

## **A reforma de Estado e a desarticulação dos direitos sociais no Brasil**

*Por Naiara de Moraes e Silva\**

**Resumo:** Esse trabalho, de fundamentação bibliográfica, consiste na reflexão sobre o desmonte dos direitos trabalhistas e da proteção social no contexto contemporâneo. Através da discussão empreendida, objetiva-se extrair indicações que sirvam de base para compreender os dilemas atuais dessa seara no Brasil.

**Palavras-Chave:** Desarticulação. Direitos Trabalhistas. Proteção Social.

Desde o fim de década de 1980 e início dos anos 1990, especialmente através da fixação das garantias constitucionais trabalhistas em 1988, constituiu-se no Brasil um inegável avanço das propostas democráticas de concretização dos direitos dos trabalhadores, tanto na esfera previdenciária quanto trabalhista. São avanços claros trazidos no bojo dos artigos 7º (direitos sociais) e 194 (seguridade social), e seguintes, da Constituição Federal, responsáveis por solidificar os alicerces civilizatórios básicos que permitiram o crescimento das relações empresariais e sindicais no país.

Sob a existência de um Estado forte e desenvolvimentista, o Brasil seguiu um padrão de regulação econômica e social típico do capital mundializado, de financeirização da economia e predomínio de um regime de acumulação flexível para gerenciar as condições econômicas, sociais e do trabalho, em busca de eficiência e competitividade.

No plano econômico, essa regulação foi traduzida em uma política macroeconômica de estabilização monetária e equilíbrio orçamentário, que resultou na privatização de empresas estatais e serviços sociais, a exemplo da saúde, educação e previdência social. Priorizou-se, portanto, a desregulamentação dos mercados, redução e flexibilização dos custos trabalhistas, dentre outras medidas (LIMA, 2013).

Atualmente, o Estado brasileiro, impulsionado para realizar novas reformas, de modo aproximado ao ocorrido entre os anos de 1995 e 2000, busca alterar o tamanho do esfera pública e suas atribuições, implantando uma reforma de Estado, sob a justificativa da vertiginosa crise política e econômica, pela qual sancionou em setembro último, a Lei nº 13.341/2016, que oficializou a reforma administrativa do governo e determinou o corte de ministérios com fusão e exclusão de pastas.

Caminhando na mesma densidade, outras medidas de ajuste estrutural têm sido implantadas no Brasil, através de uma progressiva redução da agenda pública e das garantias sociais. Eis, pois, que se delineia um novo direcionamento de ajuste e redução do Estado pela primazia do mercado, com desregulamentação e redução dos fundos públicos de financiamento das políticas sociais, associado a uma difícil condução de medidas contrárias às conquistas da Constituição Federal de 1988 (DURIGUETTO, 2007).

A intrigante e aparente rearticulação das posições normativas na tradicional pirâmide de Kelsen, a ofensiva política contra a Justiça do Trabalho e as demais transformações previdenciárias propostas são reflexos claros da desarticulação dos direitos sociais – trabalhistas e previdenciários – mais precarizados e flexíveis, pelos quais se faz necessário, portanto, questionar "até que ponto a sociedade brasileira pode participar dessa rearticulação sem abrir mão das garantias pétreas fixadas na Carta Magna?".

E, a resposta a esse ponto não pode ser pura e simplesmente "até o limite necessário da política macroeconômica para a superação da crise", com a redução de gastos públicos essenciais e realocação de recursos necessários ao aumento de superávits na balança comercial ou reformas visando aumentar a eficiência do sistema econômico como um todo, até porque esse caminho não é fácil nem linear.

Em nenhum momento, por mais interessante que seja a justificativa de contenção, é possível aceitar a redução vertical do lugar das políticas públicas e dos direitos e garantias sociais. A atuação política não pode ser pontual, compensatória, sem orçamento suficiente e voltada apenas para atender a

determinados setores. Ela deve estar pautada na ampla participação da sociedade para a criação de bases sólidas de sustentação econômico/financeira da função estatal.

Gerir e operacionalizar uma crise oscilante, como a brasileira, gera amplas responsabilidades sociais. Foi assim na década de 1990, no Estado desenvolvimentista empreendido, e, é assim também até hoje, no atual contexto de “estado neodesenvolvimentista”, quando o grande desafio está em repensar, propor, reformar e desenvolver, sem realizar o “saneamento estatal” associado a um desmonte e agravamento da questão social e da deterioração dos serviços públicos.

