

OS DIREITOS SOCIAIS EM TEMPOS DE IDEÁRIO NEOLIBERAL: A VIA PELA
PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

*SOCIAL RIGHTS IN TIME OF NEOLIBERAL IDEAR: THE WAY
THROUGH CITIZEN PARTICIPATION*

Christiane Cruvinel Queiroz^A

 <https://orcid.org/0000-0001-5104-2137>

^A Doutoranda e Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual em Ponta Grossa/PR.
Graduada em Ciências Jurídicas pela Universidade Metodista de Piracicaba/SP.

Correspondência: christianequeiroz75@gmail.com

DOI: 10.12957/rfd.2021.55481

Artigo submetido em 22/10/2020 e aceito para publicação em 11/11/2021.

Resumo: O artigo discute a necessária tomada de consciência dos cidadãos, enquanto titulares dos direitos sociais, na luta pela “realização política” dos direitos sociais, diante de um Estado guiado por uma coalização econômica que busca a desconstrução dos direitos sociais. Adotou-se como metodologia para uma abordagem qualitativa, a revisão bibliográfica, numa perspectiva crítica. Inicialmente abordamos a teoria da cidadania e seus direitos correspondentes, construída por Marshall. A seguir, traçamos o processo inverso de construção dos direitos de cidadania no país, com foco nos direitos sociais. Buscamos questionar os limites impostos à cidadania social no contexto do capitalismo orientado pelo ideário neoliberal e a necessidade de tensionamento pela “realização política” dos direitos sociais. Concluímos que tão importante quanto a construção dos direitos sociais é assegurar a tomada de consciência e participação ativa dos cidadãos, enquanto titulares de direitos capazes de contraporem-se ao processo de desconfiguração do estado de bem-estar social edificado na Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Direitos Sociais. Cidadania. Retrocesso. Defesa.

Abstract: This article discusses the necessary awareness of citizens, as holders of social rights, in the struggle for the "policy realization" of social rights, before a State guided by an economic coercion that seeks the deconstruction of social rights. The methodology for a qualitative approach was adopted, the bibliographical review, in a critical perspective. Initially we approached the theory of citizenship and its corresponding rights, built by Marshall. Next, we outline the inverse process of building citizenship rights in the country, focusing on social rights. We seek to question the limits imposed on social citizenship in the context of capitalism guided by neoliberal ideology and the need for tension by the "policy realization" of social rights. We conclude that as important as the construction of social rights is to ensure the awareness and active participation of citizens, as holders of rights capable of opposing the process of deconfiguration of the welfare state built in the Federal Constitution of 1988.

Keywords: Social rights. Citizenship. Withdrawal. Defense.

1 INTRODUÇÃO

As dimensões da cidadania construídas por Marshall (1967) dois anos após a publicação da Declaração Universal dos Direitos Humanos irradiaram-se no âmbito do estado moderno sob a denominação de direitos fundamentais de caráter civil, político e social, reconhecidos e declarados em cartas constitucionais, no bojo do processo de constitucionalização que se seguiu no pós-Segunda Guerra Mundial.

No que diz respeito aos direitos sociais é preciso termos em mente que foram conquistados num contexto de lutas contra-hegemônicas que buscaram avançar no projeto de estado social como forma de enfrentar as expressões da questão social¹, gestadas pela contradição do desenvolvimento do sistema capitalista. No entanto, a positivação dos direitos sociais, ainda que em norma alçada ao nível constitucional, por si só, não tem o condão de tornar efetivo tais direitos, principalmente em tempos de governos filiados ao aparato teórico neoliberal.

O debate sobre a universalização dos direitos sociais tem se transmutado, rapidamente, para o campo da defesa dos direitos sociais positivados, diante do contexto de desmonte dos direitos sociais que se instalou inicialmente no norte global, nos idos de 1970, e paulatinamente estendeu-se para o sul global. O período pós crise financeira de 2008 marca o recrudescimento do ataque aos direitos sociais, ainda que de maneiras distintas em cada nação, com a prevalência do discurso de que direitos sociais são custos que devem ser eliminados em prol de assegurar a eficácia econômica e a liberdade de circulação do capital.

De modo que o resgate do processo histórico de desenvolvimento dos elementos da cidadania e os direitos correspondentes, no bojo do estado moderno capitalista, segundo as teses desenvolvidas por Marshall (1967), faz-se necessário para repensarmos as possibilidades de adensamento dos direitos sociais como mecanismo de redução das desigualdades sociais, enquanto direitos atribuídos com base no *status* de pessoa e, portanto, universais e fora da lógica do mercado.

¹ Para autores da tradição marxista como Boschetti (2016, p. 106) a expressão “questão social” coloca-se intrinsecamente relacionada com a lei geral da acumulação capitalista e a sua solução/superação somente ocorrerá nos marcos de uma nova sociabilidade não capitalista, “[...] onde o trabalho não seja mercadoria, onde a força de trabalho não seja fonte de mais valor e onde os bens e serviços sociais não sejam decorrência desse processo de exploração do trabalho.”

De forma premente, o debate precisa deslocar-se para o campo da tomada de consciência e ativa participação dos sujeitos titulares dos direitos sociais, como forma de contraposição ao processo de supressão dos direitos sociais, seja pela via da restrição, seja pela via da mercantilização dos direitos, tratados pelo capital como valor de troca e não valor de uso (HARVEY, 2016), para os quais o acesso tem sido paulatinamente focalizado para aquela parcela da população que pode acessá-los pela via do consumo: caminhamos da esfera da cidadania para a esfera do consumidor.

