XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DIREITOS SOCIAIS , POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE I

FREDERICO THALES DE ARAÚJO MARTOS

SAMYRA HAYDÊE DAL FARRA NASPOLINI

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direitos Sociais, Políticas públicas e Seguridade I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Frederico Thales de Araújo Martos; Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-565-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Saúde: Direitos Sociais, Constituição e Democracia na América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direitos Sociais. 3. Políticas públicas. XI Encontro Internacional do CONPEDI Chile - Santiago (2: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DIREITOS SOCIAIS , POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE I

Apresentação

GRUPO DE TRABALHO

DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE I

A presente publicação é fruto dos artigos apresentados no Grupo de Trabalho (GT) Direitos Sociais, Políticas Públicas e Seguridade I no XI Encontro Internacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), realizado na cidade de Santiago, no Chile, nos dias 13, 14 e 15 de outubro de 2022.

O GT "Direitos Sociais, Políticas Públicas e Seguridade I" vem se consolidando ao apresentar temas jurídicos e sociais pensados a partir das Políticas Públicas necessárias principalmente para a efetivação de direitos fundamentais e consequente cumprimento da Constituição Federal.

Como resultado da proposta de trabalho deste GT, foram apresentados 17 (dezessete) artigos científicos com temas inerentes aos "DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE", podendo-se apresentar a seguinte síntese:

No artigo intitulado "O PAPEL DO DIREITO NA ERRADICAÇÃO DA POBREZA E DA FOME" as autoras Sabrina da Silva Graciano Canovas e Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini apresentam uma análise dos dados mundiais e locais sobre pobreza, bem como os mecanismos adotados para o combate à pobreza no direito contemporâneo, tanto na normativa internacional quanto na nacional. Em seu desenvolvimento, apresenta a relação entre a pobreza, o superendividamento e a economia globalizada.

Katuscio Mottin realizou um estudo sobre a participação popular na definição, planejamento e execução das Políticas Públicas. Nesse contexto, tomou por base o modelo de Orçamento Participativo adotado pelo município de Porto Alegre/RS no ano de 1989, considerado uma referência mundial de democracia participativa, e como tal um exemplo seguido por várias outras cidades do Brasil e do mundo. Ao final, seu trabalho foi intitulado "A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA A EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS", apresentando importantes considerações acerca do tema.

No artigo intitulado “A RELATIVAÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA NO NOVO SISTEMA DE CÁLCULO DAS PRESTAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS A PARTIR DO PROJETO REFORMADOR DA EC. 103 DE 13/11/2019” os autores Sergio Henrique Salvador, Gilmara Valeria Gonçalves e Régis Willyan da Silva Andrade apresentaram críticas relevantes ao sistema de cálculo das prestações previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) a partir da recente Emenda Constitucional n.103 de 13 de novembro de 2019 que trouxe ao ambiente nacional diversas novidades, dentre elas, alterações no valor dos benefícios alocando-os a um patamar econômico diminuído e distante das constitucionais premissas previdenciárias protetivas.

Considerando que as leis ambientais relacionadas com as políticas públicas são fundamentais para prevenir violações de direitos e devem ser sustentáveis a fim de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a saúde humana e a segurança das pessoas, Marcus Luiz Dias Coelho, Luiz Otávio Braga Paulon e Márcio Luís de Oliveira apresentaram o artigo intitulado “A SUSTENTABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE RESÍDUOS SÓLIDOS MINERÁRIOS NOS DESASTRES AMBIENTAIS DE MARIANA, BRUMADINHO E VAL DI STAVA”

Helimara Moreira Lamounier Heringer, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho e Eliana Franco Neme apresentaram o artigo de título “ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO, POLÍTICAS PÚBLICAS E EFICIÊNCIA”. Neste trabalho os autores se debruçaram sobre a Análise de Custo-Benefício (ACB) como ferramenta de efetivação do Princípio da Eficiência na Administração Pública brasileira, no quadro dos princípios, valores e objetivos do constitucionalismo democrático brasileiro.

No artigo de autoria de Wadih Brazao e Silva, Melina Medeiros Dos Reis Ferreira e Lívia Teixeira Moura Lobo foi demonstrando que a alimentação inadequada resulta em variados problemas de saúde, bem como o fato de que a alimentação foi, a partir de 2010, alçada à categoria de direito social disposto na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 64. Assim sendo, o artigo intitulado “ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DESTINADOS À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR MUNICIPAL BELENENSE APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 64 /10” abordou a problemática acerca da baixa qualidade da alimentação escolar em alguns estabelecimentos de ensino em Belém, analisando os instrumentos normativos de aquisição pública municipal dos alimentos destinados à alimentação escolar à luz dos critérios de

qualidade preconizados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e das disposições da legislação vigente, e propõe alternativas para a mitigação da problemática apontada.

No artigo intitulado “CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM ACOLHIMENTO FAMILIAR: UMA ANÁLISE DESSA POLÍTICA PÚBLICA À LUZ DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE” os autores Silvio Hideki Yamaguchi, Anara Rebeca Ciscoto Yoshioka e José Sebastião de Oliveira abordam a necessidade de afastamento de crianças e adolescentes em situação de risco de suas famílias. Nesta pesquisa é feita uma reflexão acerca da utilização do acolhimento familiar como um instrumento de tutela dos direitos da personalidade dessas pessoas.

Alisson Thales Moura Martins apresentou o artigo denominado “DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS FRENTE À EFICÁCIA DOS DISPOSTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A INCONSCIÊNCIA DO DECRETO 11.150/2022 TABELANDO O MÍNIMO EXISTENCIAL”. Em sua pesquisa o autor destaca que o Brasil atravessou grande crise econômica, sanitária e social durante e pós-pandemia, devido ao COVID-19, causando impacto ao poder de compra dos brasileiros, situação que resultou o superindividamento.

No artigo “ENSINO DOMICILIAR E AS AMEAÇAS À PERDA DA ALTERIDADE: A IMPORTÂNCIA DO PAPEL DA ESCOLA NO CONTEXTO PÓS-PANDÊMICO”, Ana Luísa Dessoy Weiler , Guilherme Marques Laurini e Micheli Pilau de Oliveira, avaliam o possível impacto da educação domiciliar no Brasil à construção da identidade, alteridade e diversidade das crianças, a partir da experiência de isolamento imposto pela pandemia de COVID-19 no país.

Caroline Pereira da Conceição e Mônica Pereira Pilon, no artigo intitulado “ENSINO HÍBRIDO E AS PERSPECTIVAS DE ENSINO, APRENDIZAGEM E GESTÃO EDUCACIONAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PARA ENFRENTAMENTO DO CONVID-19”, refletem sobre as mudanças educacionais após a pandemia e sugerem a criação de um novo paradigma educacional devido à todas as transformações ocorridas desde o final do ano de 2019.

No artigo “O ACESSO À JUSTIÇA DIANTE DA DESIGUALDADE SOCIAL, DA VULNERABILIDADE DE SEUS PROTAGONISTAS E DA CRISE DE SOLIDARIEDADE”, Jane Mara Spessatto, discute o acesso à justiça diante da desigualdade social e da vulnerabilidade dos seus protagonistas, a qual se acentua diante do agravamento

da hiperdesigualdade social e da predominância da individualidade pela escassez de solidariedade coletiva.

Em artigo intitulado “O DIREITO À SAÚDE NA PROTEÇÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE DE CASOS DENTRO DA CORTE INTERAMERICANA”, Germano André Doederlein Schwartz e Lucas Lanner De Camillis exploram o significado do direito social à saúde no Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a sua proteção tanto na legislação quanto na jurisprudência interamericana da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Ivone Fernandes Morcilo Lixa e Fabiel dos Santos Espíndola no artigo “O ESTADO CONSTITUCIONAL E O USO DA FORÇA:OS LIMITES DO LEVIATÃ CONTEMPORÂNEO”, apresentar estudos a partir do pensamento de Thomas Hobbes, discutem o uso legítimo e constitucional da força e a necessidade de criação de instrumentos ou mecanismos artificiais que ao mesmo tempo que limitam a liberdade sejam capazes de preservar a convivência coletiva.

No artigo “O SISTEMA SPEENHAMLAND E A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DO BOLSA FAMÍLIA, DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DO SEGURO-DESEMPREGO”, Carolina Silva Campos , Victor Dantas de Maio Martinez e João Pedro Silva de Toledo, realizam um estudo comparado entre o sistema Speenhamland, o primeiro modelo de assistência social criado após a Revolução Industrial no Reino Unido, e as políticas sociais no Brasil do século XXI.

