

# **CRISE DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E POLÍTICAS DE AUSTERIDADE NO BRASIL E PORTUGAL: ECONOMIZANDO EM DIREITOS SOCIAIS PARA SOLUCIONAR A CRISE ECONÔMICA**

## ***CRISIS OF THE SOCIAL WELFARE STATE AND AUSTERITY POLICIES IN BRAZIL AND PORTUGAL: SAVING ON SOCIAL RIGHTS TO SOLVE THE ECONOMIC CRISIS***

Daianne Erbice De Siqueira

Advogada Trabalhista. Possui graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Santa Maria-FADISMA (2009). Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS (2011). Mestre no Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul/RS. Mestre em Direito da União Europeia pela Universidade do Minho/ Portugal.

João Pedro Schmidt

Graduado em Filosofia pela Faculdade de Filosofia Imaculada Conceição (1982), mestre em Filosofia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1988) e doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2000). Em 2016 realizou estudos de pós-doutoramento na The George Washington University (Washington DC, EUA), com apoio do programa de Estágio Sênior no Exterior, da CAPES. É professor titular da Universidade de Santa Cruz do Sul, atuando especialmente no Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Políticas Públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: comunidade, comunitarismo, instituições comunitárias, terceiro setor, políticas públicas de inclusão.

**Submetido em:** 04/02/2023

**Aprovado em:** 02/03/2023

**Resumo:** O presente artigo possui como tema a implementação de políticas de austeridade como medida de contenção gastos com direitos sociais e estratégia de elevação da economia. O problema de pesquisa questiona: a implementação da políticas de austeridade, com a redução de investimentos públicos em direitos fundamentais sociais e flexibilização de direitos no Brasil e em Portugal, é uma via para a solução para a crise econômica? O objetivo é averiguar se a

implementação de medidas áusteras advindas da noção neoliberalista pode ser considerado elemento solucionador da crise econômica no Brasil e em Portugal. O método de abordagem utilizado é o histórico-crítico combinado com o método dedutivo. O método de procedimento é o monográfico e a técnica de pesquisa é bibliográfica e documental. O estudo possui como base teórica autores como Ingo Wolfgang Sarlet, Manuel Castells, Amartya Sen, Robert Alexy e Thomas Piketty. Como principais resultados, verificou-se que a implementação de políticas de austeridade, além de não elevar o crescimento da economia gera o agravamento das desigualdades sociais, já latentes nos países estudados.

**Palavras-chave:** Estado de Bem-Estar Social; Crise; Austeridade; Direitos Sociais; Troika.

**Abstract:** *This article has as its theme the implementation of austerity policies as a measure to contain spending on social rights and a strategy to raise the economy. The research problem asks: is the implementation of austerity policies, with the reduction of public investments in fundamental social rights and flexibility of rights in Brazil and Portugal, a way for the solution to the economic crisis? The objective is to ascertain whether the implementation of austere measures arising from the neoliberalist notion can be considered an element that solves the economic crisis in Brazil and Portugal. The method used is the historical-critical combined with the deductive method. The procedure method is monographic and the research technique is bibliographic and documentary. The study is based on authors such as Ingo Wolfgang Sarlet, Manuel Castells, Amartya Sen, Robert Alexy and Thomas Piketty. As main results, it was found that the implementation of austerity policies, in addition to not raising the growth of the economy, generates the worsening of social inequalities, already latent in the countries studied.*

**Keywords:** *Social Welfare State; Crisis; Austerity; Social rights; Troika.*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Ascensão e consolidação do Estado de Bem-Estar Social. 2. Direitos Sociais e Políticas de Austeridade. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa e execução das políticas de austeridade e das restrições de direitos sociais como solução apresentada o contexto de crise brasileiro e europeu, especialmente o português, no período de 2009 a 2019.

O problema de pesquisa tem a seguinte formulação: O problema de pesquisa questiona: a implementação da políticas de austeridade, com a redução de investimentos públicos em direitos fundamentais sociais e flexibilização de direitos no Brasil e em Portugal, é uma via para a solução para a crise econômica?

A hipótese levantada foi que a execução de políticas de austeridade não possui o condão de sanar a crise econômica ou ainda evitar novas, dilatando os problemas sociais já sofridos nos países ao reduzir os níveis de proteção social a patamares muitas vezes incompatíveis com a dignidade humana.

O objetivo é averiguar se a implementação de medidas áusteras advindas da noção neoliberalista pode ser considerado elemento solucionador da crise econômica no Brasil e em Portugal. O método de abordagem utilizado na realização do estudo é o método histórico-crítico combinado com o método dedutivo. O método

de procedimento é o monográfico. As técnicas adotadas são a bibliográfica e a documental, com consulta a livros, artigos.

A relevância da investigação aqui empreendida se revela a partir da constatação dos impactos sociais das políticas de austeridade, especialmente na última década e da conexão das políticas econômicas de desenvolvimento e as políticas de concretização dos direitos fundamentais sociais, como forma de assegurar igualdade de oportunidade e existência digna a todos, especialmente através de políticas públicas. Tais políticas restritivas se apresentam como uma realidade internacionalmente implementada e que, advindas dos contextos de crise econômica, produziram reformas legislativas, flexibilização ou redução de direitos constitucionalmente assegurados, sob o argumento da necessidade de manutenção do equilíbrio fiscal.

Essa limitação de direitos recai especialmente sobre os direitos fundamentais sociais, direitos dependentes de prestações estatais e que carecem de recursos e políticas públicas para sua materialização, sendo considerados direitos de alto custo e incompatíveis com a carência de recursos, levando à violação de preceitos básicos como direito ao trabalho, educação, saúde, segurança, previdência e assistência aos desamparados. Medidas que consideradas retrocessivas têm sido executadas em países como Brasil e Portugal, sob a alegação da inevitabilidade econômica e financeira sem que tenha sido declarada formalmente uma situação de emergência econômica.

O estudo possui como base teórica o pensamento de autores como Amitai Etzioni, Ingo Wolfgang Sarlet, Manuel Castells, Robert Alexy, Amartya Sen e Thomas Piketty.

O primeiro capítulo trata da ascensão e consolidação do Estado de Bem-Estar Social, reconhecida pela centralidade conferida à harmonização do binômio capital-trabalho, e que entrou em crise na década de 1980, com a difusão do neoliberalismo. O comunitarismo é apresentado como uma corrente de pensamento que, contrastando com os ideais do neoliberalismo, se apresenta como uma das terceiras vias, que reafirma a relevância da comunidade para a boa sociedade, defendendo o equilíbrio entre Estado, o setor privado e comunidade como o melhor caminho para a satisfação das necessidades sociais.

No segundo capítulo discute-se a implantação de políticas públicas de afirmação dos direitos sociais no Estado de Bem-Estar Social, trazendo a classificação de direitos fundamentais sociais e sua pertinência social. As políticas de austeridade inseridas em circunstâncias de crise econômica, especialmente no período de 2009 a 2019, após a eclosão da Grande Recessão e seus efeitos diretos fundamen-

tais sociais, trazendo como eventos relevantes a implantação do *teto de gastos* brasileiro e a denominada Troika, em Portugal.

## 1. ASCENSÃO E CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

O denominado *welfare state* iniciado no período entre guerras, teve seus alicerces estruturados na segunda metade do século XIX, perante os movimentos trabalhistas e políticas sociais firmados em países capitalistas, especialmente na França, Alemanha, Inglaterra e EUA (Delgado; Porto, 2018) consolidando-se após a 2ª Guerra Mundial, na década de cinquenta e sessenta do século XX (Fernández-Álvarez, 2018).

Nesse interim, sob a ótica da seguridade social, destacou-se o governo de Otto Von Bismarck, instituído na Alemanha, o qual implementou políticas públicas através de um programa voltado para a assistência e previdência social, de caráter público (Delgado; Porto, 2019).

Esse modelo de governo, também denominado Estado Providência, significou o empenho na reconstrução econômica, política e ainda moral do período pós-guerra, inserindo no cenário social as ideias de solidariedade e de justiça social, os direitos de cidadania e o valor do trabalho, resignando assim a racionalidade pura do mercado (Esping-Andersen, 1994), tornando-se popularmente conhecido como o “Estado que promove justiça social mediante os procedimentos e limites do Estado Democrático de Direito” (Sarlet, 2015, p. 453).