2 A TEORIA DA CIDADANIA E OS SEUS DIREITOS

Como sabido o processo de construção dos direitos do homem finca raízes no estado moderno, na era do estado de direito – quando se passa da “prioridade dos deveres dos súditos à prioridade dos Direitos do cidadão” (BOBBIO, 2004) ou, dito de outra maneira, do campo da legitimidade para o da legalidade; do caráter de súditos para o de cidadãos.

A denominada “Era dos Direitos” (BOBBIO, 2004) foi inaugurada com o advento da Revolução Francesa (1789-1799) quando o Estado passou a ser regulado por lei, contrapondo-se ao ideário do estado absolutista ou totalitário. Emerge, assim, o estado de direito cujos poderes são limitados por lei e, desse modo, revela-se como garantia dos direitos dos cidadãos na medida em que “se estabelece juridicamente a divisão do poder e em que o respeito pela legalidade (seja a mera legalidade formal, seja – mais tarde – a conformidade com valores materiais) se eleva a critério de acção [sic] dos governantes” (MIRANDA, 2003).

A trajetória histórica do estado de direito, inicialmente denominado de estado liberal, ou *laissez-faire*, perdurará até a segunda metade do século XIX e início do século XX, quando, então, emerge o estado social de direito; este transmutado, na atualidade, em estado neoliberal. Na transição entre o estado liberal e o social, num consenso político social-democrata, na década de 1950, Marshall (1967), na obra “Cidadania, Classe Social e Status”, analisa o desenvolvimento da cidadania, como expressão de direito a ter direitos, nos marcos do sistema capitalista, até o fim do século XIX. Em que pese a análise de Marshall referir-se ao contexto específico da Inglaterra, é fato que a teoria da cidadania por ele desenvolvida é amplamente aceita e referenciada nas pesquisas sobre direitos e políticas públicas, em especial as de caráter social, na medida em que parte da perspectiva de

adensamento da cidadania social como forma de promover alterações nas sociedades estratificadas do sistema capitalista com vistas à redução da desigualdade social.

Segundo Marshall (1967) a cidadania é um conceito ligado a dois elementos. Primeiro ao “*status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade”, ou seja, adstrito à condição de membro participante de uma determinada comunidade política. O segundo está atrelado ao fato de que quem possuir este *status* goza da mesma condição de igualdade de direitos e obrigações pertinentes ao *status*, seja rico ou pobre; governante ou governado.

Outro ponto importante na teoria da cidadania de Marshall é o papel conferido ao Estado no estabelecimento dos direitos e garantias a todos os membros participantes desta comunidade, os quais vão se ampliar na medida em que os elementos da cidadania evoluem, como forma de solucionar os conflitos sociais gestados no bojo do sistema capitalista e, ao mesmo tempo, às demandas dos cidadãos por igualdade no contexto da organização política.

Extraí-se da obra em questão uma preocupação do sociólogo com a questão da desigualdade social na sociedade estratificada em classes, na forma gerada pelo sistema capitalista. Isso porque de um lado temos os detentores dos meios de produção e do outro a classe trabalhadora que precisa vender sua força de trabalho no mercado para sobreviver. Essa classe trabalhadora ainda está separada entre aqueles que efetivamente participam do mercado e aqueles que vivem à margem do mercado, por condições pessoais ou pelo desemprego que devem ser amparados pelo Estado ou pela família. Este sistema de desigualdades, apesar de revelar-se inerente ao capitalismo, não pode tornar-se insuportável e será na evolução dos chamados elementos da cidadania, relacionados a um conjunto de direitos, em especial os direitos sociais – cuja ideia está implícito o princípio da igualdade material –, é que se poderá atenuar, sem eliminar, as desigualdades econômicas inerentes ao sistema capitalista e às sociedades de classes.

De modo que para Marshall (1967) a possibilidade de se alcançar a igualdade humana básica, no sentido de “direitos legais aos quais todos os homens têm direito”, ocorreria pela via da cidadania integrada pelo conjunto dos seguintes direitos: *civil* – consistente nos direitos da liberdade do indivíduo; direito de ir e vir, de liberdade de imprensa, de pensamento e fé; direito de propriedade e de justiça, no sentido de reclamar ou defender um direito; o *político* revelado no direito de participar no exercício do poder

político, tanto na posição de eleitor quanto na de representante eleito, e o *social* compreendido como um “direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.” (MARSHALL, 1967, p. 63).

Ainda que Marshall, na sua análise acerca da evolução dos direitos civis e políticos para os direitos sociais, não tenha atribuído importância ao papel das lutas de classes naquele momento histórico, é preciso ponderar que a passagem do estado liberal, predominante no século XIX, para o estado social capitalista do século XX, resultou de um processo de crise do capitalismo liberal. Teve também como consequência a socialização democrata dos estados, num novo contexto que se colocava de luta de classes por melhores condições socioeconômicas, com o reconhecimento de direitos (como direito ao voto, organização dos trabalhadores em sindicatos e partidos, livre expressão e manifestação), bem como a socialização da riqueza produzida pelos trabalhadores.

Na obra “O capital”, Marx (1985) discute a condição estrutural do trabalho como fonte de valor para o capital e a disputa que se coloca entre os detentores dos meios de produção – a burguesia – e os trabalhadores em torno do tempo de trabalho necessário para o processo de produção de mais-valia, assim como de reprodução da força de trabalho. Na terceira década do século XIX, nos países industrializados, irrompe-se uma luta de classes na forma de greves e manifestações gerais, como expressão da reação dos trabalhadores à exploração extenuante de suas forças de trabalho – com as extensas jornadas de trabalho – e também sobre o valor da força de trabalho – os salários miseráveis pagos aos trabalhadores.

