

AS REFORMAS ESTRUTURANTES E O CONTRATO SOCIAL

Antonio Oneildo Ferreira¹

Sumário: Introdução. 1) A aniquilação das políticas sociais. 2) A corrosão do contrato social. 3) As reformas estruturantes no Brasil como grave ameaça ao contrato social. Conclusão.

Introdução

No dramático momento histórico que vivenciamos, marcado por crises econômicas, éticas e político-institucionais, o governo brasileiro vem lançando mão de medidas polêmicas e impopulares que, embora ameacem a tendência de equalização social deflagrada desde a última década, são tidas pelas elites políticas como valiosas apostas para o reequilíbrio das contas públicas em declínio. Advogam por essa tese os partidários do governo e seus correligionários que formam a maioria parlamentar. De outro lado, os movimentos sociais, as associações da sociedade civil, os trabalhadores, os usufrutuários dos serviços públicos, bem como toda a cidadania engajam-se numa dura resistência ao que aparenta ser um dos maiores retrocessos em nível de bem-estar social da história republicana; sem exagero algum, à institucionalização do retrocesso.

Nada mais vislumbramos do que o velho e elementar conflito entre trabalho e capital, entre elites sedentas por poder e as massas que lutam por sua sobrevivência e pelo reconhecimento de sua dignidade. Esse conflito, potencializado pela ascensão da doutrina do neoliberalismo, denuncia uma clara opção ideológica em favor das elites; escancara a corrosão do contrato social legítimo que mantém a sociedade íntegra, próspera, cooperante e produtiva. No limite, as reformas estruturais conduzidas pelo governo brasileiro condenam a maior parcela da sociedade à exclusão, à marginalização e a um estado permanente de mal-estar. Tal circunstância destrói os resquícios de solidariedade social que mantêm um corpo político saudável.

Afinal, o que faria um cidadão entrar em um sistema no qual ele é tiranizado, explorado, e não tem chances de ascender socialmente? Por que motivo, em tais circunstâncias desestimulantes, obedeceria aos deveres derivados das leis, cumpriria obrigações políticas e pagaria impostos? Em suma, por que razão manter-se-ia fiel à

¹ Advogado. Diretor-Tesoureiro do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

ordem jurídica? Esperamos, no mínimo, refletir sobre essa indagação tão complexa, porém, ao mesmo tempo, tão vital para uma democracia justa.

1. A aniquilação das políticas sociais

Uma lei da física parece aplicar-se continuamente à história política da humanidade: a toda ação corresponde uma reação. As forças políticas sempre aparecem em pares antagônicos, dispostas a travar árduas disputas. A tradição filosófica hegeliana diria que a história funciona segundo uma lógica dialética. Se os períodos pós-Guerra caracterizaram-se por um avanço sem precedentes em matéria de direitos sociais, sobrevém, desde o último quarto do século passado, uma onda de retumbante retrocesso relativamente às conquistas sociais alcançadas em nível mundial. A hegemonia do neoliberalismo emerge justamente como uma reação ao Estado de bem-estar social que imperou na primeira metade do século XX, fortemente influenciado pela doutrina keynesiana, de que são maiores exemplos o New Deal do Presidente Roosevelt, o Relatório Beveridge na Inglaterra, o nacional-socialismo alemão e o modelo adotado pelos países escandinavos – os quais, por sua vez, consistiram em estratégias para superar a crise de 1929.

Nos países centrais do capitalismo global, o governo inglês de Margareth Thatcher (1979-1990) e o governo estadunidense de Ronald Reagan (1981-1989) empenharam-se em executar uma doutrina econômica centrada na ressurreição do capitalismo *laissez-faire*, em um mais ousado impulso econômico liberalizante composto por medidas como privatizações, austeridade fiscal, desregulamentação do Mercado, livre comércio, abertura ao capital estrangeiro, corte de despesas governamentais e incentivos ao setor privado. Dada a tendência de globalização² comercial, financeira e cultural que marca nossa época, foi inevitável que a liberalização transcendesse fronteiras nacionais e se espalhasse mundo afora, inclusive nos chamados países subdesenvolvidos. A ditadura chilena de Augusto Pinochet já havia sido pioneira na implantação de um governo neoliberal, antes mesmo da experiência inglesa. A partir do Consenso de Washington de 1989 – no esteio do declínio do socialismo soviético –, medidas neoliberais concebidas por economistas ligados ao Banco Mundial e ao Fundo

² A globalização é reflexo da intensificação dos fluxos comerciais e financeiros, bem como dos contratos e trocas entre empresas e pessoas em diferentes partes do mundo.

Monetário Internacional ganharam a adesão do chamado “Terceiro Mundo”, num movimento de progressivo desmanche do setor público ao qual o Brasil se filiou.