Ellen de Abreu Nascimento e Maria Lucia de Paula Oliveira, no artigo “O TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DE PASSAGEIROS NO CENÁRIO DA PANDEMIA DE COVID-19: OS DESAFIOS DAS POLÍTICAS DE SUBSÍDIOS NAS CIDADES”, analisam políticas de subsídios adotadas como forma de satisfação do direito social ao transporte, no contexto em que os Municípios são dotados de competência constitucional para implementação de políticas urbanas e enfrentam, muitas vezes, dificuldades para concretizá-las, sobretudo financeiras.

No artigo “POR UMA EFETIVIDADE DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO BASEADA NA COMUNIDADE: UMA ABORDAGEM COMUNITARISTA À QUESTÃO DA FOME”, Lucas Oliveira Vianna e Maria Cougo Oliveira, abordam a questão da fome e as políticas que buscam sua erradicação, com ênfase no contexto brasileiro da contemporaneidade, com fundamento teórico nas proposições do comunitarismo enquanto tradição de filosofia política.

Sandra Helena Favaretto e Jair Aparecido Cardoso, no artigo “PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE PROTEÇÃO INSUFICIENTE COMO RESPOSTA AO DESMONTE DO SISTEMA DE GARANTIAS E DIREITOS SOCIAIS: ANÁLISE A PARTIR DO TEXTO ‘THE LONG CONSERVATIVE CORPORATIST ROAD TO WELFARE REFORMS’”, buscam compreender a validade da reforma do Estado de bem-estar social na União Europeia, tendo por base o texto “The Long Conservative Corporatist Road to Welfare Reforms”, demonstrando como o colapso dos subprime, ocorrido em 2008 nos Estados Unidos da América, impactou as políticas públicas sociais mundiais, particularmente, dos países europeus.

Registra-se, ainda, que depois das exposições orais dos trabalhos pelos autores e autoras, abriu-se espaço para debates que reiteraram a qualidade dos trabalhos e a relevância das temáticas trazidas pelos pesquisadores e pesquisadoras do GT.

Deste modo, é com grande satisfação que os coordenadores do Grupo de Trabalho, apresentam à comunidade jurídica e à sociedade a presente publicação.

Boa leitura!

Prof. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini (Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas e Centro Universitário Eurípides de Marília)

Prof. Dr. Frederico Thales de Araújo Martos (Faculdade de Direito de Franca e Universidade do Estado de Minas Gerais)

PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE PROTEÇÃO INSUFICIENTE COMO RESPOSTA AO DESMONTE DO SISTEMA DE GARANTIAS E DIREITOS SOCIAIS: ANÁLISE A PARTIR DO TEXTO "THE LONG CONSERVATIVE CORPORATIST ROAD TO WELFARE REFORMS"

PRINCIPLE OF PROHIBITION OF INSUFFICIENT PROTECTION AS A RESPONSE TO DISASSEMBLY OF THE GUARANTEE AND SOCIAL RIGHTS SYSTEM: ANALYSIS FROM THE TEXT "THE LONG CONSERVATIVE CORPORATIST ROAD TO WELFARE REFORMS"

Sandra Helena Favaretto [1]
Jair Aparecido Cardoso [2]

Resumo

O presente trabalho objetiva compreender a validade da reforma do Estado de bem-estar social na União Europeia, tendo por base o texto "The Long Conservative Corporatist Road to Welfare Reforms", demonstrando como o colapso dos subprime, ocorrido em 2008 nos Estados Unidos da América, impactou as políticas públicas sociais mundiais, particularmente, dos países europeus, e como a adoção de políticas neoliberais, a partir dessa crise, aprofundou o desmonte do sistema de proteção de garantias fundamentais individuais. Estabelecidos esses parâmetros por meio de levantamento bibliográfico e por procedimento descritivo, intenta-se cotejá-los com as alterações legislativas adotadas no Brasil neste início de século XXI, relativamente à desregulamentação de direitos sociais, em especial os direitos trabalhistas e previdenciários. Ao final, utilizando-se de raciocínio dedutivo, analisa-se tais reformas frente ao princípio da proibição de proteção insuficiente, concluindo pela possibilidade de aplicação deste princípio a fim de invalidar e adequar as alterações implementadas perante a proteção social garantida constitucionalmente.

Palavras-chave: Crise econômica, Estado de bem-estar social, Neoliberalismo, Proibição de proteção insuficiente, Reforma legislativa

Abstract/Resumen/Résumé

The present work aims to understand the validity of the reform of the welfare state in the European Union, based on the text "The Long Conservative Corporatist Road to Welfare Reforms", demonstrating how the subprime collapse, which occurred in 2008 in the United States of America, impacted global social public policies, particularly in European countries, and how the adoption of neoliberal policies, from this crisis, deepened the dismantling of the system of protection of individual fundamental guarantees. Having established these

[1] Doutoranda em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - FDUSP; Mestre em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – FDRP/USP; Pesquisadora do GEDTRAB/USP

[2] Doutor e mestre em Direito; Professor titular na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo – FDRP/USP; Líder do grupo de pesquisas GEDTRAB/USP

parameters through a bibliographic survey and a descriptive procedure, it is intended to compare them with the legislative changes adopted in Brazil at the beginning of the 21st century, regarding the deregulation of social rights, especially labor and social security rights. In the end, using deductive reasoning, these reforms are analyzed against the principle of prohibition of insufficient protection, concluding for the possibility of applying this principle in order to invalidate and adapt the changes implemented in the face of constitutionally guaranteed social protection.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Economic crisis, Welfare state, Neoliberalism, Prohibition of insufficient protection, Legislative reform

INTRODUÇÃO

No cenário mundial, a discussão sobre a redução do Estado de bem-estar social[1] remonta à década de 1980, desencadeada pela crise do capitalismo de 1970. Porém, o século XXI tem sido palco de seu acirramento, especialmente após a deflagração do colapso dos *subprime* nos Estados Unidos da América em 2008, devido ao efeito desastroso sobre a economia de muitos países, desencadeando uma onda de reformas inclinadas à austeridade fiscal em toda a União Europeia. Visando conter a repercussão dessa última crise, os governos gregos e espanhóis, por exemplo, fortemente atingidos pelo declínio econômico, promoveram uma diminuição do atendimento do sistema público de saúde, congelaram aposentadorias, reduziram o salário de servidores públicos, além de outras medidas que impactaram diretamente nos benefícios sociais.

Os sistemas públicos europeus de proteção social, notadamente os nórdicos, são tidos como referência quanto às políticas de provisão de direitos básicos, como acesso à saúde, educação fundamental e ensino superior, proteção contra desemprego, previdência e moradia, cujo custo sobrecarrega as contas públicas. Por esse motivo, há constante pressão das forças do mercado sobre esses governos no intuito de reduzir o investimento nessas áreas ou, até mesmo, extingui-lo, objetivando um estado de intervenção mínima e transferência da prestação de serviços públicos para a iniciativa privada.

Por consequência de uma economia globalizada, o Brasil também foi atingido pela referida crise. Todavia, aqui, seus efeitos são ampliados por uma tensão político-institucional, que tem desestabilizado o comando do país e minado a confiança da população sobre a real intenção de seus representantes no governo. Nesse contexto, muitas reformas estão sendo implementadas precipitadamente, sem efetiva discussão e consulta à opinião pública, reduzindo direitos mínimos, sob o argumento intimidador de fechamento de postos de emprego e colapso do sistema previdenciário caso tais medidas não sejam implementadas. Defende-se, assim, que a desestruturação do Estado de bem-estar social, e decorrente diminuição dos gastos sociais, é necessária para salvar a economia de mercado e restabelecer a saúde das contas púbicas.

Contudo, em alguns pontos, a remodelação do Estado tem ofendido garantias constitucionais mínimas, cuja concretização pelo legislador ordinário deveria observar um nível de proteção adequada do investimento social, a fim de resguardar o núcleo do projeto constitucional almejado pela Carta Magna de 1988.

---

[1] Neste artigo, utilizaremos como sinônimas as expressões "Estado de bem-estar social", "Estado social" e "Estado providência" (conforme Esping-Andersen, 1996).

