por Furtado (1968) e outros parecem sustentar-se com mais firmeza.

Passado o período de alta inflação caracterizado até o Plano Real (1994) e da consolidação da estabilidade econômica e crescimento da produção, os anos 2000 vieram acompanhados de ganhos em indicadores como o índice de Gini[1].

Não obstante, desde 2011 os indicadores apresentam tendência à reversão de algumas conquistas, podendo se atribuir tal fato por não ter havido uma solidificação das mesmas, pela não existência de um desenvolvimento sustentado, pelo esgotamento do modelo de crescimento promovido pelo consumo e endividamento privado e pela fragilização do Estado e dos direitos sociais conforme será apresentado nos próximos itens.

1 O índice de Gini varia de 0 a 1, sendo quanto mais próximo de 1 maior a concentração da renda. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – mostra que em 1977 o índice de Gini era 0,62, em 1987 era 0,60, em 1997 também 0,60 e em 2011era 0,53, mostrando relativa melhora.

Dentro desse contexto, compreende-se que políticas macroeconômicas que garantam a estabilidade econômica com crescimento e baixa inflação apresentam-se como fundamentais, mas não suficientes para promoção de desenvolvimento.

É nesse sentido que se inclui a seguir a discussão travada entre neoliberalismo e Keynesianismo, que tanto influenciou o Brasil nos anos 1980 e 1990 do século XX. Também se faz necessária a discussão específica do Estado como regulador do mercado.

3 O ESTADO E AS DISCUSSÕES INTERVENCIONISTAS E NEOLIBERAIS

A contar do início do século XX, a sustentação das políticas chamadas liberais começou a perder força. No mesmo compasso, cresceram os movimentos de reivindicações sociais, citam-se, como exemplos, o fortalecimento dos sindicatos, os processos de industrialização, com as mudanças organizacionais das empresas (fordismo e toyotismo), e os próprios problemas que foram gerados pela I Grande Guerra Mundial.

Era gestado um novo referencial teórico chamado de Keynesianismo (John Keynes), que tinha como principal ponto de defesa a criação de políticas públicas, com a sua participação direta na economia, assegurando a empregabilidade e o consumo. O Estado passou a ser o financiador do crescimento econômico e promotor da chamada política do bem-estar social, podendo ser entendido como o fornecedor ao cidadão do mínimo necessário para a sua vida.

Keynes (1996) criticava a teoria clássica da economia que, entre outros elementos, apresentava a existência de equilíbrio. Para Keynes, este equilíbrio era apenas uma das possibilidades, mas em momentos de crise os agentes econômicos poderiam optar por manter a liquidez do dinheiro e não demandar bens, o que poderia levar à continuidade da crise, sendo necessário o uso de políticas monetária e fiscal expansivas[2].

2 A política monetária caracteriza-se pelas ações governamentais, normalmente coordenadas pelo Banco Central, relacionadas à oferta monetária e taxa de juros. Posta em prática de forma expansiva reduz os juros e aumenta e moeda disponível pode não haver demanda, fenômeno este definido por Keynes como armadilha da liquidez, neste caso, a política fiscal expansiva,

As políticas fiscais expansivas podem ter uma relação direta ou não com políticas sociais. Mas a relação entre o crescimento do Estado de Bem-Estar Social e as ideias Keynesianas foi visível na história econômica do século XX.

A chamada "questão social" passa a ganhar corpo a partir das grandes transformações econômicas que estavam ocorrendo, despontando a defesa pelo Estado do chamado pleno emprego[3], com conquistas diretas (aumento dos salários) e indiretas (benefícios sociais estendidos aos familiares) com programas de seguridade social, como aconteceu na Inglaterra com William Beveridge (sistema unificado de proteção social, em 1942).

Parafraseando Di Giovanni (1998), tem-se a institucionalização da chamada proteção social com políticas dirigidas a toda a sociedade e a determinados grupos específicos. Segundo Vianna (1994), os estudos sobre a seguridade social apresentam duas vertentes. A primeira, que se trata do sistema inglês defendido por Beveridge, que está baseada na cobertura universal, e, a segunda, também chamada de padrão alemão (Bismarck), que caracteriza como seguro, o que leva a questões ligadas à seletividade para o acesso aos benefícios sociais.

Da mesma forma, existem vários tipos de estados sociais, que se diferenciam quer seja pela diversidade de desenvolvimento da sociedade ou por se tratar de uma economia central ou periférica.