Segundo Bresser Pereira (1997), os caminhos de reforma devem ser alicerçados na delimitação do tamanho do Estado, essencial para que se torne mais barata e mais eficiente a realização das tarefas estatais, no sentido de aliviar o seu custo sobre as empresas nacionais que concorrem internacionalmente. Da mesma forma que respondem às demandas negociais, os ajustes empreendidos pelo Estado brasileiro também não podem deixar de responder aos trabalhadores, tão afetados pela desarticulação do mundo do trabalho.

Toda reforma de Estado possui como condição *sine qua non* para sua governabilidade, além de obter a liquidez em sua balança de pagamentos, a aceitação dos setores sociais que, atualmente, clamam pela manutenção dos direitos e garantias asseguradas ao cidadão na Constituição Federal de 1988. Porque, segundo confirma Sposati (1989), nunca houve no Brasil um Estado de Bem-Estar Social, mas no máximo, um “Estado assistencial”, que não possuía como paradigma os direitos sociais, mas um trato compensatório da pobreza, não se assentando, portanto, num pacto social e político efetivo entre Estado/Capital/Trabalhadores, que precisa ser constituído.

Segundo Lima (2013), o núcleo duro da proteção social no Brasil e na América Latina pautou-se na lógica do reforço às capacidades individuais para a superação do ciclo intergeracional da pobreza, cujo horizonte é a promoção da igualdade de oportunidades. Nesse ponto, não há distinções relevantes do padrão de regulação objetivado pelo desenvolvimentismo clássico na década de

1990, praticamente intacto se comparado com a agenda proposta pelos ideólogos do novo desenvolvimentismo, atualmente.

Dessa forma, a população brasileira continua caminhando para a reafirmação da Constituição Federal de 1988, que lhe conferiu maiores alentos e foi responsável pela redução da situação precária do trabalhador, frente à flexibilização das normas contratuais. São, assim, milhares de trabalhadores que, postos em situação de excludência, pleiteiam a reformulação dos direitos, não para reduzi-los, mas para fortalecê-los frente ao desmonte da legislação e dos direitos sociais em reforma.

Na década de 1990 quando da proposição anterior de reforma, diversas legislações surgiram e foram capazes de reduzir a esfera de proteção trabalhista e social. Por exemplo, a Lei nº 8.949, de 1994, a qual regulamentava as cooperativas surgidas nos setores populares, visando estimular as formas solidárias de trabalho, que, segundo Borges (2002), foi absorvida pelo patronato e possibilitou a criação de milhares de falsas cooperativas, servindo para evitar os encargos das leis trabalhistas.

A Lei nº 9.300, de 1996, responsável pela redução do valor das indenizações dos assalariados rurais, excluindo das verbas rescisórias a incorporação das parcelas pagas in natura durante a relação empregatícia. Também a Portaria nº 2, de maio de 1996 que dobrou o tempo de serviço temporário de três para seis meses e flexibilizou os critérios para contratação. A Lei nº 9.525, de 1997 que fixou a possibilidade de dividir as férias dos servidores públicos federais em até três etapas, representando um desrespeito ao descanso assegurado ao trabalhador (BORGES, 2002).

Houve também a Medida Provisória nº 1530, convertida na Lei nº 9.468, de 1997, que instituiu o plano de demissão voluntária dos servidores públicos federais, sendo depois seguida pelos Estados e Municípios. A MP nº 1523, convertida na Lei nº 9.528/1997, que criou uma nova modalidade de extinção do contrato de trabalho, a partir da solicitação da aposentadoria proporcional, e limitou, ainda, o acesso do trabalhador ao benefício previdenciário do auxílio/acidente. A Lei n. 9.527, de 1997, que eliminou ou modificou 53 artigos

da Lei n. 8.221, de 1990, retirando vantagens do Regime Jurídico Único dos servidores públicos federais.

Pode-se destacar também a Lei nº 9.601, de 1998, que instituiu o contrato por tempo determinado ou contrato temporário. Nele, o trabalhador contratado não gozaria de direito ao aviso prévio nem à multa de 40% sobre o FGTS, quando de sua demissão. Além disso, o valor do depósito no FGTS foi reduzido de 8% para 2%, assim como são reduzidas as contribuições para o Inca, salário/educação, seguro acidente de trabalho e o Sistema “S” (Sebrae, Sesc, Senat etc.), entre outras definições como a jornada semanal superior às quarenta e quatro horas semanais sem o pagamento das horas extras e a criação da figura do “banco de horas”, determinando a compensação no período de um ano (BORGES, 2002).