A anuência ao “consenso” neoliberal coloca em xeque parcela expressiva dos direitos trabalhistas e sindicais e do sistema de seguridade social, habitação, assistência, saúde e educação públicas usufruído pela população das classes sociais subalternas. Não por acaso, destaca-se, dentre seus elementos capitais, a *desregulamentação* – na verdade, um eufemismo para o afrouxamento, ou mesmo a supressão das leis trabalhistas, de seguridade, de distribuição de renda e de regulação econômica. Constatamos que a desregulação dos mercados e a internacionalização do capital trouxe como resultado uma maior concentração de riqueza e de poderio econômico. O próprio FMI, mentor da cartilha neoliberal imposta às economias periféricas, admitiu que os programas de austeridade outrora preconizados geram “efeitos nocivos de longo prazo”.³

Chegamos ao século XXI ainda imbuídos do desafio de equacionar, de um lado, estabilidade e crescimento econômico e, de outro, justiça social e uma equânime distribuição material. No Brasil, a década de 1990 simbolizou o auge da retração do setor público, atravessado por diversas iniciativas de privatização e pela abertura ao capital internacional. Após o interregno de mais de uma década de reabilitação de políticas redistributivas, assistimos mais uma vez à explosão dos discursos de flexibilização dos direitos trabalhistas e de desmantelamento do sistema previdenciário.

As reformas estruturantes com que o atual governo brasileiro pretende sedimentar a ideologia neoliberal atacam sobretudo três frentes essenciais ao Estado social de direito: os gastos com serviço público, as leis trabalhistas e a Previdência Social. Essas reformas retratam, contudo, graves ofensas constitucionais aos objetivos e princípios fundamentais da República – em especial ao princípio da dignidade da pessoa humana, ao princípio da primazia e intangibilidade dos direitos fundamentais, ao princípio da redução das desigualdades sociais e ao princípio da proibição do retrocesso

³ Em estudo assinado por três economistas vinculados à Instituição, lê-se: "Em vez de gerar crescimento, algumas políticas neoliberais aumentaram a desigualdade, colocando em risco uma expansão duradoura". Mostram ainda que, de 150 economias emergentes que tiveram, desde a década de 1980, forte aumento dos fluxos de capital, 20% caiu em crise financeira. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/05/fmi-diz-que-politicas-neoliberais-aumentaram-desigualdade.html>.

social.^{4 5} Revertem-se, no fim das contas, em um sério atentado contra o pacto social no qual está escorada a forma republicana de governo – como se deduz das canônicas lições de Rousseau acerca do contrato social que funda o corpo político.

2. A corrosão do contrato social

Grande parte dos problemas trazidos à luz pelas reformas estruturantes foram apontados pelo filósofo genebrês Jean-Jacques Rousseau como causas de degeneração do pacto político legítimo que alicerça o governo civil. Embora escrevesse em um contexto diferente, qual seja, o da solidificação do pensamento republicano, do governo democrático moderno e da ideia de soberania popular, muitas de suas inspiradoras lições ainda iluminam perplexidades e incertezas que pairam sobre as democracias de hoje.

No célebre “Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens”, Rousseau constrói uma narrativa hipotética acerca de como a transição do estado de natureza para o estado civil teria significado a afirmação da desigualdade, pois vê o pacto social como um estratagema empregado pelos ricos para manterem-se em suas posses, os mesmos que “cercaram um terreno e lembraram-se de dizer ‘isto é meu!’ e encontraram pessoas simples o bastante para crê-lo”. No não menos célebre “Do contrato social”, fase posterior de seu trabalho, máxima elaboração teórica de seu

⁴ As normas de direitos sociais se desdobram em direitos a prestações por parte do Estado (dimensão positiva) e ao mesmo tempo proíbem que o Estado interfira de modo a tornar mais precárias as garantias sociais existenciais (dimensão negativa). Nem o Estado nem terceiros podem atentar contra posições jurídicas albergadas pelo âmbito de proteção desses direitos. É a seguinte a formulação do princípio da proibição de retrocesso em matéria de direitos sociais, ou simplesmente *princípio do não retrocesso*: “quer dizer-se que os direitos sociais e econômicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo” (In: CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003, pp. 338-339). A vedação do retrocesso social tem sido comumente entendida como limite material implícito que impede a supressão, por via de emendas constitucionais ou leis infraconstitucionais, dos direitos prestacionais que já alcançaram um grau de densidade normativa robusto e adequado, a não ser que tal supressão seja precedida de uma prestação alternativa que impeça eventual prejuízo ao direito em tela, uma vez que a revogação de normas que disciplinam direitos fundamentais sociais devem ser acompanhadas de medidas compensatórias de eventuais perdas.

