

[Teoria do Estado Social]

NEOLIBERALISMO, REFORMAS E RETROCESSOS: ATÉ QUANDO SERÁ POSSÍVEL FALAR EM DIREITOS SOCIAIS?

Vicente de Paula Ataíde Junior¹
Rafaelle Guimarães²

Resumo

O presente estudo visa a analisar como a efetivação dos direitos sociais resta absolutamente afetada diante de um Estado mínimo, que tem como prioridade o desenvolvimento econômico, todavia, retirando dos respectivos destinatários, os direitos garantidos constitucionalmente, oriundos do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*). Diante de um Estado que tem o mercado como prioridade, ainda que em detrimento de garantias sociais, a Constituição não passa de um texto vazio.

Palavras-chave: Neoliberalismo. Direitos sociais. Reformas constitucionais.

NEOLIBERALISM, REFORMS AND SETBACKS: UNTIL WHEN WILL IT BE POSSIBLE TO TALK ABOUT SOCIAL RIGHTS?

Abstract

The present essay aims to analyze how the implementation of social rights remains absolutely affected in the face of a minimal State, which has economic development as a priority, however, removing from the respective recipients the rights constitutionally guaranteed, arising from the Social Welfare State. Faced with a State that has the market as a priority, even at the expense of social guarantees, the Constitution is nothing more than an empty text.

Keywords: Neoliberalism. Social rights. Constitutional reforms.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, no entra e sai de governos federais, com as mais diversas matizes ideológicas, é sequencialmente impactado por reformas constitucionais que impactam, para reduzir, flexibilizar ou mesmo para extinguir, direitos sociais originalmente consagrados pela Constituição de 1988.

De 1988 para cá muita coisa mudou. A Constituição não é mais a mesma, após o seu retalhamento com mais de cem emendas ao longo de trinta e cinco anos. Com isso, o próprio Estado Constitucional mudou, retraiu-se em seus propósitos originais. O Bem-

¹ Professor Adjunto do Departamento de Direito Civil e Processual Civil da Universidade Federal do Paraná. Professor do Corpo Permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Federal do Paraná. Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba. Doutor e Mestre em Direito Processual Civil pela Universidade Federal do Paraná (UFPR)

² Especialista em Direito Previdenciário pela Escola da Magistratura Federal do Paraná. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2005). Advogada Sócia da RG Advogados

Estar social cedeu espaço ao desenvolvimento econômico, pretendido sustentável.

O propósito deste pequeno ensaio é analisar como a efetivação dos direitos sociais restou afetada diante de um novo modelo de Estado, que tem como prioridade o desenvolvimento econômico, à luz dos postulados da política neoliberal.

Diante de um Estado que tem o mercado como prioridade, ainda que em detrimento de garantias sociais, deve-se questionar se ainda é possível levar a sério a existência e a eficácia dos direitos sociais. Talvez seja possível até mesmo perguntar até quando existirá um Direito do Trabalho ou um Direito Previdenciário, por exemplo.

O ensaio está dividido em duas partes: na primeira, aborda a gênese histórica do neoliberalismo, no âmbito da crise do *Welfare State*, e sua repercussão da formação de um novo modelo de Estado; na segunda, analisa as consequências da política econômica neoliberal para manutenção dos direitos sociais.

A metodologia empregada na pesquisa foi a dedutiva, a partir do levantamento bibliográfico sobre os temas relacionados à problemática levantada pelo ensaio.

2 NEOLIBERALISMO E A SUPREMACIA DO MERCADO

2.1 As fontes do neoliberalismo

O neoliberalismo, como política econômica, surgiu logo depois a Segunda Guerra Mundial, na Europa e na América do Norte, onde se concentra o modo de produção capitalista.

Trata-se de uma espécie de intensa manifestação econômica contra o Estado Social Intervencionista, que se encontrava quase que hegemônico desde o final da Primeira Guerra Mundial.

Os ideais neoliberais foram difundidos, primeiramente, por Friedrich Hayek, através do seu texto *O Caminho da Servidão*, escrito em 1944, no qual defendia a liberdade de mercado e rechaçava qualquer limitação econômica ou política imposta pelo Estado. Hayek atacava de forma veemente o Estado Social de Direito e sua social-democracia (Hayek, 1990).

Em 1947, época em que se davam os contornos do Estado de Bem-Estar Social na Inglaterra e em outros países, Hayek fazia reuniões em companhia de outros pensadores que também defendiam os mesmos ideais, com intuito de combater o Estado Social defendido por Keynes, e implantar um novo capitalismo livre das regulações estatais.

O terreno para implementação dessas ideias não era muito fértil, pois, nessa época, o capitalismo limitado pelo Estado, defendido pelo *Welfare State*, apresentava bons resultados e propiciava o crescimento mais rápido da história.

Hayek apregoava que a igualdade entre as pessoas e as classes que o Estado Social buscava não era saudável, mas prejudicial à liberdade e à concorrência. Para ele, a desigualdade era imprescindível para esse novo sistema capitalista.

Os ideais neoliberais defendidos por Hayek permaneceram como referência teórica durante, aproximadamente, 20 anos. No entanto, na década de 70 do século passado, o modelo social de Estado entrou em recessão, apresentando baixo crescimento e altas taxas de inflação. Com esses índices negativos apresentados, as ideias neoliberais, que permaneceram na teoria por duas décadas, começam a ganhar espaço.

Hayek e seus adeptos afirmaram que a recessão que imperava naquele momento era devido às conquistas dos trabalhadores, que constituíram um movimento (o movimento operário) e seu fortalecimento através dos sindicatos, que unidos, mitigaram as bases de acumulação capitalista com as reivindicações sobre salários, suas pressões parasitárias e o aumento dos gastos sociais.

Esses fatores seriam cruciais para a diminuição de lucros das empresas e para culminar em um processo inflacionário que gerou uma crise generalizada das economias de mercado.