Ocorre, então, uma transição do que Marx, na obra *Miséria da Filosofia* (1976), vai denominar de “classe em si” para “classe para si”. O proletariado passa a reconhecer-se como tal em sua condição econômica, determinada pelas agruras da vida operária, e assume a necessidade de enfrentamento dessa situação por meio da adoção de estratégias que vão definindo a sua forma de protesto, como as lutas operárias, as manifestações públicas, as greves gerais e a organização dos sindicatos.

Essa evolução dos direitos políticos do século XIX para os direitos sociais do século XX ocorreu de forma entrelaçada na visão de Marshall (1967), na medida em que os direitos sociais não eram considerados como parte integrante da cidadania no século XIX. Somente no final desse mesmo século é que cresceu o interesse por assegurar a igualdade como fator

de justiça social, diante do reconhecimento de que a igualdade formal de direito não era suficiente, e como resposta à questão social que se colocou com a ampliação da pobreza entre a classe trabalhadora.

Graças às condições materiais com que se realizam os elementos sociais da cidadania, primeiramente pelo sistema de educação primária pública e, após, pelos serviços essenciais na saúde, moradia, educação, no contexto da Inglaterra, é que Marshall vislumbrou a que a cidadania poderia tornar-se universal e, efetivamente, reduzir os patamares de desigualdade social.

Desse modo, ao relacionar a desigualdade econômica e de classes promovida pelo sistema capitalista com a crescente igualdade política, no contexto da Inglaterra, Marshall desenvolveu argumentos para a concepção universalista do estado de bem-estar social em termos de moralidade política, como garantia dos direitos sociais de cidadania, cujo conceito se assenta na noção de igualdade entre os cidadãos. Estes, que no exercício dos seus direitos civis e políticos, passam a pressionar o Estado pelo enriquecimento do conteúdo dos direitos de cidadania e, portanto, pelo adensamento da noção de justiça social.

Para Esping-Andersen (1991, p. 6) o conceito de cidadania social de Marshall deve ser apreendido na medida em que os direitos sociais têm *status* de direitos invioláveis e “(...) assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho, implicam uma “desmercadorização” do *status* dos indivíduos *vis-à-vis* o mercado.”

Isso porque com a hegemonia do mercado as pessoas passaram a depender da venda da sua força de trabalho para assegurar o bem-estar próprio e da família. Os trabalhadores tornaram, si próprios, uma mercadoria. Como dito por Marx (1985, p. 48) “Todo o sistema de produção capitalista repousa no fato de que o trabalhador vende a sua força de trabalho como mercadoria.”

E o processo de “desmercadorização” – no qual a prestação de um serviço pelo Estado é tida como um direito do cidadão ou quando o indivíduo pode buscar formas de assegurar seu bem-estar sem depender do mercado – teve início com o advento dos direitos sociais, no bojo do estado de bem-estar social, quando se tentou modificar as regras do jogo ditado pelo mercado, ao menos em três frentes: a da subsistência, da segurança e dos serviços sociais. Tal como assevera Esping-Andersen (1991, p. 7) “A desmercadorização fortalece o trabalhador e enfraquece a autoridade absoluta do empregador. É exatamente por esta razão que os empregadores sempre se opuseram à desmercadorização.”

2.1 O PROCESSO INVERSO DOS DIREITOS SOCIAIS NO CONTEXTO BRASILEIRO

Apoiando-nos na construção histórica da formação político-social brasileiro empreendida por Carvalho (2013), na obra “Cidadania no Brasil: o longo caminho”, podemos afirmar que os direitos de cidadania no Brasil não seguiram a mesma evolução daquela percorrida na Inglaterra tendo, em verdade, sido edificados de forma invertida e descontinuada. O autor traz a cronologia dos direitos de cidadania ao longo de 178 anos de história brasileira, tendo como marco inaugural a proclamação da independência do Brasil, sucedendo-se em quatro grandes períodos até a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Priorizando o diálogo sobre os direitos sociais, podemos apreender da mencionada obra que os direitos de cidadania social vão emergir de forma antecedente aos direitos políticos e foram postos à sociedade sob a ótica de favores ou concessões de uma elite política, numa relação autoritária-paternalista, como moeda de troca pela lealdade e gratidão do povo brasileiro. Disso resultou uma cidadania passiva e receptora, como classificado por Carvalho (2013), ao contrário da cidadania social ampliada de Marshall (1967), de postura ativa e reivindicadora de direitos frente ao Estado.

Os direitos sociais vão surgir no país, no segundo período histórico, denominado por Carvalho (2013) de “marcha acelerada” que perdurará de 1930 a 1964. Tratou-se de um momento ímpar na história do país, na medida em que mudanças sociais e políticas² ocorreram de forma mais acentuada, num período em que os direitos sociais emergiram com mais força, porém não de maneira universal, mas como forma de apaziguar os ânimos da população desprovida dos direitos civis e políticos e, como isso, legitimar um regime político ditatorial.

A Constituição brasileira de 1934 foi redigida sob a influência do espírito de que as constituições modernas deveriam buscar a superação da desigualdade social e, desse modo,

² Segundo a autora Kerstenetzky (2012) tratou-se da passagem da economia predominante agroexportadora para a urbano-industrial, com profundas mudanças sócio-políticas, como o surgimento das classes dos empresários, do operariado urbano e o enfraquecimento do poder, até então exercido pelos latifundiários.

é considerada como o marco legal da primeira carta constitucional a introduzir no ordenamento constitucional brasileiro disposições sobre a ordem econômica e social. Contudo, a constitucionalização dos direitos sociais teve vida curta com a instituição do golpe de 1937. O governo ditatorial passou a dar ênfase às políticas sociais com viés corporativista, vinculando-as à política de acumulação capitalista, de modo que para o governo “[...] consistia em conciliar uma política de acumulação que não exacerbasse as iniquidades sociais a ponto de torná-las ameaçadoras, e uma política voltada para o ideal da equidade que não comprometesse, e se possível ajudasse, o esforço de acumulação” (SANTOS, 1987, p. 31).