⁵ Princípios extraídos da leitura combinada dos arts. 1º, 3º e 5º, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil.

pensamento filosófico, esboça os fundamentos de um pacto social legítimo que substitua o pacto vigente – este baseado em uma farsa, fundado por “impostores”.⁶

Essa farsa é mantida pelo governo, que tende a usurpar o lugar do soberano de direito (a totalidade do povo) em prol dos interesses de facções e oligarquias poderosas o suficiente para capturá-lo. Está aqui presente o problema da inversão de papéis: ao invés de submeter-se ao povo, na condição de seu funcionário, o governo tende a subjugar-lo.⁷ Aproveita de sua força para converter seus desígnios em direito, aos quais obedecer torna-se, para além de um ato de prudência, um dever. A própria origem da sociedade e das leis, portanto, encontra-se viciada pela destruição irremediável da liberdade natural pela via da fixação da “lei da propriedade e da desigualdade”, que, em proveito de “alguns ambiciosos”, sujeita “todo o gênero humano ao trabalho, à servidão e à miséria”.⁸ Na frase de abertura de sua *opus magnum* “Do contrato social”, Rousseau expressa sua inquietação nos seguintes termos: “O homem nasce livre e por toda parte encontra-se aprisionado. O que se crê senhor dos demais não deixa de ser mais escravo do que eles”.⁹ Desse modo, a manutenção da liberdade civil em uma “forma de associação que defenda e proteja, com toda a força comum, a pessoa e os bens de cada associado” é a questão fundamental à qual o contrato social espera responder.

Dentro da própria crítica ao *establishment*, sem embargo, estão embutidos os caminhos de superação. Rousseau enaltece o autogoverno como o método para a libertação humana: somente por meio de leis postas por si próprios, os cidadãos encontrarão sua liberdade civil – uma vez que perderam sua liberdade natural – e escaparão da sujeição imposta pelos governos tirânicos. “Obedecer à lei que prescreve a si mesmo é um ato de liberdade”. Não é coincidência que ele tenha sido eleito o patrono intelectual da Revolução Francesa no enfrentamento do absolutismo monárquico.

⁶ Os quais “inventaram razões enganadoras” para fazer com que “homens rudes, fáceis de seduzir”, aceitassem seus objetivos e corresse “ao encontro de seus grilhões” por não terem experiência bastante para prever os perigos, quais sejam: “Em uma palavra, em lugar de voltar nossas forças contra nós mesmos, reunamo-las em um poder supremo que nos governe segundo sábias leis, que proteja e defenda todos os membros da associação, expulse os inimigos comuns, e nos mantenha em concórdia eterna” (In: ROUSSEAU *apud* NASCIMENTO, Milton Meira do. “Rousseau: da servidão à liberdade”. In: WEFORT, Francisco C. (org.). *Os clássicos da política*. Vol. 1. 14 ed. São Paulo: Ática, 2006, p. 213).

⁷ “Assim como a vontade particular age sem cessar contra a vontade geral, o governo faz um esforço contínuo contra a soberania. (...) Reside aí o vício inerente e inevitável que, com o nascimento do corpo político, tende sem cessar a destruí-lo, assim como a velhice e a morte destroem, por fim, o corpo do homem” (In: ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 233).

⁸ Os termos entre parênteses foram colhidos de: ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 213.

⁹ In: ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 214.

Autogoverno pressupõe um equilíbrio entre liberdade e igualdade. Ambas andam juntas: um povo só será livre se e quando “elaborar suas leis num clima de igualdade, de tal modo que a obediência a essas mesmas leis signifique, na verdade, uma submissão à deliberação de si mesmo e de cada cidadão, como partes do poder soberano”.¹⁰ Um contrato social legítimo, portanto, pressupõe uma forte ideologia igualitária; requer uma unidade baseada na igualdade política entre todos os cidadãos, uma unidade que componha a vontade geral que a todos e a cada um submete. Essa igualdade não se trata da negligência ou da supressão das diferenças e das divergências;¹¹ pelo contrário, reconhecendo as desigualdades naturais, o contrato social as substitui por uma igualdade moral que torna todos os homens e mulheres iguais por convenção, na medida em que desfrutam dos mesmos direitos e que devem obediência às mesmas leis gerais e abstratas. Não houvesse um ponto de concórdia, um denominador comum aos interesses plurais e díspares que compõem o vínculo social, nenhuma sociedade poderia existir. Para dizer lapidarmente: democracia não é um governo de grupos ou de elites; é um governo da vontade geral dirigido ao alcance do bem comum.

Exatamente neste ponto o neoliberalismo corrói as bases do contrato social, sendo antirrepublicano por definição: na exata medida em que promove uma doutrina anti-igualitária, discriminatória, desagregadora, facciosa, que concebe os cidadãos como indivíduos desiguais em constante competição por posições e por acumulação de riquezas, vantagens e privilégios; em que estimula a prosperidade mediante o enriquecimento privado, ao passo que desencoraja a virtuosidade e a dedicação à coisa pública. O neoliberalismo é um tipo de ideologia que torna os cidadãos menos republicanos, despolitizados, avessos ao bem comum e despidos das virtudes públicas essenciais a uma democracia em satisfatório funcionamento. Desponta como inimigo da igualdade política, pois, como nota com perspicácia o Prof. Agostinho Ramalho Marques Neto, a desigualdade, ao lado da competição e da eficiência, é parte constitutiva de seu tripé de sustentação: “a exclusão social é endêmica ao

¹⁰ In: ROUSSEAU, *Op. cit.*, pp. 189-241.

