
DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS EM UM CONTEXTO DE ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E AUSTERIDADE FISCAL, REVISÃO DE LITERATURA INTEGRATIVA¹

***HUMAN AND FUNDAMENTAL RIGHTS IN A CONTEXT OF SOCIAL WELFARE
AND FISCAL AUSTERITY, INTEGRATIVE LITERATURE REVIEW***

***LES DROITS HUMAINS ET FONDAMENTAUX DANS UN CONTEXTE DE
PROTECTION SOCIALE ET D'AUSTÉRITÉ FISCALE, REVUE INTÉGRATIVE DE
LA LITTÉRATURE***

Andre Luis Souza da Silva²

Vera Marisa F. M. Hirata²

ÁREA(S) DO DIREITO: Direito Constitucional; Direitos Humanos; Direito Econômico (Nacional e Internacional).

Resumo

As relações entre o Estado de Bem-Estar Social (Ebes) e a ideologia de austeridade fiscal influenciam de forma incisiva o debate jurídico internacional e pátrio. Envolvendo os limites dos direitos sociais no ordenamento interno do Brasil e sua correlação com as constantes mudanças jurisdicionais e legais, é de suma importância investigar os impactos sociais e institucionais da correlação de forças que se demonstra no estado pós-moderno. O Ebes e a ideologia de austeridade fiscal impactam no que entendemos como bloco constitucional dos direitos sociais? O presente artigo busca analisar essas questões de modo a dialogar com os riscos sociais e seus impactos no Estado de Bem-Estar Social (Ebes), além de argumentar no sentido de uma estreita relação com o conceito de política de austeridade, bem como seu reflexo jurídico e dialético nos direitos sociais. Utilizamos a técnica de revisão de literatura integrativa, com revisão bibliográfica e documental. Para tanto, entendemos que a harmonização dos direitos humanos na positivação dos direitos fundamentais do texto constitucional pátrio nem sempre dispõe de efetiva proteção pelo constituinte derivado ou pelos

¹ Recebido em 17/janeiro/2021. Aceito para publicação em 07/março/2021.

² Mestre em educação e desenvolvimento de recursos pela UFPR. Professora de graduação à distância do Centro Universitário Internacional Uninter. E-mail: veramhirata@gmail.com
Ius Gentium. Curitiba, vol. 12, n. 1, p. 74-104, jan./abr. 2021

órgãos de controle jurisdicional na adoção da política de austeridade fiscal. Nesse sentido, é adequado promover o entendimento que os direitos sociais são materiais, pertencem ao bloco constitucional estrito e devem ter presença política de força no tocante às suas alterações. A legitimação jurídico-técnica acompanha a legitimação econômica, onde os índices de retorno ao PIB nacionais são superiores a 1 nos gastos com os desdobramentos dos direitos sociais.

Palavras-chave: seguridade social; globalização; austeridade fiscal; controle de convencionalidade

Abstract

The relationship between the Welfare State (Ebes) and the ideology of fiscal austerity incisively influence the international and national legal debate. Involving the limits of social rights in the internal order of Brazil and its correlation with the constant jurisdictional and legal changes, it is extremely important to investigate the social and institutional impacts of the correlation of forces that is demonstrated in the post-modern state. Do Ebes and the fiscal austerity ideology impact what we understand as the constitutional bloc of social rights? This article seeks to analyze these issues in order to dialogue with social risks and their impacts on the Welfare State (Ebes), in addition to arguing for a close relationship with the concept of austerity policy, as well as its legal impact and dialectic in social rights. We used the technique of integrative literature review, with bibliographical and documental review. Therefore, we understand that the harmonization of human rights in the affirmation of fundamental rights in the national constitutional text does not always have effective protection by the derivative constituent or by the jurisdictional control bodies in the adoption of the fiscal austerity policy. In this sense, it is appropriate to promote the understanding that social rights are material, belong to the strict constitutional bloc and must have a strong political presence with regard to its amendments. The legal-technical legitimacy accompanies the economic legitimacy, where the rates of return to GDP are greater than 1 in spending on the consequences of social rights.

Keywords: social security; globalization; fiscal austerity; conventionality control

Résumé

Les relations entre l'État providence (Ebes) et l'idéologie de l'austérité budgétaire influencent de manière incisive le débat juridique international et national. En ce qui concerne les limites des droits sociaux dans l'ordre intérieur du Brésil et sa corrélation avec les changements juridictionnels et juridiques constants, il est d'une importance primordiale d'étudier les impacts sociaux et institutionnels de la corrélation des forces qui se manifeste dans l'État postmoderne. Ebes et l'idéologie de l'austérité budgétaire ont-ils un impact sur ce que nous comprenons comme un bloc constitutionnel de droits sociaux ? Cet article cherche à analyser ces enjeux afin de dialoguer avec les risques sociaux et leurs impacts sur l'État-providence (Ebes), en plus d'argumenter dans le sens d'un rapport étroit avec le concept de politique d'austérité, ainsi que sa réflexion juridique et dialectique des droits sociaux.
Ius Gentium. Curitiba, vol. 12, n. 1, p. 74-104, jan./abr. 2021

Nous avons utilisé la technique de revue intégrative de la littérature, avec revue bibliographique et documentaire. Par conséquent, nous comprenons que l'harmonisation des droits de l'homme dans l'établissement des droits fondamentaux du texte constitutionnel du pays n'a pas toujours une protection efficace par le constituant dérivé ou par les organes de contrôle juridictionnel dans l'adoption de la politique d'austérité budgétaire. En ce sens, il convient de promouvoir la compréhension que les droits sociaux sont matériels, appartiennent au strict bloc constitutionnel et doivent avoir une présence politique forte au regard de leurs évolutions. La légitimation juridico-technique succède à la légitimation économique, où les taux de rendement du PIB sont supérieurs à 1 dans les charges avec le déploiement des droits sociaux.

Mots-clés: *sécurité sociale ; mondialisation; austérité fiscale; contrôle de conventionnalité*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Metodologia; 2 Seguridade Social Enquanto Dignidade da Pessoa Humana e Direito Material; 3 Bloco Constitucional, Estado e Seguridade Social; 4 Limites de Alteração dos Direitos Sociais; 5 Riscos Sociais e Seguridade Social; 6 Política de Austeridade, EBES e Direitos Sociais; 7 Adoção da Austeridade; 8 Considerações Finais; Bibliografia.

SUMMARY: *Introduction; 1 Methodology; 2 Social Security as Human Dignity and Material Right; 3 Constitutional Block, State and Social Security; 4 Limits to Amendment of Social Rights; 5 Social Risks and Social Security; 6 Austerity Policy, EBES and Social Rights; 7 Adoption of Austerity; 8 Final Considerations; Bibliography.*

INDEX: *Introduction ; 1 Méthodologie ; 2 La sécurité sociale en tant que dignité humaine et droit matériel ; 3 Bloc Constitutionnel, Etat et Sécurité Sociale ; 4 Limites à la modification des droits sociaux ; 5 Risques Sociaux et Sécurité Sociale ; 6 Politique d'austérité, EBES et droits sociaux ; 7 Adoption de l'austérité ; 8 Considérations finales; Bibliographie.*

INTRODUÇÃO

Os direitos humanos e o processo de positivação dos direitos fundamentais na seara constitucional pátria importaram em ampla proteção à dignidade da pessoa humana, mas os impactos da política de austeridade fiscal e a dialética com a proteção pelo constituinte derivado dos progressos sociais se encontram em conflito dado o contexto histórico mundial e local do Estado de Bem-estar Social (Ebes).

O Ebes e a ideologia de austeridade fiscal impactam no que entendemos como bloco constitucional dos direitos sociais? As relações entre o Ebes e a ideologia de austeridade fiscal influenciam de forma incisiva o debate jurídico

internacional e pátrio de forma que buscamos contribuir para sua problematização, envolvendo os limites dos direitos sociais no ordenamento interno do Brasil e sua correlação com as constantes mudanças jurisdicionais e legais. Investigaremos neste artigo os impactos sociais e institucionais da correlação de forças que se demonstra no estado pós-moderno, buscando qual a sua legitimação moral e econômica, interpretando os dados empíricos que nos demonstram suas correlações.

Para tanto, o presente artigo tem como objetivos analisar os direitos sociais à luz da dignidade da pessoa humana e sua inserção no bloco constitucional, e com este paradigma delimitado, comparar os limites de alteração dos direitos sociais no ordenamento pátrio. Por fim, à luz das conclusões alcançadas, o artigo busca avaliar e analisar os riscos sociais e sua relação com a seguridade social, seus impactos no Estado de Bem-Estar Social (Ebes) e a adoção da chamada austeridade, ao dialogar com alguns reflexos jurídicos e dialéticos na citada relação. Utilizamos a técnica de revisão de literatura integrativa, com revisão bibliográfica e documental.