O governo de Getúlio Vargas elegeu os trabalhadores urbanos e das fábricas como os sujeitos de medidas focalizadas na educação, como os cursos de profissionalização para a qualificação da mão de obra e na saúde, por significar maior capacidade produtiva do trabalhador e manutenção da sua força de trabalho. O conceito desenvolvido por Santos para classificar a cidadania social dessa época, consistente na “cidadania regulada”, converge com a análise de Carvalho (2013) acerca do caminho da cidadania percorrida no Brasil. Isso porque a forma como os benefícios foram introduzidos pelo governo, ou seja, para favorecer aqueles que se enquadravam numa estrutura corporativa sindical, montada pelo Estado para cooperar nas questões que envolviam as classes dos trabalhadores e patrões, de um lado, e o Estado de outro, deixou à margem de qualquer tipo de proteção social uma grande parcela da população, ao mesmo tempo em que vinculou a proteção e os benefícios sociais ao processo de acumulação de riquezas.

Segundo nos relata Santos (1987, p. 68) o acesso aos direitos sociais deu-se, num primeiro momento, pela via da regulamentação legal das profissões e ocupações que teriam assegurados esses direitos e, num segundo momento, pela ampliação dos direitos associados a tais profissões. Assim, a “cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei”.

Nesse contexto, os direitos sociais eram apenas aqueles decorrentes dos direitos assegurados a determinadas profissões reconhecidas pelo Estado e regulamentadas em lei. O passaporte ou a “certidão do nascimento cívico”, como dito por Santos (1987, p. 69), era a Carteira de Trabalho, instituída em 1932, por meio da qual eram assegurados aos trabalhadores, das profissões regulamentadas, os direitos trabalhistas e previdenciários.

À margem dos cidadãos “regulados” colocam-se o que Santos (1987, p. 68) denomina de “pré-cidadãos”, como sendo todos aqueles trabalhadores em ocupações ainda não reconhecidas no processo produtivo ou os desempregados, os trabalhadores do mercado informal e os rurais. Estes, ainda excluídos de qualquer proteção social ou trabalhista, porque na visão de Carvalho (2013, p. 123) “O governo não ousava interferir em seus domínios (produtores rurais) (*sic*) levando até eles a legislação protetora dos direitos dos trabalhadores”.

Dessa forma, os direitos sociais - com destaque para a legislação trabalhista e previdenciária positivada no período - não contribuíram para o desenvolvimento de uma cidadania ativa porque foram introduzidos “[...] num ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis (MARSHALL, 1967, p. 110).

Os direitos sociais adensados corporativamente reencontraram os direitos políticos e civis, de forma parcial, com a Constituição de 1946, num contexto de governo democrático e republicano. O que parecia ser um avanço dos direitos políticos com a maior participação política da população, resultou num novo golpe militar, deflagrado em 1964, promovido pela burguesia que concentrou forças com a classe agromercantil, temerosos da implantação do socialismo, dando início a mais um período de autoritarismo no país.

Nesse contexto de forte repressão ditatorial os direitos sociais avançaram, num ideal de universalismo básico³, com a ampliação da previdência e assistência, bem como a integração de novos segmentos sem capacidade contributiva, como os trabalhadores rurais. Os benefícios sociais continuaram vinculados à acumulação de riquezas, uma vez que a elite militar propunha acelerar a acumulação e a poupança até determinado nível para, só então, discutir o seu fruto. Nas palavras de Santos (1987, p. 78) “[...] primeiro é preciso fazer o bolo crescer (acumular) para depois pensar em dividi-lo (reduzir desequilíbrios)”. Adotou-se, então, um modelo econômico de concentração de renda e abertura da economia para o exterior, com isso, tivemos, mais a frente, o arrocho salarial e o endividamento externo.

Segundo a avaliação de Kerstenetzky (2012, p. 208), no período de 1960 a 1980, as classes média e alta foram as grandes beneficiárias das políticas econômicas e sociais implementadas pelos governos militares, com a elevação do padrão de consumo a estratos

³ A autora Kerstenetzky (2012) identifica como universalismo básico o modelo de bem-estar social adotado nesse período que promoveu uma ampliação da previdência e assistência, com a integração de novos segmentos sem capacidade contributiva, assim como os trabalhadores rurais, no entanto, sem universalização efetiva, com a ampliação desigual de proteção e oportunidades entre urbanos e rurais.

equivalentes em países desenvolvidos, com acesso a bens de consumo duráveis e serviços de qualidade, prestados pelo Estado. Com isso, o “milagre econômico” legitimava o regime militar perante a classe média e a burguesia industrial, que crescia associada ao capitalismo internacional e estava “disposta a fechar os olhos à perda dos direitos políticos” (CRVALHO, 2013, p. 191).

Ao passo que para a grande massa operária urbana, diante de um sistema sindical reprimido, impôs-se, por meio da Lei n. 4.725/1965, a delimitação do salário do trabalhador, num piso profissional que seria regulado pelo mercado. Tal como dito por Santos (1987, p. 79) essas foram as estratégias autoritárias adotadas para “[...] compatibilizar os objetivos de acumulação acelerada, modernização tecnológica da economia e baixo nível de investimento educacional”.

Na sequência, os anos de 1970 a 1980 foram marcados pelo “esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico feito com o aporte de capital externo”, que remonta à década de 1930, onde o Estado era acusado “[...] pela direita de ineficiente no controle da inflação e de dificultar o crescimento econômico” e “[...] pela esquerda de favorecer o grande capital internacional e nacional” (COSTA, 2006, p. 141).