¹¹ Abordo o tema da diferença e da divergência como componentes estruturais da democracia em: <http://www.conjur.com.br/2016-jul-12/antonio-oneildo-ferreira-democracia-protoger-discordancia>.

neoliberalismo. Longe de ser um mero ‘acidente de percurso’, ela faz parte da lógica interna do modelo neoliberal”.¹²

Qualquer doutrina que signifique o privilégio de uma classe sobre a outra ofende a igualdade, princípio estrutural do republicanismo cívico; logo, desnatura a solidariedade inerente aos vínculos associativos e corrompe o contrato social em sua integralidade. O contrato social produz “um corpo moral e coletivo” que recebe “cada membro como parte indivisível do todo”. A comunidade daí criada deve ocupar-se com a mesma consideração do destino de cada um de seus integrantes, porquanto “não se pode ofender um dos membros sem atacar o corpo, e, ainda menos, ofender o corpo sem que os membros disso se ressentam”.¹³ Nessa perspectiva, o grande princípio da política moderna é o de que o governo – que nada mais é senão o agente executivo dos atos do soberano – não pode jamais visar ao interesse contrário ao do povo – que é o autêntico soberano (princípio reproduzido no art. 1º, único, da Constituição Federal do Brasil: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”).

3. As reformas estruturantes no Brasil como grave ameaça ao contrato social

O conjunto de medidas constitutivas da reforma estruturante decompõe-se em três grupos: *a*) contenção dos gastos públicos (PEC 241/2016 ou 55/2016), *b*) enfraquecimento das leis trabalhistas (PL 4.302/1998 e PL 6.787/2016) e *c*) reforma do sistema previdenciário (PEC 287/2016). As reformas estruturantes são uma *opção ideológica*, parte de um projeto mais amplo de imposição do neoliberalismo, dos interesses do mercado financeiro e do empresariado às custas do bem-estar e da dignidade dos trabalhadores e dos setores socialmente mais frágeis da sociedade. No todo, debilitam a solidariedade que fornece coesão ao contrato social, na medida em que reatualizam e agravam o conflito entre classes sociais no país e, levemente, expressam um total descompasso entre a vontade do povo soberano e a corrupta ação da classe governante, numa ostensiva usurpação da soberania do tipo que Rousseau considerava fatalmente degenerativa do corpo político.

¹² MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. “Neoliberalismo e gozo”. Disponível em: https://blogdotarso.com/2013/01/21/neoliberalismo-e-gozo-agostinho-ramalho-marques-neto/#_ftn9.

¹³ In: ROUSSEAU, *Op. cit.*, p. 222.

Em termos jurídicos, ofender o contrato social é afrontar a Constituição, a genuína materialização do pacto social que funda uma nação brasileira politicamente amalgamada. Dizer que as reformas estruturantes neoliberais estão em contrariedade com o contrato social é o mesmo que reconhecê-las como inconstitucionais. Um ou outro ponto específico pode ser sublinhado para atestar esse cenário desolador. Senão vejamos.

a) Regime fiscal de contenção dos gastos públicos. A PEC 241 (que tramitou na Câmara) ou 55 (que tramitou no Senado) institui um teto de gastos em todas as despesas da União (Legislativo, Executivo, Judiciário e seus órgãos), supostamente em benefício do equilíbrio das contas públicas. Pelos próximos vinte anos (com possibilidade de revisão após dez anos, via projeto de lei de iniciativa da Presidência), o limite anual dos gastos só poderá ser reajustado de acordo com a variação da inflação dos últimos doze meses, de acordo com o IPCA.¹⁴ O texto foi aprovado em dois turnos pela Câmara e pelo Senado, pronto para ser incorporado à Constituição.

Configura um condenável retrocesso social. A PEC limitará gastos que historicamente crescem em ritmo acima ao da inflação, como saúde e educação. Uma vez que o contingente máximo do gasto corrente deverá ser equivalente ao gasto realizado no ano anterior, corrigido pela inflação, na prática, tendo em vista a variação monetária de ano a ano, o investimento público fica congelado. Vindo a economia a crescer, o investimento nas áreas sociais será menor em termos de porcentagem do PIB. Os programas sociais poderão ser afetados, tanto em quantidade quanto em qualidade, de maneira a colocar em perigo o conjunto de políticas que permitiu a ascensão social de milhões de brasileiros ao longo dos últimos anos. Também poderá levar ao congelamento do valor do salário mínimo, a ser reajustado apenas conforme a inflação, e não de acordo com a fórmula tradicional, que somava a inflação ao percentual de crescimento do PIB.