Nesse sentido, este artigo objetiva compreender a reforma do Estado de bem-estar social na União Europeia a partir do estudo do cientista político Bruno Palier, apresentado em seu texto *"The Long Conservative Corporatist Road to Welfare Reforms"* (o qual integra o livro "*A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*". Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010), e cotejá-la com as alterações legislativas adotadas no Brasil neste início de século, relativamente aos direitos sociais. Ao final, pretende-se analisar tais reformas frente ao princípio da proibição de proteção insuficiente para avaliar a validade das mudanças implementadas perante a proteção social garantida na Constituição Federal de 1988.

1. A VIA LONGA, CONSERVADORA E CORPORATIVISTA PARA A REFORMA DO BEM-ESTAR.

Bruno Palier inicia seu artigo, expondo o objetivo de apresentar as características comuns da trajetória de reforma do Estado de bem-estar Bismarckiano[2], verificadas nos países europeus. Concentrando-se nas especificidades de cada fase da via percorrida, Palier entendeu por bem dividir a reforma em 4 fases para melhor demonstrar o diagnóstico, a política e as consequências das medidas adotadas, visando compreender como e por qual motivo ocorreram tais mudanças.

Contextualizando a 1ª fase, Palier identifica sua ocorrência em meados da década de 70 durante os choques do petróleo e a consequente desaceleração econômica, tendo por resultado desemprego e déficits na conta do sistema de seguridade social. Por certo, o aumento da taxa de desocupação de mão de obra gera um duplo efeito negativo no orçamento do sistema, pois verifica-se acréscimo de despesas à medida que mais pessoas necessitam dos benefícios (sejam relacionados ao desemprego, subsídios de invalidez ou pensões de reforma antecipada), assim como redução da receita, em razão da queda de arrecadação proveniente das contribuições incidentes sobre o salário.

Mesmo diante da instabilidade, os estados europeus continentais não creditavam a origem da crise aos benefícios concedidos, diferente dos EUA e Reino Unido (países com viés neoliberal), que buscavam a redução do Estado social. Ao contrário, os seguros sociais foram encarados como instrumentais necessários para que os indivíduos pudessem sobreviver àquela

[2] A expressão "Estado de bem-estar Bismarckiano" foi cunhada em referência ao chanceler Otto von Bismarck, que governava a Alemanha no final do século XIX. O vocábulo designa um novo projeto institucional em que o Estado fosse responsável por implementar e financiar programas e planos de ação voltados à consecução das necessidades sociais coletivas de uma sociedade, enfrentando seus cinco grandes males: a escassez, a doença, a ignorância, a miséria e a ociosidade.

fase, mormente porque a estratégia política a ser adotada consistia na reativação e eliminação de mão de obra. Assim, embora os déficits na cobertura de proteções sociais fossem entendidos como problemáticos, a questão deveria ser solucionada com o aumento das contribuições ou através de limitações nos gastos sob a forma de “medidas de consolidação”, de modo a preservar o sistema e garantir sua viabilidade a médio prazo.

No intuito de contornar a adversidade, Palier relata que os governos e parceiros sociais (como os sindicatos) concordaram com uma política, aparentemente contraditória, entre expansão e limitação dos benefícios sociais. Enquanto foram executados alguns cortes na provisão de cuidados de saúde, benefícios familiares e em benefícios de assistência, o seguro desemprego sofreu uma "recalibração reacionária”.

Nesse caso, verificou-se um aumento dos benefícios para os principais trabalhadores (aqueles com registros de contribuições longas) e redução para os desempregados de longa duração e aqueles cujo registro contributivo era baixo ou não existentes (jovens, trabalhadores marginalizados, pessoas que estavam fora do mercado de trabalho). Logo, diante do aumento das contribuições sociais e autorização de acréscimo de despesas, a solução adotada caracterizou-se por uma dependência de recursos do Estado e da política do Banco Central (Palier, 2010, p. 338).

Tendo em vista a decisão desses países de defender e preservar ao máximo suas indústrias tradicionais, ao invés de investir em inovação e novas indústrias, o recurso foi adotar uma estratégia baseada em altos salários e produção de alta qualidade. Isso beneficiou trabalhadores permanentes e altamente qualificados à custa de trabalhadores menos qualificados ou não qualificados, diminuindo a oferta de trabalho por meio da implementação de um plano de "eliminação de mão de obra", o que levou Esping-Andersen (1996) a chamar tal política de síndrome do "bem-estar sem trabalho". Essas reduções da força de trabalho foram muitas vezes negociadas com base em garantias de renda e aposentadoria antecipada, com a esperança de que o custo da jubilação maciça pudesse ser compensado por ganhos proporcionais de produtividade.

Conquanto essa política tenha sido apoiada pelos atores sociais (sindicatos e empregadores), tendo em vista o fornecimento de subsídios significativos para retiradas antecipadas e manutenção de um alto nível de compensação pelo desemprego, ela resultou num alto custo para o sistema de seguridade. Nesse momento, Palier aponta que uma característica frequentemente negligenciada, mas crucial, da trajetória de reforma do bem-estar de Bismarck foi o custeio pelos seguros sociais desse projeto de eliminação do trabalho. O autor explica, ainda, que sobrecarregar o sistema de seguros sociais com esse custo era uma estratégia política

de baixo risco para os governos no curto prazo, pois não tinham como impor cortes nem aumentar impostos.

É preciso esclarecer que outro atributo marcante no sistema de proteção social dos países bismarckianos era a contributividade, o que induzia nas pessoas um sentimento de "compra" de seus próprios benefícios sociais por meio do pagamento das prestações. Assim, não era politicamente viável aos governos da Europa continental atacar os direitos securitários adquiridos por toda a população trabalhadora por meio do pagamento de contribuições sociais. A classe operária preferia realizar pagamentos adicionais, desde que isso garantisse um alto nível de benefício, do que ver reduzida sua renda futura.

Na visão do autor, essa reforma teve o efeito de uma "paisagem congelada", tendo em vista que, inicialmente, não houve qualquer alteração no sistema de bem-estar social. No entanto, ao longo do tempo, essa estratégia trouxe consequências prejudiciais, como a alta taxa de desemprego, em razão da eliminação de postos de trabalho de baixa qualificação. Isso causou uma polarização no mercado de trabalho entre um segmento protegido, formado por homens bem instruídos com idade entre 25 e 55 anos, e grupos de trabalhadores marginalizados, formados por idosos, mulheres, imigrantes ou pessoas pouco capacitadas. Ainda, houve uma explosão das taxas de contribuição, vez que menos pessoas em atividade deveriam pagar mais para apoiar a população inativa, o que, por sua vez, encareceu os custos não salariais do emprego.

Palier constata que a 2ª fase de reformas emerge em meio ao resultado insatisfatório deixado por sua antecessora: aumento do desemprego e do custo da mão de obra, déficits de orçamento social e, para a maioria dos países, endividamento público. Esse cenário conflitava com os critérios do Tratado de Maastricht para adesão à união monetária, o qual limitava os instrumentos políticos de que dispunham os governos para regular orçamento e câmbio. Assim, além da eliminação do uso das despesas deficitárias como instrumento político, a implementação da moeda comum afastou completamente o controle dos Estados membros sobre a política monetária e a política cambial, travando o uso da mais tradicional resposta às dificuldades econômicas e sociais.

Não obstante o sistema de seguridade social seja visto, nessa fase, como vítima da crise, o que justificava o esforço para seu resgate, o aumento das contribuições sociais a níveis economicamente insustentáveis desencadeou uma reversão na estratégia de expansão dos benefícios sociais, dando lugar a uma política de reestruturação industrial e controle de custos. Percebeu-se, então, a necessidade de mudanças diante do elevado custo laboral não salarial, o qual, por consequência, inibia o crescimento do emprego e prejudicava a competitividade.

Contudo, o que impressiona Palier é o fato de que, mesmo nesse cenário, o sistema tenha saído ileso por ser considerado vítima do desemprego e do crescimento lento, os quais privavam-no de recursos para cumprir sua função. Desse modo, não se considerava a ideia de acabar com os benefícios, mas sim adotar medidas de limitação do aumento das contribuições sociais e controlar o crescimento das despesas. Para tanto, optou-se por reforçar o princípio da equivalência (entre o aporte e a prestação) e retirar do orçamento do seguro social a responsabilidade de financiar benefícios não contributivos.