É nesse momento que os eixos do trabalho e do emprego iniciam sua formação, atraindo formas de proporcionar condições igualitárias de oportunidades a todos, bem-estar, renda e poder na sociedade capitalista (Delgado; Porto, 2018). Esse referencial de Estado tem como base garantir o crescimento e sustentar o pleno emprego, além de prover direitos sociais mínimos como educação, saúde, assistência social e previdência, se tornando indissociável a realização de uma despesa “que mantenha os serviços sociais públicos que asseguram uma qualidade de vida mínima e, ao mesmo tempo, adotar políticas públicas dirigidas à redistribuição da riqueza, como deve ser uma política fiscal” (Fernández-Álvarez, 2018, p. 901).

Dessa forma, essencialmente no período de 1910 a 1945, época de afirmação do welfarismo, esse modelo estatal trouxe para o panorama político o fomento do pleno emprego, o aumento da ingerência do aparelho estatal no setor econômico e social, o aumento da carga tributária, a manutenção de um patamar mínimo de qualidade de vida como direito social assegurado ao cidadão e o fornecimento público de serviços universais) (Fernández-Álvarez, 2018).

O período de 1930 a 1945 foi uma época de grande crescimento da legislação social (Carvalho, 2016), assim como em toda Europa, o cenário brasileiro se viu caracterizado por uma sólida ingerência do Estado na economia, essencialmente a partir de 1930, onde a sociedade brasileira assistiu ao golpe que levou a ascensão de Getúlio Vargas ao poder (1937), presidente que em seu governo destinou especial atenção às demandas sociais, inserindo grandes mudanças, como a modernização e a industrialização dos setores econômicos, concebendo a abertura de importantes empresas de cunho estatal e gerando o impulso econômico que definiria o período de seu governo (Schmidt, 2019).

Se analisarmos os motivos que desencadearam o enfraquecimento do sistema capitalista, é possível aferir que as guerras, além de ocasionarem tantas perdas físicas, trouxeram impactos orçamentários atroz, com a derrocada das carteiras de ativos externos e o declínio da poupança. (Piketty, 2014). No decorrer do Estado Novo foram concebidas importantes contribuições relativas aos direitos sociais, como por exemplo o avanço no campo da saúde, com a criação do Ministério da Educação e Saúde (1930) e de importantes hospitais públicos, bem como a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (1943) e da Justiça do Trabalho, além da autorização de funcionamento dos sindicatos, que mesmo adstritos ao imposto sindical e tutelados pelo Ministério Público, poderiam operar na defesa dos direitos dos trabalhadores (Schmidt, 2019). Ainda, neste mesmo período houve a regulação do labor de menores e a criação da Carteira de Trabalho (1932), além do salário mínimo (1940), sendo este último instrumento voltado ao atendimento das necessidades mínimas de sobrevivência digna (Carvalho, 2016).

No cenário internacional, mister salientar que dentre as expressões históricas do *welfare state*, destacam-se o seguro social alemão relacionado à hipótese de acidente de trabalho, o seguro saúde para os trabalhadores, bem como aposentadoria para os idosos e deficientes (Kerstenetzky, 2012). Assim, o Estado de Bem-estar constituiu o empenho das instituições governamentais transformando os poderes públicos em garantes da justiça social, envolvendo-se igualmente com a manutenção de padrões mínimos de subsistência (Fernández-Álvarez, 2018), havendo assim elevado coeficiente de crescimento econômico e de proteção social.

Diante disso, verifica-se que não se trata de uma eventualidade o conceito de políticas públicas emergir e consolidar-se no período de afirmação do *welfare state*, afinal, pois “somente um aparelho estatal com condições materiais concretas pode efetivar políticas públicas que atendam demandas sociais de bem-estar em larga escala”. (Schmidt, 2018, p. 2) em especial as que envolvem direitos sociais, que surgem como uma solução aos pleitos individuais e coletivas, na preservação das sociedades (Arretche, 1995).

Nesse sentido, sustenta-se que o *welfare state* é o instrumento harmonizador de justiça social e expansão econômica, onde se encontram os melhores sistemas de serviços públicos, os mais altos níveis de contentamento e de indicadores de desenvolvimento social (IDH) (Schmidt, 2018). De forma antagônica ao que se imagina, a concepção do Estado de Bem-Estar Social se apresentou extremamente harmonizada com o sistema capitalista, buscando um desenvolvimento robusto, fortalecendo o mercado interno e tornando-se um forte consumidor para o mercado mundial, considerando como elementos de grande importância o trabalhador e a relação de emprego (Delgado; Porto, 2018, p. 23), vislumbrando-se de 1945 a 1973 a era de maior êxito e afirmação do Estado de Bem-Estar, com “altos níveis de crescimento econômico e de emprego, elevado patamar de consumo e a consolidação dos grandes sistemas públicos de proteção social” (Schmidt, 2019, p. 7).

Entretanto, nas décadas finais do século XX, os Estados de Bem-Estar Social (EBES) foram alvos de ataques e suportaram rejeições advindas de uma vertente ultraliberalista que condenava seus pilares e seu desempenho, defendendo que esse modelo de Estado não seria qualificado para promover o ambicionado bem-estar à população (Delgado; Porto, 2018).

Os trabalhos de Milton Friedman e da Escola de Chicago contribuíram sem dúvida alguma para desenvolver um clima de desconfiança em relação à ampliação indefinida do papel do Estado e para forjar um contexto intelectual que conduziu à guinada conservadora de 1979-1980 (Piketty, 2014).

Assim, nos Estados Unidos, através de Ronald Reagan, e no Reino Unido com Margaret Thatcher, iniciou-se uma revolução conservadora em face do *welfare state*, sob a alegação que o sistema teria “amolecido os empresários e empreendedores anglo-saxões”, e para que fosse plausível que os países se recuperassem, sustentaram a contenção do Estado de Bem-Estar e o regresso a um sistema respaldado no capitalismo puro do século anterior (Piketty, 2014, p. 102), iniciando pressões políticas para o desmantelamento desse modelo de Estado, sob a alegada ineficiência da proposta institucional para superar o período de recessão, fazendo com que o Estado assumisse a imagem de mau administrador, tornando-se um obstáculo na busca do desenvolvimento econômico (Vicente, 2009).

Assim, a força do neoliberalismo, se expressou na forma de uma ofensiva maciça contra o Estado de Bem-Estar, trabalhando no fortalecimento da classe capitalista e no enfraquecimento das organizações dos trabalhadores, governando com o compromisso de restringir ao máximo a funções do Estado, expandindo a esfera do mercado e privatizando o arcabouço de proteção social, convertendo o Estado em um mero fornecedor do sistema de seguridade social de caráter suplementar para os carentes (Gomes, 2006).

Assim, mesmo diante do acréscimo de bem-estar dos cidadãos, a partir da década de 1980, o Estado de Bem-Estar Social entrou em crise. De acordo com essa visão liberalista, o *welfare state* não teria suporte para enfrentar as adversidades da sociedade capitalista e estaria defasado, perspectiva validada não por líderes mundiais como Margareth Thatcher, Ronald Reagan e Felipe Gonzáles (Delgado; Porto; Vasconcelos, 2007), estabelecendo um estreitamento dos gastos governamentais direcionados ao bem-estar, iniciando o dismantelamento da regulação estatal vigente.

Problemas conjunturais imputados ao Estado de Bem-Estar Social, não sobrevieram apenas do neoliberalismo, mas igualmente de outras formas de pensamento que apontavam limites e desvios, não no intuito de extingui-lo, mas sim aprimorá-lo, como a alta burocratização do sistema, a escassez de cooperação com os cidadãos e sua sujeição ao capitalismo (Schmidt, 2019). No entanto, foi o discurso neoliberalista que obteve sucesso após a desconfiança dos cidadãos na capacidade do Estado em prover o Bem-Estar, fortalecendo o mercado como referencial econômico após a queda dos regimes socialistas nos países do Leste Europeu, como por exemplo a Rússia, a República Tcheca e a Polônia, e posteriormente sua implantação na América Latina (Schmidt, 2019).