O resultado mais alarmante será uma redução significativa nos investimentos em assistência social, saúde e educação públicas,¹⁵ acompanhado de um estímulo aos

¹⁴ Índice de Preços ao Consumidor Amplo, índice oficial de inflação no país, medido mensalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

¹⁵A assistência social passaria a contar com “menos da metade dos recursos necessários para manter a oferta de serviços nos padrões atuais”, com perda acumulada de 868 bilhões de reais, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Em detalhado estudo, o IPEA alerta para possível demolição de programas como Bolsa Família, Proteção Social Básica (PSB), Programa de Segurança Alimentar e Benefício de Prestação Continuada, e programas de previdência para cidadãos de baixa renda que não

negócios privados nessas áreas. Especialmente a população mais pobre, que depende dos sistemas públicos de previdência, saúde e educação, sem condições de contratar serviços privados, será mais prejudicada em comparação com as classes mais abastadas. Essa reforma agravará ainda mais a desigualdade social que infesta a sociedade brasileira em níveis estruturais. O investimento em educação pública é um dos motores para diminuir a desigualdade social, pois, mais do que contribuir para a formação de profissionais que poderão ser inseridos na vida econômica ativa, insere-os na vida *política* ativa, sendo essencial para fomentar as virtudes republicanas de que depende uma democracia estável. De igual modo, esses cidadãos dependem de condições materiais básicas – de um “mínimo existencial” – para viverem com dignidade, desfrutarem de felicidade, dedicaram-se a um só tempo à coisa pública e aos seus planos de vida individuais, e para serem econômica e politicamente incluídos. Sem programas consistentes de assistência e saúde públicas, grande parte da população, senão a maioria, será jogada à margem do sistema social.

b) Enfraquecimento das leis trabalhistas. O PL 4.302/1998, aprovado na Câmara dos Deputados em 22 de março do ano corrente, libera a *terceirização* para todas as atividades de empresas privadas ou da Administração Pública, inclusive atividades-fim. Atualmente, embora não exista legislação específica a dispor sobre terceirização, decisões da Justiça do Trabalho (ver Súmula 331 do TST)¹⁶ determinam que essa prática seja permitida apenas para atividades-meio, isto é, funções secundárias que não

contribuíram na vida ativa. Com a aprovação da PEC, passariam a consumir de 1,26% para 0,7% do PIB no decurso de vinte anos. Consultores da Câmara estimam perda de 45 bilhões de reais até 2025 na área de educação. O congelamento deverá frustrar a meta de universalização do atendimento de crianças e adolescentes até 2020, como prevê o Plano Nacional de Educação (PNE).

¹⁶ *In verbis*: “CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011. I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974). II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988). III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta. IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial. V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n. 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada. VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral”.

estão diretamente ligadas ao objetivo precípua da empresa, a exemplo de serviços de limpeza e manutenção. Não há previsão de vínculo entre a empresa contratante e o trabalhador terceirizado. Cabe à terceirizada contratar, remunerar e dirigir os trabalhadores que prestarão serviços a terceiros. Em caso de ações trabalhistas, a “empresa mãe” (que contrata a terceirizada) responde de forma subsidiária pelos débitos trabalhistas e não quitados pela empresa terceirizada, podendo ter seus bens penhorados.

Terríveis consequências para o bem-estar social se anunciam. A nova legislação incentivará as empresas a demitir trabalhadores admitidos sob o regime da CLT para contratar terceirizados com remuneração inferior, já que estes – segundo levantamento realizado pelo Dieese¹⁷ – recebem em média 30% a menos que os contratados diretos, permanecem na função por metade do tempo¹⁸ e enfrentam jornadas maiores. Por efeitos reflexos, prejudicará a formação profissional e aumentará os gastos com seguro-desemprego. Ela representa uma exploração exponencial do trabalhador, na medida em que duas empresas lucram sobre a força de trabalho de um mesmo indivíduo, ao passo que transferem a responsabilidade uma à outra. A Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra) considera a lei materialmente inconstitucional. Partidos políticos de oposição consideram-na eivada de vícios formais.¹⁹

Não bastasse o retrocesso causado pela promíscua liberação da terceirização, o governo anunciou, em 22 de dezembro do ano passado, um temerário projeto de lei (PL 6.787/2016) destinado a precarizar as relações de emprego em temas como negociações coletivas e contrato temporário. Entre muitos tópicos inaceitáveis, prevê: 1) aumento do prazo de contratação de trabalho temporário de 90 para 120 dias, a ser prorrogado por até mais 120 dias; 2) prevalência da negociação coletiva entre sindicatos e empresas sobre a legislação em matérias como parcelamento e venda de férias a critério do empregador, participação nos lucros, remuneração por produtividade, trabalho remoto, registro de ponto e banco de horas, e intervalo entre jornadas; 3) elevação da jornada de trabalho máxima para até doze horas diárias (oito padrão mais quatro extras),

¹⁷ Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, órgão de estudos técnicos ligado a mais de 700 sindicatos, federações e confederações nacionais de trabalhadores.

¹⁸ A média de permanência no emprego entre os terceirizados é de 2,6 anos, contra 5,8 dos trabalhadores diretos. A taxa de rotatividade é de 44,9% contra 22%. Dados encontrados em: JANON, Renato da Fonseca. “Reforma trabalhista: reduzir empregos não gera emprego”. Disponível em: <http://justificando.cartacapital.com.br/2016/09/19/reforma-trabalhista-reduzir-direitos-nao-gera-emprego/>.