Dessa forma, aderiu-se a uma ideologia Bismarckiana de contribuição, de modo que o recebimento das prestações sociais derivaria diretamente dos pagamentos realizados. Passou-se a exigir que desempregados e inválidos tivessem contribuído por período mais longo a fim de receber o subsídio integral; houve acréscimo no número de anos de contribuição para ter direito à pensão completa, assim como foram introduzidas reduções para quem pleiteasse a retirada antes da idade mínima. Desse modo, preservou-se o direito de trabalhadores cuja carreira fosse ininterrupta e integral.

Há de notar também que as reformas foram defendidas pelos governos independente de sua política partidária. Tanto socialdemocratas quanto conservadores implementaram essas mudanças, pois comungavam da mesma preocupação sobre o nível de contribuição. Outra constatação é que, em todos os casos, o argumento das reduções repousava numa nova situação marcada por desaceleramento econômico e desemprego (o que reduz a arrecadação) cumulados com envelhecimento populacional e novas demandas sociais (que provoca o aumento de gastos). Em nenhum momento, portanto, defendeu-se a ideia de um sistema disfuncional que merecesse o desmantelamento, preservando, assim, a legitimidade dos benefícios.

Por outro lado, os parceiros sociais reivindicavam que o Estado assumisse o financiamento de prestações não contributivas pagas pelo sistema de seguridade social, alegando que o custo desses benefícios seria o motivo de grande parte da dificuldade enfrentada pelo orçamento. Segundo eles, os segurados não deveriam suportar o peso do pagamento de prestações para as quais as pessoas não contribuíram, mas sim o Estado, por meio de impostos que custeassem o viés assistencial do sistema.

Como essas reformas apresentadas na 2ª fase caracterizam-se apenas por alterações na forma de cálculo e criação de novos subsídios estatais, elas eram entendidas como de segunda ordem, tendo em vista a preservação da natureza e dos princípios de seguro social. Todavia, ocorreu importante mudança de paradigma a partir do momento em que se retira do sistema o seu atributo de universalidade.

Diante disso, Palier alerta que, durante o referido período, reconheceram-se problemas estruturais ligados aos seguros sociais bismarckianos, para os quais ainda não se apresentaram respostas: eram incapazes (e não tinham intenção) de proteger aqueles que não podem contribuir plenamente para o sistema (socialmente excluídos, trabalhadores precários e aqueles com perfis de emprego atípicos); a sua principal fonte de financiamento (contribuições sociais) parece dificultar a criação de emprego e a competitividade; e seus tradicionais "porta-vozes" (os parceiros sociais, e especialmente os sindicatos) são capazes de bloquear reformas importantes, sendo portadores de influência indevida.

Por esse elenco de razões, somado ao grande aumento das taxas de contribuição social, o autor afirma que, em meados da década de 90, os sistemas de assistência social passam, gradualmente, de vítimas a causadores das dificuldades econômicas e sociais dos países continentais europeus. Inicia-se, então, uma nova fase de reformas institucionais para tornar o sistema de proteção social mais flexível, permitindo, mais tarde, intensas mudanças estruturais.

Segundo Palier, essas reformas consistiram, principalmente, na redução da participação das contribuições sociais no financiamento dos sistemas de assistência social e na diminuição do papel e do poder dos parceiros sociais (principalmente os sindicatos) no processo nacional de formulação de políticas sociais. Apesar disso, as modificações no financiamento foram consensuais, integrando o desígnio de todos os *players* de frear a crescente espiral de custos trabalhistas e subsidiar parte dos benefícios com a renda proveniente de impostos. Sobre a transferência da contribuição para o orçamento fiscal, Palier identificou que, nessa fase,

> o papel do financiamento tributário aumentou nos casos de reformas de redução (negociadas), tendo os governos assumido o pagamento de benefícios não contributivos, pagos por meio de ações sociais. Ainda, no âmbito das políticas de emprego, muitos governos da Europa Continental decidiram isentar os empregadores de pagar alguma contribuição social para diminuir o custo do trabalho não qualificado; nesses casos, os governos ofereciam subsídios fiscais aos empregadores ou compensavam os fundos de seguro social com dinheiro de imposto pela perda de contribuições sociais devido a essas isenções, voltando a mudar o financiamento da despesa social da contribuição social para impostos. Por fim, e mais raramente, novos impostos específicos foram criados, substituindo as contribuições sociais ou financiando novos tipos de despesas sociais. (2010, p. 350)

Essas mudanças no financiamento introduziram novos instrumentos, ligados a um paradigma diverso de bem-estar, agora misto, podendo falar-se, inclusive, numa “hibridização” do sistema. Contudo, numa análise mais profunda, Palier percebeu, na verdade, uma polarização entre dois mundos do bem-estar: o domínio da coesão social contributiva, financiada pela contribuição social, e a do benefício não contributivo, financiado por impostos. No caso deste último, ampliou-se a rede básica de segurança com a adesão de novas formas de custeio, as quais poderiam ser usadas para financiar novos serviços ou em desenvolvimento,

não abrangidos pelo sistema anterior, como serviços de saúde, serviços voltados ao mercado de trabalho (como colocação de emprego, treinamento, etc.) e políticas de atendimento.

No que concerne ao papel dos parceiros sociais na governança, apurou-se um enfraquecimento na tomada de decisões sobre o seguro social obrigatório, ao passo que os governos ganharam progressivamente maiores capacidades políticas para impor suas reformas. Isso não autoriza concluir que os parceiros sociais perderam poder em relação às políticas sociais e de mercado de trabalho, uma vez que os empregados continuaram tendo influência sobre alterações legislativas e negociações coletivas. Mas, ao final, essas mudanças habilitaram o governo a impor maiores restrições e abriram o caminho para inovações estruturais mais profundas que se materializariam durante a década de 2000.

Porém, Palier narra que as medidas de reduções de direitos e custos não surtiram efeito por muito tempo, sendo incapaz de vencer as dificuldades surgidas com os novos (e também antigos) riscos sociais. Os países da Europa continental, ao contrário do Reino Unido e países nórdicos, continuavam enfrentando problemas econômicos e sociais, como desemprego de longa duração e exclusão social de grupos de trabalhadores, em especial os de baixa qualificação. Ademais, o impacto negativo de mudanças sociais e demográficas tornava-se mais aparente, mormente pelo envelhecimento populacional e a chegada dos *babies boomers* à fase de aposentadoria. Cumulativamente, surgiram novos risco sociais, como emprego precário, pobreza no trabalho, incapacidade de conciliar trabalho e vida familiar, particularmente com a entrada das mulheres no mercado de trabalho.

Os governos convenceram-se de que as estratégias implementadas até então não seriam suficientes para superar todos os problemas existentes, havendo necessidade de adotar reformas que, efetivamente, mudassem e reestruturassem os sistemas de previdência social. E são essas intenções que caracterizam a próxima fase, que começa se inicia anos 2000 e vai até a crise de 2008, em que mais mudanças e reduções de direitos são planejadas.

A partir disso, verifica-se a transformação do paradigma político para um modelo com tendência mais liberal, marcado pela prevalência do crescimento econômico sobre as políticas públicas sociais (visão do paradigma macroeconômico keynesiano). Palier esclarece que uma das principais novas orientações é a redução dos gastos sociais públicos e dos custos trabalhistas, a fim de impulsionar a atividade econômica, restaurando e promovendo a lucratividade das empresas. Dessa forma, defendia-se a alteração dos sistemas de proteção social no intuito de torná-los mais adequados ao mercado, reduzindo custos e, consequentemente, as despesas sociais.

Sustentou-se que o Estado providência deveria estar a serviço da concorrência (empresas, Estados e indivíduos), de modo a serem criados incentivos a benefícios ligados ao trabalho, desencorajando o recebimento de seguros sociais por inatividade, superando a ideia do "bem-estar sem trabalho". Diferentemente das outras fases, o foco foi transferido para a promoção da oferta de mão de obra, como a participação feminina no mercado, o adiamento das aposentadorias, a ativação de desempregados e trabalhadores de baixa qualificação. Ainda, a reforma visou o desenvolvimento de complementos privados de aposentadoria, bem como a introdução da concorrência de seguros de saúde particulares, no intuito de reduzir os gastos públicos com as demandas sociais.