Na concepção neoliberalista, o modelo de governo baseado na ideia de estado mínimo era a única solução para o equilíbrio das contas públicas, implantando o preceito de redução de garantias sociais. A privatização de empresas estatais e de programas que envolvem direitos protegidos no *welfare state* tornaram-se pilares do discurso liberalista durante a crise das últimas décadas do século XX, na busca da redução de despesas de caráter público e na desvinculação estatal de tais ações, transferindo para empresas e organizações privadas as obrigações até então fornecidas pelo Estado, causando assim um desgaste progressivo de benefícios fornecidos aos cidadãos (Esping-Andersen, 1994).

Assim, defendeu-se a redução do quadro de funcionários do Estado, a venda de empresas e a descentralização de atividades para empresas privadas, como forma de tornar a máquina estatal mais barata, ágil e menos burocrática, apresentando o mercado como sistema que desvendaria os impasses, conduzindo o Estado para uma direção distinta da noção de bem-estar e do caráter assistencialista do Estado, focado na acumulação de capital (Richter, 1996).

Na América Latina, o avanço das ideias neoliberais se deu no contexto da estagnação econômica da década de 1980, chamada de a “década perdida”. Em diferentes países, foram implementadas reformas neoliberais orientadas por diretrizes do Consenso de Washington, evento organizado no *Institute of International Economics*, o qual recomendava que “o Estado se retirasse da economia, quer como

empresário quer como regulador das transações domésticas e internacionais, a fim de que toda a América Latina se submetesse às forças do mercado” (Bandeira, 2002), prevendo ainda a adoção de medidas de ajuste fiscal e a abertura comercial, com a redução do tamanho do Estado. Tais medidas se coadunam com o preceito neoliberalista pois para estes, o *welfare state* assemelha-se a um modo de escravidão, uma vez que retira do cidadão seu anseio empreendedor (Giddens, 1999).

Contudo, o enfraquecimento do Estado pode ser entendido como o declínio da democracia, já que a crise gera efeitos sobre a capacidade estatal de proporcionar a fruição dos direitos fundamentais, em especial aqueles de caráter social, gerando um alto índice de desemprego e a consequente exclusão social (Sarlet, 2015).

Tal fato se ratifica pela constatação de que, os movimentos liberais executados na década de 1980 não merecem tantas distinções por seus feitos, pois é verossímil que países como Japão, França e Alemanha, grandes potências mundiais, teriam reconstruído seu poder econômico enfraquecido nas primeiras décadas do século XX, independente do conjunto de políticas aplicado (Piketty, 2014). Apesar das ideias neoliberalistas terem sido apresentadas como reparadoras, vitais para a recuperação da taxa de lucro e expansão financeira, tal sistema não foi capaz de impedir a perda de controle, com o devastador desequilíbrio da economia do mercado mundial em 2008, com o estouro da bolha no setor imobiliário norte-americano e a decretação de falência do Lehman Brothers, um dos maiores bancos de investimento norte-americano, que a crise econômica expôs a desregulação do mercado financeiro, gerando o descumprimento dos créditos e a expansão do endividamento das famílias, provocando uma crise que teria efeitos globais (Teles, 2011).

A recessão, intensificou o déficit dos cofres públicos que já se encontravam em alerta financeiro e deteriorou o setor bancário em países como a Espanha, o qual foi fortemente atingido com a bolha imobiliária, ligando os eventos pelo colapso financeiro que se abateu sobre o países e que geram efeitos até a atualidade (Piketty, 2014). A crise chegou a atingir um grande número de países, especialmente na Europa, suscitando a queda das bolsas de valores e produzindo o quadro de depressão econômica de maior impacto das últimas décadas (Emerique; Dantas, 2018). A política de austeridade surge neste contexto, sendo conhecidas historicamente três formas de reduzir a dívida pública, as quais podem ser aplicadas de forma individual ou coletiva: medidas de aplicação de impostos sobre o capital privado, inflação e austeridade. A austeridade foi a medida adotada na Europa, bem como no Brasil anos depois (Piketty, 2014).

Com o crescente endividamento e a conseqüente elevação de juros, os países periféricos europeus, como Grécia, Portugal, Itália, Irlanda e Espanha, chegaram a ser classificados como países com risco de inadimplemento de suas obrigações, fato este que alavancou a ideia da austeridade como solução para o equilíbrio fiscal desses países (Emerique; Dantas, 2018).

Em eventos econômicos de grande relevância como as crises bancárias, os Bancos Centrais atuam juntamente com órgãos reguladores, sejam eles de caráter nacional ou internacional, caso este ocorrido na crise que envolveu o setor bancário e a dívida pública no ano de 2009, afetando essencialmente os países europeus, como Portugal, fazendo com que estes restassem incapacitados de financiar a atividade estatal, pleiteando a intervenção de uma comissão composta pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Central Europeu (BCE) e Comissão Europeia, a denominada Troika (Piketty, 2014).

Esse apoio destinado aos Estados-Membros da União Europeia foi criado com amparo artigo no art.º 122.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE)<sup>1</sup>, o qual dispõe sobre a possibilidade de concessão de auxílio financeiro para países que se encontrem necessitando de assistência ou sob grave iminência de dificuldades que não consigam dominar. A intervenção da Troika, utilizou-se do instrumento intitulado Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (European Financial Stabilisation Mechanism), criado no dia 11 de Maio de 2010, para prestar assistência financeira ao países através da aprovação do Regulamento n.º 407/2010 do Conselho (UE), já tendo concedido tal benefício a estados-membros como Portugal e Irlanda, no período de 2011 e 2014, bem como à Grécia em 2015, através de empréstimos-ponte de curto prazo (Conselho da União Europeia, 2010).

Impende salientar que as decisões de concessão de ajuda financeira da União Europeia requerem o exercício de poderes de execução, que deverão ser conferidos ao Conselho, ficando o país compelido a adotar determinadas medidas restritivas na direção do que se entender necessário para a retomada do equilíbrio financeiro. Assim, a Comissão da União e o Estado-Membro objeto do auxílio financeiro celebram um documento referente as exigências e encargos econô-

<sup>1</sup> TFUE. Artigo 122.o (ex-artigo 100.o TCE) 1. Sem prejuízo de quaisquer outros procedimentos previstos nos Tratados, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode decidir, num espírito de solidariedade entre os Estados-Membros, das medidas adequadas à situação económica, nomeadamente em caso de dificuldades graves no aprovisionamento de certos produtos, designadamente no domínio da energia. 2. Sempre que um Estado-Membro se encontre em dificuldades ou sob grave ameaça de dificuldades devidas a calamidades naturais ou ocorrências excecionais que não possa controlar, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode, sob certas condições, conceder ajuda financeira da União ao Estado-Membro em questão. O Presidente do Conselho informará o Parlamento Europeu da decisão tomada.

micos determinadas pelo Conselho, denominado Memorando de Entendimento (Portugal, 2011).

Especialmente em Portugal, a Troika trouxe diversos ajustes estruturais como condição para a assistência financeira, elaborando um replanejamento estrutural relativo aos direitos dos cidadãos, como o congelamento de admissões e promoções na carreira para a função pública, redução salarial (funcionários públicos com remuneração superior a 1500 euros mensais sofreram corte salarial entre 3,5% e 10%), corte de isenções de taxas e congelamentos de benefícios previdenciários, aprovação de legislações com tributação excessiva, além do aumento do valor dos transportes públicos (Rocha, 2011).

No Brasil, o endividamento público e cortes de gastos sociais igualmente levaram a medidas austeras, prejudicando o processo de afirmação de direitos sociais e de bem-estar social. Embora o ano de 2014 possa ser classificado como um período de expansão econômica, trouxe para o cenário social o aumento do desemprego, demonstrando os primeiros sinais de recessão, crescentes no ano seguinte, onde a dívida brasileira voltou a crescer de modo exponencial afetando mais de 40% do orçamento do país (Schmidt, 2019).