¹⁹ Os partidos Rede Sustentabilidade, PDT e PT impetraram mandado de segurança no STF contra a tramitação do Projeto, que seria nulo, pois retirado de pauta pelo Executivo. Em despacho, o Ministro Celso de Mello pediu explicações à Câmara. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2017-mar-28/celso-mello-explicacoes-camara-pl-terceirizacao>.

computando máximo de 48 horas semanais; 4) eleição de um a cinco trabalhadores representantes por empresa, detentores de mandato de dois anos com possibilidade de reeleição, com funções de negociação que usurpam e enfraquecem o papel dos sindicatos; 5) ampliação da jornada de trabalho por tempo parcial, de 25 para até 26 horas semanais, com horas-extras, ou até trinta horas semanais, sem horas-extras; 6) reabilitação do Programa Seguro-Emprego (PSE) por mais dois anos, nova versão do Programa de Proteção ao Emprego (PPE), inspirado em um modelo alemão que permite às empresas cortar salários e jornadas temporariamente, contanto que estejam impedidas de demitir.

Diversos detalhes do PL são dignos de contundente reprovação. O governo vai de pouco a pouco, às vezes sorrateiramente, nas minúcias e nos pormenores, destruindo as conquistas de séculos de luta da classe trabalhadora. Por exemplo, trabalhadores submetidos ao contrato temporário perderão direito a aviso prévio e multa de 40% do FGTS. As jornadas aumentarão para todos, em desconformidade com a jurisprudência pacificada nos tribunais brasileiros, segundo a qual a jornada de trabalho é direito indisponível, devido aos princípios da dignidade humana, da proteção da saúde e da segurança; e segundo a qual a autonomia negocial coletiva não é absoluta.²⁰ A elevação da jornada de trabalho está na contramão da história, na medida em que se verifica, com efeito, uma tendência universal de diminuição.

Com a atuação direta dos representantes eleitos, as bases sindicais serão enfraquecidas e, por conseguinte, toda a classe trabalhadora o será, de modo a aumentar o poder de manipulação, imposição e barganha do empregador. Os representantes previstos pela Constituição no art. 11 possuem competência exclusiva para promover o “*entendimento* direto com os empregadoras”; as negociações coletivas de trabalho, por sua vez, são prerrogativa dos sindicatos (art. 8º, VI).²¹ A valorização da negociação requer um fortalecimento sindical ainda não verificado no Brasil. O presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT), Vagner Freitas, ressalta que nosso país não

²⁰ Relator Desembargador Augusto César Leite de Carvalho, do TSE, <http://m.migalhas.com.br/pilulas/246327>.

²¹ O art. 8º, III, reforça: “ao sindicato cabe a defesa dos interesses individuais coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas”.

tem tradição de negociações coletivas, pois o acesso dos sindicatos aos locais de trabalho é muito limitado.²²

A própria natureza do Direito do Trabalho será desvirtuada, pois os contratos de trabalho serão contaminados pelos princípios do Direito Civil, os quais pressupõem a igualdade entre os contraentes, ao contrário do Direito Laboral, que pressupõe a hipossuficiência do empregado em vista da relação de desigualdade entre capital e trabalho, conferindo-lhe proteções e compensações típicas da justiça comutativa e da isonomia material dos países civilizados. Com o avanço jusprivatista sobre a esfera trabalhista, a Justiça do Trabalho terá suas competências esvaziadas.

Na verdade, o emprego é ameaçado pela flexibilização. Desregulamentar significa, por consequência, abolir essa figura jurídica e adentrar na esfera do trabalho assistemático que caracteriza a informalidade. O emprego é instituto indissociável do Direito do Trabalho, produto de um conjunto de direitos e garantias protetivos do trabalhador que presta serviços de forma pessoal e subordinada, mediante um salário, a uma pessoa física ou jurídica que dirige a atividade econômica. Logo, uma reforma destinada à desregulamentação do trabalho acarretaria o fim do emprego, ao contrário do que muito se propaga, levando os trabalhadores a uma situação de desamparo, precariedade, insegurança e sujeição exclusiva às despóticas leis do Mercado.²³ As estatísticas corroboram que a flexibilidade é inversamente proporcional à taxa de empregabilidade.²⁴ Deixar a maior parte da população à mercê do desemprego e da informalidade é um ataque frontal aos princípios de solidariedade e reciprocidade igualitária do contrato social. Isso compromete a cidadania e desgasta a base de legitimidade do Estado democrático de direito.

c) Reforma do sistema previdenciário (PEC 287/2016). O atual governo alega haver um rombo de R\$ 146 bilhões na Previdência Social, prejuízo que pretende sanar

²² <https://www.cartacapital.com.br/revista/904/temer-prepara-uma-reforma-trabalhista-para-agradar-aos-empresarios/@amp>.

²³ Argumento apresentado pelo Juiz do Trabalho Alessandro da Silva, no texto “Trabalho, emprego e as ilusões da Reforma Trabalhista”. Disponível no Portal Jota: <https://jota.info/artigos/trabalho-emprego-e-ilusoes-da-reforma-trabalhista-30112016>.