A orientação neoliberal, para vencer essa crise, era manter um Estado forte para romper com as forças dos sindicatos, mas sem intervir na economia. Também faziam parte desta solução a diminuição dos gastos sociais e a manutenção de certo nível de desemprego para enfraquecer os sindicatos. Uma reforma fiscal também se fazia necessária para diminuir a tributação sobre rendimentos mais altos e sobre as rendas.

Todas essas metas gerariam um nível de desigualdade imprescindível para a economia neoliberal, que sempre buscou a acumulação do capital e o livre mercado.

Nesse sentido, Abili Lázaro Castro de Lima, emérito professor de Sociologia do Direito da Universidade Federal do Paraná, salienta que,

Para compreendermos a globalização, devemos também analisar o neoliberalismo, uma vez que suas políticas operacionalizam a globalização econômica. Trata-se de uma política econômica que surgiu no final da Segunda Guerra Mundial, no denominado Consenso de Washington, consubstanciada basicamente nas seguintes medidas: liberação dos mercados, desregulamentação, minimalismo estatal, controle da inflação, primazia das exportações, cortes nas despesas sociais, redução do déficit público, concentração do poder mercantil nas grandes empresas multi-nacionais e do poder financeiro nos grandes bancos transnacionais. Para a consecução de tais objetivos, foram criados alguns organismos internacionais: GATT, Banco Mundial e FMI. Os principais teóricos do neoliberalismo são os economistas Friedrich Hayek e Milton Friedman, fundadores da Sociedade de Mont Pelèrin, que preconizam basicamente a instauração de um Estado mínimo, que se incumba de funções reduzidas, desde que se garanta uma sociedade de livre mercado em âmbito internacional, contribuindo tais teorizações para a implementação da globalização econômica (Lima, 2006).

Mas, como adverte Plauto Faraco de Azevedo,

Outro aspecto da concepção falseadora da realidade econômica consiste em confundir a globalização neoliberal com o liberalismo, deixando de lado ou menosprezando o Estado do Bem-Estar Social (Welfare State). Tem-se que ter sempre em mente que o liberalismo foi, à época, um avanço histórico e respondeu a uma necessidade político-jurídica, enquanto o neoliberalismo, pretendendo restabelecer o liberalismo, representa uma manifesta regressão histórico-política (Azevedo, 2018, p. 93).

Sobre o avanço do neoliberalismo sobre o mundo, somente no final da década de 70 do século passado que seus postulados passaram a ser amplamente aplicados.

Os primeiros governos a utilizarem as medidas neoliberais foram os de Margaret Thatcher, eleita em 1979, na Inglaterra; Ronald Reagan, eleito em 1980, nos Estados Unidos; Helmut Kohl, em 1982, na Alemanha; e Paul Schlüter, em 1983, na Dinamarca. Em seguida, todos os países do norte da Europa ocidental passaram a seguir orientações similares, com exceção da Suécia e da Áustria.

As ideias de Frederich Hayek e de Milton Friedman já haviam começado a prosperar com a recessão iniciada em 1973. Além da disciplina orçamentária, entendiam necessária a restauração da “taxa natural de desemprego”, a contenção dos gastos com bem-estar social e a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Corolários dessa política deveriam ser as reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Dessa forma, uma nova e “saudável” desigualdade voltaria a dinamizar as economias avançadas.

As medidas adotadas pelos países com política neoliberal, como a Inglaterra de Thatcher, incluíram contração na emissão monetária, elevação de taxas de juros, baixa de impostos sobre rendimentos altos, abolição de controles sobre fluxos financeiros, criação de níveis de desemprego massivos, supressão de greves, imposição de legislação antissindical e corte nos gastos sociais. Mais tarde, Thatcher implantou um programa de privatização, a começar pela habitação pública e depois pela indústria.

Já na América do Norte, onde não existia um Estado de Bem-Estar Social como na Europa, a implantação do neoliberalismo visava mais a competição bélica com a União Soviética, em tempos de guerra fria. Reagan reduziu impostos sobre altos rendimentos e elevou a taxas de juros. Lançou-se numa corrida armamentista envolvendo gastos militares extraordinários, aumentando o déficit público.

No norte da Europa, o neoliberalismo foi mais cauteloso que nas regiões anglo-saxônicas, mantendo a disciplina orçamentária e mantendo o foco nas reformas fiscais.

Já nos países ao sul da Europa, como França, Espanha, Portugal, Itália e Grécia, houve a manutenção de uma política mais progressista baseada em movimentos operários e populares, aplicando valores do Estado de Bem-Estar Social. Todavia, a tentativa desses países em manter a política social-democrata empregada na região norte do continente, fracassou.

Em 1982 e 1983, os mercados internacionais forçaram os países do sul da Europa a adaptarem-se à política neoliberal, e a priorizarem a estabilidade monetária, a contenção do orçamento, as concessões fiscais aos mais ricos e o abandono do pleno emprego.

Nesse mesmo período, a Austrália também se filiava à política neoliberal, porém, de uma forma muito mais intensa do que na Inglaterra de Thatcher.

Todavia, cumpre salientar que não foram todos os países social-democratas que se renderam ao ideário neoliberal. Houve resistência, ainda no final dos anos 80, por parte da Suécia e da Áustria. Outrossim, o Japão se apresentava inflexível frente a adoção dessa política.

Mas, sempre, em todas as nações que adotaram o neoliberalismo como política econômica, houve um combate acirrado contra a social-democracia que predominou após a Primeira Guerra Mundial.

O neoliberalismo, enquanto política adotada pelos países já mencionados, apresentou índices satisfatórios. Veja-se:

O neoliberalismo se comprometia em aumentar a taxa de lucro, para tanto era necessário certo índice de deflação. Neste aspecto o sucesso no neoliberalismo foi inegável, pois a taxa de inflação caiu de 8,8% para 5,2% (entre os anos 70 e 80). Por conseguinte, a taxa de lucros dos países comprometidos com o neoliberalismo, nos anos 80 aumentou em 4,7% (Anderson, 1998, p. 9-23).