Com o objetivo de reduzir a instabilidade da economia no país, em 2016, no governo Michel Temer, o governo aventou diversas alterações legislativas, como retorno da CPMF, simplificação do sistema tributário e reforma da previdência, as quais não se realizaram. A medida efetivada, que afetou de forma direta a execução das políticas públicas brasileiras, foi a aprovação da Emenda Constitucional n. 95, em dezembro de 2016 (Brasil, 1996), o qual impôs limite às despesas primárias do ente federado pelo íterim de 20 exercícios financeiros, gerando teto para gastos sociais, com limites para despesas com a Seguridade Social, além de um Novo Regime Fiscal, determinando medida de austeridade a ser implementado para todos os órgãos e poderes do ente federado, conforme previsões nos artigos 106 a 108 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Essas alterações legislativas, foram apresentada sob o alegado pretexto de necessidade de equilíbrio de contas do país, portanto até o ano de 2037, os custos primários do orçamento do país só poderão ser dilatados com base na inflação do ano anterior, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), indo de encontro à necessária manutenção e ampliação dos gastos sociais, uma vez que a população do país continuará a crescer até o ano de 2042, mas não se observa qualquer tipo de ressalva quanto ao adimplemento da dívida pública, colocando em risco a execução de direitos fundamentais sociais e a autonomia orçamentaria dos entes federados e dos Poderes (Schmidt, 2019).

O neoliberalismo radicalizado, inserido na legislatura do Presidente Michel Temer, foi fortalecido através da eleição de Jair Bolsonaro, em 2018. Além de manter a linha econômica, foi inaugurado de forma intensa o conservadorismo quanto aos costumes, com um discurso de enaltecimento à família. Seguiu o corte de despesas públicas direcionadas a suprir as necessidades sociais. Continuou a implementação da flexibilização de direitos através da reforma trabalhista, aumento da desigualdade e do desemprego, replicando a ideia de depreciações aos direitos fundamentais e de inserção social presente na fase nacional-desenvolvimentista (1930-1984). Mas, a execução prática ratificou a ineficácia dessas medidas restritivas, já que mesmo com a realização de cortes sociais esse modelo de governo não conseguiu trazer para o cenário político o que tanto promovia: o crescimento econômico (Schmidt, 2019).

Em sociedades como a brasileira, o direito de propriedade privada, entre outras causas, nega a parcela da população uma vida digna, no patamar de desenvolvimento material e cultural da sociedade. A existência de condições materiais para que a maioria goze de vida digna não é suficiente. Na sociedade brasileira, dominada historicamente por elites conservadoras e adeptos de ideologia neoliberal, o direito de propriedade privada dos meios de produção impõe, entre outras causas, o estado de penúria material, cultural, e moral de parcela da população (Oliveira, 2003).

## 2. DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS DE AUSTERIDADE

Os direitos sociais constitucionalmente dispostos nas Constituições do Brasil e de Portugal advém de um período de lutas e de preocupação com o bem-estar de todos diante da necessidade do equilíbrio entre capital e trabalho. São direitos tipicamente subjetivos, fundamentais e de cunho integrador e que tem como pilar o princípio da dignidade da pessoa humana ao promover o mínimo vital para uma existência.

Entretanto, com a evolução histórica e as adversidades econômicas enfrentadas, especialmente na última década, os direitos sociais se tornaram alvo das chamadas medidas de austeridade, as quais enfatizam que tais direitos implicam em custos exagerados aos cofres públicos, devendo serem restringidos e flexibilizados para que a economia volte a crescer.

O *welfare state* marcou o período de um Estado atuante na reconstrução política e social do pós-guerra, em busca de um equilíbrio entre as forças do mercado e a proteção social, sendo uma ampla parcela dos direitos sociais em vigor advém deste ciclo. (Massaú; Bainy, 2020), assim como é nesse contexto que se estabeleceu

o conceito de políticas públicas (Schmidt, 2018), caracterizando a atuação de um Poder público ativo e interventor.

As variadas políticas surgem como decisões dos entes estatais voltadas a constituir e implementar programas destinados a atender demandas da sociedade civil através de recursos públicos (Stangherlin; Spengler, 2018). As políticas públicas não são atividades estritamente racionais, mas sim ações que aliam emoção e vontade, voltadas a problemas sociais, impelidas pelo desejo de transformar aspectos da realidade social (Schmidt, 2016), incluindo ações “reparatórias, compensatórias, de promoção de construção da cidadania e possuem como objetivo maior gerar condições nas quais as pessoas possam realizar-se como cidadãos na comunidade em que residem” (Toaldo, 2019, p. 26).

Para melhor elucidação, conceitua-se política pública como uma atividade que

[...] permite distinguir o que o governo pretende fazer e o que de fato realmente realiza; uma política pública envolve vários níveis de decisão não se restringindo apenas aos atores formais, embora seja materializada através dos governos; uma política pública tende a abranger as leis e regras, mas não se limita a elas; uma política pública é uma ação intencional com objetivos a serem alcançados; e, embora possua resultados a curto prazo, em regra seu gozo é a longo prazo (Bittencourt, 2013. p. 52).

No entanto, não se mostra crível falar em um único conceito de políticas, uma vez que não há uma pacificação doutrinária, havendo uma heterogeneidade de conceitos estudados e diferentes respostas para questões básicas envolvendo o tema (Ohlweiler, 2007). O poder público é responsável pela gestão do sistema de políticas sociais, mas não necessariamente executa todas as ações. Assim, impende destacar que na perspectiva delineada pelo comunitarismo responsivo de Amitai Etzioni (2019), é central a cooperação entre sociedade civil, o mercado e os entes federativos, para que seja assegurada efetividade e qualidade nos benefícios públicos, o que deve ser colocado em prática através da criação de redes de cooperação para a prestação de serviços de atenção à comunidade, direcionado a respaldar o acesso de todos à direitos sociais, envolvendo empresas, além de organizações não governamentais e comunitárias (Cunha, 2003).

Os denominados direitos sociais são direitos advindo das lutas sociais da classe operária na busca de uma vida digna e que diferente dos direitos de primeira dimensão, os quais exigem a abstenção estatal, o não fazer (Sarlet, 2009), esses direitos, denominados de segunda dimensão, requerem atividades estatais em prol dos menos favorecidos, ou seja, são direitos fundamentais dependentes de uma prestação positiva do poder público para sua realização (Ferreira, 2020).

Conforme ensina Alexy (1986), os direitos fundamentais sociais, são denominados de direitos a prestações por excelência, se realizando através da tríade Estado, direito e ação positiva. Assim, assevera-se que os direitos sociais prestacionais em sua dimensão positiva tem como finalidade uma prestação fática na esfera econômica e social, uma atividade de cunho positivo do ente estatal, na busca da igualdade material (Sarlet, 2009).

Tais direitos amparam-se na ideia de justiça social e propiciam aos Estados a mitigação das disparidades ocasionadas pelo capitalismo, proporcionando o alcance de satisfação de um mínimo vital (Carvalho, 2002), devendo para tanto, que o poder público através de leis e atos administrativos gerem eficácia aos direitos, especialmente através do cumprimento de políticas sociais referentes à assistência, habitação, direito à educação, trabalho e salário justo, à saúde e à aposentadoria (Krell, 2002), assegurando condições mínimas de subsistência.

No tocante à previsão de direitos sociais, a Constituição Federal Brasileira traz em seu artigo 6º o rol exemplificativo de direitos classificados como sociais, elencando entre este o direito ao lazer, à segurança, à saúde, à educação e ao trabalho, bem como a assistência aos desamparados, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, direitos voltados à promoção do bem de todos, à cidadania e à dignidade da pessoa humana, conforme previsto no artigo 1º, incisos II e III, e artigos 3º, incisos I, III e IV e 203 da CF.

A Constituição Portuguesa arrola os direitos sociais em seu capítulo II (artigos 63 a 72), elencando direitos como saúde, segurança social, habitação, ambiente e qualidade de vida, proteção dos portadores de deficiência, da terceira idade, da infância e juventude e descrevendo a família como elemento fundamental da sociedade, onde pais e mães devem ter proteção da sociedade e do Estado, trazendo em seu bojo princípios reguladores e orientadores das instituições e da implementação e institucionalização das políticas sociais.

Tanto na legislação da União Europeia como na Constituição Federal do Brasil verifica-se a presença dos valores da dignidade humana, da democracia, da igualdade, liberdade como primados a serem assegurados e implementados. Na Constituição Brasileira de 1988, o princípio da dignidade da pessoa humana é difundido como princípio fundante, trazendo entre os objetivos da República Federativa a construção de uma sociedade livre, justa, solidária, a busca da promoção do bem de todos e a erradicação da pobreza, das desigualdades e dos preconceitos de todas as formas, em consonância com o que se verifica no Tratado da União Europeia (TUE) em seu artigo 2<sup>2</sup>, ao descrever a aplicação de políticas

<sup>2</sup> TUE, Artigo 2: A Comunidade tem como missão, através da criação de um mercado comum e de uma União Económica e Monetária e da aplicação das políticas ou acções comuns a que se referem

de promoção voltado à geração de qualidade de vida aos cidadãos e crescimento econômico sustentável, com elevado nível de proteção social e empregabilidade como missão da União Europeia.