O fim da década de 1980 marcou o esgotamento de um padrão de acumulação. A intensificação do patamar da pobreza no país e da exploração da força de trabalho, num período de crise econômica, foi determinante para uma rearticulação de vários setores da população, rural e urbana, da classe operária, fortalecimento do sindicalismo que se alinhou com os intelectuais e a Igreja que saiu em favor dos oprimidos, numa conjuntura social, política e econômica que as autoras Sposati et al. (2014, p. 43) narram como “[...] ampla politização do povo, que passou a impelir o Estado a um outro discurso e prática no enfrentamento da questão social, embora a conjuntura de crise também mantivesse o Estado incapaz de atender às grandes demandas por serviços sociais.”

Com efeito, o período pós 1974 assemelha-se, ainda que passadas décadas e guardadas as peculiaridades do processo histórico local, ao contexto inglês de aglutinação dos direitos políticos e sociais, tal como narrado por Marshall (1967), marcados pelas reivindicações das classes populares. No Brasil, as reivindicações dos segmentos, explorados em conjunto com distintos setores da sociedade civil, avolumaram-se a ponto de ganhar uma dimensão coletiva no movimento de 1984, denominado de “Diretas Já”, que reivindicava a realização de eleições diretas para Presidente da República. É nesse contexto

de implicações econômicas, políticas e sociais, com severo desgaste do governo ditatorial brasileiro, que advém o período de transição para a democracia, que teve como horizonte a abertura política democrática e a luta pela afirmação da igualdade material entre todos os cidadãos em busca da construção de um estado de direito social.

A convocação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, trouxe à tona os anseios por igualdade civil, política e das relações sociais, necessários para o exercício pleno da cidadania, que se contrapunham aos interesses próprios da classe dominante, edificada num sistema de concentração de renda e forte desigualdade social. Nesse movimento de ampliação da democracia, num contexto em que 34% da população brasileira encontrava-se em condições de pobreza⁴; 52,8% da população economicamente ativa (PEA) auferia até dois salários mínimos e existiam milhões de trabalhadores desempregados, em razão do abalo econômico dos anos de 1980, ganha dimensão central o debate sobre a igualdade dos cidadãos brasileiros, não apenas política, mas sobretudo das relações sociais que, na visão dos pesquisadores Cardoso Jr. e Jaccoud (2005, p. 192) buscava recuperar “[...]os ideais universalistas como norteadores da ação pública no campo da proteção do cidadão, seja no âmbito dos direitos civis, seja no dos direitos sociais. Estruturada na afirmação da igualdade, a democracia pressupõe o reconhecimento do cidadão, independentemente de sua condição socioeconômica.”

A Constituição Federal de 1988 é considerada a carta constitucional mais democrática já promulgada no país e sobre ela repousavam expectativas consideráveis por tratar-se de norma constitucional que edificou um amplo sistema de proteção social, com a positivação de direitos sociais para além de qualquer outra norma constitucional já outorgada ou promulgada no país. Os direitos civis, políticos e sociais “se encontraram” no país no ano de 1988.

Contudo, a possibilidade dos direitos sociais se situarem num campo entre a economia e a política, contrapondo-se à lógica do mercado e impelindo o Estado à implementação desses direitos por meio de políticas públicas sempre foi e continua sendo o grande desafio dos cidadãos brasileiros.

3 OS LIMITES IMPOSTOS AOS DIREITOS SOCIAIS

⁴A linha de pobreza interpolada tem valor real igual ao salário mínimo de agosto de 1980.

É preciso reconhecer que a categoria de cidadania embora tenha nascido como uma ideia de inclusão expansiva de todos os indivíduos “[...] de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana, abertas pela vida social em cada contexto, historicamente determinado”, tal como sintetizado por Coutinho (2000, p. 50), tem-se colocado em contextos político-econômicos regressivos aos direitos sociais como um fator de limitação na igualdade jurídica entre as pessoas (entendida como a igualdade material de direitos e deveres).

A linearidade da linha evolutiva dos direitos de cidadania de Marshall é criticada por Pisarello (2007, p. 30) ao ressaltar a tendência atual de restrição à noção de cidadania, principalmente quando abordamos os direitos sociais, os quais têm se caracterizado “por seu caráter limitado e excludente tanto do ponto de vista espacial como dos sujeitos reconhecidos”⁵. Isso porque para o sistema capitalista, em época de hegemonia do ideário neoliberal, a elevação das expressões da questão social à categoria de direitos sociais que se propõem universais, inalienáveis e indisponíveis, torna-se absolutamente intolerável.

À medida que os direitos fundamentais sociais foram sendo propagados, no bojo do estado social de direito, também aumentaram as tentativas de supressão dos mesmos com vistas à eliminação das conquistas ao acesso igualitário da riqueza produzida coletivamente e à justiça social. Anderson (1995), na sua narrativa sobre o balanço do neoliberalismo, coloca que as primeiras reações ao estado intervencionista na economia e de bem-estar vieram logo após a Segunda Guerra mundial, já na obra “O Caminho da Servidão”, de Friedrich Hayek (2010), publicada em 1944, dando início ao ataque teórico a qualquer tipo de limitação imposta aos mecanismos do mercado por parte do Estado. A teoria que combate as medidas keynesianas e o solidarismo social que imperava nos “anos de ouro” do capitalismo (HOBBSAWN, 1995, p. 221) foi sendo construída para o que seriam, na visão da Sociedade Mont Pèlerin⁶, “as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro” (ANDERSON, 1995, p. 10).