O primeiro e segundo quartéis do século XIX, a chamada era de ouro, imprimiu lições deixadas pela grande recessão do entreguerra e do conflito sucessivo, sobretudo o legado de preocupação incisiva a respeito dos direitos sociais expressa no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Após a crise capitalista dos anos 1970 e 1980, os conflitos sociais decorrentes de uma má distribuição de renda encontraram eco na dificuldade das populações marginalizadas se expressarem politicamente em soma a uma crise aguda do Ebes, de modo que se faz diligente analisar os direitos sociais e sua natureza jurídica.

De outra forma, na contínua dependência da conjuntura e da assistência informal, o imediatismo da sobrevivência da população ocupa o lugar de uma crítica política que comporia lutas sociais por distribuição de renda e melhores condições sociais e de labor, consumando na independência econômica, mesmo que parcial, pressuposto importante para o debate democrático e onde se retoma as garantias dos direitos sociais, posto que em sua ausência toda a discussão democrática perde relevância e é comandada de forma hegemônica por ideologias dominantes. Entender os paradigmas de tais ideologias é pressuposto para compreender os impactos jurídicos das alterações e mitigações dos direitos sociais.

Dessa forma, o presente artigo se estrutura com o tratamento da Seguridade Social enquanto Dignidade da Pessoa Humana, inserida como pressuposto de todo o direito, analisando as características do direito material e o conteúdo constitucional, além do chamado bloco de constitucionalidade e o alcance do conceito para os direitos sociais. Como resultado, a proposta do presente artigo é entender e traçar relações no debate que envolve os limites para alteração dos direitos sociais e sua estreita relação com o entendimento de riscos sociais, correlacionado com o conceito de política de austeridade e a relação desta com a crise do Ebes, bem como seu reflexo jurídico e dialético nos direitos sociais.

Dentro dos conceitos estudados, finaliza-se o artigo com a forma de adoção da política de austeridade fiscal e sua inserção na pós-modernidade e no neoliberalismo, onde pode-se observar as correlações com as alterações dos direitos fundamentais referentes aos direitos sociais e a justificativa moral, técnica e contábil que fundamenta o discurso observado.

É nesse espaço que se busca detalhar a possibilidade de inserção dos direitos sociais no campo dos direitos fundamentais e a inteligência de sua natureza jurídica, buscando parametrizar e comparar os pressupostos para o tratamento legislativo e atualização dos dispositivos legais, e se esses estão inseridos e programados no bloco constitucional. Analisar de forma histórica e comparativa o Ebes e sua crise atual é de suma importância para se entender a ortodoxia da política de austeridade fiscal e as razões de sua adoção e fundamentação ideológica, bem como as características da pós-modernidade e do neoliberalismo e sua relação com as alterações legislativas dos direitos sociais. Além disso, a questão econômica é estudada de forma a compreender o impacto das políticas públicas que emanam dos direitos sociais, em resposta ao complexo produtivo. Para tanto, busca-se criticar como o Ebes está relacionado aos gastos públicos, especialmente no caso brasileiro, aos direitos sociais e à importância de estabilizar o arcabouço de legitimação legal da seguridade social como direito material. Nesse ponto, é imprescindível investigar se os direitos sociais estão ameaçados de mitigação ou mesmo obliteração no estado nacional globalizado, com enfoque historiográfico e dialético nas lutas por emancipação e estabilização das conquistas alcançadas, discutindo também o controle de convencionalidade e a verticalização do direito internacional no ordenamento jurídico pátrio.

A necessidade de uma análise crítica no direito humanista e da Seguridade Social, especialmente da Previdência Social, em detrimento de um enfoque maniqueísta contábil-financeiro, sobretudo em relação à natureza destes direitos e suas possibilidades de alteração e atualização, além dos retornos sociais e econômicos que um correto emprego das políticas públicas pode gerar, está posta. O debate ainda é incipiente, porém de extrema necessidade para enfrentar as questões de pós-verdade e das chamadas fake news, de modo que a sociedade urge por um tratamento digno e o correto tratamento dos mecanismos jurídicos de bem-estar social. Não só urgente mas inevitável, o debate sobre os direitos sociais e a proteção contra retrocessos ou contrarrevoluções sociais deve ser abordado com técnica e metodologia científica de modo a tornar o debate mais aderente à realidade das populações excluídas.

1 METODOLOGIA

A pesquisa proposta se consuma em um estudo de revisão de literatura, utilizando o método de investigação histórico-comparativo integrativo, dando ênfase aos fenômenos sociais e políticos em busca de possibilidade de validação dos direitos sociais como direitos materiais, consumado na trajetória do Ebes e nas implicações nacionais das políticas sociais, de modo que muitas fontes referenciadas se compõem por textos e dados de amplitude cronológica ampla. As questões historiográficas de economia e direitos humanos, em raciocínio dialético com a evolução do Ebes, são amparadas por fontes bibliográficas já consolidadas em livros publicados e referenciados, utilizadas principalmente como pressupostos teóricos e técnicos. Essas fontes foram selecionadas de modo a contemplar as características dos Ebes tanto na evolução do conceito histórico como na problemática sociológica que envolve sua aplicação em políticas públicas, de autoria de relevantes e reconhecidos acadêmicos historiadores ou sociólogos.

De outro modo, identificamos e incluímos na análise pesquisas recentes de Isabela Soares Santos, Fabiola Sulpino Vieira, Luiza d'Ávila Vianna e Hudson Pacífico Silva, utilizando os descritores e palavras-chave. Foram de opção para o presente artigo textos que tratam da realidade brasileira e dos direitos sociais em debate, tomando um contexto fenomenológico e dialético com as características da

globalização e do ideário neoliberal com seu referencial na política de austeridade fiscal, amparado por estudos estatísticos e de comparação, preferencialmente de até 5 anos da publicação, quando viável, de forma a chegar a conclusões e descrições contemporâneas. Os artigos consultados foram encontrados por meio do Google Acadêmico, e os documentos que tratam de macroeconomia e índices sociais tiveram como fonte a bibliografia desses documentos. Todas as pesquisas foram realizadas em sítios eletrônicos confiáveis dos periódicos científicos e de plataformas de repositório de artigos científicos confiáveis e checados.

Incluimos na análise pesquisa documental do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em sua Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), de modo a balizar nossas conclusões baseadas em dados econômicos e sociais, com a utilização de indicadores sociais convenientes à nossa proposta.

2 SEGURIDADE SOCIAL ENQUANTO DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DIREITO MATERIAL

A independência da pessoa humana encontra amparo justamente no Ebes e nas políticas sociais correlatas, de modo que é possível traçar paralelos entre democracia, direitos sociais e independência desmercadorizadora, ou seja, a submissão ao mercado no modo de produção capitalista ganha vulto e alcance em relação aos direitos humanos (SANTIAGO, 2019). Em outras palavras, as necessidades imediatas e básicas tomam quase que a totalidade das ações sociais efetivas quando não corretamente equacionadas ou quando exclusivamente entendidas de forma maniqueísta em vistas monológicas, sobrando para o debate mais amplo das relações dialéticas pouca ou nenhuma substância. É necessário entender a questão das gestões contrárias à seguridade social coletivizada, em especial a reduzida à termo no texto constitucional, capturando quais as justificativas para a propositura de alterações mitigadoras (SERAU, 2020) ou mesmo completa obliteração de seus conteúdos protetivos, tendo em vista a possibilidade teórica de igualar direito material com direito social.

Assim, o constitucionalismo social nos demonstra que a face da dignidade da pessoa humana como fundamento de todo o processo legislativo e jurisdicional

deve alcançar relevância no ordenamento jurídico a ponto de executar uma verdadeira filtragem jusfundamentalista de modo a derrogar dispositivos que contrariem tanto os direitos humanos convencionais como os direitos fundamentais constitucionais.

Não é gratuitamente que o recrudescimento contemporâneo do estado liberal e a derrocada do chamado Ebes na década de 1980 (HOBBSAWN, 1995) formula um ambiente nocivo aos direitos sociais (e na sociedade da qualidade imposta de austeridade fiscal) com crescentes tentativas de alteração do texto constitucional em sede do poder derivado e no arcabouço infraconstitucional e regulamentar, em gestões que pretendem ignorar as diferenças e limites entre constitucional politics e normal politics. Estabelece-se que aquele sedimenta os esquemas superiores e fundamentais da sociedade e este se desenvolve com base nas regras estabelecidas, revestindo o momento de delimitação do poder original constitucional de “caráter excepcional, extraordinário, típico dos momentos de ‘elevada consciência’ política e de mobilização popular” (CANOTILHO, 2003:74). É, pois, a alteração destes dispositivos algo igualmente extraordinário e excepcional, não sendo a conjuntura a única limitação sofrida, mas o que se pretende por trajetória sócio-histórica.