Na seara internacional, os direitos sociais ainda se encontram amplamente previstos em documentos como as Convenções da Organização Internacional do Trabalho, o Protocolo de São Salvador, a Carta Social Europeia, o Tratado de Lisboa e a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. Além dos importantes documentos referidos, vale mencionar a previsão de direitos sociais no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o qual atribui força vinculante aos mesmos, tendo os Estados o compromisso de adotar medidas voltadas à promoção dos direitos elencados, exigindo uma prestação positiva que vise assegurar, progressivamente o exercício dos direitos reconhecidos no referido Pacto, não devendo tais direitos apenas permearem nas normas constitucionais como meros enunciados prescritivos (Krell, 2002).

A sua indiscutível relevância não permite, todavia, ignorar que os direitos fundamentais sociais podem implicar em um acentuado custo aos cofres públicos. Tal assertiva decorre do fato de que os direitos sociais são considerados direitos exigíveis, os quais necessitam da implantação de políticas públicas. Entretanto, estes estão “condicionados, na sua concretização, por critérios de razoabilidade ou de disponibilidade, à reserva do possível, ou seja, a contingências, sobretudo a contingências econômico-financeiras, em um claro contexto de disputas alocativas” (Schwarz, 2016).

Há notáveis embates jurídicos envolvendo a prestação dos direitos sociais, essencialmente no que tange à efetividade desses direitos para que não sejam esvaziados diante de alegadas recorrentes crises e da falta de recursos para sua concretização. No Brasil, tal problemática foi tratada na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 45, de 2004, de tramitou perante o Supremo Tribunal Federal (STF), onde o relator Ministro Celso de Mello mencionou o flagrante liame econômico entre os direitos sociais, culturais e econômicos e a envergadura orçamentária do ente estatal para sua concretização, defendendo que, diante de um contexto probatório claro e objetivo de impossibilidade financeira de cumprimento de um direito constitucional, com uma limitação material como a incapacidade econômica, tal direito não poderá ser demandado do ente incapacitado. Entretanto ressalva que, diante da fundamentalidade de direitos,

---

os artigos 3.º e 3.º-A, promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das actividades económicas, um crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente, um alto grau de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de emprego e de protecção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-membros.

proíbe-se o uso de tal argumentação pelo ente responsável para “exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais” (STF, 2004).

É cediço que a formulação e a execução de políticas públicas são consideradas um dos principais instrumentos de efetivação dos direitos jusfundamentais, especialmente dos direitos sociais, garantindo o acesso de todos aos direitos constitucionalmente assegurados (Carvalho, 2019) e que, em regra, dependem do Poder Executivo, daqueles que recebem investidura em mandato eletivo para sua execução.

A inefetividade de direitos sociais resulta no cerceamento de liberdade do cidadão de participar da vida social, especialmente da vida em comunidade, de ter qualidade de vida diante da negativa de serviços públicos como educação, saneamento básico, água tratada, assistência social, inviabilizando que o cidadão se liberte das cadeias do analfabetismo, da pobreza econômica, da fome e de deficiência de tratamentos medicamentosos para as enfermidades sofridas (Sen, 2000).

Teoricamente, é possível afirmar que o Estado, através de seus governantes, avoca para si a responsabilidade de viabilizar e proteger direitos, de desempenhar políticas públicas e trazer para o contexto social as necessárias transformações para a realidade de sua comunidade, seja através de aprovação de leis ou da execução destas (Carvalho, 2019). Entretanto, o que se verifica hodiernamente, é que mesmo sem a comprovação objetiva de insuficiência econômica, os Estados ainda parecem embarçar a implementação de tais direitos sob o argumento de diminutos orçamentos, da reserva do possível ou ainda sob o manto da discricionariedade na administração pública (Sodré, 2016).

As crises não devem justificar a ausência de políticas públicas, a redução de direitos sociais, o aumento progressivo de desigualdade e da miséria, nem ser sinônimo de privação dos cidadãos a condições mínimas para uma existência digna, retirando o gozo de direitos fundamentais e as condições para o empoderamento social.

Bauman (2016, p. 15) ensina que as crises existentes na atualidade não são apenas temporárias, mas sim uma densa transformação que repercute a longo prazo sobre todo o sistema econômico e social, onde não se consegue distinguir se estamos vivendo uma série de crises sucessivas, ou se ainda, se trata da mesma crise que se transforma com o tempo e a sociedade vai se recuperando e se impondo.

Nessa senda, pode-se afirmar que a crise econômica possui diversas dimensões, as quais se inter-relacionam, formando um conjunto de fatores a serem superados, essencialmente porque atinge diretamente os cidadãos através da

redução do acesso a bens essenciais, bem como o aumento dos bens de consumo, em especial os alimentícios, além de gerar uma recessão imobiliária (Bauman, 2016, p. 13), com desvalorização de bens e a dificuldade de circulação dos mesmos pela estagnação do mercado, num cenário onde os países atingidos se encontram endividados, fazendo com que sua estratégia de reimpulsionamento não seja o investimento, mas sim o oposto, realizando corte de custos e a supressão de direitos, em especial direitos sociais.

No cenário eclodiu a crise de 1929, intitulada de Grande Depressão, conjuntura que causou espantosas mudanças financeiras na economia americana, com o colapso na Bolsa de Valores de New York (Bauman, 2016, p. 10), a superação dos efeitos da Grande Depressão exigiu a ativa intervenção do Estado e inaugurou o Estado de Bem-Estar nos Estados Unidos, com repercussão em diferentes países. Na segunda metade do século XX, as preocupações de muitos analistas recaíram sobre o crescimento inédito do sistema financeiro e sua influência sobre o conjunto da economia, colocando em dúvida se a ação estatal conseguiria manter os freios sobre o sistema financeiro.

Em 2008, sob o mando do neoliberalismo, a bolha imobiliária implodiu amplos setores do mercado norte-americano, com uma notável crise financeira, que afetou a economia mundial e elevou a dívida pública (Nunes, 2017, p. 24). Essa crise internacional foi batizada de Grande Recessão, ocasionando um forte abalo no setor bancário, ocasionando restrições a créditos, redução de investimentos e consumo, o que determinou o conseqüente risco de inadimplemento de débitos, bem como o aumento do desemprego e do subemprego, da pobreza, colocando à prova o sistema de segurança e proteção social (Teles *et al.* 2011).

O estouro da bolha imobiliária expôs a falta de liquidez das instituições bancárias, gerou a decretação de falência do Lehman Brothers, um dos maiores bancos de investimento norte-americano, bem como a queda na bolsa de valores, ocasionando um grande impacto sobre as mais diversas economias mundiais, especialmente na Europa, com os ativos financeiro danificados na Zona do Euro, produzindo um dos momentos de maior crise desde o último pós-guerra. (Emerique; Dantas, 2018). Com a elevação dos juros a níveis insustentáveis, países europeus periféricos, como Portugal, Itália, Irlanda, Espanha e Grécia, foram considerados pelos investidores como de potencial risco de inadimplemento, produzindo a aplicação de disposições de recessão econômica de médio e longo prazo, como por exemplo o foco na política fiscal e a execução de medidas austeras direcionadas aos gastos sociais, colocando a proteção de políticas públicas e sociais em segundo plano, gerando altos índices de redução das prestações sociais. (Borges *et al.*, 2018)

Diversos países viram suas instituições bancárias ruírem, como no caso da Islândia, que teve que implantar controle de capitais e nacionalizar seus três bancos, e de Portugal, que, devido às grandes perdas, assistiu ao colapso do Banco Português de Negócios (BPN), o qual foi nacionalizado pelo governo com o objetivo de prevenir o risco sistêmico, e a falência do Banco Privado Português (BPP) (Castells; Cardoso; Caraça, 2013).