²⁴ A situação de desemprego se agravou nos países com legislação trabalhista mais flexível, que permite a contratação de funcionários temporários mal remunerados e demitidos com facilidade. Segundo relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o desemprego aumentou em países como Espanha (+ 5,4%), Irlanda (+ 5,2%), Estados Unidos (+ 3,1%), França (+ 1,7 %) , Itália (+ 1,2 %) e Alemanha (+ 0,5%). Dados encontrados em: JANON, Renato da Fonseca. “Reforma trabalhista: reduzir empregos não gera emprego”. Disponível em: <http://justificando.cartacapital.com.br/2016/09/19/reforma-trabalhista-reduzir-direitos-nao-gera-emprego/>.

por intermédio de uma série de alterações legislativas que estão em pauta no Congresso Nacional. As regras em espécie ainda não foram de vez definidas, mas é possível notar uma flagrante tendência e disposição de destruição da Seguridade Social, em detrimento dos beneficiários da Previdência (que correspondem praticamente à totalidade da classe trabalhadora brasileira) e em prol dos interesses do capital financeiro e do setor privado, sobretudo dos bancos e das seguradoras. Em geral, tendem a equiparar a idade de aposentadoria entre homens e mulheres, aumentar o tempo de contribuição exigido para a aposentadoria integral, precarizar a aposentadoria dos trabalhadores rurais e demais expostos a agentes insalubres, excluir as regras de transição vigentes, impedir o acúmulo de aposentadoria e pensão por morte, elevar a idade para recebimento do benefício assistencial (LOAS) e desvincular os benefícios em relação ao salário mínimo.

O principal argumento esposado em favor da retração dos sistemas estatais de proteção social é o dos supostos custos crescentes dos sistemas previdenciários em um contexto de envelhecimento da população e conseqüente alargamento do topo da pirâmide etária. Esse sofisma esconde o fato de que a reforma exprime uma incontestável opção ideológica de aviltamento da seguridade social, ao mesmo tempo em que se deixam incólumes os interesses do capital. O controverso déficit da Previdência Social que muito se anuncia trata-se, na verdade, de um engodo concebido para escamotear a responsabilidade do Estado diante de suas questionáveis políticas de renúncias fiscais, desonerações, ineficiência na cobrança de dívidas ativas e desvinculação de receitas. Nesse sentido tem-se manifestado, entre outras entidades, a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (Anfip).²⁵

O cálculo deficitário é problemático sob o aspecto atuarial: repousa em uma equação que congrega tão somente receitas, despesas e superávit primário; considera, indevidamente, apenas parte das contribuições sociais, quais sejam, as arrecadações previdenciárias diretas urbana e rural que incidem sobre a folha de pagamento, desconsiderando outras decisivas fontes, como COFINS, CSLL, CPMF, PIS-PASEP, receitas oriundas de concursos e loterias (ver art. 195 da Constituição). Ao mesmo tempo, ignora as renúncias e sonegações fiscais. Também despreza os valores desviados pelo mecanismo de Desvinculação das Receitas da União (DRU), pelo qual se retiram recursos da Seguridade Social e os destinam a outros fins, especialmente ao pagamento

²⁵ Ver cartilha da Anfip em... .. <https://www.brasildefato.com.br/2016/08/23/auditores-fiscais-publicam-cartilha-da-previdencia-que-contrapoe-discurso-de-deficit/>.

da dívida pública, a qual, à revelia da Constituição, nunca foi auditada. Somente entre 2010 e 2014 foram desviados R\$ 230,5 bilhões, conforme os dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

Um cálculo adequado deveria contemplar – como manda a Constituição no sobredito art. 195 – as receitas e despesas da Seguridade Social na íntegra, compostas pelo tripé Saúde, Assistência e Previdência Social. A Seguridade, ao contrário do que as propagandas ilações poderiam sugerir, acumula superávit histórico. Em 2014, por exemplo, seu superávit atingiu os R\$ 53 bilhões. Segundo a economista Denise Gentil, o superávit de 2006 alcançou R\$ 72,2 bilhões.²⁶ Estudo elaborado pela Frente Parlamentar Mista em Defesa da Previdência aponta que uma reforma restritiva da Previdência não é sequer necessária para resolver o problema fiscal do Governo, tendo em vista que seria mais efetiva a aplicação de medidas generalizantes de revisão: revisão das renúncias e desonerações fiscais, revisão do DRU e revisão do modelo administrativo-judicial de cobrança de dívidas ativas das contribuições previdenciárias.