Se, na sua inserção no texto constitucional estrito, os direitos fundamentais buscam a manutenção da vida, através mesmo de substituição dos meios que garantam um mínimo existencial e como corolário a dignidade da pessoa humana, as cláusulas fundamentais contidas no texto constitucional, em observação preliminar, se consubstanciam de direito fundamental material (SERAU, 2020).

O arcabouço protetivo amplia a responsabilidade estatal ao segurar o que Silvia Federici chamou ainda sobre sua análise da transição do pré-capitalismo de “tempos mortos de trabalho” (FEDERICI, 2017:281) involuntários e às injustiças sociais, nos desígnios dos benefícios pecuniários, sobretudo previdenciários e de assistência social, tarefa cara a uma sociedade com o modo de produção capitalista onde o trabalho costumeiramente é definidor de alteridades e principal meio de sobrevivência.

O conjunto lógico de proteção dada ao conteúdo como direito material, no entanto, parece fraquejar diante do estado ultraliberal, com a competição arraigada e a substituição do estado garantidor por um estado meramente regulador ou mesmo

ausente. Nota-se a necessidade de investigação para confirmação da possibilidade do afastamento da face meramente formal de dispositivos da Seguridade Social por um lado, ao mesmo tempo em que se averigua uma perda crescente da legitimidade do assento de direitos sociais no seio material constitucional com a mitigação legislativa. Resultado da descoloração blasée (SIMMEL, 2015) de que Simmel nos alertava no campo microsocial, com o gradativo esfacelamento da solidariedade como corolário do lema fraternité, tão cara aos revolucionários de 1789, porém negligenciada no texto magno original revolucionário (TRINDADE, 1993), substituída por uma competição arraigada, em estado puro, na pós-modernidade.

Após as crises da década de 70 (choque do Petróleo) e as “crises econômicas da década de 1980” (HOBBSAWN, 1995:97), o estado passa, outrossim, a escudeiro da política que limita o alcance do chamado Ebes, em posição subalterna às forças da fluidez do capital transnacional. A própria repulsa a risco como característica fundamental destes agentes econômicos exige uma constante e exponencial garantia de investimentos, com retornos cada vez mais volumosos, pressionando os orçamentos nacionais a cortes de investimentos e/ou limitação de emissão de dívida, em linha com a acumulação do capital, característica deste modo de produção.

Faz-se mister salientar que no centro da ideia de constituição escrita está a estabilização não só conceitual como dogmática da definição jurídica de estado e a proteção aos direitos fundamentais, o que consiste no que se convencionou chamar de bloco de constitucionalidade, constituindo conjunto de normas que contém disposições, princípios e valores que são materialmente constitucionais, imprimindo vigor e força normativa, bem como parâmetro hierarquizante e hermenêutico específicos a tais dispositivos (SERAU, 2020). O bloco de constitucionalidade se fez presente em várias constituições nacionais com a adoção de direitos sociais em seu âmbito.

Desse modo acha-se campo de defesa para que a Seguridade Social, especialmente a Previdência Social, seja entendida como direito fundamental material, tendo em vista seus desdobramentos individuais, sociais, econômicos e culturais, como bem salientou em lição de Homero Santiago ao tratar de outra prestação pecuniária autonomizante, o bolsa família, o conceito democrático não pode ser adquirido por mero meio-dinheiro, mas na sua ausência ou contumaz

escassez, a “ideia mesmo de democracia perde a relevância” (SANTIAGO, 2019:305).

Ainda, o bloco de constitucionalidade sofre incremento do direito internacional através de tratados e convenções, sendo possível, em tese, o controle da convencionalidade da legislação previdenciária interna, por exemplo, (SERAU, 2020) além de acolher uma enumeração a tais direitos aberta, receptiva, constituída de faculdades além do já disposto na Carta Magna e no arcabouço infralegal.

Deste modo a Seguridade Social e mais amplamente, os Direitos Sociais inserem-se em um contexto internacional de tratados dispostos com o objetivo de manutenção da vida e sua sustentabilidade em uma sociedade com modo de produção capitalista, mas também com a universalização dos direitos humanos reiterada em 1993, na Convenção de Viena, buscando legitimidade historiográfica que remonta à carta revolucionária de 1791 e intensifica seu entendimento de direito material pertencente ao bloco de constitucionalidade com o surgimento do Ebes após a Segunda Guerra mundial.

3 BLOCO CONSTITUCIONAL, ESTADO E SEGURIDADE SOCIAL

As transformações do papel do Estado como guardião da ordem social estabelecida no liberalismo, genitor das liberdades individuais e de propriedade privada, sofre alargamento para acomodar, pela acepção social-histórica de cada comunidade (principalmente pós Segunda Guerra mundial) os direitos fundamentais, com a constituição enquanto espaço normativo onde se solidificam processos sociopolíticos emancipatórios e garantistas. Deste modo, a ideia de bloco constitucionalista abarca a organização básica do Estado, mas também os processos sociais, políticos e históricos transmutados em direitos fundamentais. Lembrando a cátedra de Dallari, o Estado é “ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território” (DALLARI, 2016:121), de forma que historicamente as emancipações pelo interesse mútuo se sacralizam na conceituação do Estado moderno.

Fenômeno manifesto na historiografia, os resultados dos conflitos mundiais do século XX levaram a um questionamento geral a respeito do liberalismo do século XIX e dos valores (HOBSBAWN, 1995) a serem tutelados em desfavor de retrocessos belicosos, totalitários e eugênicos. É sobre essa égide que a dignidade

da pessoa humana surge como sustentáculo moral de validade do sistema constitucional (SERAU, 2020), em conteúdo entendido como material. Passa-se da preocupação com o Estado-Nacional para a preocupação com a pessoa humana, sua emancipação de violências e ataques à sua integridade psíquica, física e emocional. O Estado-Nação, então, só tem validade e se convalida na medida em que se abstêm de agir em certos casos (liberté) e age através de políticas públicas em outros (égalité), além de fomentar a solidariedade social (fraternité) entendida como legitimação para os processos protetivos e fundamentadores da dignidade da pessoa humana, desta vez em equilíbrio jurídico e protetivo.

Os pilares pós-guerra baseados no Estado Democrático de direito, com a tríade Estado, Constituição (entendida para além da mera técnica jurídica) e filtragem jusfundamentalista da dignidade da pessoa humana, conformam as bases da multiculturalidade que se desenvolveria na segunda metade do século XX e início do século XXI, compondo um sistema de valores em que é axiológico a dignidade da pessoa humana (MULHOLLAND, 2018) e a constituição é sua expressão positiva local, com o direito internacional sua expressão externa convencional.

O bloco constitucional, dessa forma, é receptáculo dos evolucionismos e revolucionismos sociais que deram origem ao próprio estado de direito e à sua razão de ser, o bem comum.

4 LIMITES DE ALTERAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

A excepcionalidade na alteração do texto em que se assenta os estados modernos constitucionais e a teoria contratualista em específico é debatido por Edmund Burke, discorrendo sobre a Revolução Francesa de 1789, sobre a impostura de cautela à alterações e novos pactos de governança nacionais, assinalando que o estabelecimento de novo regramento é resultado de muitas gerações, de modo que “o Estado torna-se uma associação não só entre os vivos, mas também entre os que estão mortos e os que irão nascer” (BURKE, 1982:116).

Nos países periféricos, como o Brasil, a mitigação hodierna de políticas públicas e regulamentares de direitos fundamentais se dá em diversos campos, seguindo uma lógica de fundo ideológico, expressa em diversas áreas, como no campo da Seguridade Social, principalmente pelas chamadas Emendas

Constitucionais (EC), sobretudo à Previdência Social, também abrangendo a legislação ordinária e os regulamentos previdenciários, em efeito cascata. As reformas previdenciárias assumiram no imaginário político nacional uma panaceia geral e irrestrita para os problemas fiscais apontados pelos balanços públicos, esses muitas vezes maculados de tecnicismos e táticas contábeis destinadas a inflar seus déficits (CASTRO, 2019), inclusive com organismos internacionais que se declaram em uso de metodologias de cálculo de macroeconomia que sujeitam os estados-nacionais a posicionamentos ideológicos. O próprio corpo diretor do Fundo Monetário Internacional (FMI) admitiu certa manipulação em recente artigo (ZUMBRUN E TALLEY, 2018). Os dados orientados a determinadas decisões de políticas públicas influenciam o que se convencionou chamar de austeridade fiscal, entendida aqui como componente do ideário neoliberal e globalizante, o qual não abrange toda a sociedade, sendo mais contundente no enfraquecimento das políticas sociais de caráter universal com todos os efeitos adversos na sociedade. A legitimação dos cortes em fundos públicos se dá mesmo ao arrepio da verificação científica dos retornos, como comentamos a seguir.