Esses resultados foram significativos e se deram devido ao aumento das taxas de desemprego (concebido pelo neoliberalismo como fundamental a qualquer economia), e, como consequência, houve o enfraquecimento dos sindicatos, diminuição do número de greves nos anos 80 e contenção de salários.

O desemprego, que ficava em torno de 4% nos anos 70, duplicou na década de oitenta (*ibidem*, p. 9-23). A tributação dos salários mais altos caiu em 20% na década do 80, e os valores das bolsas aumentaram quatro vezes mais em relação ao salário (*ibidem*, p. 9-23). Todas essas mudanças objetivaram a reanimação do capitalismo avançado mundial buscando altas taxas de crescimento, como havia ocorrido nas décadas de 50 e 60.

Todavia, o neoliberalismo não logrou êxito no que tange às taxas de crescimento.

Houve a recuperação dos lucros, porém não houve a recuperação dos investimentos, e a conclusão a que se chega é que isso ocorreu tendo em vista as condições cridas pelo neoliberalismo mais para a inversão especulativa do que a produtiva.

Nos anos 80 houve o aumento dos números de transações do mercado de câmbio, no entanto, o comércio de mercadorias reais diminuiu.

O neoliberalismo fracassou no que tange à diminuição do peso do Estado de Bem-Estar Social, embora tenha existido um grande esforço para conter os gastos sociais. A diminuição dos gastos sociais não ocorreu, pois o desemprego aumentou drasticamente, e, ainda, houve o aumento de aposentados, o que aumentou consideravelmente a despesa do Estado em termos de previdência pública.

No início da década de 90, a dívida pública, as dívidas familiares e as dívidas das empresas começaram a tomar proporções assustadoras, o que não se tinha vislumbrado desde a Segunda Guerra Mundial. Todavia, mesmo com os índices alarmantes, o neoliberalismo não perdeu as suas forças nem mesmo sua credibilidade na Europa.

Na Inglaterra, ele subsistiu, mesmo com o fim do mandato de Thatcher. A Suécia, que havia por muito tempo resistido ao neoliberalismo, viu a sua social-democracia ser derrotada em 1991. Enfim, a maioria dos países em que imperava a social-democracia, no início da década de 90, começou a se render ao neoliberalismo.

Um grande fator que contribuiu para esta “aceitação” do neoliberalismo, por aqueles países que se demonstravam como seus opositores, foi o fim da União Soviética. Os líderes pós-queda do Muro de Berlim se demonstraram muito mais veementes na aplicação dos princípios neoliberais, e o resultado da aplicação desta economia nestes países do leste europeu foi muito mais brutal. A exemplo disto, houve o empobrecimento da maior parte da população, sempre em busca da desigualdade tida com imprescindível para a economia.

Já na América Latina, o Chile, sob o regime de Pinochet, foi o precursor do neoliberalismo sulamericano, adotando essa política aproximadamente dez anos

antes de Thatcher na Inglaterra. A política neoliberal no Chile adotou medidas para o enfraquecimento do movimento operário, com índices muito maiores em relação aos da Inglaterra.

Em 1985, a Bolívia iniciou uma variante neoliberal mais progressista, buscando somente resultados em relação à hiperinflação.

Anos mais tarde, tal política foi instaurada em outros países da América Latina: México, em 1988, com Salinas; na Argentina, em 1989, com Menem; na Venezuela, em 1989, com Carlos Andrés Perez; e no Peru, em 1990, com a eleição de Fujimori.

Dessas experiências, as que alcançaram sucesso foram as do México, Peru e Argentina, fracassando somente na Venezuela, pois demonstrou uma concentração de poder nas mãos do executivo muito diferente daqueles países que alcançaram êxito com o neoliberalismo. A Venezuela, ao menos nessa época, não teve nenhum autoritarismo político, pelo contrário, sempre adotou uma democracia partidária sólida e contínua, escapando de ditaduras militares desde a década de 50.

Isso não quer dizer que a condição para o sucesso das políticas neoliberais seja a manutenção do regime autoritário, ao contrário, o pós-ditadura cria uma condição favorável para aceitação por parte do povo das medidas mais drásticas do neoliberalismo. Alguns países, que adotaram o Estado de Exceção como forma de impor a nova política, após alguns anos, com o fim da ditadura, inseriram medidas mais drásticas, e através da democracia puderam perpetuar o neoliberalismo com ampla aceitação popular.

Alguns países apresentaram maior resistência em relação à inserção do neoliberalismo como política, no entanto, mantiveram bons resultados em suas economias, como Japão, Coreia, Formosa, Cingapura e Malásia.

A conclusão que se pode tirar a partir dos resultados apresentados pelo neoliberalismo é que este não alcançou o objetivo almejado, no sentido de reavivar o capitalismo avançado. No entanto, conseguiu criar sociedades mais desiguais e mais desestatizadas.

O neoliberalismo avançou sua ideologia pelo mundo, por meio dos aparelhos ideológicos do Estado (Althusser, 1999), fazendo com que todos acreditem que não há maneira de resistir a este fenômeno, tornando-se hegemônico.

2.2 O neoliberalismo no Brasil

A política neoliberal se coloca contra as políticas do Estado Social, dismantelando suas conquistas e introduzindo um novo capitalismo internacional.

Porém, o resultado decorrente da invasão dessa política em países em que efetivamente existiu o Estado de Bem-Estar Social, apresenta-se bem diverso de outros países, nos quais não houve uma verdadeira estruturação deste modelo estatal (Estado Social) como na Europa. Exemplo disso é o Brasil.