Todas essas reformas podem ser entendidas como de terceira ordem, tendo em vista a alteração paradigmática profunda nos princípios do sistema de bem-estar. Na visão de Palier:

> Isso pode ser interpretado como um retorno às origens bismarckianas, quando a política para o trabalhador (Arbeiterpolitik) foi claramente distinta das políticas para os pobres (Armenpolitik), mas também é uma ruptura clara com o compromisso pós-guerra, quando as instituições Bismarckianas deveriam atingir os objetivos de Beveridge e cobrir toda a população. Neste contexto, parece mais como a institucionalização de um novo dualismo dentro da proteção social. (2010, p. 359).

Tal conclusão deve-se à percepção dos governos de que as alterações advindas no mercado de trabalho, como o aumento do número de trabalhadores atípicos, o desenvolvimento do desemprego de longa duração e o número crescente de estrangeiros, é um fenômeno permanente. Nesse sentido, entendeu-se por bem reduzir o seguro social e renunciar à responsabilidade de proteger os segurados de perfis "atípicos", como meio para salvaguardar o sistema.

Nem todos os países, contudo, aderiram a essa política. Palier cita que, nos Países Baixos, por exemplo, concedeu-se melhores benefícios sociais para os trabalhadores em tempo parcial (atípicos), no ano de 1995, evoluindo para uma proteção completa em 2000, quando lhes foi oferecida igualdade de tratamento com os trabalhadores típicos. Isto lhes garantiu acesso às vantagens negociadas pelos parceiros sociais, como salários, segurança social básica, treinamento e educação, provisão de cuidados subsidiados, pagamento de férias e direito de pensão.

Outro ponto de destaque nessa 4ª fase foi a coesão político-partidária em torno das mudanças, ou melhor, a falta dela. Embora reestruturações semelhantes tenham sido implementadas por governos de direita, esquerda e coalizações, o contrário do verificado anteriormente, reformas estruturais implementadas sobre os princípios da seguridade social geraram conflitos entre os atores sociais, pois nem todos ficaram contentes. Em alguns países,

como Áustria e Alemanha, ocorreram greves e manifestações em massas. Por seu turno, os governos perderam a cautela nos discursos políticos e passaram a declarar abertamente que os sistemas precisariam ser modernizados e reduzidos.

1.3 Paradigmas e evolução do Estado de bem-estar social.

Palier faz um importante alerta sobre o modelo dos sistemas de proteção social. Em sua opinião, a adoção desse novo paradigma não decorreu de uma substituição completa de políticas anteriores. Na verdade, as reformas passadas criaram as condições necessárias para que essa nova política fosse implementada.

Isto é explicado em razão da aderência das instituições do Estado social e de sua grande popularidade, o que impediu que os governos defendessem sua aniquilação total, ainda que se alegasse a incapacidade do sistema para lidar com questões econômicas e sociais. Desse modo, ao invés de usar as reformas como plataforma política (medida pouco popular), os governos foram, progressivamente, introduzindo mudanças que atraíam pouca atenção da sociedade, já que não alteravam a estrutura da instituição. No entanto, elas foram suficientes para enfraquecer as bases do sistema e permitir que, mais tarde, fosse modificado o paradigma político social e instaurados novos objetivos, conquanto não tenha havido uma substituição completa do sistema anterior.

No contexto das reformas estruturais, em superação do sistema bismarckiano, foi introduzido o instituto das pensões privadas, o qual consistia em estimular um comportamento já adotado, mas ainda tímido, de aumentar a poupança individual e particular. Paralelamente, os governos modificaram também o "seguro velhice" (*old-age insurance*), diminuindo as taxas de substituições das pensões no início dos anos 2000, o que representou uma conversão do objetivo do benefício: de manutenção do rendimento para a provisão de uma garantia básica de pensão. Para tanto, consolidou-se o princípio da neutralidade atuarial, que apresentava uma nova forma de calibração de pensões por meio de aumentos na idade de aposentadoria e no número de anos de contribuição necessários para receber uma pensão completa. Palier narra que, em alguns casos, a taxa de substituição ficou tão aquém do valor do rendimento que houve perda da substituição adequada, restando apenas a garantia de um benefício mínimo.

Estas estratégias foram ao encontro dos interesses dos sistemas complementares privados de pensão, pois encorajaram os trabalhadores a procurarem seus serviços, caso quisessem receber, na aposentadoria, prestação de valor equivalente aos rendimentos auferidos quando em atividade. Ao convencer a sociedade de que esta residualização de pensão era necessária para salvar o sistema de proteção social, para reduzir o custo da mão de obra, para

sanar os déficits públicos, além de ser a única maneira de garantir um benefício de aposentadoria adequado, os governos (e a iniciativa privada) puderam, enfim, justificar a restrição da responsabilidade dos regimes públicos às pensões básicas, delegando aos sistemas complementares privados a incumbência pela substituição de renda.

De um ponto de vista geral, todas as reformas expostas acima contribuíram para transformar as bases, princípios e objetivos do sistema de seguridade social, que, hoje, caracteriza-se por ser um regime de abrangência seletiva, voltado para a ativação da mão de obra, a qual passa a ser fortemente diversificada para incluir, idosos, mulheres, estrangeiros. E, ao contrário do que se esperava, não se desenvolveu a hibridização de diversos sistemas de bem-estar, mas sim uma dualização entre um regime voltado à proteção dos principais operários, por meio do pagamento de seguro social (esses cada vez mais restritos), e outro destinado à ativação dos "atípicos" (de baixa qualificação), por meio da concessão de auxílios específicos e esquemas de ativação.

Não havia consenso, porém, se esta estratégia seria capaz de proporcionar à Europa continental meios para superar seus problemas mais graves, como desemprego estrutural, baixas taxas de colocação, desenvolvimento econômico lento e altos custos trabalhistas. Neste ponto, embora tenha havido sucesso quanto ao aumento dos postos de trabalho, com a libertação da armadilha do "bem-estar sem trabalho", o resultado não foi plenamente suficiente. Além disto, as reformas trouxeram uma nova adversidade: o dualismo na sociedade e, em especial, no mercado de trabalho.

1.4 O aumento do dualismo no mercado de trabalho

A melhora na taxa de desemprego e ocupação verificada após as reformas do sistema de bem-estar social (até a crise de 2008) deve ser comemorada apenas no aspecto quantitativo, tendo em vista a baixa qualidade dos empregos criados. Isto porque, a partir da década de 90 e sua primeira onda de redução de direitos, as reformas introduzidas na Europa continental permitiram a flexibilização das legislações trabalhistas, resultando no surgimento de um tipo de emprego "secundário", em regra, temporário e a tempo parcial, com limitado nível de proteção.

Conquanto os números desse tipo de contrato de trabalho estejam crescendo, ele continua sendo denominado "atípico", tendo em vista o diferente regramento jurídico aplicado a ele, marcado pela precarização de direitos laborais com o intuito de reduzir o custo empregatício. Este mercado de trabalho "secundário" foi impulsionado pela estratégia de ativação de mão de obra, pelo advento de empregos subsidiados por meio de isenções de

contribuição social e pela concessão de benefícios no trabalho, que ocorreram na primeira década dos anos 2000. Por ser considerado excepcional, ainda que a quantidade desses contratos superasse os "típicos", não havia isonomia de direitos com estes, sob pena de comprometer o nível salarial e a segurança dos trabalhadores principais. Segundo Palier, as modificações no mercado de trabalho ocorreram na mesma progressão verificada nos sistemas de bem-estar

> (...) o mercado de trabalho básico permanece altamente protegido, embora cada vez menos empregos "típicos" sejam criados, enquanto mais e mais os empregos "atípicos" são criados em vez disso. Uma vez que, na maioria dos casos, os empregos "atípicos" não beneficiam de proteção social típica (com a notável exceção da Holanda e alguns trabalhadores a tempo parcial em vários países), dificilmente pode-se concluir que, na Europa Continental, os estrangeiros se beneficiaram inequivocamente das reformas do mercado de trabalho e do bem-estar social. (2010, p. 381).

Para dar noção do crescimento dos contratos de trabalho "secundário" ou "atípico", Palier apresenta as taxas de alguns dos países europeus estudados por ele e por outros pesquisadores. A começar pela Alemanha, em pesquisa realizada no ano de 2006, 14,3% dos contratos eram de tempo integral e 23,4% a tempo parcial, sendo que estes trabalhadores recebiam salário/hora de menos dos dois terços da média salarial dos primeiros (Palier, 2010, p. 382 *apud* Bosch et al., 2008). Já na França, cuja expansão dos contratos "atípicos" iniciou-se a partir de 1970, os empregos temporários, de meio período e de agência representavam 3% de todas as vagas, subindo para mais de 25% em 2007. Ainda, 70% dos novos contratos de trabalho são em regime de flexibilização (Palier, 2010, p. 382 *apud* Castel, 2009).