O critério de verdade focado no mercado torna mais legítimo o investimento público em dívida do que em setores sociais, mesmo quando o comparativo de retorno em crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) seja de 0,71 para cada unidade investida em pagamento de juros da dívida, enquanto é de 1,85 no programa Bolsa Família, 1,44 quando investidos em benefícios de prestação continuada e de 1,23 no Regime Geral de Previdência Social (MOSTAFA et al., 2011), todos atrelados à políticas públicas com sustentação nos direitos sociais.

Exemplos de tratativas mitigatórias dos direitos sociais, principalmente quanto à previdência social, não são raros. Citamos os últimos casos: EC 103/2019, Medida Provisória (MP) 871/2019 (Lei 13.846/2019), Lei 13.847/2019, Lei 13.876/2019 e, por fim, a MP 905/2019, esta última, consistindo em um resumo à mens legis mitigadora citada, entendida, como “a própria face da indiferença do discurso economicista, erigido a partir de obscuras premissas e consolidado pela força da propaganda parcial” (SERAU, 2020, prefácio à quarta edição).

Ora, tomando por base os argumentos apresentados, a alteração e os limites originários e derivados das constituições modernas, concebidas para perfazer contraposição ao poder absolutista e que por isso possuíam igual característica de

absoluta sobre a sociedade, constituindo natural entrave tanto à sua concepção quanto a sua alteração, só pode se dar em sede do poder do povo, consentido aos que à ela se submetem, mas mesmo este se encontra limitado por certos princípios de justiça fundadores e desenvolvidos a partir do Estado-Nacional, que atuam como limitadores da liberdade e do poder constituinte (CANOTILHO, 2000). Entre esses princípios, salientamos que o sustentáculo moral e filosófico de uma constituição está na redução a termo de mandamentos benéficos ao povo, seu titular, e nunca a subjetivismos ou mercantilismos consuetudinários, concluindo em doutrina kantiana que a caracterização da pessoa como um fim em si mesma (LEITE, 2020) importa que qualquer “manifestação legislativa deve ter como finalidade a promoção do homem e de seus valores” (MULHOLLAND, 2018:169).

Na forma de constitucionalismo global garantidor dos direitos fundamentais no âmbito intergovernamental internacional (CANOTILHO, 2000), a limitação do poder Estatal na concepção, gestão e alteração dos dispositivos adotados sofre ingerência dos atores políticos internacionais, no sentido pró-persona. A dialética verticalizada se soma à horizontalizada, onde os operadores de direito e atores políticos dos Estados devem ser validados pelo direito internacional, em contraste ao estrépito dos Direitos Humanos e seu pressuposto e corolário, a dignidade da pessoa humana, alçada a paradigma inalienável de quaisquer constitucionalismos. De certo modo, apesar de permanecer soberano, o poder constituinte originário está hodiernamente submetido a uma semiautonomia, ao circundar a soberania do Estado limitada (CANOTILHO, 2000) ao Direito Internacional, o qual demanda observância aos princípios materiais de política e direito internacional. Porquanto limitado, o sistema internacional de proteção aos Direitos Humanos interfere no Estado e nos poderes originários e derivados, tendo como base (SERAU, 2020) a Declaração Universal dos Direitos do Humanos de 1948, convalidada em 1993 na Convenção de Viena.

O arcabouço legal formativo da constituição e da legislação infraconstitucional responde, assim, a um “mínimo ético irreduzível” (PIOVESAN, 2018:174), em guarda pela comunidade internacional e concomitantemente pelos Estados, tanto em controle convencional como em controle extraconvencional, com o power of shame e o dever de colaboração internacional (PIOVESAN, 2018).

O controle convencional se destaca pela judicialização da DUDH de 1948 e nos Pactos de 1966 no âmbito da ONU, Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e Pacto Internacional sobre direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), não sem controvérsia pela própria distribuição dos dispositivos contidos na DUDH de 1948 em dois diplomas diferentes, em acordo diplomático que já antecipava janela de disputas ideológicas do pós-guerras (SERAU, 2020). No PIDESC estão positivados os direitos fundamentais de proteção trabalhista e sindical, além de dispositivos sobre previdência social, seguro social e assistência social, conjugando verbos do direito social, com destaque para o artigo 9º que traz a garantia do acesso à previdência social e ao seguro social. Ao largo do desenvolvimento da guerra fria e com sua superação, a Conferência de Viena de 1993 convalidou a DUDH de 1948, trazendo potência aos conceitos de universalidade, interdependência e inter-relacionamento dos Direitos Humanos, superando a concepção geracional (VASAK, 1977) de direitos estanques. De modo claro, em sede do direito internacional, sobretudo aquele defendido pela ONU (SERAU, 2020), a divisão e hierarquização dos Direitos Humanos se torna vazia de substância e qualquer juízo valorativo que desequilibre seus dispositivos deve ser combatido.

Na mesma toada, ganha vulto a litigância em sede de Direitos Humanos internacionalmente compreendidos, tornando-se o Conselho de Direitos Humanos da ONU e regionalmente o Conselho Interamericano de Direitos Humanos da OEA importante palco para construção dos direitos sociais e transparência dos Estados e dos agentes estatais na persecução do respeito aos ditames da DUDH (SERAU, 2020), inclusive impedindo retrocessos.

Abre-se a possibilidade para que práticas estatais sejam alteradas, orientadas ou retificadas mesmo em vista da governança global e controle de convencionalidade, e mesmo controles extraconvencionais. Exemplo de transnational network e litigância internacional que resultou em uma alteração sensível do arcabouço legal nacional, a gestão da Lei Maria da Penha em manifesta omissão do Estado Brasileiro a respeito da violência contra a mulher, resultou em condenação inédita posicionada pelo sistema interamericano de controle dos direitos humanos (PIOVESAN, 2018). Observa-se que quaisquer alterações dos dispostos em termos jurídicos constitucionais ou infraconstitucionais de direitos sociais deve

ser limitada a um controle horizontal pela própria substância do Estado-Nacional e os pressupostos de sua criação e legitimação, além de atender à controles verticais em organismos e órgãos multilaterais.

5 RISCOS SOCIAIS E SEGURIDADE SOCIAL

Desta feita nota-se uma limitação do poder constituinte, mesmo o originário, a princípios suprapositivos ou supraleais (SERAU, 2020), observados também, mas não só, em certas cláusulas pétreas. Em que pese os controles jurídicos mencionados, a discursão doutrinária e jurisprudencial é polêmica a respeito dos dispositivos principiológicos e positivos que se inseririam nesse contexto e se alçariam à base moral o consenso social em torno do direito constitucional material, sobretudo no que diz respeito aos Direitos Sociais e à Seguridade Social, em especial ao Direito Previdenciário. Certo é que a percepção de riscos a que uma sociedade está submetida é resultante da sua realidade social e política própria e dos desenvolvimentos culturais resultantes das ideologias e dos agentes sociais, de modo que a boa técnica jurídica deriva de sua legitimação. É cediço que o processo de acolhimento de dispositivos de proteção à dignidade da pessoa humana possui uma relação intrínseca à construção sócio-histórica de uma sociedade (SANTOS, 2021), contra-hegemônico por definição.

A dignidade da pessoa humana emerge de um arcabouço de comunicação de normas universais e de sobreposição à normas gerais, em trajetória longa na historiografia, desde as nomos éngraphon e as nomos ágraphon dos gregos, passando pelo jusnaturalismo divino da idade média, canônico e escolástico, onde leis contrárias ao direito natural seriam inválidas, e do jusnaturalismo racional dos contratualistas pré-capitalistas, ao estudo da ética kantiano na razão prática regida pelo imperativo categórico firmado sobre o ser humano como fim em si mesmo e dotado de racionalidade autonomizadora. Esse último erigiu bases para o fim em si mesmo do ser humano superando a máxima de não prejudicar ninguém (LEITE, 2020), de modo a se metamorfosear na busca ativa dos fins de outrem como sendo também o objetivo de cada um. Laçam-se as bases da solidariedade e sua justificativa filosófica, além da base dos direitos humanos calcada na busca da compleição de cada ser humano (SERAU, 2020).