Para Fiori (1997), o Estado de Bem-Estar Social apresenta variantes conforme estudos da área: padrão ou modelo residual / ou welfarestate liberal – com interferências pontuais aos comprovadamente pobres e de caráter limitado; modelo ou padrão meritocrático-particularista / ou *welfare state* conservador e corporativista - com políticas direcionadas para corrigir a ação do mercado, mas sem mudanças estruturais; e, padrão institucional-redistributivo / ou regime social-democrata- com políticas sociais para todos, independente de renda e das condições do mercado.

Para o mesmo autor, o Estado de Bem-Estar Social teve seu auge nos anos 1950, em função de uma série de fatores, a saber: a generalização da produção no

caracterizada por aumento dos gastos públicos que estimulem demanda e redução dos impostos seria fundamental, mesmo que incorrendo em déficit público, pois este seria apenas temporário, o equilíbrio seria cíclico, isto é, no crescimento haveria compensação da renúncia fiscal.

3 Para Kon (2012), o pleno emprego é a utilização da capacidade máxima de produção de uma sociedade e deve ser usada para a elevação da qualidade de vida da população.

sistema fordista, levando ao crescimento; o consenso sobre as ideias Keynesianas de pleno emprego e crescimento econômico; o clima de solidariedade nacional em função do pós-Guerra; o avanço das democracias e dos sindicatos; o temor dos países capitalistas ao socialismo, dentre outros.

No Brasil, o sistema de intervenção do Estado para a proteção social parece somente se efetivar a partir da década de 70, quando ocorreu a chamada solidificação da matriz econômica nacional, com base na indústria, na forma de um sistema de controle corporativo conservador. A contar da década de 80, outras formas de proteção social se intensificaram, podendo ser detalhados dois principais grupos. O primeiro voltado à população que estava empregada (inserida no mercado de trabalho) e o segundo para a outra parcela alijada do mercado de trabalho.

A partir de 1985, principalmente, ocorreu no Brasil a chamada transição democrática, com políticas sociais inovadoras que pregava o crescimento sustentado e atendimento das necessidades sociais da população. Em 1988, foi promulgada a chamada "Constituição Cidadã", que impôs a defesa universal dos direitos sociais (modelo Beveridge), com uma política de seguridade social capaz de atingir a todos através do financiamento público, tornando-se responsáveis os municípios, Estado, União e a sociedade civil como um todo. Trata-se da chamada descentralização administrativa da seguridade social, com a participação da sociedade nas decisões a serem tomadas (artigo 195 da C.F.).

Na mesma década no Brasil, os impactos da recessão econômica internacional acabam colocando em dúvida o referencial teórico do Keynesianismo (que orientou o Estado do bem-estar social), marcada principalmente pela redução da capacidade do Estado em atender as necessidades sociais.

O Estado passa a ser visto como "[...] extenso, pesado e oneroso, o responsável central [...] da própria crise econômica que avançou pelo mundo a partir de 1973/1975" (FIORI, 1997, p. 16).

No aspecto financeiro, essa reestruturação acaba por fragilizar os sistemas de proteção social, reduzindo o papel do Estado na sociedade e demonstrando assim um vínculo ou relação direta entre economia e as mudanças por ela produzidas abatendo-se diretamente na proteção social.

A doutrina predominante estabeleceu as seguintes bases daquilo que passou a ser chamado de neoliberalismo: a)um Estado mínimo; b) manutenção da estabilidade econômica; e c) reformas públicas através de processos de privatizações.

Com o crescimento do pensamento neoliberal, as proteções sociais tendem a se fragilizar, sendo de fundamental importância a discussão sobre a regulação do mercado.

4 REGULAÇÃO, INTERVENÇÃO E PROTEÇÕES SOCIAIS

Conforme apresentado no item anterior, foi no cenário de crise econômica caracterizada por altos índices inflacionários, endividamento público e baixo crescimento econômico que o neoliberalismo instaurou-se na América Latina como alternativa de modelo a um Estado que havia sido em demasiado ineficiente e oneroso para a população.

É neste cenário que Anderson (1995, p. 10) atribui o crescimento do neoliberalismo:

> A chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo. A partir daí as idéias neoliberais passaram a ganhar terreno. As raízes da crise [...], estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais.

Não obstante a existência desta análise, em recente livro, Dardo e Laval (2016) discutem a crise de 2008 como decorrência de uma visão equivocada do neoliberalismo na ausência de regulação do mercado, assim, é uma crise do neoliberalismo.

Mesmo considerando ser uma crise do neoliberalismo, os autores não entendem que haveria um retorno à social democracia, mas uma reorganização do Estado liberal.