Quando a ideia de Estado intervencionista começou a se estruturar no Brasil, as políticas neoliberais já começaram a ser inseridas. O ideário neoliberal foi introduzido agindo contra a intervenção estatal, e, por conseguinte, pretendendo o fim do Estado Social (que nem mesmo criou suas bases em nosso país), por meio de uma veemente reação teórica e política, afirmando que qualquer intervenção estatal que limita o mercado é uma ameaça à liberdade econômica e política e defendendo que o mercado cumpre

a função de regulador de problemas econômicos e sociais, devendo atuar o Estado em sua versão mínima (Azevedo, 2018).

Tais políticas se alastraram pelo Brasil, e surtiram seus efeitos na economia, todavia, em contrapartida, gerou um imenso *deficit* social.

Lênio Luiz Streck traz números que demonstram o produto da intencional desigualdade instaurada pelo neoliberalismo:

As promessas modernidade só são aproveitadas por um certo tipo de brasileiros. Para os demais, o atraso! O apartheid social! Pesquisa recente mostra que os excluídos são 59% da população do país. Nessa categoria “excluídos” estão as pessoas que estão à margem de qualquer meio de ascensão social. Na escola a esmagadora maioria dessas pessoas (86%) não foi além da 8ª série do 1º grau. De todos os seguimentos sociais, são os que mais sofrem com o desemprego e a precarização do trabalho: 19% vivem de “bico” e 10% são assalariados sem registro algum. Como contraponto, o levantamento mostra que a elite se resume a 8% dos brasileiros. Essa elite concentra mais brancos (85%) do que qualquer outro segmento da sociedade. É, em consequência, o seguimento onde há menos negros e pardos (Streck, 2000).

No mesmo local, o filósofo gaúcho traz outras estatísticas oriundas de pesquisas feitas recentemente, que demonstram de forma patente as consequências da exclusão social promovida pelas elites brasileiras, que é a classe beneficiada com o neoliberalismo:

O sistema econômico-social “construído” ao longo de cinco séculos apresenta os seguintes “resultados”: os 20% mais ricos concentram 32 vezes mais renda do que os 20% mais pobres. Pesquisa realizada pelo Instituto de Estudos Econômicos (Ipea) e da PUC-RJ informam que cerca de 40% das famílias brasileiras vivem com renda anual inferior a US\$ 1,5 mil. Ao mesmo tempo, as 16 principais instituições financeiras do país tiveram um ganho de US\$ 6,8 bilhões no ano de 1995, somente com a cobrança de tarifas bancárias. Esse resultado, segundo o presidente da Engenheiros Financeiros & Consultores, que preparou uma pesquisa sobre o assunto, foi 225% maior que no ano de 1993, quando ainda não havia entrado em vigor o Plano Real, e a inflação andava a galope. Naquela época, os bancos faturaram US\$ 2,6 bilhões só com tarifas, afora o lucro decorrente dos demais setores do sistema bancários. No ranking do desenvolvimento humano, o país ocupa o 70º lugar. Segundo pesquisa do Banco Mundial, o Brasil é o país com pior distribuição de renda do mundo. Os 10% mais ricos possuem 51,3% da renda nacional, enquanto os 20% mais pobres têm apenas 2,1% da renda nacional. No Japão, o capital e as grandes riquezas têm uma tributação média de 44,09%. Na Inglaterra, 64,12%; nos EUA, 42,1%. Já no Brasil o capital paga apenas 8,12% de impostos. Outro dado relevante que desnuda a insuficiência total do sistema econômico vem da questão fundiária. Com efeito, 42 milhões de hectares das terras para agricultura são de propriedade de apenas 512 proprietários. Enquanto isto 4,5 milhões de agricultores não



têm terra para trabalhar.

[...] Dados do próprio Ministério da Justiça mostram que 95% dos presidiários viviam, antes de serem encarcerados, em estado de pobreza absoluta; 89% não tinham trabalho fixo; 97% eram homens; 76% eram analfabetos ou semi-analfabetos; 67% eram negros ou mulatos; 98% não tinham condições de contratar um advogado e 72% dos delitos a que respondiam eram contra o patrimônio. Daí por que o estereótipo do delinquente brasileiro se fixa na figura do favelado. (*ibidem*, p. 78-80).

Esse quadro mostra perfeitamente o desmantelamento dos direitos garantidos pelas políticas de Bem-Estar, as quais, conforme Marilena Chauí (1995, p. 436), ocorre tendo em vista o autoritarismo social e as desigualdades econômicas que polarizam a sociedade brasileira entre as carências das camadas populares e os interesses das classes abastadas e dominantes.

Em decorrência do avanço do neoliberalismo houve um grande retrocesso no gastos sociais. Ou seja, as políticas sociais (aquelas que tem por objeto a promoção do Bem-Estar e dos serviços sociais), as quais foram amplamente introduzidas como prestações positivas do *Welfare State*, tornaram-se bens de consumo no Estado neoliberal.

Nele não se admite que o cidadão receba a prestação do Estado (prestação positiva de cunho social como saúde, alimentação, habitação, educação, etc.) por somente ser membro da sociedade, mas exige do cidadão uma contrapartida (pagamento ou desempenho de trabalho) para que seja beneficiário dessas prerrogativas. O Estado somente garantirá algum desses direitos se a pessoa não possuir nenhuma condição de sobrevivência (miserabilidade), ao contrário do Estado de Bem-Estar Social, que buscava garantir condições de vida digna a todos, independentemente do exercício de um trabalho ou de um pagamento.

Portanto, no que tange aos bens sociais (como educação, saúde, pensões, etc.), a característica marcante do neoliberalismo é a venda desses bens, ou seja, estão submetidos à lógica do lucro. Ocorre a transferência dessas atividades para o âmbito privado, para que empresas possam literalmente comercializar educação, saúde, aposentadorias, etc, as quais, anteriormente, eram tidas como direitos do cidadão frente ao Estado.

Essa política impõe um novo padrão de acumulação através de um “novo” modelo de capitalismo, o qual implica um novo ciclo de concentração de capital nas mãos do capital internacional.