A posição adotada neste ponto, à questão dos debates adotados e escrutinados, é a de que os direitos sociais, entendidos em opção sociocultural, no caso brasileiro, a Carta de 1988, são cláusulas de direito material, concebidas para garantir a dignidade da pessoa humana no cerne e ao mesmo tempo em objetivo final do texto magno. Defende-se, assim, que o artigo 60 §4º da Constituição deve ser lido de forma inclusiva e não restritiva, sob argumento do não retrocesso dos avanços sociais, efetuando exegese sob a guarita de direitos morais, como gozam outros direitos tais como os direitos civis, e a necessidade da garantia da solidariedade social.

Segundo Dallari, “as ações humanas são a expressão de uma solidariedade que existe no íntimo dos indivíduos, e só quando essa solidariedade se externa é que cai no círculo das atividades essenciais do Estado” (DALLARI, 2003:110), e a finalidade do estado é o bem comum, posto que é um de seus elementos constitutivos. Desta feita, se afastando do modelo de Estado liberal ou neoliberal, o Estado evoca para si um receptáculo de garantias de organização da sociedade com finalidade de alcançar uma promoção equânime do bem comum, aderindo a uma teleologia como indicativo de meta a ser alcançada, por meio de políticas públicas nas áreas do direito social, especialmente a Seguridade Social e a Previdência Social, e serviços públicos, para concretizar, como resultado finalístico, a dignidade da pessoa humana. Os riscos sociais se inserem nesse contexto protetivo e de evolução histórica.

Afinal, o fenômeno da modernidade e suas revoluções, especialmente a Revolução Francesa de 1789, insere o povo (e sua cultura) como proprietário do poder e fonte da soberania estatal, tornando as incongruências sociais, desigualdades, misérias e exclusões, categorias políticas de reivindicação, campos políticos de força a serem travadas nas arenas políticas e em fricção ao biopoder (AGAMBEN, 2007). O processo de mensuração e segurança quanto a riscos, então, é processo intrinsecamente cultural e histórico, não sendo factível um conjunto de diretrizes universais sem mote local multicultural ou a-históricas, de modo a garantirem o bem comum e o cosmopolitismo, em exame contra-hegemônico (SANTOS, 2013).

Desenha-se assim, em caráter essencialmente mutável, o arcabouço do direito constitucional material da Seguridade Social nacional, a respeito do contexto

social e dos problemas autóctones e particulares, em contexto multicultural e incluindo as problemáticas das diversas territorializações e paisagens do país-continente.

O modelo político-econômico que restou triunfante tanto dos embates do século XIX quanto do século XX, trazendo características liberais-burguesas, com grande repercussão no papel estatal e no embate estado versus mercado, não permaneceu sem crítica pelas teorias marxistas e por setores progressistas da sociedade, os quais enxergavam no modelo liberal contradições e riscos sociais inerentes. Dessa dialética ideológica, os direitos sociais tomaram certo protagonismo, não só sendo reduzido a termo nas constituições Mexicana de 1917 e de Weimar de 1919 (para fincarmos raízes do século XX, uma vez que França e Suíça, em 1874 e 1848 respectivamente, já aludiam a alguns dispositivos similares), como na “Declaração do Povo Explorado”, na Rússia, em 1918 (SERAU, 2020). Na mesma toada, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 também resultou em similar embate entre os valores originais das revoluções burguesas e as necessidades entendidas do campo ideológico social e de seus riscos, com resultado de dois Pactos Internacionais que deveriam ser complementares, o PIDCP e o PIDESC. Nesse interstício, direitos trabalhistas, previdenciários, direito à saúde e à assistência social ganham vulto e lugar constitucional estrito, além de amparo internacional com os documentos da ONU.

O caminho histórico-social traçado por estas tutelas, com a positivação de diversos dispositivos, é resultado de tratamentos de valores considerados *sine qua non* para a vida em sociedade e razão de existência do Estado-Nacional, os quais dão direção protetiva da dignidade da pessoa humana, concebido hodiernamente como fonte e base de todas as relações de direito, entendido como dupla dimensão dos direitos fundamentais, significando não só direitos subjetivos mas valores objetivos (SERAU, 2020) de toda a sociedade, com efeito vinculante no ordenamento jurídico e nas execuções administrativas dos poderes instituídos. O Estado-Nacional é um estado segurador, no sentido atuarial e sociocultural, de riscos sociais, e sua razão de ser é o próprio arcabouço protetivo social.

A direção é de consolidação como objeto do regramento social não mais um sujeito dito abstrato, normalizado em seus aspectos mais medianos, mas uma pessoa de direito concreta (PIOVESAN, 2018) nas suas relações tecidas e em toda

a sua especificidade, em categorizações cada vez mais determinantes, com possibilidade de abranger de forma mais assertiva os grupos mais vulneráveis com o fito de alcançar com o desenvolvimento ético e solidário uma repartição equitativa dos bens sociais e do bem-estar social. Ao mesmo tempo que é universalizante, a característica dos direitos fundamentais adotada pela Constituição Cidadã no caso brasileiro também tem a vocação para a focalização das políticas públicas, sobretudo na subjetivação dos sujeitos alvo, e bem nos informa o verbo contido no artigo 194, I, da Carta Régia ao pretender uma universalidade absoluta de seguros às contingências e riscos sociais e a todos por ela regida, embora também satisfaça a objetivos específicos, como o trabalhador Rural (SERAU, 2020). O Ebes e a consolidação dos direitos sociais se tornam alvos de ataques e mitigações com políticas que visam reduzir de forma permanente o tamanho do investimento estatal, e são nessas tentativas de contenção que nós devemos nos deter a seguir.

6 POLÍTICA DE AUSTERIDADE, EBES E DIREITOS SOCIAIS

A austeridade fiscal, espécie de fórmula adotada por diversos países principalmente após a crise econômica de 2008, é parte do ideário neoliberal (SANTOS E VIEIRA, 2018) possuindo várias formas e vertentes. Suas raízes remontam à década de 1980 (VIANNA E SILVA, 2018), e possuem como dado comum a mitigação dos direitos sociais como forma de contenção do gasto público. Em termos gerais, a lógica é a desresponsabilização social dos riscos sociais em prol de uma individuação de capacidades estanques de cada indivíduo ou família, diminuindo a solidariedade social nos seus diversos estamentos (VIANNA E SILVA, 2018).

O Estado-Nacional cede espaço dos fundos públicos e solidários ao mercado, tendo este a função de grande provedor de produtos e serviços (ESPING-ANDERSEN, 1990), tornando o aparato estatal aderente a uma espécie de papel subsidiário nas mediações políticas e sociais, se identificando com um Ebes liberal. É necessário resgatar parte do debate introduzido por Gusta Esping-Andersen sobre a conceituação do Ebes e solução desmercadorizadora, a qual busca compreender a conceituação do Ebes além do arcabouço de direitos e garantias, mas revelando o entrelaçamento do estado com o mercado e as famílias, de modo a garantir certa

“provisão social” (ESPING-ANDERSEN, 1990:101). Para este autor, as relações desmercadorizadas pré-capitalistas, desmontadas com o estado liberal e mercantil, voltam a ser foco de atenção com a introdução de direitos sociais modernos, os quais implicam num “afrouxamento do status de pura mercadoria” (ESPING-ANDERSEN, 1990:102) antes estabelecido pela venda livre da mão-de-obra salarial. O contexto dos Ebes, pós Segunda Guerra Mundial, vai aos poucos sendo substituído pelo neoliberalismo, principalmente a partir das crises e choques da década de 1970 (SANTOS E VIEIRA, 2018), com exaltação do mercado e suas formas de concorrência, com a substituição de uma racionalidade e critério de verdade da cooperação solidária pela competição individualista, com “financeirização da riqueza, profunda imbricação dos complexos corporativos e/ou econômicos da área social” (VIANNA E SILVA, 2018:5). Implica-se, pois, uma subordinação ampla das estruturas financeiras locais e globais aos mercados e a necessidade de valorização financeira dos ativos e da acumulação, dessa vez concentrada em grandes conglomerados autofinanciados.