Os autores compreendem que a ausência do Estado levou à crise, a ausência de um estado com papel regulador, caracterizando a crise de 2008 como uma "crise geral da governabilidade" (DARDO; LAVAL, 2016, p. 27), entendendo que mesmo no pensamento liberal há uma insuficiência do *laissez-faire,* tornando necessário "controlar as forças econômicas" o Estado deve apresentar um "papel regulador e redistribuidor fundamental" (DARDO; LAVAL, 2016, p. 60), precisando o capitalismo de vigilância e regulação:

> A intervenção do Estado tem até um sentido contrário: trata-se não de limitar o mercado por uma ação de correção ou compensação do Estado, mas de desenvolver e purificar o mercado concorrencial por um enquadramento jurídico cuidadosamente ajustado (DARDO, LAVAL, 2016, p. 69).

Boyer (2009, p. 49), ao tratar de uma teoria da regulação, analisa os mercados e afirma que o comportamento estratégico das empresas resulta na "[...] concentração, na aliança, no acordo, no oligopólio, inclusive no monopólio", assim seria necessária a regulação dos mercados, ocorrendo o mesmo com as questões salariais, mas

> [...] A intervenção direta ou indireta do Estado é mais evidente ainda quando referente à cobertura social: as lutas dos assalariados pelo reconhecimento dos acidentes de trabalho, dos direitos à aposentadoria e à saúde resultaram em casos de avanço em matéria de direitos sociais – avanços que dizem respeito tanto à natureza da cidadania quanto ao modo de regulação (Boyer, 2009, p. 51).

Dardo e Laval (2016) não acreditam em um retorno ao Estado de Bem Estar Social, mas na reorganização do neoliberalismo. Parece ser este o quadro encontrado em parte dos países, especificamente no Brasil.

O neoliberalismo acabou por restringir os direitos sociais, especialmente aqueles que compõem a chamada seguridade social.

Segundo Carlos Nelson dos Reis e Juliane Feix Peruzzo (2002, p. 12):

> A regulação do trabalho é entendida a partir de dois eixos: de um lado, a estruturação do mercado laboral em consonância com o modelo de produção instaurado no país e, de outro lado, o eixo dos processos de regulamentação desse mesmo mercado de trabalho, que se dá a partir de uma interferência pública (estatal e civil) mediadora e disciplinadora das relações e condições de trabalho. A tese proposta no paradigma neoliberal é de que quanto mais desregulado e flexível o mercado de trabalho, mais possibilidade de geração de empregos e integração social, seguindo desta forma a mesma orientação norteadora do modelo flexível de produção de mercadorias. No entanto, os efeitos dos processos de reestruturação produtiva e reforma do Estado têm sido marcados pela diminuição do emprego formal; o aumento do emprego no setor terciário; a ampliação do setor de trabalho não estruturado, que convencionalmente identifica-se como "informalidade" e com o "trabalho precário"; uma fragilização das lutas e conquistas coletivas dos trabalhadores; e acima de tudo uma precarização das relações e condições de trabalho.

Segundo os mesmos autores, as premissas ou bases de sustentação neoliberal para solução da crise econômica são as seguintes: a garantia, por intermédio do Estado, do livre mercado, promovendo a constituição de um Estado mínimo em termos de investimentos sociais; a supremacia da estabilidade monetária, não importando os custos a serem pagos para alcançar referido objetivo, como por exemplo, contenção dos investimentos sociais e desconstrução de políticas públicas sociais; reforma fiscal, privilegiando as grandes fortunas e outras reformas que privilegiem os investimentos internacionais (REIS; PERUZZO, 2002, p. 13).

A questão que é colocada, levando-se em conta a comprovação do atrelamento das políticas sociais aos ajustes econômicos, trata da possibilidade/necessidade de intervenção do Estado para fazer as adequações necessárias em termos de tornar eficazes as políticas sociais. Ou seja, até que ponto a iniciativa privada não tomará por completo, dentro do modelo neoliberal, os espaços que eram próprios do Estado, como por exemplo, a seguridade social incluindo aqui a previdência social?

No tópico 2, discutiu-se o conceito desenvolvimento, mas a crise econômica e a evidência que o Brasil não apresentava um desenvolvimento sólido de forma

sustentada deixa claro que a retirada do Estado de alguns espaços em "nome da crise" deve fragilizar os direitos sociais.

Observa-se no Brasil, a contar principalmente de 1994, um verdadeiro desmonte no que diz respeito ao cumprimento dos chamados princípios constitucional, como por exemplo, o da universalidade dos direitos, com o reforço da defesa do chamado seguro social (noção de retributividade), com o crescimento dos chamados planos privados previdenciários, aumento do tempo de trabalho para o recebimento de benefícios previdenciários e desvinculação dos benefícios previdenciários do salário mínimo (proposta da reforma previdenciária de 2017).