Atualmente, além da tramitação de um projeto de ampliação dos parâmetros de terceirização do trabalho, a proposta de reforma previdenciária apresentada nos últimos dias tem repercutido sob o ponto de vista da orientação legislativa dos direitos sociais enquanto uma efetiva tentativa de desarticulação e desmonte das garantias constitucionais de 1988, desencadeando intensas discussões no interior do Direito do Trabalho e do Direito Previdenciário.

Dentre os exemplos aplicáveis dessa discussão sobre a flexibilização e a desconstrução previdenciária estão as modificações nas regras de aposentadoria, tempo mínimo de contribuição, aposentadoria rural, servidores públicos (que também podem ser englobados nessa proposta). Veja-se a partir daí, que a idade para aposentar, que hoje é a soma da idade e tempo de contribuição - devendo ser 85 para mulheres e 95 para homens - pode ficar em 65 anos (como regra de transição para homens com mais de 50 anos e para mulheres com mais de 45 anos, atualmente).

O tempo mínimo de contribuição previdenciária que é de 15 anos, seria 25 anos; e, a aposentadoria rural assegurada aos trabalhadores rurais com 55 anos (mulheres) e 60 (homens) com 15 anos de comprovação de atividade rural passaria a ser 65 anos, com 25 anos de pagamento de contribuições previdenciárias para o INSS. Em relação aos servidores públicos, dos principais

pontos da reforma proposta está o fim das diferenças entre os regimes geral (INSS) e próprio (dos servidores efetivos) e, para militares, uma apresentação posterior de alterações.

Nesse contexto normativo, a visão axiológica diferenciada do direito social, tão bem explicada na seara trabalhista por Amauri Mascaro Nascimento (2006), da existência de uma “tensão dogmática do direito do trabalho”, precisa ser destacada para corporizar as tensões entre fatos, valores e normas, que poderiam colocar de lado as garantias sociais asseguradas ao cidadão frente à liberdade de negociação e desregulamentação do próprio arcabouço legal inerente ao Direito do Trabalho e Previdenciário.

Haveria, portanto, uma clara interferência na aplicação protetiva, através do estabelecimento de uma concepção mais estreita e focalizada das normas sociais, relativizando o protecionismo legislativo inspirado no Princípio Protetor e quebrando a rigidez da legislação tutelar dos direitos do cidadão trabalhador e do segurado previdenciário, por mecanismos de flexibilização.

Desta forma, a exemplo de outros momentos históricos do desenvolvimento brasileiro, as atuais reformas de Estado caminham diretamente para a inaceitável desarticulação dos direitos sociais no Brasil e o efetivo desmonte de direitos trabalhistas e de proteção social, a partir da fixação de precárias condições de proteção social e do trabalho, à custa da desregulamentação das garantias constitucionais de 1988, insurgindo na cruel consequência da desproteção e do subemprego, com ampliação crescente do setor informal e desamparado no país.

É, pois, um desmonte tão avassalador e que precisa ser contido através do fortalecimento das normas de proteção institucionalizadas pelo ordenamento estatal, sob pena da ampliação da classe de excluídos, desempregados, desamparados, à margem da proteção social, que, futuramente, demandarão nova articulação protetiva assistencial, e não, a consolidação efetiva dos direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal de 1988, devidos individualmente a cada cidadão que precisa ser respeitado pela atuação legiferante estatal.

\*Naiara de Moraes e Silva é advogada e diretora-geral da Escola Superior de Advocacia da OAB do Piauí.

## REFERÊNCIAS

BORGES, Altamiro; POCHAMANN, Marcio. **Era FHC: a regressão do trabalho**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2002.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do Estado nos anos 90. In: **Cadernos Mare**, n. 1, Brasília, 1997.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Editorial. In: **A questão do neodesenvolvimentismo e as políticas públicas: o debate contemporâneo**. Rev. Pol. Públ. São Luis, v. 17, n. 2, p. 285 – 288, jul./dez, 2013.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho**. 21. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

SPOSATI, A. et al. Os direitos (dos desassistidos) sociais. 1. São Paulo: Cortez, 1989.