Outra medida que se torna imprescindível para os neoliberais e para o sucesso de seus ideais, é que haja o enfraquecimento da classe trabalhadora e dos sindicatos e, ainda, a destruição das instituições públicas de promoção de Bem-Estar (Lima, 2006).

Portanto, as estratégias neoliberais estão focalizadas em corte dos gastos sociais (transferindo essa atividade para o ramo econômico privado, tornando-a rentável), em privatização das empresas estatais e no enfraquecimento da classe trabalhadora, bem como dos sindicatos através da precariedade de emprego e dos baixos salários.

Sobre as consequências do neoliberalismo, deduz Asa Cristina Laurell que

Os neoliberais também sustentam que o intervencionismo estatal é antieconômico e antiprodutivo, não só por provocar uma crise fiscal do Estado e uma revolta de contribuintes, mas sobretudo porque desestimula o capital a investir e os trabalhadores a trabalhar. Além disso é ineficaz e ineficiente: ineficaz porque tende ao monopólio econômico estatal e à tutela dos interesses particulares de grupos de produtores organizados, em vez de responder às demandas dos consumidores espalhados no mercado; e ineficiente por não conseguir eliminar a pobreza e, inclusive, piorá-la com a derrocada das formas tradicionais de proteção social, baseadas na família e na comunidade. E, para completar, imobilizou os pobres, tornando-os dependentes do paternalismo estatal. Em resumo, é uma violação à liberdade econômica, moral e política, que só o capitalismo liberal pode garantir. Sob esse ponto de vista, a solução da crise consiste em reconstituir o mercado, a competição e o individualismo. Isto significa, por um lado, eliminar a intervenção do Estado na economia, tanto nas funções de planejamento e condução como enquanto agente econômico direto, através da privatização e desregulamentação das atividades econômicas. Por outro lado, as funções relacionadas com o Bem-Estar social devem ser reduzidas (Laurell, 1995, p. 162).

José Antonio Savaris, pensador crítico das ofensivas neoliberais, ao dizer que o “processo de reformas do Estado vai ao encontro das imponderáveis exigências neoliberais e de seus argumentos contra o Estado de Bem-Estar”, reúne as seguintes exigências e argumentos: a condição antieconômica do Estado, a ineficiência e a ineficácia do Estado, a negação da liberdade e a negação da iniciativa individual (Savaris, 2021, p. 170).

E o que se percebe hoje no Brasil é o total descompasso entre a própria legislação que prevê os direitos sociais – sobretudo a partir da Constituição Federal –, como direitos a serem garantidos pelo Estado, e a realidade vivenciada. A ineficácia desses preceitos é evidente, tendo em vista a ideologia política que se tornou imperante.

Isto quer dizer que no conteúdo da Constituição Federal estão elencados tais direitos (o que é orientação de um Estado de Bem-Estar Social), no entanto, as políticas vigentes limitam a sua aplicação.

É o que será tratado no próximo capítulo.

3 AS OFENSIVAS NEOLIBERAIS CONTRA OS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL

3.1 Os direitos sociais como direitos fundamentais prestacionais

Deve-se olhar para os direitos sociais consagrados constitucionalmente e analisar a inexistência de uma ampla eficácia desses direitos devido às políticas neoliberais implementadas no Brasil, desde o final da década de 80 do século XX.

Fazendo referência especificamente aos direitos sociais *stricto sensu*, os quais, conforme classificação de Ingo Wolfgang Sarlet, são os direitos sociais de natureza prestacional, que pressupõem um comportamento positivo do Estado.

A previdência social é exemplo típico de direito fundamental dessa categoria (Serau Junior, 2014, p. 21 e ss).

No entendimento de Sarlet, os direitos sociais prestacionais

Objetivam assegurar, mediante compensação de desigualdades sociais, o exercício de uma liberdade e igualdade real efetiva, que pressupõem um comportamento ativo do Estado, já que a igualdade material não se oferece simplesmente por si mesma, devendo ser devidamente implementada. Ademais os direitos fundamentais sociais almejam uma igualdade real para todos, atingível apenas por intermédio de uma eliminação de desigualdades, e não por meio de uma igualdade sem liberdade, podendo afirmar-se, neste contexto, que, em certa medida, a liberdade e a igualdade são efetivadas por meio dos direitos fundamentais sociais (Sarlet, 2004).

No mesmo sentido é o conceito trazido por José Afonso da Silva, segundo o qual

São prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam aos direitos de igualdade. Valem como pressupostos de gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade (Silva, 2001, p. 289).

Outrossim, para Alexandre de Moraes

Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando a concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do estado democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal (Moraes, 2002, p. 202).

Os direitos sociais prestacionais foram consagrados no Brasil, primeiramente, na Constituição de 1934, sob a influência das constituições Mexicana (1917) e de Weimar (1919), as quais são originárias da concepção social do Estado, pois o Estado de Bem-Estar avocou para si a tarefa de promover a justiça social.

Na Constituição de 1988, os direitos sociais estão dispostos nos artigos 6º (educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados), 7º (direitos dos trabalhadores rurais e urbanos), sendo que esses artigos estão no capítulo específico que trata dos direitos sociais. No entanto, existem outros direitos sociais catalogados ao longo do texto constitucional (por ex., arts. 164, 196, 205 e 215).

3.2 A relatividade fática dos direitos sociais

Com a existência dos dispositivos que garantem os direitos sociais *stricto sensu* exige-se, conjuntamente, uma conduta positiva por parte do destinatário (Estado), que consiste numa prestação de natureza fática. É nesse âmbito que se travam as maiores controvérsias, envolvendo o problema da aplicabilidade, efetividade e eficácia dos direitos sociais (Sarlet, 2004).