Outra questão técnica constantemente denunciada trata da chamada desvinculação das receitas da União, permitindo que até 20% dos recursos da previdência social sejam remanejados para o pagamento da dívida pública, sem falar que a seguridade social é financiada majoritariamente pelos valores pagos pelos empregados e empregadores, o que significa que é sustentada pelo custo do trabalho.

O Congresso Nacional promulgou, em sessão solene no dia 08/09/2016, a proposta de emenda à Constituição (PEC) que prorroga até 2023 a permissão para que a União utilize livremente parte de sua arrecadação, a chamada Desvinculação de Receitas da União (DRU), dando origem à Emenda Constitucional nº 93/2016, estendendo essa mesma possibilidade para os Estados, Municípios e Distrito Federal, permitindo que até 30% dos recursos da previdência possam ser destinados para outras finalidades.

Segundo o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais (Sindifisco), destaca que o Orçamento da Seguridade Social perdeu R$ 66 bilhões em 2015 por causa da DRU. Nas contas da entidade, haveria superávit de R$ 11,2 bilhões naquele ano, valor suficiente para pagar as despesas da Previdência Social. A Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) também alega que as desonerações fiscais tiraram dinheiro da seguridade ao longo dos anos (CORRÊA, 2017).

Portanto, observa-se que o Estado está se despindo ao logo do tempo de suas obrigações sociais e ainda impõe contribuições à sociedade que são destinadas a outras finalidades que não aquelas para as quais as contribuições foram criadas. Não se trata de um não intervencionismo e sim de uma postura mutante, em que é imposta uma arrecadação tributária com destinações alteradas politicamente.

A questão aqui tratada exige a reiteração da importância dos direitos sociais, levando-se em conta a necessidade de sua efetividade por estar relacionada diretamente ao direito subjetivo de cada indivíduo. Melhor explicando, a não efetivação do direito à seguridade social, por exemplo, condiciona a existência dos direitos individuais, funcionando como um complemento aos últimos. Em linguagem direta, quando ausentes os direitos sociais (atendimento das necessidades básicas), não é possível sustentar o direito de liberdade. Segundo Amartya Sen (2010, p. 32):

> Deve ter ficado claro, com a discussão, precedente, que a visão da liberdade aqui adotada envolve tanto os processos que permitem a liberdade de ações de decisões como as oportunidades reais que as pessoas têm, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais.

Observa-se, mais uma vez, que a efetividade dos direitos sociais acaba ficando condicionado ao chamado conteúdo econômico por considerar a necessidade do investimento de recursos públicos para a sua concretização, o que faz com que fiquem dependentes diretamente das variáveis econômicas, sem falar dos "desvios" orçamentários para outras finalidades.

Segundo Sônia Fleury (1994, p. 11):

> [...] a esfera do social constitui-se em locus privilegiado para se desvendar a contradição principal que movimenta esta sociedade. Isto porque a crescente intervenção estatal por meio das políticas sociais é em si mesma a manifestação da natureza contraditória do capitalismo, que tem origem na necessidade do Estado de atuar como forma de atenuação dos efeitos mais destrutivos da ordem capitalista sobre os fatores de produção, mas cuja intervenção torna-se, por sua vez, elemento de potencialização e agudização da contradição básica deste modo de produção entre a socialização das forças produtivas e a apropriação privada da riqueza social.

Sendo assim, a intervenção do Estado na economia é uma de suas razões de existir, em especial, para promover a efetividade dos direitos sociais, o que por certo não aconteceria no contexto de liberdade de mercado.

5 AS MUDANÇAS DO ESTADO NO CONTEXTO DA PROTEÇÃO SOCIAL

Conforme trabalhado no tópico anterior, a promoção dos direitos sociais no Brasil acontece de uma forma seletiva, clássica e conservadora. Significa que não existe de fato a universalidade em sua concessão, podendo ser afirmado que aqueles que estão empregados, e dentre eles, determinadas categorias privilegiadas em face da sua ocupação, possuem distintas proteções sociais, diferentemente daqueles que se encontram à margem como os trabalhadores rurais, os que estão na informalidade ou mesmo aqueles que se encontram desempregados (SANTOS, 1979).

Os chamados direitos trabalhistas, por exemplo, acompanham aqueles que se encontram empregados e na economia formal, reproduzindo padrões de desigualdade a partir do momento que mais de 50% da população brasileira ativa encontra-se no mercado informal de trabalho, sem falar no crescente desemprego[4].

Não pode ser esquecido que a Constituição Federal se propõe a incorporar os "menos favorecidos" à condição de cidadãos, com proteções sociais, muito embora a crítica que se produziu em desfavor foi no sentido que haviam sido criados direitos em excesso, ou seja, sem condições de ser satisfeitos pelo Estado, o que geraria um desequilíbrio nas contas públicas.