Analisando os países cuja legislação (e flexibilização) trabalhista tem inspirado o direito brasileiro, na Itália, apurou-se que a participação dos trabalhadores "atípicos" no emprego total passou de 9,3% em 1993 para 16,2% em 2003 (Palier, 2010, p. 382 *apud* Jessoula e Alti, 2010). Palier conclui que

> Os contratos temporários facilitaram a adaptação do pessoal a condições cíclicas e estimularam a criação de emprego. Ainda assim, os contratos de longo prazo atingiram rapidamente 30% de todos os trabalhadores assalariados (a maior taxa na União Europeia até o presente), produziram uma dualização da estrutura do mercado de trabalho e não conseguiram reduzir drasticamente o desemprego (15% no final de década de 1980). "(...) A profunda fragmentação do mercado de trabalho espanhol, a proporção ainda crescente de empregos a termo, e o fato de serem jovens e mulheres os perdedores é difícil motivo de alegria." (Palier, 2010, p. 382).

Contudo, a disseminação de contratos precários e trabalhadores recebendo remunerações indignas não são as únicas repercussões maléficas trazidas pela flexibilização. A diminuição de postos de trabalho nos moldes tradicionais (contratos por prazo indeterminado e completa proteção legislativa) resultou em de períodos de desemprego de longo prazo, aumento dos contratos a tempo parcial com menor cobertura previdenciária ou de trabalho autônomo

totalmente descoberto. Tal situação impacta forte e diretamente sobre o orçamento da assistência social, que socorre parte desses indivíduos.

Ainda, verifica-se perda da qualidade de vida da sociedade como um todo, pois os trabalhadores em empregos de baixa remuneração não têm capacidade financeira para contribuir para os regimes de previdência privada, medida indispensável para garantir um modesto padrão de vida após a aposentadoria, resultando no surgimento de um grupo populacional idoso e miserável.

Esta nova arquitetura do sistema de bem-estar bismarckiano, com seguro social de abrangência seletiva, somada à flexibilização das relações trabalhistas, fortaleceu a divisão nas sociedades europeias, o que poderá acarretar mais desigualdades sociais. Palier reforça que, mesmo em países como Itália, Bélgica, Alemanha e Áustria, em que há concessão de pensões públicas por meio do regime de segurança social, as taxas de substituição tornaram-se tão baixas que os trabalhadores com salários médios a altos serão obrigados a confiar em modelos profissionais e privados, a fim de obter uma pensão proporcional aos seus ganhos passados. Desse modo, haverá uma segmentação entre pessoas que, economicamente, poderão acessar tais esquemas, e empregados com baixos salários ou altos gastos (com famílias numerosas, por exemplo), os quais terão que reduzir seu nível de vida após a aposentadoria.

O autor reconhece o impacto social da dualização do bem-estar em si ao afirmar que "A criação de um mundo secundário de bem-estar, feito de esquemas de assistência (e empregos baratos subsidiados), para aqueles que não podem pagar seguros sociais "normais" está, por si só, institucionalizando o dualismo na sociedade." (2010, p. 384). Infere-se deste panorama que as tendências recentes aqui apresentadas, provavelmente, aprofundarão as divisões e levarão à consolidação de um mundo mais desigual: mercados de trabalho dual, sistemas de bem-estar dual e uma sociedade dividida entre principais e "atípicos".

1.5 A crise de 2008 e suas consequências

E sob este panorama pouco próspero que adveio a crise financeira de 2008, cujas repercussões alcançam os dias atuais, quase quinze anos depois. Isto porque, em razão do colapso financeiro global deflagrado naquele ano, o mundo vem sofrendo com o desenrolar de uma intensa crise, marcada por recessão econômica e forte aumento do desemprego. Seus efeitos sobre o Estado de bem-estar social atingiram fortemente a população europeia, notadamente nos países menos ricos, como Grécia, Portugal e Espanha.

Se antes da crise os países pareciam ter adaptado seus sistemas de proteção social às circunstâncias da época, esse novo cenário invoca a discussão sobre a necessidade de outras

mudanças. A dúvida (e o receio) que se instala é se essas alterações seguirão a tendência de redução de direitos sociais.

Como o texto de Palier, aqui analisado, foi escrito em 2010, pouco após a eclosão do problema, ele limita-se a traçar algumas hipóteses das reações e estratégias governamentais, baseado nos comportamentos adotados anteriormente. O autor questiona se a efetivação de novas reformas resultará numa adaptação positiva da Europa continental aos clamores do século XXI (formação de capital humano, assistência à infância, educação e aprendizagem ao longo da vida), ou se as consequências fiscais da crise levarão à implementação de novos desvios reacionários.

Segundo suas análises, considerando que a reação inicial dos governos no pós-2008, presumia-se a manutenção do viés reducionista verificado no passado recente:

> Os governos também estarão tentados a adicionar condições mais rigorosas aos esquemas de assistência, implementar mais programas de ativação e apoiar a multiplicação de empregos pouco qualificados e pouco protegidos no setor de serviços. Isso não superaria, mas reforçaria os efeitos mais negativos da trajetória típica da reforma do bem-estar bismarckiano, especialmente o dualismo e a desigualdade, mas também um crescimento lento. (PALIER, 2010, p. 386)

E a prognose vai sendo confirmada. De fato, a estrutura do Estado de bem-estar social (ou o que sobrou dela até 2008) sofreu um abalo em razão do desequilíbrio fiscal, do aumento da recessão e do desemprego advindos com a crise, principalmente nos países periféricos. E a estratégia de intervenção do Estado para regular a economia, baseada no modelo keynesiano, mostrara-se ineficiente para combater o crescimento da estagnação ou da inflação.

Ademais, diante da necessidade que alguns Estados tiveram de se socorrer de empréstimos junto ao Banco Central Europeu e ao Fundo Monetário Internacional (FMI), estes impuseram condições rígidas de austeridade fiscal, inclusive com orientações de extinção das políticas públicas voltadas ao pleno emprego, as quais poderiam resultar no aumento da inflação e na diminuição da produtividade. Todavia, o receio é de que, do ponto de vista do investimento social, a austeridade pró-cíclica, provavelmente, redundará em investimento insuficiente no capital humano futuro, como o cuidado pré-escolar de crianças desfavorecidas e formação dos jovens em geral, o qual representa um dos pilares de sustento de longo prazo dos Estados de bem-estar europeus (novos contribuintes bem qualificados).

E esta apreensão tem fundamento. Os governos europeus encontram-se engessados pela gestão centralizada do euro, e sofrem os efeitos da ascensão ao poder de governos de extrema-direita que defendem o expurgo do Estado de bem-estar social ou de qualquer investimento estatal nesse setor, por considerá-lo incompatível com liberdade política e

econômica. Não é demais afirmar que o neoliberalismo é o principal movimento de oposição aos modelos de Estado social, difundindo argumentos concretos e fundamentados contra o sistema de bem-estar.

Em síntese, as razões mais relevantes contrárias à manutenção dos Estados providência e que têm inquietado a opinião pública são: o alto custo de manutenção; a concorrência e desestímulo à economia de mercado; a obstrução da liberdade (freedom of choice); o superdimensionamento do tamanho da máquina estatal; a incapacidade de solucionar os problemas sociais.

De fato, a crise financeira global posicionou a austeridade fiscal em prevalência sobre os investimentos sociais, conforme observou Anton Hemerijck

> O que enfrentamos, penso eu, é uma profunda crise da razão econômica, atada à desconfiança intergovernamental no nível de chefes de Estado da UE. E isso não deveria nos surpreender. Uma geração de formuladores de política foi treinada de forma singular para acreditar que existe uma compensação inevitável no jogo entre eficiência econômica e equidade social; que o desemprego em massa é um problema de 'histerese' da oferta de baixa motivação e pouca intensidade de procura, resultantes de padrões sociais e de proteção do emprego muito generosos, o que cria externalidades negativas de 'dano moral' e 'seleção adversa'; e que os investimentos públicos em infraestruturas físicas e sociais são vulneráveis à procura política por renda e manipulação política tendenciosa. Nessa perspectiva, o investimento social é percebido incorretamente como um luxo pelo qual a UE não pode pagar no momento." (2015, p. 242-256)

Embora concordemos com a necessidade de consolidação das finanças públicas para acalmar os mercados financeiros e, assim, garantir que não haja fuga de investimentos, não podemos anuir com o modo que está sendo feito. As políticas adotadas até agora basearam-se em contenção da receita pública para o setor social, flexibilização (ou até desregulamentação) da legislação trabalhista e redução dos benefícios previdenciários. Logo, ao que tudo indica, as alterações legislativas introduzidas na sociedade europeia (e também no Brasil), com o intuito de reduzir déficits públicos e alavancar o desenvolvimento econômico, atendem mais ao interesse do mercado, e não da população.