É nesse contexto que a chamada política de austeridade se insere como ideologia e parte do ideário neoliberal, amparado na financeirização para valorização diuturna de ativos, e se torna panaceia para os males causados pela crise de 2008, sendo adotada por amplo espectro de países (SANTOS E VIEIRA, 2018). Contribui para isso as transformações tecnológicas e de instalação industrial que tomaram parte nas décadas de 1980 e 1990 (SANTOS E VIEIRA, 2018), com a inserção de novas técnicas as quais demandavam expressivos investimentos e exporiam a concentração de capitais mundiais e a subserviência às demandas do mercado para o financiamento da atividade econômica. Dentre os vários fatores que se consignaram a partir deste contexto, o desemprego estrutural e o declínio da taxa de fertilidade com conseqüente envelhecimento da população, contribuem por um lado na crescente perda de capitalização do sistema previdenciário e, por outro, no alongamento do pagamento de benefícios previdenciários, pressionando os sistemas nacionais e demandando solução para o crescente desequilíbrio orçamentário da seguridade social (SANTOS E VIEIRA, 2018), principalmente em países periféricos. O questionamento dos modelos macroeconômicos no último quartil do século XX dos países do bloco socialista, contribuiu sobremaneira para legitimar um predomínio do privado sobre o comunitário (HOBSBAWN, 1995).

A política de austeridade fiscal surge como forma de resposta à inflação crescente e ao déficit público, fortalecendo o liberalismo na forma do individualismo para as garantias contra os riscos sociais, contribuindo com postulados dogmáticos de retornos negativos aos investimentos sociais, aos investimentos em seguridade social (SANTOS E VIEIRA, 2018), além da crescente fragilização do Estado-Nacional adjetivado como incompetente para gerir recursos sob a ótica solidária, sendo empregado, então, o livre mercado como alocador principal de recursos sociais, impondo uma escolha teórica entre liberdade e igualdade, sendo estas excludentes entre si.

Desse modo, a crise de 2008 encontrou solo fértil para o desenvolvimento de um ideário de austeridade fiscal, compondo um valor moral no neoliberalismo (SANTOS E VIEIRA, 2018), se conceituando em uma diminuição da presença estatal como mediadora das contradições econômicas, diminuindo o gasto público e deixando de ser indutor de atividade econômica. O ajuste do ponto de vista econômico exige mais arrecadação tributária ao mesmo tempo que impõe, do ponto de vista da oferta de benefícios, uma redução drástica dos gastos sociais, impondo um sacrifício ao conjunto da sociedade, de forma desigual, resultando em grande custo social, impactando principalmente nos estratos de menor renda.

É justamente nesse ponto que se encontra o conceito nevrálgico da legitimação do ideário da política de austeridade fiscal. Austeridade, enquanto entendimento privado e do senso comum, constitui quase sempre uma virtude, composta de uma visão positiva da moderação e da identificação dos limites de gastos, além de planejamentos de longo prazo em vistas da melhor forma de gerenciar, por exemplo, o orçamento familiar. De modo contrário, austeridade do ponto de vista estatal evoca a poupança empresarial ao custo dos investimentos sociais, à massa salarial e na demanda do governo, invertendo a lógica de distribuição da riqueza e desfavorecendo o crescimento econômico (BASTOS PPZ, 2017). São conceitos díspares mas que encontram midiaticamente aproximações muitas vezes intencionais.

Do ponto de vista da concentração de renda, a política de austeridade tende a incrementar o já problemático quadro de distribuição da riqueza brasileiro (PIKETTY, 2017), levando a uma concentração ainda maior, tornando o crescimento econômico sustentável problemático. Desse modo, a política de austeridade não é

aplicada de forma equânime na sociedade, visto que o estrato social mais vulnerável é quem contribui com o sacrifício em bens sociais de modo mais intenso, enquanto a lógica da preservação dos lucros e da poupança privada, sobretudo do segmento empresarial, é preservada.

Com o aumento da tributação no esforço de conter o déficit, esse fator é ainda mais destacado e identificado na regressividade da tributação brasileira. Em estudo abordado por este artigo a regressividade é descrita: “nos 10% mais pobres ela atinge cerca de 30%, caindo continuamente até representar, nos 10% mais ricos, 12%” (SILVEIRA E FERREIRA, 2011:6). Os tributos indiretos perfazem grande parte da questão da regressividade e pioram o quadro gerado pela política de austeridade fiscal, enquanto a previdência, a título de exemplo, apresenta progressividade, tendo, inclusive, sido incrementada nos comparativos realizados (SILVEIRA E FERREIRA, 2011:8). Outro exemplo de progressividade expressiva são os programas de distribuição de renda. O Bolsa Família, em outro exemplo, atinge os 10% mais pobres, com 80% dos recursos investidos “apropriados pelos 40% mais pobres” (SILVEIRA E FERREIRA, 2011:10).

Conclui-se que os gastos sociais apresentam um efeito progressivo, compensando em parte a regressividade do sistema tributário brasileiro, “notadamente com educação, saúde públicas e as despesas previdenciária e assistencial” (SILVEIRA E FERREIRA, 2011:3) de modo que políticas de corte de investimentos públicos nessas áreas concordariam com mais regressividade e consequente concentração de renda, o que resultaria em menor atividade econômica.

É importante destacar a importância distributiva da previdência social em seu regime geral, fornecendo um índice de Gini (indicativo de concentração de renda) melhor na progressividade distributiva dos benefícios previdenciários o qual sofre impacto para a renda após os impostos indiretos, “mostrando o caráter regressivo destes” (SILVEIRA E FERREIRA, 2011:4).

O FMI vem adotando discurso e práticas que reconhecem que as políticas neoliberais de austeridade têm limites e causam aumento de insegurança sobre a trajetória de crescimento econômico sustentável, ao mesmo tempo em que incrementam as contradições sociais (OSTRY et al. 2016), afetando os investimentos em políticas sociais e a própria demanda, tendo como resultado o

desemprego estrutural e o aumento da desigualdade entre as camadas sociais. Não se trata de defender a irracionalidade do gasto público, mas sim a eficiência e a eficácia dos esforços estatais de investimentos e políticas públicas de forma produtiva.

O efeito multiplicador no PIB e na economia resultante de políticas públicas e investimentos sociais eficazmente implementados mundialmente tem demonstrado que é possível multiplicar por 3 cada unidade investida nesses segmentos (SANTOS E VIEIRA, 2018). No Brasil, especificamente, os multiplicadores foram calculados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e outros estudos onde se verificou 1,23 unidades para cada unidade investida no Regime Geral de Previdência Social. Outros gastos sociais apresentam resultados ainda mais promissores, como saúde (1,7), educação (1,85), Bolsa Família (1,44) e Benefícios de Prestação Continuada (1,38), demonstrando um expressivo retorno econômico para esses setores (MOSTAFA et al., 2011; ORAIR et al. 2016). Particularmente sobre os subsídios setoriais, mais um desdobramento brasileiro dos investimentos públicos que denotam a margem reduzida de políticas fiscais amplas em uma política de austeridade fiscal, o multiplicador é de 0,60, e explicam a pouca responsividade destas políticas na economia nacional, sobretudo na década de 2010 (ORAIR et al. 2016).

7 ADOÇÃO DA AUSTERIDADE

Como vimos anteriormente, tanto do ponto de vista técnico-jurídico, como do historiográfico de lutas e emancipações sociais, passando pelos dados mais atuais econômicos e políticos, a política de austeridade fiscal neoliberal é desagregadora da solidariedade social, além de impor sérios limites ao crescimento econômico sustentável. Debate-se a seguir quais as razões atuais para a implementação desses ditames, além dos históricos de crises econômicas já aventados.

Muitos países continuam adotando o ideário da austeridade fiscal em uma confusão moral e semântica, já abordada neste artigo, em que este seria sinônimo de eficiência e eficácia, quando, na verdade, a moral neoliberal distorceu o real significado e as finalidades bem como os beneficiários das políticas de contração estatal, além de mitigar o uso de políticas econômicas anticíclicas (SILVEIRA E

FERREIRA, 2011; OSTRY et al. 2016; BASTOS PPZ, 2017; PIKETTY, 2017; VIANNA E SILVA, 2018).

O problema da governança global implica, como ensina Flavia Piovesan, em questões que devem ser confrontadas em dialética, pois temos um sistema que emana julgamentos e ordenações globalmente, mas não possuímos um fórum adequado para política legitimadora também global. Conforma-se, atualmente, em um sistema hegemônico de poucas instituições, sobretudo de fulcro financeira como o FMI, o Banco Mundial, ou a OMC, somados aos Ministros Fazendários, todos com ligações diretas com corpos financeiras nacionais e internacionais, comumente exercendo certos oligopólios ou monopólios mundiais, num sistema em que muitos são sujeitados às decisões de poucos, sem obter qualquer canal de comunicação política, sem voz (PIOVESAN, 2018). Em outras palavras, não há regras claras no campo transnacional financeiro de contenção de riscos sociais locais.