Os direitos sociais, como uma das dimensões dos direitos fundamentais, têm aplicação imediata, nos termos do artigo 5º, § 1º da Constituição Federal. No entanto, como já mencionado, além da prestação legislativa (efetivada a partir dos arts. 6º e 7º da Constituição Federal de 1988), esse complexo de dispositivos que elenca os direitos sociais reclamam uma crescente posição ativa do Estado, em especial do Poder Executivo, na esfera econômica e social, para que se promova a igualdade material objetivada por esses direitos.

Nesse sentido, pode-se dizer, com Sarlet, que

O desiderato dos direitos sociais, como direito a prestações, consiste precisamente em realizar e garantir os pressupostos materiais para uma efetiva fruição das liberdades, razão pela qual, consoante já assinalado, podem ser enquadrados naquilo que se denominou de *status positivus socialis* (Sarlet, 2004, p. 279).

Entretanto, a implementação de medidas para tornar efetivos os direitos sociais, implicam custos para o Estado (Holmes; Sunstein, 2012). Destarte, esse custo assume especial relevância no âmbito de sua eficácia. A “realização” destes direitos depende da disponibilidade dos meios, bem como de progressiva implementação e execução de políticas públicas na esfera socioeconômica.

O Estado possui limitada capacidade de dispor sobre o objeto das prestações dos direitos sociais, o que significa que a escassez de recursos estatais, ou ainda, a falta de disponibilidade dos recursos existentes, implica limitação fática para a efetivação dos referidos direitos.

Por isso, fala-se atualmente na chamada “reserva do possível”, que consiste em uma quantia disponível, existente e passível de ser investida para tais fins do Estado para realizar os direitos sociais (Chamon, 2018).

Conforme o exposto, os direitos sociais prestacionais encontram-se diretamente ligados à sua relevância econômica e à dependência de disponibilidade de recursos. Portanto, no âmbito de aplicação dos recursos públicos, se faz necessário uma tomada de decisão por parte dos órgãos políticos legitimados e dotação orçamentária para tanto.

Assim, como já demonstrado, a princípio existem dois aspectos relevantes que dificultam que se realizem essas prestações estatais: primeiramente, o Estado deve ter uma iniciativa no sentido de implementar políticas para tal fim, e segundo, o Estado deve possuir recursos financeiros para promover as prestações positivas.

Entretanto, com base no estudo feito no capítulo anterior, é possível se considerar outros motivos além dos aqui tratados que impedem que sejam praticadas as prestações positivas estatais, que têm por objeto a promoção da igualdade material através da

realização dos direitos sociais.

É nesse ponto que se impõe a pergunta-título: até quando será possível falar em direitos sociais?

3.3 Relatividade fática dos direitos sociais em decorrência do neoliberalismo

O neoliberalismo prega algumas posições que vão diretamente contra a existência de uma ampla eficácia dos direitos sociais elencados na Constituição de 1988. As sequenciais reformas da previdência brasileira são uma grande demonstração disso (Savaris, 2021, p. 169-172).

Como já mencionado, as políticas neoliberais foram introduzidas na brecha aberta pela crise mundial do final da década de 70 e início da década de 80, crise essa oriunda da crise do próprio Estado Social de Direito.

O Estado Social de Direito, dentre outras características marcantes, defendia um capitalismo limitado, onde partiam, da iniciativa privada, algumas das atividades econômicas, outras, no entanto, ficavam por conta do Estado, que passou a ser detentor de várias empresas, ou ainda sócio em algumas empresas privadas. Dessa forma, o Estado Social era um grande interventor na economia, regulamentando as atividades e limitando a livre iniciativa e a economia privada.

Em outras palavras, na brilhante síntese de Juan F. González, o Estado era concebido como uma precondição para os direitos (Holmes; Sunstein, 2012, p. 15-28).

E aqui reside o ponto central deste ensaio: uma das medidas das políticas neoliberais é o corte dos gastos com as atividades prestacionais do Estado (direitos sociais prestacionais oriundos do Estado Social de Direito). O posicionamento do Estado de Bem-Estar frente aos direitos sociais *strictu sensu* é completamente rechaçado pelo neoliberalismo, pois este prega um combate acirrado contra a igualdade entre as pessoas, defendendo que a desigualdade entre as classes é impulso para competição entre os indivíduos no mercado (Azevedo, 2018).

Com o fortalecimento do neoliberalismo se instaura um novo capitalismo sem limites que leva a ideia de auferir lucro até mesmo naquilo que anteriormente era uma prerrogativa de cada indivíduo: os direitos sociais prestacionais.

Nessa órbita neoliberal os direitos sociais passam a ser comercializados para o fim de gerar lucro às empresas privadas que agora exercem tais atividades, ou, nas palavras de Asa Laurell,

No campo específico do Bem-Estar social, os neoliberais sustentam que ele pertence ao âmbito privado, e que suas fontes 'naturais' são a família, a comunidade e os serviços privados. Por isso, o Estado só deve intervir com intuito de garantir um mínimo para aliviar a pobreza e produzir serviços que os privados não podem ou não querem produzir, além daqueles que são, a rigor, de apropriação coletiva. Propõem uma política de beneficência pública ou assistencialista com um forte grau de imposição governamental sobre que programas instrumentar e quem incluir, para evitar que se gerem 'direitos'. Além disso, para se ter acesso aos benefícios dos programas públicos, deve-se comprovar a condição de indigência.

Rechaça-se os conceitos dos direitos sociais e a obrigação da sociedade de garanti-los através da ação estatal. Portanto, o neoliberalismo opõe-se radicalmente à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais (Laurell, 1995, p. 163)

Esta é a grande crítica do neoliberalismo ao Estado de Bem-Estar: as políticas sociais devem ser transferidas ao âmbito privado e vendidas como bens e serviços. Com esta nova ideologia, reproduzida por todos os aparelhos ideológicos do Estado (Althusser, 1999), passa-se então ao âmbito privado promover, mediante lucro, o que a Constituição garante como direito social ao indivíduo.