Exemplo disso é a reforma trabalhista realizada pelo Estado espanhol em 2012. Em meio a dura crise financeira e para atender as exigências das instituições privadas, o governo espanhol aprovou mudanças profundas em seu ordenamento jurídico trabalhista, com a finalidade de diminuir a taxa de desemprego e reativar a economia.

Porém, conquanto haja comemoração do governo e aplausos do FMI e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), na realidade, vislumbrou-se aumento da pobreza e precarização das condições de trabalho, pois os postos criados (muitos em substituição aos contratos por prazo indeterminado) são temporários, com duração cada vez

menor, e a tempo parcial, oferecendo baixa remuneração, proteção insuficiente (permitindo condições indignas de trabalho) e nenhuma segurança.

Nesta perspectiva, tanto o Estado como as instituições citadas reconhecem o problema da precariedade e já defendem a necessidade de criação de empregos com melhores salários e mais proteção legislativa[3] (em tempo: não espanta que o FMI proponha outra reforma trabalhista como solução).

Palier conclui seu artigo presumindo que as próximas mudanças, caso existam, ocorrerão por meio do acúmulo de reformas incrementais, mas igualmente transformativas, e não por uma revolução política. Para ele, seria possível despedir-se dos piores aspectos da tradição de bem-estar bismarckiana, com a completa implementação da estratégia de investimento social na Europa Continental, desde que reunidas algumas condições, particularmente: i) senso comum de que as reformas anteriores aumentaram os dualismos sociais e não forneceram as ferramentas necessárias para o crescimento econômico sustentável; ii) consolidação e expansão das raras políticas já efetivadas em alguns Estados, como "suporte de renda mínima contínua", "estratégia de valorização familiar ativa", regime de empregos que "estimulem contratos de longo prazo, promovam o investimento em capital humano ao longo da vida e incentivem a aposentadoria posterior e flexível"; iii) difusão e adoção de um novo paradigma de política social que defenda a aplicação de recursos nesse setor.

Considerando o que foi dito acima e os procedimentos e reformas adotados por parte dos governos europeus, a nosso ver, a primeira condição já foi implementada. No entanto, diferentemente do imaginado por Palier, as reformas empreendidas não privilegiaram políticas sociais, tampouco a melhoria da qualidade do emprego. Neste caso, seriam legítimas estas alterações legislativas?

2. O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE COMO MECANISMO DE FREIO ÀS REFORMAS DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

É possível notar a forte tendência neoliberal nas políticas governamentais adotadas após a crise de 2008, que intentam estabelecer a prevalência das regras de mercado sobre os investimentos sociais. Todavia, tais medidas podem afrontar garantias fundamentais expressas

[3] No sentido de retomada da proteção legislativa, a Espanha, recentemente, aprovou decreto-lei que modifica pontos tidos como problemáticos da reforma trabalhista implementada no país em 2012, ainda que não a tenha revogado (Real Decreto-ley 32/2021). Também Portugal, desde 2015, segue processo de reforma tendente a ampliar as proteções. Disponível em: https://www.jota.info/tributos-e-empresas/trabalho/revisao-da-reforma-trabalhista-resolveu-problemas-diz-ministra-da-suprema-corte-espanhola-29042022. Acesso em 02 set. 2022.

nas Constituições de muitos países europeus, e do Brasil, o que as tornaria ilegítimas, especialmente se não for assegurado um patamar mínimo de dignidade humana.

Ao traçar um panorama geral das Cartas Políticas dos países democráticos promulgadas no século passado, especialmente após a 2ª Guerra Mundial, contata-se uma expansão de mandamentos constitucionais aos poderes do Estado no sentido de provimento ou financiamento de vários serviços públicos aos cidadãos, em regra universais e gratuitos. Isto se deu como resposta às necessidades básicas das classes dependentes que vinham sofrendo com a miséria, particularmente ocasionada pelas guerras e pela industrialização que desempregou a mão de obra no campo.

Com base nisso, desenvolveu-se um novo paradigma ideológico de Estado, o qual reflete diferente dimensão de democracia, cujo objetivo é garantir a igualdade de oportunidades e a distribuição mais igualitária de renda por meio de ações estatais. Este modelo de constitucionalismo social ficou conhecido como Estado de bem-estar, caracterizado pela assunção estatal da responsabilidade de prestação direta à população de serviços relacionados às áreas da saúde, educação, habitação, trabalho e seguridade social.

Deste modo, a ascensão desta política ao *status* de direito fundamental foi a condição essencial de aceitação do Estado social, passando a integrar o núcleo duro das Constituições sociais (ou cidadãs), o que deveria lhe conferir estabilidade e garantia de permanência, ainda que diante de circunstâncias econômicas desfavoráveis. Todavia, o que se verifica no contexto atual de economia globalizada, com viés ultraliberal e ausência de regras claras de mercado, é o desmonte do constitucionalismo social em razão das demandas do capitalismo financeirizado. (CRUZ; STELZER, 2009, p. 132).

Neste cenário, entendemos necessária a intervenção jurídica, ainda que exercendo um papel contramajoritário, no sentido de invalidar medidas que ofendam o patamar mínimo civilizatório estabelecido pelas garantias fundamentais sociais, o que poderia ser realizado pela aplicação do princípio da proibição de proteção insuficiente (PPPI). Este princípio revela-se importante mecanismo de efetivação dos direitos fundamentais sociais, que integram o dever de proteção estatal, proibindo o Estado de praticar atos administrativos, judiciais e legislar de maneira contrária ou inadequada à salvaguarda daqueles direitos.

Como máxima de verificação (ALEXY, 2017), o PPPI origina-se do princípio da proporcionalidade e pode ser entendido por duas perspectivas: a da proteção positiva, a qual veda a atuação excessiva do Estado na defesa de um bem jurídico (princípio da proibição de excesso); e da proteção contra omissões estatais, caso em que a medida adotada é insuficiente para garantir a realização ou preservação da coisa tutelada, resultando, igualmente, em afronta

à Constituição. Esse duplo viés garantista do princípio da proporcionalidade é consequência da necessidade de vinculação dos atos dos poderes públicos (todos eles) à materialidade constitucional, diminuindo a discricionariedade (liberdade de conformação) do legislador ordinário (STRECK, 2005, p. 180).

A proibição de proteção insuficiente (*Untermassverbot*) é o resultado do desenvolvimento teórico formulado, especialmente, por Claus-Wilhelm Canaris e pelos membros do Tribunal Constitucional alemão nos casos de salvaguarda de garantias fundamentais. Nos julgados que embasaram o desenvolvimento do PPPI, os julgadores compreenderam que, embora a Constituição não fixasse a configuração mínima do direito em questão, e conferisse ao legislador infraconstitucional certa margem de discricionariedade para valoração e conformação, este deveria optar por medidas que atendessem um nível de proteção apropriada, observando a máxima de proibição de proteção insuficiente.

Compreende-se, assim, que há uma obrigação de atuação positiva do Estado, na posição de legislador, administrador e julgador, no sentido de proteger e promover direitos fundamentais. Nesta atuação, há o risco de ofensa à ordem jurídica e à Constituição quando se deixa de agir em prol de bens jurídicos relevantes, regulamentado de modo insuficiente sua proteção. Por essa razão, perante um ordenamento constitucional que reconhece o dever de proteção (*Schutzpflicht*), ao legislador não seria conferida plena liberdade para decidir quais normas adotar e como editá-las, pois, estaria vinculado à obrigatoriedade de proteção adequada, cabendo-lhe resguardar o núcleo essencial do direito.