E foi com a grande crise do capitalismo avançado, em 1973, quando as economias

⁵Tradução livre da citação do autor: “por su carácter limitado y excluyente tanto desde el punto de vista espacial como de los sujetos concernidos”.

⁶Sociedade criada por Friedrich Hayek, em 1947, na Suíça, composta por teóricos adeptos à corrente neoliberal, dentre eles, Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi (ANDERSON, 1995, p. 10).

capitalistas caíram numa profunda recessão, externalizada pelas baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação, surgimento de novos riscos sociais da sociedade pós-industrial decorrentes da desindustrialização, globalização, mudanças tecnológicas limitativas ao crescimento do emprego, tendências demográficas de envelhecimento da população é que as relações sociais, econômicas e políticas passaram a ser pautadas por um novo modelo de estado capitalista fundado no aparato teórico neoliberal.

No que diz respeito às Américas, ganhou maior influência o referente teórico neoliberal exposto na obra de Friedman (1985), a partir da lógica de que a indesejável intervenção do Estado no enfrentamento das desigualdades sociais e econômicas, geradas no interior do sistema capitalista, resultava no aumento dos custos e diminuição dos lucros e no desestímulo dos trabalhadores, que abandonariam o sistema produtivo em troca dos benefícios concedidos pelo Estado. A receita para esses supostos males do modelo de estado social seria a estabilidade monetária a ser alcançada com disciplina orçamentária, contenção de gastos com políticas de bem-estar, restauração da taxa “natural” de desemprego e reformas fiscais que desonerassem de impostos os altos rendimentos.

No Brasil, a influência veio do receituário do Consenso de Washington (termo empregado pelo economista John Williamson numa conferência organizada pelo *Institute for International Economics*, na cidade de Washington, em 1989), com o estabelecimento de um modelo de “ajuste estrutural” que tinha como objetivos, em curto prazo, a diminuição do déficit fiscal por meio da redução dos gastos sociais; política monetária restritiva para combater a inflação; taxa de juros “real positiva” e um câmbio “real adequado”. Em médio prazo, a retomada do crescimento por meio da liberalização do comércio exterior, além de “atenuar as regulações estatais maximizando o uso do mercado; concentrar o investimento no setor privado, comprimindo a presença do setor estatal e promover uma estrutura de preços sem distorções.”, segundo nos coloca Soares (2000, p. 14/15). Para se alcançar tais objetivos propôs-se a adoção de um processo acelerado de privatizações; desregulamentação financeira; abertura externa, desregulamentação e flexibilização das relações trabalhistas, reestruturação das políticas sociais, dentre outros. Os direitos sociais passam a ser considerados como custos sociais que devem ser reduzidos ou eliminados em prol de assegurar a eficácia econômica e a liberdade de circulação do capital.

A partir de 2015, com o recrudescimento das políticas orientadas pelo viés neoliberal, prevalecem os interesses privados do sistema capitalista voltado para o serviço

da dívida externa que favorece diretamente os rentistas do capital financeiro. Tal como nos adverte Fagnani⁷, as políticas de austeridade fiscal ganham impulso e, no plano ideológico, são colocadas como a via única do Estado que não tem outra saída a não ser proceder ao corte dos recursos públicos destinados ao financiamento das políticas sociais asseguradas na Constituição Federal de 1988, agora tidas como motivo de desestabilização do equilíbrio fiscal.

Para a concretização desse infinito ajuste fiscal foi instituído o Novo Regime Fiscal, com a promulgação da Emenda Constitucional 95/2016, com duração vintenária, que estabelece um teto para as despesas primárias⁸ de cada um dos poderes da União, limitando o crescimento das despesas vinculado à inflação. Na prática, promoveu um “*congelamento das despesas primárias da União nos patamares de 2016, em termos reais,*” (PAIVA, et. al. 2016, p. 7), numa modalidade de regime fiscal inédita internacionalmente.

Fagnani (2017) nos traz a projeção do encolhimento dos investimentos do governo federal nas políticas sociais em patamares próximos aos praticados em países africanos, com a redução da despesa primária do governo de 20% para 12% do PIB, no período de 2017 e 2036. E nos coloca que muito mais do que uma proposta de ajuste fiscal, o novo regime fiscal representa o rompimento do modelo de estado social construído na Constituição Federal de 1988.

4 UMA QUESTÃO DE LUTA PELA “REALIZAÇÃO POLÍTICA”

É consenso que a normatividade de um direito social, por si só, não significa a sua pronta efetividade. Assim como nem todo direito tem seu conteúdo integralmente materializado por intermédio de uma política pública. Não raras vezes, há um descompasso entre a normatividade dos direitos sociais - enquanto um conjunto de obrigações ou proibições que devem ser observados pelo Estado - e efetividade dos direitos sociais - enquanto exigência para que o Estado pratique ações, por meio de políticas públicas, que busquem alcançar o máximo da potencialidade dos direitos sociais.

No contexto de adensamento do ideário neoliberal o que está em jogo é a

⁷ FAGNANI, Eduardo. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). Texto para Discussão. Campinas, n. 308, jun. 2017. p. 10.

⁸ Compreendida como o conjunto de gastos para a oferta de serviços públicos à sociedade, deduzidas as despesas financeiras.

possibilidade de assegurar a manutenção dos direitos sociais duramente conquistados e de suas garantias. Em outras palavras, ingressamos na seara da possibilidade de “realização política” de que trata Ferrajoli (2009, p. 52), na medida em que “[...] a satisfação dos direitos sociais é custosa, exige a obtenção e a distribuição de recursos, é incompatível com a lógica do mercado ou ao menos comporta limites a este.”⁹.