Com todas estas implementações neoliberais, tal política tornou-se o senso comum de nosso tempo, que venceu as forças populares e representou a reestruturação de um novo capitalismo. Essa nova estruturação se manifestou da seguinte maneira, segundo Atilio Boron:

1. Mercantilização dos direitos sociais (saúde, segurança, educação, seguridade social, etc) conquistados no Estado Social de Direito. Atualmente esses direitos são equiparados a bens e serviços que podem ser adquiridos no mercado.
2. A ideologia neoliberal alcançou grandes proporções no terreno ideológico, e parafraseando Boron, “satanizou” o Estado ao passo que as virtudes do mercado são exaltadas e vistas como boas e eficientes, e o Estado é visto como mau e ineficiente.
3. O neoliberalismo se tornou um pensamento único, um senso comum. As mentes foram ganhas pela pregação neoliberal e foram aceitas as políticas promovidas pelos capitalistas.
4. O neoliberalismo tornou-se a ideologia reinante, ao convencer os mais variados setores das sociedades capitalistas e quase a totalidade das elites políticas de que é a única alternativa existente (Boron, 1999, p. 9)

Assim, o que temos atualmente é um verdadeiro caos social, no qual encontram-se pessoas carentes de educação, saúde, moradia, assistência social, trabalho, no mais completo desamparo, não só no Brasil, mas em toda América Latina, para reduzir a análise apenas em nosso círculo territorial.

A desestruturação funcional do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal responsável pela gestão dos benefícios previdenciários, que não consegue responder, com eficiência, aos pleitos administrativos, é sintoma atual desse caos (Savaris, 2020).

O que se tem hoje, no âmbito dos direitos sociais prestacionais, é tão-somente a eficácia legislativa, ou seja, alguns dos direitos sociais possuem só previsão constitucional e não alcançam sua plena efetividade porque dependem de uma prestação positiva do Estado.

A previsão constitucional, sozinha, não satisfaz os anseios e as necessidades da sociedade. Não restam dúvidas de que o particular é, efetivamente, titular de um direito subjetivo, tendo em vista rol de direitos sociais trazido pela Constituição (arts. 6º, 7º, 194, 196, 205 e 215), com alguns desses direitos já regulamentados em nível



infraconstitucional. Mesmo não havendo previsão regulamentadora infraconstitucional, a Carta Maior tem o condão de reconhecer os direitos sociais como direitos subjetivos individuais (Sarlet, 2004).

Todavia, ao contrário do que requer a previsão constitucional, hodiernamente o que se vislumbra, são fatos e políticas implementadas completamente antagônicas à Constituição, pois a nova ordem econômica neoliberal impede que sejam eficazes (no aspecto material) os direitos sociais prestacionais (Serau Junior; Pancotti, 2020).

O apelo ao Poder Judiciário, ou seja, a possibilidade de exigir judicialmente do Estado uma prestação material, revela-se um tanto quanto arriscado, considerando que as mentes e espíritos dos magistrados encontram-se contaminados pela lógica econômica, de jaez nitidamente utilitarista (Savaris, 2011), o que significa dizer que a concessão de um direito será possível se não houver um prejuízo ao Estado, mesmo que, em tal argumento, haja absoluta abstração.

Habacuque Wellington Sodré e Paulo Henrique Lêdo Peixoto, citando Campilongo, bem equaciona essa problemática, contextualizando com a recente história constitucional brasileira:

A globalização impõe ao direito o tratamento jurídico de matérias não rotinizadas e muito específicas. Sem entrar no mérito da existência ou não de um pluralismo jurídico desvinculado de fundamentos jusnaturalistas, é certo que essa fragmentação normativa diminui a capacidade do Estado-Nação fazer prevalecer os interesses públicos sobre os interesses específicos dos agentes produtivos. O que está em jogo não é tanto a duvidosa eficácia da promoção de mudanças sociais a partir do direito, nem tampouco a improvável capacidade do direito atuar como mecanismo de controle social. A indagação final, para a teoria jurídica, está em saber se as estruturas do direito são suficientes para estabilizar as expectativas normativas nessas novas áreas ou se, ao contrário, o direito não estaria cedendo parcialmente lugar a alternativas diferenciadas, não propriamente jurídicas, de organização social, especialmente nas periferias. A esse respeito, o Brasil aprovou a Emenda à Constituição nº 95/2016, conhecida como “teto dos gastos públicos” que limita o aumento dos gastos públicos à variação da inflação, como forma de evitar um gasto demasiado e manter o equilíbrio das contas públicas. Assim, nesse contexto, para que sejam suportados os gastos em saúde e educação, que já possuem percentual definido constitucionalmente, o Estado deve diminuir os custos de outros setores (Sodré; Peixoto, 2023).

Diante sua ineficácia frente os direitos sociais, mas havendo a necessária resposta diante das necessidades para o Bem-Estar dos cidadãos (na concepção mais fundamental dos direitos), o Estado, no início do século XXI, novamente se reconfigurou.

A despeito de garantias constitucionais, tentou-se estabelecer um “equilíbrio”, não mais como interventor ou totalmente ausenteísta, mas como uma função tipicamente regulatória. Para isso, adotou um modelo de transferência à iniciativa privada da prestação de serviços, passando a coordenar a sua realização e gerir políticas públicas com base na racionalidade e no seu orçamento público.

O Estado passa, portanto, a ter um papel diferente.

Se antes promovia políticas públicas e ampliar o rol direitos sociais prestacionais, agora busca muito mais fomentar o desenvolvimento econômico e social, por meio da geração de alternativas que possibilitem aos atores sociais e agentes econômicos uma emancipação do ente público na solução dos conflitos e uma autogestão social com intervenção mínima.

A exemplo, como manifestação deste modelo, o Direito do Trabalho tem suas regras flexibilizadas, com o Estado dando maior autonomia aos seus agentes que definam por conta própria a organização e as condições materiais e imateriais do exercício do Direito.