Partindo das premissas estabelecidas no texto de Bruno Palier, é possível verificar a viabilidade de aplicação do princípio da proibição de proteção insuficiente em relação às reformas introduzidas no sistema de proteção social, tendo em vista as sequelas experimentadas pela sociedade. Isto porque, conforme o autor demonstrou, as alterações legislativas implementadas na Europa Continental representaram, em geral, uma limitação da proteção destinada aos direitos sociais, como a flexibilização das normas trabalhistas (expansão das hipóteses de contratos temporários e aumento dos postos de trabalho precário); contenção das verbas destinadas à área da saúde, com exclusão da proteção para certos grupos de pessoas; ausência de financiamento no setor de habitação popular; encolhimento dos investimentos em educação, com consequente diminuição da porcentagem de vagas/população no ensino universitário gratuito. No âmbito do sistema de previdência social, a redução ocorreu por meio de: acréscimo de tempo de contribuição e da idade mínima para concessão da aposentadoria; atenuação da taxa de substituição, garantindo-se apenas um benefício mínimo, e não mais a

preservação do rendimento; incentivos ao desenvolvimento de sistemas de pensão complementares privados.

É certo, portanto, que essas novas regras mudaram o paradigma de política social anteriormente existente, com evidente desregulamentação de direitos e serviços públicos destinados aos mais necessitados, privilegiando as demandas do capitalismo financeirizado sob a justificativa de retomada do crescimento econômico. Contudo, além dessa estratégia não ter atingido a contento o objetivo esperado (as taxas de desemprego ainda estão altas, crescimento da população de baixa renda, insatisfatória qualificação profissional), ela desconfigurou o patamar mínimo de proteção, instaurando um modelo que não atende adequadamente os mandamentos constitucionais. E semelhante situação pode ser verificada no Brasil pós-reformas trabalhista e previdenciária.

Desse modo, mediante a adequada aplicação do princípio da proibição de proteção insuficiente, teria o Poder Judiciário subsídios jurídicos para declarar essas medidas inconstitucionais. Porém, esta estratégia teria capacidade e força para restabelecer o nível protetivo oferecido no passado?

Embora entendamos imprescindível a intervenção jurídica, devemos reconhecer que, provavelmente, a atuação dos tribunais, ao pronunciarem-se pela preservação do núcleo pétreo do constitucionalismo social europeu, e também brasileiro, resulte num modelo de "Estado de Bem-Estar Real" criado por uma política judicial, e não legislativa, como seria o correto. Ainda, a ausência de análise do impacto financeiro no tempo desta medida, sendo desconhecida sua sustentabilidade, poderia resultar num agravamento da crise econômica e na consequente, e então necessária, eliminação do modelo histórico de Estado de Bem-Estar social. (CRUZ; OLIVIERO, 2013, p. 221).

Frente à situação atual, marcada pela carência de regras e de líderes políticos (europeus e mundiais) com poderio bastante para encarar o desafio, o contexto acima pode redundar em um de dois extremos: o restabelecimento do Estado de bem-estar (ou seu estabelecimento, no caso do Brasil), como enfrentamento dos efeitos da globalização negativa e superação das mazelas da acumulação descomunal de capital; ou a rendição da justiça social aos ditames da justiça de mercado e aniquilamento da tradição socioconstitucional europeia e brasileira.

CONCLUSÃO

Tendo em vista a magnitude das políticas tendentes a salvar a moeda única e os mercados europeus, não surpreende que a União Europeia esteja desorientada no caminho para a redução do desemprego e do nível de pobreza. Além das consequências financeiras

angustiantes para cada país, a crise também redundou em profundas divergências sociais e econômicas entre os Estados-membros, o que pode dificultar a integração do bloco. Da perspectiva do investimento social, este sofre os efeitos da austeridade fiscal e da pressão exercida por uma concepção liberal de mercado, resultando em altas taxas de desemprego, aprofundamento da polarização de renda e perda da qualidade do capital humano.

O objetivo deste artigo foi traçar um panorama do desenvolvimento do Estado de bem-estar para, então, analisar a validade das reformas impostas após a deflagração do colapso dos *subprime* em 2008. Embora concordemos com a inviabilidade de manutenção dos sistemas de seguridade social sob o modelo implantado após a 2ª Guerra Mundial, mormente quanto à política de destruição de mão de obra e "benefício sem trabalho", e com a necessidade de estímulo à livre iniciativa e reprodução do sistema capitalista produtivo, não há como consentir com a intensidade e parcialidade inerente às mudanças.

Restou demonstrado que as alterações legislativas mais recentes foram influenciadas pela tendência de governança neoliberal, com a defesa do capital especulativo e da acumulação desmedida de riqueza, em detrimento de um bem-estar mínimo da população, afrontando as garantias fundamentais constitucionais. E é em razão destes últimos que defendemos a possibilidade de decretação de invalidade das medidas por aplicação do princípio da proibição de proteção insuficiente.

É preciso ressaltar a importância deste estudo no atual cenário político-econômico brasileiro, devido às reformas aqui efetivadas para enfrentamento das sequelas da crise financeira global. Sob a justificativa de retomada do crescimento econômico, contenção do déficit fiscal e diminuição do desemprego, o governo impôs reduções profundas no investimento social: nas áreas da saúde e educação, a promulgação da emenda constitucional 95 permitiu o "congelamento" de gastos públicos por até 20 anos; a reforma trabalhista (Lei 13.467/17) instituiu novas relações de trabalho, que podem levar à precarização de direitos e empobrecimento da classe trabalhadora; no âmbito previdenciário, a reforma legislativa (Emenda Constitucional n. 103 de 2019) aumentou o período de contribuição, ampliou a idade mínima de aposentadoria e desregulamentou benefícios, sem estabelecer qualquer contrapartida aos segurados e beneficiários.

Percebe-se, portanto, como as reformas brasileiras tiveram forte inspiração nas mudanças estabelecidas nos países europeus. Todavia, não podemos esquecer que a população brasileira parte de uma condição aquém à europeia, já que nunca implantamos um Estado de bem-estar social com os níveis de proteção obtidos no velho mundo. Por sermos mais jovens, antes que completássemos a evolução do modelo absolutista-liberal para uma democracia

social, fomos atingidos por crises econômicas globais que impediram o completo desenvolvimento do bem-estar, o qual, ainda vindouro, já sofreu redução de investimentos públicos. Neste sentido, podemos afirmar que os mandamentos de nossa Constituição democrática de 1988 estão longe de serem adequada e suficientemente concretizados na seara infraconstitucional, fato que deveria impedir a desregulamentação do pouco que está efetivado.

Deste modo, esperamos que as análises aqui apresentadas possam fundamentar o debate sobre a legitimidade e validade das reformas implementadas no sistema de bem-estar social tanto da Europa como do Brasil, guardando as peculiaridades históricas e jurídicas de cada um, e que possam, minimamente, inspirar a criação de políticas sociais mais condizentes com os ditames do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ALEXY. **Teoria dos Direito Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2 ed. 5 tir. São Paulo: Malheiros, 20107.

CANARIS, C. W. **Direitos fundamentais e Direito Privado**. Trad. Ingo W. Sarlet e Paulo Mota Pinto. 4. reimp. Coimbra: Almedina, 2016.

CRUZ, P. M.; OLIVIERO, M. Reflexões sobre a crise financeira internacional e o Estado de Bem-Estar. In: **Revista Novos Estudos Jurídicos (Univali)** – Eletrônica, Vol. 18 - n. 2 - p. 212-223, 2013.

CRUZ, P. M.; STELZER, J. (Org.). **Direito e Transnacionalidade.** Curitiba: Juruá, 2009.

ESPING-ANDERSEN, G. Welfare States without Work: The Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy'. In: **Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies**. London: Sage, 1996.

HEMERIJCK, A. The Quiet Paradigm Revolution of Social Investment. **Soc Polit**. Londres, v. 2, n. 22, p. 242-256, 2015. Disponível em: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46845/Chap1_welfare_2017.pdf?sequence=1.

PALIER, B. The Long Conservative Corporatist Road to Welfare Reforms. In: **A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe.** Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 333-388, 2010.

PALIER, B.; THELEN, K. Institutionalizing Dualism, Complementarities and Changes in France and Germany. In: **Politics and Society**, 38 (1), 119–48, 2010. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0032329209357888. Acesso em 03 set. 2022.

STRECK, L. L. A dupla face do princípio da proporcionalidade: da proibição de excesso (Übermassverbot) à proibição de proteção deficiente (Untermassverbot) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais. In: **Revista da Ajuris**, Ano XXXII, nº 97, p. 180, 2005.