Não é demais ponderar que os direitos sociais formam o pressuposto material para o exercício dos demais direitos e invocam níveis mínimos de igualdade social, cuja satisfação está baseada na dignidade da pessoa humana. Princípio, este, insculpido nas cartas constitucionais, tratados e convenções internacionais que tratam do tema. Contudo, para o aparato teórico neoliberal, a diminuição ou eliminação dos direitos sociais é fundante para o aumento da lucratividade capitalista.

Com o avanço da priorização dos direitos liberais, em especial dos direitos de propriedade e da liberdade de mercado, tem-se verificado um ferrenho ataque aos direitos sociais que, ainda que reconhecidos positivamente nos ordenamentos constitucionais, têm “[...] desmoronado frente aos robustos mecanismos de tutela dos direitos patrimoniais, as garantias jurisdicionais pouco têm contribuído para neutralizar esta tendência”, como nos adverte Pisarello (2007, p. 12)¹⁰.

É consenso que os direitos sociais nunca alcançaram um sistema de garantias que assegurasse a sua universalização, sempre estiveram pautados como conquistas precárias, não generalizadas de forma definitiva e, portanto, sujeitas a avanços e retrocessos. Na atualidade, como dito por Pisarello (2007, p. 13), os direitos sociais têm se mostrado como intervenções seletivas por parte dos poderes institucionais que “mais do que igualar aos desiguais, têm tendido a operar como concessões revogáveis e discricionárias, quando não como autênticas medidas de controle dos pobres”¹¹.

Para contrapor-se a esse processo regressivo, Pisarello (2007) pontua a necessidade de reconstrução do sistema de garantias dos direitos sociais em superação aos limites das tradicionais formas de garantias institucionais estabelecidas nas cartas constitucionais, a

⁹ Tradução própria da citação original: “[...] la satisfacción de los derechos sociales es costosa, exige la obtención y la distribución de recursos, es incompatible con la lógica del mercado o al menos comporta límites a éste.

¹⁰ Tradução livre da citação do autor: “[...] desmoronarse frente a los robustos mecanismos de tutela de los derechos patrimoniales, las garantías jurisdiccionales poco han contribuido a contrarrestar esta tendencia.”

¹¹ Tradução livre da citação do autor: “más que a igualar a los desiguales, han tendido a operar como concesiones revocables y discrecionales, cuando no como autênticas medidas de control de pobres.”

cargo dos poderes institucionais – no caso brasileiro: o Executivo, Legislativo e Judiciário – por entender que as mesmas excluem desse tipo de sistema de garantias a atuação dos sujeitos, que são os próprios titulares destes direitos.

A reconstrução do sistema de garantias dos direitos sociais, a partir da ótica dos seus destinatários, é proposta por Pisarello (2007) como medida necessária para superar o paradoxo inerente aos direitos sociais, consistente de um lado, no caráter intrínseco dos direitos sociais de imposição de limites ou vínculos ao poder estatal – dada a dimensão substancial destes direitos – e, de outro, estar a tutela a cargo das próprias instituições públicas. Assim, ao lado das garantias institucionais exercidas pelas obrigações e proibições veiculadas nas normas constitucionais e demais atos normativos, administrativos e regulamentares, bem como pela atuação dos órgãos do Poder Judiciário, de controle externo ou órgãos administrativos, o autor ressalta a importância de se pensar e desenvolver um sistema de garantias dos direitos sociais que ele denomina de garantias sociais extrainstitucionais.

Tal sistema de garantias sociais extrainstitucionais, na definição de Pisarello (2007), equivale às técnicas confiadas aos próprios destinatários dos direitos, ou seja, a todas as pessoas portadoras desses direitos, pela via da ação direta de defesa ou de reclamação de um direito social, exercidas nos âmbitos não institucionais e orientadas segundo os preceitos e normas da constituição vigente, bem como pelas distintas formas de participação cidadã na configuração das garantias dos direitos sociais.

Essa ênfase na construção do sistema de garantias sociais ou extrainstitucionais reside na constatação feita pelo autor acerca da impossibilidade de se pretender tornar tais direitos plenamente exigíveis frente ao Estado ou mesmo assegurar níveis de igualdade social com base numa única escala ou nível de garantia do tipo estatal. Como dito pelo autor (PISARELLO, 2007, p. 112) “[...] por razões democráticas como de eficácia, caberia articular um sistema de proteção em diversas escalas, infra e supra-estatais, que compreenda desde os diversos âmbitos municipais, sub-estatais e estatais, até o plano regional e internacional”¹².

Pisarello nos aponta alguns caminhos para a construção deste novo sistema de

¹²Tradução da citação do autor: “[...] por razones democráticas como de eficacia, cabría articular un sistema de protección en diversas escalas, infra y supra-estatales, que comprendiera desde los diversos ámbitos municipales, sub-estatales y estatales, hasta el plano regional e internacional”.

garantias dos direitos sociais. O primeiro reside na necessidade de ampliação dos atores que atuam na tutela dos direitos sociais, por meio de uma participação mais efetiva dos destinatários dos direitos sociais que passa pela possibilidade, inclusive, de fiscalização e controle. Para tanto, demanda a criação de espaços para que os sujeitos destinatários dos direitos possam, de fato e por conta própria, atuar na defesa e conquista dos próprios direitos, eis que “Não há direitos sem deveres, mas tampouco há sujeitos obrigados sem sujeitos capazes de obrigar” (PISARELLO, 2007, p. 112)¹³.

De modo que se torna necessário avançar na compreensão de que os direitos sociais não se limitam a direitos a prestações por parte do Estado (porque vinculados à noção de equidade e justiça social), mas também revelam-se como autênticos direitos de igual participação na sociedade e, em especial, na forma de concretização de uma determinada política pública, enquanto expressão da materialização dos direitos sociais. Nesse sentido, Pisarello (2007, p. 34) ressalta que “Os direitos sociais, definitivamente, não são somente direitos de igualdade senão também direitos de liberdade, é dizer, de fato ligados à preservação da autonomia individual e coletiva dos seus destinatários.”¹⁴.