Os contratos de trabalho são firmados em consenso dos envolvidos na relação trabalhista:

Nesse sentido, mediante uso racional dos recursos públicos, o ente estatal busca dividir socialmente os custos da implementação das políticas públicas, formalizando parcerias com entidades de assistência social, organizações não governamentais, convênios com agentes econômicos com escopo institucional de responsabilidade fiscal. Outrossim, consoante se verá no próximo tópico, a contratação pela execução indireta dos serviços públicos, ou pela realização de parcerias público-privadas, representa um menor gasto do ente público em contraposição aos benefícios trazidos pelo contrato público (Sodré; Peixoto, 2023).

Da mesma forma, no plano do Direito Previdenciário:

Nesse sentido, é valioso atentar que a reforma previdenciária introduzida pela Emenda Constitucional 20/98, que consagrou a adoção de critérios que preservem equilíbrio financeiro e atuarial no Regime Geral da Previdência Social (CF/88, art. 201, *caput*), consiste, discursos à parte, em uma devoção aos mesmos ideais que inspiravam a reforma do Estado: redução de despesas e alocação eficiente de recursos com vistas ao equilíbrio fiscal, e mais espaço para atuação para o setor privado (Savaris, 2021, p. 171).

Hodiernamente, a influência da ideologia neoliberal, na produção de crenças que mantêm a infraestrutura econômica, afetou drasticamente a garantia de direitos previdenciários, sendo notável, nesse sentido, a recente decisão do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do caso conhecido como “revisão da vida toda”, no qual foram utilizados fundamentos de ordem econômica para impedir a proteção do direito social envolvido (Salvador, 2024).

Portanto, o que se conclui é que movimento de incrustação neoliberal no sistema jurídico-constitucional brasileiro põe em xeque a própria existência futura dos direitos sociais – em especial os trabalhistas e os previdenciários –, ou, de maneira mais perversa, mantendo-os mais como uma figura retórica do que um instrumento de promoção social.



4 CONCLUSÃO

A verdade é que, seja na gênese, seja no atual “pós-neoliberalismo”, como afirma Plauto Faraco de Azevedo, o neoliberalismo corresponde a “interesses imediatistas e contrários aos interesses de humanidade” e procura que, “em matéria de direitos fundamentais sociais, se regresse ao século XIX, ao Estado do *laissez-faire*, *laissez-passer*” (Azevedo, 2018).

Entretanto, ainda que o Estado busque, numa nova feição, viabilizar os direitos sociais e cidadania de forma digna, o Estado, em face à redução da esfera pública, encontra-se debilitado, o que intensifica o quadro de exclusão social, ante a sua impossibilidade tutelar as garantias sociais.

Evidentemente, o Estado dá continuidade, na medida permitida pelo modelo neoliberal, à prestação de serviços públicos. Contudo, procura encontrar meios de alocar os custos dessa atuação, ampliando a esfera privada das atividades afetas aos serviços públicos, a competitividade e o acesso do público. Isso, de certa forma, minora os custos do Estado frente a determinados gastos com as políticas públicas, possibilitando maiores investimentos em setores que geram mais riquezas e investimentos no país.

A preterição daqueles que têm seus direitos sociais tolhidos, servirá de alavanca ao desenvolvimento econômico, para, ao fim e ao cabo, continuarem na mesma condição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTHUSSER, Louis. **Sobre a reprodução**. Petrópolis: Vozes, 1999.

ANDERSON, Perry. **Pós-neoliberalismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

AZEVEDO, Plauto Faraco. **Neoliberalismo. Desmonte do Estado Social**. Porto Alegre. Libretos. 2018, 200p.

BORON, Atílio. Os “novos leviatãs” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós Neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** Petrópolis: Vozes, 1999.

CHAMON, Omar. Tutela revogada e devolução dos valores. **Revista Brasileira de Direito Social**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 5-15, 2018. Disponível em: <https://rbds.emnuvens.com.br/rbds/article/view/13>. Acesso em: 28 mar. 2024.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. São Paulo: Ática, 1995.

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. 5. ed. Tradução e revisão: Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HOLMES, Stephen; SUSNTEIN, Cass R. **El costo de los derechos**: por qué la libertad depende de los impuestos. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2012.

LAURELL, Asa Cristina. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

LIMA, Abili Lázaro Castro de. A globalização econômica e a dissipação dos direitos sociais. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, v. 6, n. 26, p. 37-58, out./dez. 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SALVADOR, Sérgio Henrique. Fim da “revisão da vida toda” e da esperança de muitos aposentados. **Consultor Jurídico**, 26 mar. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mar-26/fim-da-revisao-da-vida-toda-e-da-esperanca-de-muitos-aposentados/>. Acesso em: 28 mar. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SAVARIS, José Antonio. **Direito processual previdenciário**. 9. ed. Curitiba: Alteridade, 2021.

SAVARIS, José Antonio. **Silêncio administrativo e proteção judicial no direito previdenciário**. 2020. Disponível em: <https://www.alteridade.com.br/silencio-administrativo-e-protECAo-judicial-no-direito-previdenciario/>. Acesso em: 28 mar. 2024.

SAVARIS, José Antonio. **Uma teoria da decisão judicial da previdência social: contributo para superação da prática utilitarista**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2011.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Desaposeitação**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio; PANCOTTI, Heloísa Helena Silva. A Previdência Social entre a Moral e o Direito. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 6, n. 3, p. 1433-1452, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2001.

SODRÉ, Habacuque Wellington; PEIXOTO, Paulo Henrique Lêdo. Do Estado social ao Estado pós-social schumpeteriano: a defesa dos direitos sociais no Brasil. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, ano 23, n. 267, p. 19-44, maio 2023.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito**. Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2000.

Data de submissão: 28 mar. 2024. Data de aprovação: 23 set. 2024.