Em conjunto, essas poucas instituições tomam as decisões de empréstimos a países que passam por crises financeiras seguindo objetivos de equilíbrio fiscal e austeridade, redução do déficit fiscal, liberalização e desregulação econômica e privatização, forçando essas sociedades a restringir os gastos sociais com forte impacto nos direitos políticos e civis, além de mitigação da representatividade nos direitos econômicos, sociais e culturais (SANTOS E VIEIRA, 2018). Investiga-se se parte deste conjunto de ações não tem como fundamento puramente dados científicos econômicos e sociais, mas sim uma ideologia imposta em bases falseadas, como o próprio Banco Mundial admitiu manipulação de números e resultados por um longo período (ZUMBRUN E TALLEY, 2018), usados como parâmetro para a base de decisões de investimentos e financiamentos aos países.

No campo mundial, países europeus como Grécia, Irlanda, Portugal e Chipre, forçados a aderir ao receituário imposto pós crise 2008 para receberem financiamentos da Comissão Europeia utilizando o mesmo ideário de austeridade, consumaram uma significativa redução responsiva de serviços públicos sociais com sucessivo aumento da pobreza e da desigualdade social, implicando em potencialização dos efeitos corrosivos das crises financeiras (SANTOS E VIEIRA, 2018), com concentração de efeitos negativos nas populações mais vulneráveis. Em adição, desde a década de 1980 a desigualdade de renda aumentou rapidamente na

América do Norte, China, Índia e Rússia. Mesmo a Europa experimentou um crescimento moderado de desigualdade (PIKETTY et al. 2018).

O Estado-Nacional é forçado a aderir ao receituário neoliberal de austeridade de modo a alcançar os financiamentos internacionais, e os principais fiadores são as instituições de governança global, transmissoras, como vimos, de desígnios financistas e, muitas vezes, suspeita-se, ideológicos.

No Brasil, cuja adoção de tais medidas seguem a passos largos (SANTOS E VIEIRA, 2018), o efeito da concentração de renda, onde os 10% mais ricos concentram 55% da renda (PIKETTY et al. 2018) são ainda mais corrosivos ao crescimento e recuperação econômica. O desemprego de 13,5 milhões (13%) em 2017 e atingindo 14,8 milhões de indivíduos (14,4%) em 2021 (BARROS, 2021) e uma queda de arrecadação em todos os entes federativos de 6,7% entre 2016 e 2017 (SANTOS E VIEIRA, 2018) indicam que a adoção de medidas de austeridade fiscal não está operando as mudanças desejadas na economia. Em outras palavras, a mitigação de políticas sociais através da alteração do texto constitucional por EC e as alterações na legislação ordinária e regulamentar que indicam óbices à implementação dos direitos humanos e a própria redução de investimentos sociais e seu custo social não estão surtindo efeito em recuperação econômica.

A EC nº 95 de 2016, a qual implementou o novo regime fiscal e pôs teto aos gastos primários da União, congelados por 20 anos (VIEIRA E BENEVIDES, 2016), mas que elementarmente não dispôs teto para o gasto com as despesas financeiras, implicando em perdas relevantes para os setores sociais da assistência social e ao Sistema Único de Saúde (SANTOS E VIEIRA, 2018), é indicativo desta tendência. O mercado prevalece e os interesses financistas influenciam de modo decisivo em como será, e principalmente com quanto serão financiados os investimentos sociais.

Nessa mesma toada impositiva, a reforma previdenciária no Brasil se configura em uma das principais exigências do FMI para apoio desta instituição no plano macroeconômico (BATISTA, 2018), em outra forma hegemônica de uma espécie de globalismo localizado (SANTOS, 2021) de normas e ideário. Inclusive se usa elementos da “pós-verdade” em uma argumentação de que a previdência social, por exemplo, é matéria exclusivamente técnica-atuarial ou que se utilizada de contabilidade pública regida exclusivamente pelos pressupostos financistas públicos

(VIANNA, 2017), deixando de lado seu caráter distributivo, progressivo e de garantia do mínimo ético irredutível (PIOVESAN, 2018).

As ações tomadas no Brasil para contenção da crise iniciada em 2008 e agudizada em 2014 foram o corte de investimentos federais de 42% entre 2014 e 2016, o aumento de renúncias de receitas em gastos tributários e subsídios, além de estabilização em patamares elevados (40% do PIB) das despesas financeiras com rolagem da dívida (SANTOS E VIEIRA, 2018). Além deste panorama, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do IBGE de 2017 demonstrava aumento do desemprego (13%), queda das receitas líquidas em todas as esferas da União (governo federal com queda de 6,7% entre 2014 e 2016) em um quadro de retrocesso econômico bem definido (IBGE, 2017).

A trajetória de adoção da política de austeridade fiscal tende a ser adotada no Brasil como pressuposto teórico para obtenção de legitimação financeira internacional, com critérios de verdade ortodoxos adotados, tendo em vista as contínuas exigências dos órgãos de governança internacional, tais como o FMI e o Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2017; BATISTA, 2018).

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os limites de alterações dos direitos sociais se encontram, deste modo, subsumidas ao bloco de constitucionalidade estrito e tem natureza material. Assim, as relações e interpretações sobre o ordenamento pátrio devem observar rito próprio de alteração não só dos ditames constitucionais, mas também dos infralegais e regulamentares, já que estes últimos podem mitigar significativamente os dispositivos protetivos regidos pelos direitos fundamentais, principalmente os afeitos à concessão de benefícios previdenciários e assistenciais. Depreendemos de nossa pesquisa que o risco de retrocesso dos direitos sociais é real e a dignidade da pessoa humana deve conter proteção contra o que se observou dentro de um contexto de valores morais neoliberais.

Em adição, os globalismos localizados, sobretudo quando impostos como critérios de verdade pelos órgãos de governança global devem ser criticados continuamente e deverão ser objeto de estudos e pesquisas posteriores de modo a estabelecer quais medidas são efetivamente benéficas para a economia nacional e

quais devem ser mitigadas ou rebatidas com dados empíricos e boa técnica. Nesse ponto, não se deve ignorar a importância de uma dialética que vá além da técnica financeira e entenda que a questão pertence ao campo dos direitos humanos, ou seja, um foro político deve ser considerado em contraste ao maniqueísmo financeiro internacional.

Do ponto de vista dos riscos sociais, da análise historiográfica e das lutas emancipatórias, os direitos sociais conquistados, especialmente os previdenciários, devem ser protegidos de qualquer retrocesso que implique em restrição aos direitos assegurados pela PIDCP e pelo PIDESC e pelos dispositivos verticalizados incorporados ao ordenamento pátrio.

É importante destacar que os dados econômicos abordados nesse artigo nos permitem defender que as alterações e aperfeiçoamentos do texto constitucional e da legislação ordinária da Seguridade Social, especialmente da Previdência Social devem ser permeadas por pressupostos técnicos e econômicos mas também históricos especificamente nacionais, como a concentração da demografia nacional, a questão do semiárido e da seca, a herança da sociedade escravocrata que se fez presente até fins do século XIX, o racismo estrutural, as relações trabalhistas assimétricas e as características patriarcais da nossa sociedade, para citar alguns.

Se faz presente uma miríade de riscos sociais que não podem ser ignorados, em contexto histórico-social, muitos com tratamento no atual ordenamento jurídico, mas com tentativas de mitigação em legitimação no ideário neoliberal. É importante entender as relações desse arcabouço teórico e prático com a austeridade fiscal, a qual não atinge de forma equânime todos os extratos sociais conforme dados de regressividade dos impostos no Brasil, mas aflige o orçamento público nas políticas públicas, sobretudo as voltadas para os direitos sociais e a camada mais vulnerável da população, principal usuária destes serviços.

Depreende-se das medidas tomadas e do contínuo engajamento dos poderes públicos locais e transnacionais em tornar em critério de verdade os pressupostos da política de austeridade uma estratégia que não é pontual, mas que, ao contrário, tem como objetivo não só o equilíbrio dos orçamentos estatais ao arrepio de direitos fundamentais, mas de reduzir a presença estatal como intermediadora de conflitos e distribuidor de renda, reduzindo o papel de ação de

fomentador econômico do Estado-Nacional e diminuindo sua amplitude de atuação e a sua envergadura, no seu aspecto de Bem-Estar Social.