Sabemos que os direitos sociais se concretizam por meio de políticas públicas sociais, entendidas com suporte na definição formulada pelo pesquisador Castro (2012, p. 1014) como sendo “[...] um conjunto de programas e ações do Estado que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação de elementos do mercado”. E devem ter como objetivos a “proteção social”¹⁵ e a “promoção social”¹⁶ para a concretização dos direitos sociais e de outras situações não inclusas nos direitos, mas que dizem respeito “às contingências, necessidades e riscos que afetam vários dos componentes das condições de vida da população, inclusive os relacionados à pobreza e à desigualdade.”

¹³ PISARELLO, *op. cit.*, p. 112. Tradução da citação do autor: “No hay derechos sin deberes, pero tampoco hay sujetos obligados sin sujetos capaces de obligar.”

¹⁴ Tradução da citação do autor: “Los derechos sociales, en definitiva, no serían sólo derechos de igualdad sino también derechos de libertad, es decir, derechos ligados a la preservación de la autonomía individual y colectiva de sus destinatarios.”

¹⁵ O pesquisador define como proteção social aquela manifestada por meio da seguridade social aos indivíduos em situação de dependência ou vulnerabilidade decorrentes: da incapacidade de autossuficiência em decorrência de fatores externos alheios a sua vontade; do ciclo de vida do indivíduo (crianças, idosos); e situações de risco como nos casos de acidentes (CASTRO, 2012).

¹⁶ O pesquisador define como promoção social aquela manifestada na expansão da oferta de bens e serviços sociais, como a escolarização e o acesso à saúde, para a “geração de igualdades, oportunidades e resultados para indivíduos e/ou grupos sociais” (CASTRO, 2012. p. 1015).

Desse modo, o campo das políticas públicas sociais, enquanto verdadeira arena de conflitos de interesses ou espaço de disputa pelas formas de concretização dos direitos sociais, quando ocupado pelos titulares desses direitos é que se tornará possível alcançar um “espaço de expansão da cidadania às classes subalternizadas” (SPOSATTI, et. al, 2014, p. 53).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em tempos cada vez mais sombrios e de ataques ferrenhos aos direitos sociais, sabedores de que tais direitos são fruto de conquistas históricas, aglutinadas com o decorrer do tempo e de acordo com as possibilidades fáticas de cada espaço territorial, constata-se que tão importante quanto edificar os direitos sociais é preciso buscar meios de assegurar a sua proteção e permanência por seus próprios titulares.

No contexto brasileiro, a promulgação da Constituição Federal em 1998 inaugura, ao mesmo tempo, a constitucionalização dos direitos sociais e de um modelo de estado social de direito. No entanto, ambos já nascem em meio aos francos ataques conservadores e de cunho neoliberal, cujo objetivo principal consistia, e ainda se mantém, na destruição do modelo de estado social brasileiro.

De modo que a participação dos próprios titulares na defesa e realização dos direitos sociais, na condição de efetivos participantes na concretização dos direitos sociais, torna-se a única via possível para contrapor-se ao processo de desmonte dos direitos sociais que se materializa ora pela via da restrição dos direitos sociais, ora pela sua mercantilização que transforma o cidadão em consumidor e limita o acesso aos direitos sociais somente àqueles que têm algum poder aquisitivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 8a. impr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social e trabalho no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2016.

- CARDOSO JUNIOR, José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (Org.) *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005. p. 181-260.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 17. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- CASTRO, Jorge Abrahão de. Política social e desenvolvimento no Brasil. *Revista Economia & Sociedade*, v. 21, n. esp., p. 1011-1042, dez. 2012.
- COSTA, Lúcia Cortes da. *Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil*. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a corrente: ensaios sobre a democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 2000.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. *As três economias políticas do welfare state*. Lua Nova, São Paulo, CEDEC, n. 24, 1991.
- FAGNANI, Eduardo. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). *Texto para Discussão*. Campinas, n. 308, jun. 2017.
- _____. O capital contra a cidadania. In: COSTA, Lúcia Cortes da; DEL VALLE, Alexandro Hugo (Org.). *A Seguridade Social no Brasil e na Argentina: os direitos sociais em tempos de ajustes neoliberais*. Guarapuava: Unicentro, 2017.
- FERRAJOLI, Luigi. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Ed. Trotta, 2009.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- HARVEY, David. *17 Contradições e o fim do capitalismo*. Tradução de Rogerio Bettoni. São Paulo: Boitempo, 2016.
- HAYEK, Friedrich A. Von. *O caminho da servidão*. 6. ed. Porto Alegre: Globo, 2010.
- HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KERSTENETZKY, Célia Lessa. *O Estado do bem-estar social da idade da razão: a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARX, Karl. *Miséria da Filosofia*. São Paulo: Grijalbo, 1976.

_____. *O capital: crítica da economia política*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. Livro I, tomo II.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional: Preliminares. O Estado e os sistemas constitucionais*. 7. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2003. Tomo I.

PAIVA, Andrea Barreto de; MESQUITA, Ana Cleusa Serra; JACCOUD, Luciana; PASSOS, Luana. O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a política de Assistência Social no Brasil. *Nota Técnica IPEA*, Brasília, n. 27, set./2016.

PISARELLO, Gerardo. *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*. Madrid: Editorial Trotta, 2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez. 2000. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 78).

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; BONETTI, Dilsea Andeodata; YAZBEK, Maria Carmelita; CARVALHO, Maria do Carmo Brant. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2014.