Com o agravamento da crise econômica e a queda da arrecadação do Estado, a política de investimentos sociais foi reorientada a partir principalmente da segunda parte da década de noventa, seguindo as recomendações internacionais, que se denominou de "ajustes estruturais" ou "reformas estruturais", que estão sendo utilizadas até o momento atual, apesar de um período de políticas sociais assistencialistas que não se sustentaram, conforme já pode ser verificado nas estatísticas recentes.

4 O mercado de trabalho do país vive um "circulo vicioso", com perda do poder de compra, queda da população ocupada, do trabalho com carteira assinada e em uma situação de estagnação onde nem mesmo o mercado informal consegue mais absorver os trabalhadores que perderam emprego.
A afirmação é do coordenador de Trabalho e Rendimento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Cimar Azeredo, ao comentar os números Pnad Contínua, indicando que, no trimestre encerrado em julho, a taxa de desocupação chegou a 11,6% (a maior da série histórica iniciada em 2012), equivalente a 11,6 milhões de desempregados (OLIVEIRA, 2016).

Referidas práticas estão fundamentadas na necessidade de construção de uma estabilidade econômica, com programas crescentes de privatizações, que leva a uma nova postura do Estado, considerando-se principalmente mudanças na sua função reguladora e de intervenção no mercado econômico, apoiando a formação de grandes empresas nacionais sob o argumento que a concorrência internacional exige a existência de grandes empresas nacionais que acabam abocanhando, em determinados setores, mais de 70% do mercado interno na fabricação de determinados produtos[5].

Conjuntamente ao desemprego, acontece um decréscimo nas condições de trabalho em relação aos empregos que continuam existindo.

Dos postos que se mantêm ocupados está ampliando de forma institucionalizada o chamado emprego precarizado, cujas características são: descontinuidade, de curta duração, com a redução das garantias sociais e da remuneração. A participação do Brasil em uma economia globalizada contribui em grande parte para o agravamento dessa crise de desconstituição dos direitos sociais[6].

Diante desse quadro, o Poder Executivo Federal, de forma contínua, está promovendo a flexibilização das normas trabalhistas, centrada na livre negociação defendida como um dos requisitos básicos necessários para a retomada do crescimento econômico e o consequente aumento do número de empregos com segurança jurídica. Logicamente que se trata de uma afirmativa falsa, posto que não é levado em conta nessa equação o fato da indústria nacional, que era a maior

5 Gaban e Domingues (2012), afirmam: "Nova lei permitirá a criação de monopólios. Com novas regras, o Cade vai avaliar só as grandes fusões, liberando monopólios regionais em setores como faculdades, postos de gasolina e mercados. Desde a entrada em vigor da lei 8884 de 1994, o Cade analisou cerca de 10 mil operações de concentração empresarial. Dessas, rejeitou apenas oito: Eterbrás/Eternit (1994), Gerdau/Korf (1995), Brasil Álcool e Bolsa Brasileira do Álcool (2000), Nestlé/Garoto (2004), Saint-Gobain/Owens Corning (2008), Unimed Santa Maria/Hospital de Caridade Dr. Astrogildo Azevedo (2009) e Polimix Concreto/Cimento Tupi (2010)".

6 Importante observar que nos dados divulgados em 21 de março pela Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Brasil permaneceu em 79ª posição para o ano de 2015 (MURAKAWA, 2017).
O IDH varia de 0 a 1 (quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano) e é calculado com base em três dimensões básicas do desenvolvimento humano – uma vida longa e saudável, o conhecimento e um padrão de vida digno. As três variáveis analisadas, dessa forma, são relacionadas à saúde, educação e renda.

geradora de emprego, ter ficado descapitalizada, com o seu parque industrial defasado, como também não se está levando em conta a revolução tecnológica que está se operando e produzindo como consequência a extinção dos postos de trabalho de forma permanente[7].

O Estado na atualidade, diante da reestruturação produtiva, tornou-se uma necessidade para assegurar a produtividade do sistema, o que quer dizer que o Estado deve criar o aparado jurídico suficiente para garantir a lucratividade do modo de produção capitalista, barateando a força de trabalho, reduzindo as conquistas sociais (MÉSZÁROS, 2002, p. 106). Observam-se essas práticas nas propostas de mudanças no sistema previdenciário e nas políticas de flexibilização trabalhista principalmente.

Segundo Girlene Maria Mátis Cavalcante (2009, p. 88):

> Nessa direção, a política de ajuste econômico implantada pelo governo federal rebateu drasticamente nas políticas sociais. Estas políticas vêm sendo alvo de críticas e também responsabilizadas pelos déficits públicos, por garantir direitos constitucionais. Contudo, dados oficiais nos mostram que o argumento dos déficits públicos em relação à seguridade social são falaciosos, pois o valor arrecadado contraria tal argumento [...].