Com o aumento das perdas, a economia de Portugal chegou a níveis alarmantes, com uma dívida pública que alcançou em 2010 o patamar de 90% de seu PIB, aliado a uma dívida do setor privado quase três vezes maior do que a pública (de aproximadamente 260% do PIB), se mostrando impossível manter a situação econômica sem um colapso (Portugal, 2011).

A economia portuguesa encontrava-se totalmente debilitada perante o endividamento do poder público, de empresas e particulares. Em casos como estes, onde os países em encontram passando por dificuldades, os Bancos Centrais atuam de forma simultânea com instituições internacionais voltadas à regulação econômica, como o Fundo Monetário Internacional (FMI). Assim, como forma de conter a crise instalada no país português e empreender medidas urgentes, nasceu a Troika, uma união do Banco Central Europeu (BCE), da Comissão Europeia (CE) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) financiando a reestruturação da economia portuguesa e implementando medidas de austeridade na busca dos efeitos econômicos desejados.

A Troika impôs um programa de intervenção nas finanças públicas e na economia portuguesa, iniciado em maio de 2011, sendo tal política chefiada por Rasmus Røffter (BCE), Jürgen Kröger (Comissão Europeia) e Poul Thomsen (FMI). A concessão de um empréstimo de 78 bilhões de euros veio como forma de dissipar a crise da dívida pública e a crise bancária iniciada em 2008. (Piketty, 2014).

Em contrapartida ao empréstimo, o programa exigiu medidas de austeridade que atingiram diretamente os direitos sociais, instaurando uma política de flexibilização de direitos trabalhistas, redução do número de funcionários públicos e dos salários do setor público (5%), aumento da jornada de 35 para 40 horas semanais, congelamento de salários e pensões, excetuando apenas aquelas pensões inferiores ao valor de €1.500 (mil e quinhentos euros). No âmbito educacional, requereu a racionalização de currículos, com o desenvolvimento de agrupamentos escolares, como forma de reduzir as despesas com educação (Portugal, 2011).

A Troika ainda suspendeu as parcerias público-privadas (PPPs) e dos grandes projetos de infraestrutura, decidiu pela aceleração do programa de privatizações, impôs tetos de despesa à Defesa, bem como a redução do número de trabalhadores neste setor. Além dessas reduções, projetou o aumento da cobrança de tributos,

especialmente o Imposto sobre os Veículos (ISV), o Imposto sobre o Tabaco (IT) e o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI). Foi implementada a revisão de isenções fiscais, com a eliminação de isenções e limitação das deduções dos prejuízos ao IRC (Imposto Sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas) (Portugal, 2011).

É, portanto, no contexto de enfrentamento da crise financeira de 2008/2009, que o termo austeridade ganha notoriedade no âmbito da economia. O que, significa, afinal, austeridade em termos econômicos? A austeridade é definida como uma “deflação voluntária em que a economia se ajusta”, uma redução de despesas com o fim de restabelecer a concorrência e a confiança empresarial, baseada na ideia de que se o país possui dívidas deve parar de gastar e não promover novos gastos. Assim, institui-se o arrefecimento dos gastos públicos, a redução de salários, sejam públicos ou privados (Blyth, 2017).

A austeridade é uma política pensada à luz de premissas econômicas liberais, que se apoia na suposição de que a crise econômica é gerada pelo excesso de gastos públicos e privados. Desse modo, a única solução para o retorno do crescimento é o corte de despesas com políticas sociais, com serviços públicos universais e privatização empresas públicas. A austeridade “representa uma ideologia econômica assentada na convicção de que um governo limitado e um mercado livre são preferíveis à intervenção estatal e levam a uma recuperação econômica num período de longo prazo” (Emerique; Dantas, 2018, p. 33).

A adoção das medidas de austeridade em Portugal, via ingerência externa da Troika, trouxe ao país um clima de insegurança perante um panorama distendido de recessão, com a elevação do desemprego e das desigualdades, além da extensão da erosão de direitos sociais e laborais, exacerbando os processos de desvalorização interna do trabalhador.

O resultado acumulado da desproteção alcançada e a fraca esperança de uma solução para o empobrecimento nacional, contribui para a progressiva descrença na possibilidade da manutenção de um sistema de repartição de Segurança Social, conduzindo para uma evasão às contribuições que contribuirá para o estrangulamento financeiro de um sistema de proteção tal como o conhecemos e que tenderá para a sua transformação num Estado de proteção de mínimos, acentuando a desigualdades social. (Rodrigues; Santos; Teles, 2016, p. 5)

Nessa senda, a supressão de direitos trabalhistas e demais prestações sociais, decorrentes do contexto flexibilizatório ou reducionista de direitos, colocam a prova a possibilidade do Estado de Direito suprir a necessidade dos cidadãos ante o cenário de crise e reprimir a inefetividade e o retrocesso de direitos, fornecendo segurança jurídica quanto aos direitos de todos, essencialmente as famílias que

se encontram em estado de insolvência perante as reformas estruturas aplicadas na busca do ajustamento comercial, enquanto incentivos fiscais são concedidos à grandes conglomerados privados (Sarlet, 2015).

A crise econômica não gera apenas dificuldades financeiras, possuindo estreita relação com a violação de direitos fundamentais e a exclusão social, aumento da criminalidade e violação de direitos não só de cunho social, mas sim dos demais direitos, inclusive direitos humanos (Sarlet, 2015). Quando se realizam cortes nos orçamentos do poder público como forma de economizar para adimplir a dívida do país, quem sofre o impacto direto dessa recessão são as pessoas que mais necessitam dos serviços atingidos por tais cortes, os vulneráveis, hipossuficientes e não aqueles os quais se encontram no mais alto nível da distribuição de renda. Portanto, a austeridade se torna uma ideia perigosa por ignorar seus efeitos externos no campo político e social. (Blyth, 2017)

A política de austeridade provoca a degradação de direitos fundamentais, a desregulamentação do trabalho e normatização da precariedade, redução de benefícios sociais como a aposentadoria, bem como a geração de uma cultura oppositora ao setor público, utilizando-se da falsa promessa de que quando a economia se estabilizar os benefícios sociais reduzidos, como os salários dos trabalhadores, voltarão a se reestabelecer (Emerique; Dantas, 2018).

A irradiação dos efeitos da crise econômica descortina outra dimensão da crise: a crise das relações de trabalho, as quais vem sendo alvo de uma notória quebra de paradigmas, com a colisão entre direitos e necessidades do binômio capital-trabalho, com constantes flexibilizações e rupturas (Sarlet, 2015). Sob o escopo da elevação da competitividade das empresas e da geração de empregos, há a busca da redução de custos empresariais e o aumento da produção, em detrimento de direitos que asseguram um dos fundamentos do Estado Democrática de Direito, a dignidade da pessoa humana (Andrade; Morais, 2018).

Na Europa, desde o início da crise, os débitos dos países ascenderam lado a lado com a implementação das políticas de austeridade. Ao contrário do anunciado, o cenário fiscal deteriorou, ficando exposto que o importava era a política do Banco Central e a liquidez bancária. A aplicação de medidas restritivas de austeridade constituiu um desserviço ao crescimento (Blyth, 2017).

No Brasil, a adoção do viés da austeridade deu-se bem depois da Europa, de forma nítida a partir de 2016, com a aplicação da mesma lógica, dos cortes orçamentários e da “modernização” das relações de trabalho como o único caminho possível para a recuperação econômica. (Emerique; Dantas, 2018.) Medidas embrionárias de austeridade começaram a ser aplicadas a partir de 2014, através de ajustes fiscais, passando a constituir o norte da política econômica a partir do

ano de 2016. Com o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, o país passou a ser comandado por Michel Temer, cujo governo assumiu uma clara orientação neoliberal. Segundo Schmidt (2019), o governo Temer inaugurou um período de “neoliberalismo radicalizado”, alicerçado na noção de estado mínimo.

A política de austeridade no Brasil levou a diversas mudanças legislativas restritivas de direitos. Destaca-se a aprovação da Emenda Constitucional (EC) de teto de gastos sociais, a Reforma Trabalhista, a retirada de direitos, a redução de poderes dos sindicatos, a diminuição de bolsas de estudo e a Reforma da Previdência Social.