A concentração em uma parcela significativa pequena dos benefícios da austeridade fiscal, favorecendo a concentração de renda e pressionando os gastos sociais demonstra que além de criticar as medidas impostas aos governos, deve-se executar uma estratégia de defesa técnico-jurídica dos avanços já alcançados de modo a garantir os ganhos obtidos e embaraçar as tentativas de refluxo de direitos. Estudos suplementares seriam importantes para sustentar tal posição.

Resta concluído com base nos estudos realizados nesse artigo, que as relações entre o Estado de Bem-Estar Social (Ebes) e a ideologia de austeridade fiscal influenciam de forma incisiva o debate jurídico internacional e pátrio bem como os limites dos direitos sociais no ordenamento interno do Brasil, performando legitimação moral e critérios de verdade impostos verticalmente, afetando a correlação com as constantes mudanças jurisdicionais e legais. A investigação conduzida dos impactos sociais e institucionais da correlação de forças que se demonstra no estado pós-moderno conclui pelo significativo impacto no que entendemos como bloco constitucional dos direitos sociais, com consequente enfraquecimento das conquistas sociais.

Dessa forma, é adequado promover o entendimento que os direitos sociais são materiais, pertencem ao bloco constitucional estrito e devem ter presença política de força no tocante às suas alterações, merecendo atenção das esferas sociais e de movimentos sociais, assim como o exercício do equilíbrio dos poderes republicanos de modo a repelir pressões conjunturais.

A democracia se mostra atacada em seu cerne quando verificamos o grau de concentração de renda no Brasil e as tentativas de imposição de ações que levam a mais concentração e injustiça social. Essa diferença entre os estratos sociais é causa de vários males, tais como os radicalismos, a aporofobia, os moralismos de circunstância e a explosão da violência urbana. A solidariedade do Estado-Nação é desmontada no estado neoliberal, onde a concorrência suprema assume o lugar da distribuição dos bens públicos e as políticas públicas cedem espaço para o provedor mercado. O universalismo do Estado-Nação como protetor e garantista cede espaço para organismos de governança global de caráter financeira

e, muitas vezes, ideológico, mesmo com evidências científicas demonstrando os limites da adoção de políticas de austeridade fiscal.

Uma via alternativa é possível com o trabalho conjunto dos movimentos sociais, empresariais, a academia e com a sociedade civil, com vistas à superação da ortodoxia da política de austeridade fiscal no Brasil. O foco deve ser a proteção jurídica dos bens alcançados pela Carta de 1988, entendidos como direitos materiais e a proposição de projetos e planos com preocupação socioeconômica e de desenvolvimento dos índices de distribuição de riqueza, de acesso à educação, cultura e saúde, garantindo o universalismo dos direitos sociais com fulcro na solidariedade como valor moral e intrinsecamente ligado ao exercício cidadão na democracia.

REFERÊNCIAS

ABRAHÃO J, MOSTAFA J, HERCULANO P. Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. **Comunicados do Ipea** 75. Brasília, 2011.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer**. O poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte: Editora UFMG; 2007.

ALVAREDO F, CHANCEL L, PIKETTY T, SAEZ E, ZUCMAN G. World Inequality Report 2018. **Executive Summary**. Berlin: World Inequality Lab; 2017.

BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo**: Análise da eficiência e da equidade do gasto público no Brasil. Volume 1. Grupo Banco Mundial; 2017.

BARROS, Alexandre. Desemprego fica em 14,6% no trimestre até maio e atinge 14,8 milhões de pessoas. **Agência IBGE**. 2021. 30 de jul. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/31255-desemprego-fica-em-14-6-no-trimestre-ate-maio-e-atinge-14-8-milhoes-de-pessoas>. Acessado em 23/09/2021.

BASTOS PPZ. O que é a austeridade? E por que os neoliberais a defendem? **Carta Capital** 2017; 8 ago. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/o-que-e-a-austeridade-e-por-que-os-neoliberais-a-defendem/> . Acessado em 23/09/2021.

BATISTA HG. FMI: é melhor uma reforma da Previdência profunda, mesmo que demore mais. **Jornal O Globo**, 2018 Jan 25.

- BURKE, Edmund. **Reflexões sobre a Revolução em França**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; 1982.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 1941.
- CASARA, Rubens R.R. **Estado Pós-Democrático Neobscurantismo e gestão dos indesejáveis**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2020;
- CASTRO, Augusto. **Especialistas divergem sobre os cálculos do governo para justificar a reforma da Previdência**. out./2019. Agência Senado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/16/especialistas-divergem-sobre-os-calculos-do-governo-para-justificar-a-reforma-da-previdencia>>. Acesso em: 24/09/2021.
- CHAUI, Marilena. **Simulacro e poder uma análise da mídia**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; 2006.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Editora Saraiva Jur; 2016.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton, Princeton University Press, 1990.
- FALEIROS, Vicente de Paula. **A política Social do Estado Capitalista**. 12. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2009.
- FEDERICI, Silvia. **Calibã e a Bruxa**. São Paulo, Editora Elefante; 2017.
- HOBBSBAWN, Eric. **A Era dos Extremos**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Taxa de desocupação das pessoas de 14 anos ou mais de idade, na semana de referência - **Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.
- LEITE, Flamarion Tavares. **10 lições sobre Kant**. 9. ed. São Paulo: Editora Vozes; 2020.
- LUBENOW, Jorge Adriano. Globalização econômica, desmonte do estado social e déficit político transnacional: uma análise crítica a partir de Jürgen Habermas. Trans/Form/Ação: **Revista de filosofia da Unesp**, vol. 43, n. 2, p. 99 –126, 2020.
- MULHOLLAND, C. Dados pessoais sensíveis e a tutela de Direitos Fundamentais. Uma análise à luz da Lei geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/18). **R. Dir. Gar.**

Fund., Vitória, 2018, v. 19, n. 3, p. 159-180.

ORAIR RO, SIQUEIRA FF, GOBETTI SW. **Política fiscal e ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público**. Brasília: Monografia premiada em 2º lugar. XXI Prêmio Tesouro Nacional; 2016.

OSTRY JD, Loungani P, Furceri D. Neoliberalism: oversold? **Finance & Development**. 2016; 53(2):38-41.

PIMENTA, Margareth e PIMENTA, Luís. **Globalização e desafios urbanos: Políticas públicas e desigualdade social nas cidades brasileiras**. 2011. Disponível em <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612011000300003>. Acesso em 30/08/2021.

PIOVESAN, Flavia. **Temas de Direitos Humanos**. 11. ed. São Paulo: Editora Saraiva Educação; 2018.

SANTIAGO, Homero. **Entre Servidão e Liberdade**. São Paulo: Editora Filosófica Politeia; 2019.

SANTOS, Boaventura de Souza; CHAUI, Marilena. **Direitos Humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Editora Cortez; 2021.

SANTOS, Isabela Soares; VIEIRA, Fabiola Sulpino. Direito à saúde e austeridade fiscal: o caso brasileiro em perspectiva internacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 2303-2314, jul./2018. Disponível em: https://rnp-primho.hosted.exlibrisgroup.com/primho_library/libweb/action/dlDisplay.do?vid=CAPES_V1&institution=CAPES&docId=TN_proquest2083614415. Acesso em: 22 set. 2021.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Seguridade Social e Direitos Fundamentais**. 4. ed. Curitiba: Editora Juruá; 2020.

SILVEIRA FG, Ferreira J. **Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social**. Brasília: Ipea; 2011. [Comunicado Ipea n. 92].

SIMMEL, Georg. **Psicologia do Dinheiro**. Lisboa: Edições Textos e Grafias, 2015.

SPOSATI, Adaíza de Oliveira. **A assistência Social no Brasil 1983-1990**. 2. ed. São Paulo: Editora Cortez; 1995.

TRINDADE, A. A. Cançado. **Direitos Humanos e Meio Ambiente**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1993.

VASAK, Karel. *In Conferência no Instituto Internacional de Direitos Humanos de Estrasburgo*, 1979, Estrasburgo, França.

VIANNA, Luiza d'Ávila; SILVA, Hudson Pacífico. Meritocracia neoliberal e

capitalismo financeiro: implicações para a proteção social e a saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p.2107-2117, jul./2018. Disponível em: https://rnp-primo.hosted.exlibrisgroup.com/primo_library/libweb/action/dlDisplay.do?vid=CAPES_V1&institution=CAPES&docId=TN_proquest2083613804. Acesso em: 23/09/2021.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 7. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2009.

ZUMBRUN J, Talley I. World Bank unfairly influenced its own competitiveness rankings. **The Wall Street Journal**, 2018, 12 Jan.