Segundo especialistas da área, a reforma da previdência baseada na necessidade de contenção do déficit anunciado pelo Governo Federal não é verdadeira. Apresentam-se dados que sustentam que o envelhecimento da população não inviabilizará o pagamento das aposentadorias e pensões. Como alternativa, propõem-se o fim das desonerações fiscais e a cobrança das dívidas previdenciárias das grandes empresas. Essa mesma corrente deixa claro para a sociedade que a previdência também compreende um conjunto de ações de seguridade social, que estão destinadas a assegurar direitos relativos à saúde e assistência social (Agência Brasil, 2016).

7 O estudo estima que cerca de 47% dos atuais empregos nos EUA estão em risco. Entre estas funções estão motoristas de veículos como caminhões e táxis, estagiários de advocacia, jornalistas, auditores, desenvolvedores de software, administradores de sistemas de computação, etc. (FREY; OSBONE, 2013).

No mesmo contexto, afirma Fagnani (2005 apud CAVALCANTE, 2009, p. 89):

> O paradoxo do contexto em análise é que os impulsos no sentido deformulação e implementação de políticas sociais nacionais, universais e operadas de forma descentralizada têm sido sistematicamente minados pela política macroeconômica. Ao mesmo tempo que estados e municípios são induzidos a aceitar novas responsabilidades administrativas e financeiras na gestão das políticas sociais, a política econômica desorganiza as finanças dessas instâncias, acirrando a crise federativa. Além disso, por estarem mais próximos à população, os governos municipais são os mais suscetíveis às pressões por demandas sociais.

Em linhas gerais, a crise econômica e consequentemente fiscal, juntamente com a descentralização sem recursos das ações administrativas em defesa da previdência social principalmente, tem justificado a redução de benefícios sociais, com a redistribuição desses mesmos recursos dentro de uma nova política que não está mais voltada para atender aquilo que é finalidade primeira do Estado.

Como desenvolver mecanismos jurídicos de proteção do cidadão contra o corte, o desfazimento do sistema de proteção social? Ingo Sarlet apresenta um estudo a partir do sistema alemão para criação de proteção para as prestações sociais, lecionando que na Alemanha os direitos conferidos publicamente vinculam-se ao direito e garantia fundamental de propriedade. Segundo o autor, o Tribunal Federal Constitucional da Alemanha, após um período de retração, acabou por reconhecer que a garantia de propriedade alcança também a proteção de posições jurídico-subjetivas de natureza pública. Ou seja, segundo a doutrina de Martin Wolff, o conceito de propriedade abrangeria os direitos privados de natureza patrimonial, não se restringindo apenas à propriedade enquanto direito real como também alcançaria a função conservadora de direitos, oferecendo segurança jurídica a todos os direitos patrimoniais conferidos pela mesma ordem jurídica. Trata-se, em síntese, de garantir no aspecto mais amplo o direito de propriedade, especialmente aquelas prestações conferidas por norma de ordem pública, tratando-as como de direito fundamental (SARLET, 2007, p. 4-5).

No Brasil, o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) tem se manifestado sob a tese do direito adquirido, que as prestações ou benefícios previdenciários podem ser alterados para aqueles que ainda não adquiriram direito a eles, cabendo, neste caso, falar apenas em expectativa de direito.

> Direito adquirido - aposentadoria. Se, na vigência da lei anterior, o impetrante preenchera todos os requisitos exigidos, o fato de, na sua vigência, não haver requerido a aposentadoria, não o fez perder o seu direito, que já estava adquirido. Um direito adquirido não se pode transmudar em expectativa de direito, só porque o titular preferiu continuar trabalhando e não requerer a aposentadoria antes de revogada a lei em cuja vigência ocorrera a aquisição do direito. Expectativa de direito e algo que antecede a sua aquisição, e não pode ser posterior a esta. Uma coisa é a aquisição do direito, outra, diversa, é o seu uso ou exercício. Não devem as duas ser confundidas. E convém ao interesse público que não o sejam porque, assim, quando pioradas pela lei as condições de aposentadoria, se permitirá que aqueles eventualmente atingidos por ela, mas já então com os requisitos para se aposentarem de acordo com a lei anterior, em vez de o fazerem imediatamente, em massa, como costuma ocorrer. Com grave ônus para os cofres públicos, continuem trabalhando, sem que o tesouro tenha de pagar, em cada caso, a dois: ao novo servidor em atividade e ao inativo. Recurso extraordinário da fazenda estadual, não conhecido (STF, 1973).