A EC 95, promulgada em 15 de dezembro de 2016, denominada Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos, é a medida de austeridade que trouxe maior impacto às políticas sociais. Instituiu um Novo Regime Fiscal, impondo que em vinte exercícios financeiros os gastos federais, especialmente fiscais e de seguridade social, apenas poderão ser elevados com base na inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Para evitar o descumprimento do teto, os órgãos públicos devem se abster de conceder aumentos salariais, realizar concursos públicos, admitir funcionários ou criar novas despesas obrigatórias. Há fortes obstáculos para manter ou ampliar os investimentos em políticas sociais, especialmente aquelas que se referem à remuneração dos trabalhadores e as de assistência social, já que a legislação não preceitua um percentual mínimo a ser destinado, impactando diretamente nos cidadãos mais vulneráveis ou que vivem em situação de risco (Brasil,1996).

A EC 95 impacta fortemente os gastos com a saúde pública, que deveriam, de acordo com a EC 86, ser no mínimo o equivalente a 15% da RCL (Receita Corrente Líquida), adicionado da inflação acumulada no período. Com a EC 95, a partir de 2017, por 20 exercícios financeiros, a União deverá investir não mais que o valor total executado em 2017 corrigido pela variação da inflação. Com essa nova regra, estima-se que a saúde pública brasileira perderá mais de R\$ 300 bilhões no período.

Outra medida implantada no âmbito das reformas realizadas no Brasil foi a Reforma Trabalhista, a qual entrou em vigor em 2017 através da Lei 13.467, trazendo medidas flexibilizatórias para o ordenamento juslaboral, como a inserção da figura do trabalho intermitente, a prevalência do negociado sobre o legislado, a extinção de horas *in itinere*, a natureza indenizatória de diversas verbas pagas ao trabalhador, atualização de débitos trabalhistas pela Taxa Referencial (TR) e a criação de termo de quitação de verbas, por exemplo, provocando uma maior informalização do mercado de trabalho (Brasil, 2017).

Além das medidas acima mencionadas, se encontra em tramitação a PEC 188, que estabelece uma gama de medidas de restrição, compreendendo normas de ajuste fiscal a serem aplicadas no orçamento federal, bem como normas laborais, como a permissão de redução da jornada de servidores com o fim de reduzir as despesas da máquina pública. A PEC prevê a inclusão de um parágrafo único no artigo 6 da Constituição Federal, estabelecendo que o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional será observado na promoção dos direitos sociais. Ou seja, o governo tenta implementar uma regra de “prioridade do equilíbrio fiscal” frente a direitos sociais, regra esta que poderia inclusive afetar decisões judiciais relativas às verbas sociais, como o direito à moradia, educação ou direitos trabalhistas. (Brasil, 2019).

A referida proposta de PEC ainda prevê a alteração do artigo 37 da Constituição Federal, retirando a garantia de reajuste salarial anual dos funcionários públicos, deixando-os dependentes de lei específica para tanto, bem como a limitação de bolsas de estudo para o ensino médio em localidade diversa da residência do educando, gerando nítida ofensa ao direito social à educação, assim como a irredutibilidade salarial, podendo ocasionar, caso aprovada, a perda de oportunidade aos estudantes que destas necessitam. (Brasil, 2019).

Entretanto, no Brasil, de forma similar ao verificado em outros países, como em Portugal, as medidas de austeridade já implementadas pelo governo não vêm tendo os efeitos almejados. As medidas restritivas não se mostram capazes de reativar a economia, não reduzem o desemprego ou a desigualdade social, prolongando o quadro de estagnação econômica (Schmidt, 2019). Aprofunda-se a crise social e amplia-se a vulnerabilidade dos cidadãos que dependem da prestação de serviços públicos. A crise financeira aprofunda a crise de confiança dos cidadãos em relação à própria democracia. A insegurança jurídica, especialmente no tocante aos direitos sociais, retira de uma parcela da população o pleno exercício de sua cidadania e produz uma crise de direitos humanos e fundamentais, violando direitos de todas as dimensões (Sarlet, 2015).

O estandarte das reformas é alçado sob a alegação da inevitabilidade de sua execução, destarte, conforme alude Robert Alexy (2008, p. 513) “é exatamente nos tempos de crise que a proteção constitucional, ainda que mínima, de posições sociais parece ser imprescindível”. O que se verifica é que a sociedade vive uma profunda crise democrática, onde os valores constitucionais são sacrificados perante o altar do crescimento econômico. O Estado não consegue prover segurança jurídica nem assegura a efetividade dos direitos previstos em sua própria legislação.

Falar em desenvolvimento requer que a sociedade rompa com meios de privação de liberdade que assolam os cidadãos, como a pobreza, a fome, a inob-

servância de serviços universais e a escassez de iguais possibilidades para todos (Sen, 2000). A implantação de medidas de austeridade atua em sentido oposto, origina um corte profundo de gastos, de direitos essenciais aos cidadãos que não são repostos e colaboram para o endividamento dos indivíduos, afetando ainda o núcleo mínimo dos direitos fundamentais e a violação do princípio da proteção, expondo os mais vulneráveis.

## CONCLUSÃO

No presente artigo abordou-se a ascensão e consolidação do Estado de bem-estar Social, que ao contrário do modelo do Estado mínimo, trouxe a inserção de benefícios sociais aliado ao crescimento econômico e a valorização do trabalhador como importante ator social, o qual deve ter seus direitos mínimos respeitados, indo tal modelo ao encontro da ideia de comunitarismo responsivo e do harmonia do Estado com os demais atores sociais, na formação de uma boa sociedade para todos.

Posteriormente abordou-se as políticas de austeridade e seus reflexos nos direitos fundamentais sociais, onde constatou-se que a implantação do neoliberalismo, embora vendesse a ideia de que era o único sistema de governo capaz para que os países crescerem, não foi capaz sequer de impedir a bolha imobiliária e a grande recessão ocorrida a partir de 2008/2009, e que ocasionou um deficit financeiro em diversos países pelo mundo, ocasionando o endividamento público em níveis alarmantes, chegando a se tornar necessária intervenção internacional para evitar um colapso econômico, além de elevar as desigualdades sociais.

As políticas de austeridade implantadas como respostas à crise financeira de 2008-2009, face à elevação da dívida pública e a redução de arrecadação dos Estados, vieram a constituir-se em aguda ameaça de redução de serviços substanciais e supressão ou flexibilização de direitos fundamentais sociais. Em Portugal, tais medidas ocorreram no contexto das políticas de austeridade orientadas pela Troika, no Brasil, as políticas de austeridades foram assumidas explicitamente pelo governo de Michel Temer.

Entretanto, a implantação de medidas de austeridade, ao contrário do que se espera, não resolve o problema econômico instaurado pela crise, uma vez que gera a sobrecarga sobre os estratos sociais que vivem do trabalho e elevada a recessão. Nessa modalidade de capitalismo, foi imposta a flexibilização do trabalho e dos direitos decorrentes, desvalorando a importância social do trabalho humano como direito fundamental, ocasionando desemprego, aumento da pobreza e da desigualdade, além da desqualificação do trabalhador, entretanto, o capital humano e social é indispensável para a produtividade dos trabalhadores e o crescimento econômico a longo prazo.

O que gera um grande déficit nos cofres públicos não é oportunizar direitos sociais a quem tem direito: o que gera é a ausência deles e seus efeitos como o desemprego, que leva à queda da produtividade, o aumento do número de pessoas que dependem de benefícios sociais para manter sua subsistência, o aumento da criminalidade e suscita diversas enfermidades diante de seus reflexos na saúde física e mental do trabalhador.

## REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros Editores, 1986.
- ANDRADE, Roberta Laís M. M.; MORAIS, Fernando Franco. A reforma das normas trabalhistas em meio à crise econômica no Brasil. *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, Natal, v. 10, n. 1, p. 185-201, 21 jan. 2018.
- ARRETCHE, Marta T. S. Emergência e Desenvolvimento do Welfare state: Teorias Explicativas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB*, Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40, jan./jun. 1995. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-39/452-emergencia-e-desenvolvimento-do-welfare-state-teorias-explicativas/file>. Acesso em: 20 ago. 2020.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 2, p.135-146, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n2/a07v45n2.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2020.
- BAUMAN, Zigmunt; BORDONI, Carlos. *Estado de Crise*. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.
- BITTENCOURT, Caroline Muller. *Controle jurisdicional de políticas públicas*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2013.
- BLYTH, Mark. *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 abr. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45. Relator Ministro Celso de Mello. Julgada em 29/04/2004. Publicada em 05/05/2004. *STF* 2004. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm#ADPF%20-%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20-%20Interven%C3%A7%C3%A3o%20Judicial%20-%20%22Reserva%20do%20Poss%C3%ADvel%22%20\(Transcri%C3%A7%C3%B5es](http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm#ADPF%20-%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20-%20Interven%C3%A7%C3%A3o%20Judicial%20-%20%22Reserva%20do%20Poss%C3%ADvel%22%20(Transcri%C3%A7%C3%B5es). Acesso em: 05 jan. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45. Relator Ministro Celso de Mello. Julgada em 29/04/2004. Publicada em 29/10/2013. *STF* 2013. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm#ADPF%20-%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20-%20Interven%C3%A7%C3%A3o%20Judicial%20-%20%22Reserva%20do%20Poss%C3%ADvel%22%20\(Transcri%C3%A7%C3%B5es](http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm#ADPF%20-%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20-%20Interven%C3%A7%C3%A3o%20Judicial%20-%20%22Reserva%20do%20Poss%C3%ADvel%22%20(Transcri%C3%A7%C3%B5es). Acesso em: 05 jan. 2021.

BRASIL. Lei 13.467/2017. *Planalto*. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm). Acesso em: 09 out. 2020.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição n° 188, de 2019. *Senado Federal*. 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 08 out. 2020.

BRASIL. EC 95/1996. *Planalto*. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 10 out. 2020.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 21. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 773-794, set./dez. 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/59730/40602>. Acesso em: 15 nov. 2020.

CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo; CARAÇA, João. *A crise e seus efeitos: as culturas econômicas da mudança*. São Paulo: Paz e Terra, 2013.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. European Financial Stabilisation Mechanism 2010. *Eur-Lex*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX:32010R0407>. Acesso em: 10 nov. 2020.

CUNHA, Edite da penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, Alysson et al. (Orgs.) *Políticas públicas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003. p. 11-25.

DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. *O Estado de bem-estar social no Século XXI*. São Paulo: LTR, 2018.

DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. Introdução ao Welfare state: construção, pilares estruturais e sentido civilizatório. *Revista da Faculdade Mineira de Direito*, v. 22, n. 43, p. 01-28, 2019. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/Direito/article/view/20212>. Acesso em: 10 nov. 2020.

EMERIQUE, Lilian Balmant; DANTAS, Fernanda Lage. O Avanço da Austeridade e o Retrocesso na Erradicação da Pobreza. In: SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da; EMERIQUE, Lilian Balmant; BARISON, Thiago (orgs.). *Reformas institucionais de austeridade, democracia e relações de trabalho*. São Paulo: Ltr, 2018. p. 32-42.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare state na nova ordem. *Lua Nova*, 1994. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n35/a04n35.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2020.

ETZIONI, Amitai *A terceira via para a boa sociedade seguido dos manifestos comunitaristas: Plataforma comunitarista responsiva e Manifesto pela diversidade na unidade*. Tradução de João Pedro Schmidt. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2019.

FERNÁNDEZ-ÁLVAREZ, Antón Lois. Estado de bem-estar, instituições públicas e justiça social. *REI - Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 884-904, 2018. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/315>. Acesso em: 04 mar. 2020.

FERREIRA, Antônio Carlos Gomes. *Direitos constitucional: teoria geral e direitos fundamentais*. São Paulo: Clube de Autores, 2020.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito Social e Estado de Bem-Estar Social: Estado e desenvolvimento social no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 201-234, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a03.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2020.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão - a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KRELL, Andreas Joachim. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des) caminhos de um direito constitucional "comparado"*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

MASSAÚ, Guilherme Camargo; BAINY, André Kabke. A Justificação dos Direitos Sociais e Difusos a partir de Argumentos Comunitaristas. *Revista Juris Poiesis*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 32, p. 199-223, 2020. Disponível em: <http://periodicos.estacio.br/index.php/jurispoiesis/article/viewFile/8634/47967008>. Acesso em: 20 dez. 2020.

NUNES, Raul. Crise do capitalismo global: uma meta-resenha. *Sociologia Política da Crise*, Rio de Janeiro, Dossiê Temático, n. 7, p. 19-27, 2017.

OHLWEILER, Leonel. A construção e implementação de políticas públicas: desafios do direito administrativo moderno. *Verba Juris*, v. 6, n. 6, p. 269-300, jan./dez. 2007.

OLIVEIRA, Graziela. *Dignidade e direitos humanos*. Curitiba: UFPR, 2003.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013.

PORTUGAL. *Memorando de Políticas Económicas e Financeiras*. 2011. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/por/051711p.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2020.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acórdão nº 400/2011. *Tribunal Constitucional Português*. 2011. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110400.html>. Acesso em: 10 set. 2020.

RICHTER, Luiz Egon. Do Estado do bem estar social ao neoliberalismo. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 5, p. 19-46, 1996.

ROCHA, Joaquim Freitas. Finanças públicas restritivas - o impacto das medidas da Troika nas Regiões Autónomas e nas Autarquias locais. *Direito Regional e Local (DREL)*, Minho, jul. 2011. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/40005/1/FP%20restritivas%20%28Troika...%29.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2020.

RODRIGUES, João; SANTOS, Ana Cordeiro; TELES, Nuno. *A financeirização da economia portuguesa - resumo*. Centro de Estudos Sociais, Observatório sobre Crises e Alternativas, 2016.

SAMPAIO, Jorge Silva. *O controle jurisdicional das políticas públicas de direitos sociais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais a prestações sociais e crise: algumas aproximações. *Espaço Jurídico Journal of Law*, Joaçaba, v. 16, n. 2, p. 459-488, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/6876/0>. Acesso em: 10 dez. 2020.

SCHMIDT, João Pedro. Bases bio-psicossociais da cooperação e o paradigma colaborativo nas políticas públicas. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, v. 19, p. 123-161, 2018. Disponível em: <http://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1091>. Acesso em: 20 dez. 2020.

SCHMIDT, João Pedro. Condicionantes e diretrizes de políticas públicas: um enfoque comunitarista da transformação social. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v.6, n. 3, p. 43-63, 2016.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 12 jan. 2021.

SCHMIDT, João Pedro. Políticas públicas no Brasil 1930-2018: tensões entre welfare state e estado mínimo. *Revista Direitos Humanos Fundamentais*, Osasco, ano 19, n. 2, p. 93-119, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://intranet.unifio.br/legado/edificio/index.php/rmd/article/view/1313/pdf>. Acesso em: 05 jan. 2021.

SCHWARZ, Rodrigo Garcia. Os direitos sociais como direitos fundamentais e a judicialização de políticas: algumas considerações. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 43, n. 141, dez. 2016. Disponível em: <http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/revajuris/article/view/569/0>. Acesso em: 19 abr. 2020.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

STANGHERLIN, Camila; SPENGLER, Fabiana Marion. A comunidade enquanto local propício ao exercício da empatia: políticas públicas para as soluções extrajudiciais de conflitos em âmbito comunitário. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 22, n. 3, p. 74-87, nov. 2018. Acesso em: 19 nov. 2020.

SODRÉ, Jorge Irajá Louro. Direitos sociais e políticas públicas: a dificuldade de efetivação. *Revista de Direito*, Viçosa, v. 7, n. 2, p. 235-254, ago. 2015. Disponível em: <http://www.seer.ufv.br/seer/revdireito/index.php/RevistaDireitoUFV/article/view/210>. Acesso em: 10 jan. 2021.

TOALDO, Adriane Medianeira. Políticas Públicas de promoção e prevenção como estratégias de redução de gastos na saúde. In: GORCZEWSKI, Clóvis; LEAL, Mônia Clarissa Henning (Orgs.). *Constitucionalismo Contemporâneo & Políticas Públicas*. Curitiba: Editora CRV, 2019. p. 25-38.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da União Europeia*. 1992. Parlamento Europeu. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf). Acesso em: 10 jan. 2020.

VICENTE, Maximiliano Martin. *História e Comunicação na Nova Ordem Internacional*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/109315>. Acesso em: 20 abr. 2020.