Dessa forma, no campo jurídico no Brasil, fica difícil frear uma reforma previdenciária que parte para a desconstituição de direitos prestacionais baseada que está em argumentos de inviabilidade econômica quando não tiver havido o cumprimento dos requisitos necessários antes da reforma para aqueles que pretendem o benefício. Portanto, de forma objetiva, a cláusula de não retrocesso social não aparece garantida constitucionalmente, por conta que a retirada de direitos previdenciários não aparece, segundo o STF, como violação a direitos fundamentais.

Não é tomada como análise a desconstrução de um sistema jurídico social de proteção, prendendo-se simplesmente ao cumprimento ou não dos requisitos

necessários para a aquisição do direito a determinado benefício previdenciário e se esquecendo que com a desconstrução do sistema, a proposta inicial apresentada ao cidadão segurado é desconstruída, desfeita por completo, alterando-se unilateralmente os requisitos exigidos de início, transformando os valores dos benefícios inicialmente previstos bem como as condições de sua concessão.

Impõe-se, com a desconstrução, uma nova ordem para a seguridade social e especificamente para a concessão de benefícios previdenciários, independentemente da concordância ou mera manifestação dos segurados que já faziam parte do sistema de proteção.

Ainda dentro do aspecto normativo, levando-se em conta as reformas pretendidas tanto no campo da previdência como do direito do trabalho principalmente, estas mesmas agridem o contido no artigo 3º da Constituição Federal, no qual se encontram as finalidades do Estado Democrático de Direito.

Trata-se da mudança de perfil (para alguns na desconstituição) do modelo jurídico-político estabelecido constitucionalmente, pendendo para um liberalismo clássico ou tardio, baseado em proposições mercadológicas, inaugurando consequentemente um verdadeiro processo "reconstituinte", entendendo-se referida expressão como sendo uma proposta constitucional invertida.

Em linguagem direta, constata-se uma interpretação mercadológica das regras de proteção, impossibilitando a conservação dos direitos sociais ao mesmo tempo em que as propostas políticas indicam uma retirada ou mutação das formas de agir do Estado em relação à proteção desses mesmos direitos.

6 CONCLUSÃO

A distribuição econômica de forma justa, que representa a efetiva valorização do trabalho humano, com um sistema previdenciário que assegure políticas públicas que garantam a evolução das proteções sociais são as finalidades principais do Estado, como pressupostos da construção da cidadania.

Ficou reconhecido que a redução da intervenção do Estado na economia produz como uma das consequências a fragilização dos sistemas sociais de proteção. Na atualidade, as reformas trabalhista e previdenciária, principalmente, são exemplos concretos desse reducionismo. Os espaços que eram ocupados pela atuação

do Estado podem passar a ser ocupados pela iniciativa privada, acompanhando a escalada da defesa em favor da liberdade de mercado.

Por outro lado, não foram encontradas bases de proteção jurídica à desconstrução do sistema de proteção social a partir do momento em que os direitos sociais são apreendidos como direitos sociais individuais, levando-se em conta o cumprimento de requisitos formais por cada segurado a fim de ser declarado o seu direito adquirido. Não existe a apreensão ou compressão de se tratar de um sistema de proteção, ocasionando por consequência o chamado retrocesso social.

O Estado nacional apresenta-se como executor de um novo papel, ligado à construção das bases necessárias para o desenvolvimento econômico, independentemente da desconstrução das proteções sociais que estão sendo causadas a partir das mudanças que por ele estão sendo apoiadas. Fica desvendada a grande contradição existente entre o investimento em políticas públicas e os interesses mercadológicos, considerando-se a impossibilidade deste último em produzir benefícios sociais sem que ocorra a forte intervenção do Estado no mesmo sentido.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

BOYER, Robert. **Teoria da regulação**: os fundamentos. São Paulo: Estação liberdade, 2009.

CASTELAR, Armando. O Brasil precisa de uma estratégia de desenvolvimento? In: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando. **Sociedade e Economia:** estratégias de crescimento e desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2009. p. 9-17.

CAVALCANTE, Girlene Maria Mátis. **Precarização do Trabalho e das Políticas Sociais na Sociedade Capitalista**: fundamentos da precarização do trabalho do assistente social. 20019. 115 f. Mestrado (Serviço Social) –

Programa de Mestrado em Serviço Social. Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2009.

CORRÊA, Marcello. Não há déficit na Previdência Social. É isso mesmo?. **O Globo,** 11 mar. 2017. Disponível em: <http://blogs.oglobo.globo.com/eissomesmo/post/nao-ha-deficit-na-previdencia-social-e-isso-mesmo.html>. Acesso em: 5 abr.2017.

DARDO, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo:** ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEDECCA, Claudio Salvadori; TROVAO, Cassiano José Bezerra Marques; SOUZA, Leonardo Flauzino de. Desenvolvimento e equidade: Desafios do crescimento brasileiro. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 98, p. 23-41, mar. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002014000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2017.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistema de Proteção Social: uma introdução conceitual. In:OLIVEIRA, Marco Aurélio de (org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego noBrasil**. Campinas, UNICAMP, IE, 1998.

FIORI, José Luís. Estado de Bem-Estar Social: padrões e crises. **Revista de Saúde Coletiva**, v. 7, n. 2. Rio de Janeiro, 1997. p. 129-147.

FISHLOW, Albert. Algumas Reflexões sobre a Política Econômica Brasileira após 1964. **Estudos CEBRAP**, n. 4, jan./mar., 1974.

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos**: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FREY, Carl Benedikt; OSBORNE, Michael A. **The Future of Employment:** How susceptible are jobs to computerization?. 2013. Disponível em:

<http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf>. Acesso em 05 abr.2017

FURTADO, Celso. **Um projeto para o Brasil**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

GABAN, Eduardo M.; DOMINGUES, Juliana Oliveira. **Nova lei permitirá a criação de monopólios.** 2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/53304-nova-lei-permitira-a-criacao-de-monopolios.shtml>. Acesso em 2 maio 2017.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

KON, A. Pleno emprego no Brasil: interpretando os conceitos e indicadores**. Revista Economia e Tecnologia**, v. 8, n.2, p. 5-22, abr./jun. 2012.

LANGONI, Carlos Geraldo. **Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.

MÉSZÁROS, István. **Para Além do Capital:** Rumo a uma teoria da transição. Trad. Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2002.

MURAKAWA, Fábio. Brasil segue na 79ª posição em desenvolvimento humano entre 188 países. **Valor Econômico.** Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4907700/brasil-segue-na-79-posicao-em-desenvolvimento-humano-entre-188-paises>. Acesso em: 11 abr. 2017.

OLIVEIRA, Nielmar de. IBGE: Mercado de trabalho vive círculo vicioso com perda de emprego e renda. Agência Brasil. **EBC,** 30 AGO. 2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-08/ibge-mercado-de-trabalho-vive-circulo-vicioso-com-perda-de-emprego-e-renda>. Acesso em: 5 abr.2017.

REIS, Carlos Nelson; PERUZZO, Juliane Feix. Sistema de proteção Social e Modernização Produtiva: notas preliminares sobre seus impactos em Caxias do Sul. **Repertório Institucional PUC-RS,** 2002. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/7921>.Acesso em: 4 abr. 2017.

RODRIGUES, Alex. Especialistas negam déficit e apontam alternativas à reforma da previdência. **Agência Brasil**, 2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-12/especialistas-apontam-alternativas-reforma-da-previdencia>. Acesso em: 6 abr.2017.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Estado social de direito, a proibição de retrocesso e a garantia fundamental da propriedade. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado,** Salvador, n. 9, mar./abr. 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/rere-9-mar%C3%87o-2007-ingo%20sarlet.pdf>. Acesso em 06 abr. 2017.

SEN, Amartya. **O Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SICSÚ, João. A construção de uma estratégia de desenvolvimento. In: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando. **Sociedade e Economia:** estratégias de crescimento e desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2009. p. 19-29.

SUNKEL, Osvaldo. Globalização, neoliberalismo e reforma do Estado. In: BRESSER-Pereira, L. C.; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP, 2001.p. 173-195.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Pleno. Recurso Extraordinário. RE no 73.189-SP. Relator Ministro Luis Galotti. **DJ 25.05.1973.** Disponível

em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14663928/recurso-extraordinario-re-73189-sp>. Acesso em: 24 out. 2017.

VIANNA, Maria Lúcia T. W. Perspectivas da seguridade social nas economias centrais: subsídios para discutir a reforma brasileira. In: BRASIL, **Pesquisas**. vol. IV, Brasília, MPS/CEPAL, 1994.

Correspondência | Correspondence:

Lourival José de Oliveira
Universidade de Marília, Avenida Higyno Muzzy Filho, 1001, Campus Universitário, CEP 17.525-902. Marília, SP, Brasil.
Fone: (14) 2105-4000.
Email: lourival.oliveira40@hotmail.com

Recebido: 21/05/2017.
Aprovado: 10/10/2017.

Nota referencial:

OLIVEIRA, Lourival José de; ROSSIGNOLI, Marisa. Da necessidade da participação do estado nacional no mercado econômico para a proteção dos direitos sociais. **Revista Direito e Liberdade**, Natal, v. 19, n. 3, p. 199-221, set./dez., 2017. Quadrimestral.