Em outra oportunidade, já destacamos o inescrutável caráter ideológico patronal dos projetos de reforma da Previdência em andamento. Advertidamente, evitam abordar os aspectos mais complexos da crise econômica – do contrário, interferir-se-ia nos interesses diretos dos grandes capitalistas –, deixando recair todo o foco sobre a já tão fragilizada Previdência Social. Advogamos pela urgente elaboração de um projeto de *inteligência tributária* direcionado aos segmentos sociais que efetivamente concentram renda e patrimônio, e, por conseguinte, afetam verdadeiramente as finanças públicas por meio da sonegação. Um ajuste fiscal mais responsável passaria inevitavelmente por medidas de combate à sonegação, recuperação do passivo tributário, revisão das renúncias fiscais, taxaço de grandes fortunas, taxaço do capital especulativo e auditoria da dívida pública.²⁷

Ainda que o propalado déficit existisse, há razões não somente de justiça, equidade e coerência política, como também de procedência normativa constitucional, para impelir o Poder Público a agir em benefício da solidariedade social. A Constituição – emanação máxima do espírito político do povo – instituiu como objetivo da sociedade

²⁶ Conferir sua tese de doutoramento, “[A falsa crise da Seguridade Social no Brasil: uma análise financeira do período 1990 – 2005](#)”.

²⁷ Para uma exposição mais detalhada desses pontos, remetemos à leitura de nosso artigo intitulado “A reforma previdenciária e o equivocado caminho rumo ao retrocesso”. Publicado em: *Revista Fórum de Direito Sindical – RFDS*. Ano 2, n. 2, janeiro/junho 2016.

a erradicação das desigualdades, referindo-se nominalmente às desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III) e às desigualdades de gênero (art. 5º, I). Antes de uma igualação das condições previdenciárias entre homens e mulheres, deveriam ser levadas a cabo políticas públicas de implantação efetiva de igual remuneração e condições de trabalho entre os gêneros, de redistribuição dos encargos domésticos, da educação e do cuidado com os filhos e idosos etc. Além disso, a concessão de aposentadorias especiais para agricultores familiares e pescadores é uma dívida histórica com essa categoria profissional, baseada na consideração da peculiar e distintiva situação dos trabalhadores do campo frente aos urbanos, do maior desgaste e da maior insalubridade a que sua atividade laboral, em regra, está exposta. A precarização da aposentadoria dos trabalhadores rurícolas também atingiria negativamente os indígenas e os quilombolas. Desse modo, exclui-se significativa maioria da população, historicamente ultrajada – mulheres, índios e quilombolas – do contrato social que deve preservar igualmente o interesse de todas e de todos.

Nossa Constituição republicana decidiu que a sociedade, representada pelo Estado, deverá amparar as pessoas na velhice, na doença, na invalidez, na maternidade e no desemprego. Cabe ao Estado, então, proteger aqueles vulneráveis, inviabilizados definitiva ou temporariamente de obter renda e prover o próprio sustento. Direitos humanos de solidariedade são uma aquisição civilizatória: em circunstâncias de vulnerabilidade produtiva, o Mercado excluiria a todos sem compaixão. Investimentos previdenciários e assistenciais são, com efeito, valiosos mecanismos de redução da miséria e atenuação das desigualdades sociais, e, conseqüentemente, de fortalecimento do contrato social.

Conclusão

O que Rousseau diria a respeito das reformas estruturantes que acabamos de comentar? Em outras palavras: a qual interpretação podemos chegar a partir de sua teoria do contrato social? O grande problema que emerge de semelhante análise pode ser posto através da seguinte indagação: o que faria um cidadão entrar em um sistema no qual ele é tiranizado, explorado, e não tem chances de ascender socialmente? Por que motivo, em tais circunstâncias desestimulantes, obedeceria aos deveres derivados das

leis, cumpriria obrigações políticas e pagaria impostos? Em suma, por que razão manter-se-ia fiel à ordem jurídica?

A tese do contrato social auxilia-nos a perceber o quão injusta, absurda, arbitrária e antidemocrática é uma reforma que marginaliza grupos sociais e os destitui do poder político. Mostra-nos que é completamente contrária ao bem comum e à felicidade da população, na medida em que produzirá um caos social por conta da precarização dos investimentos públicos, do sistema de seguridade social, das leis que regem as relações de emprego e recursos da Previdência Social. Será um golpe na classe trabalhadora, que é o sustentáculo econômico, o verdadeiro espírito motriz de uma sociedade próspera. Em última análise, exprime uma deturpação do contrato social: é delineada com o escopo de favorecer o capital, ou seja, a alta classe empresarial, industrial, os especuladores financeiros e grandes proprietários. Baseia-se, pois, em uma concepção de mundo problemática que sobrepõe uma competição desenfreada e desregulada à dignidade humana. Nessa inequação, o trabalho sucumbe diante do conflito com o capital. O neoliberalismo triunfa acima do humanismo. O preço que se paga é o total esfacelamento do humano, é a prevalência do ter sobre o ser. Em um mundo de recursos naturais e riquezas escassos, consiste em absurdo o fato de uma exígua minoria deter praticamente toda a riqueza, às custas do trabalho e do sacrifício da esmagadora maioria: há não só um mínimo existencial, há também um máximo ético de acumulação de renda e patrimônio.

Não há outra sentença a se chegar senão a de que as reformas estruturantes atentam contra a constituição do corpo social, nos sentidos social, moral e jurídico. Atentam contra a solidariedade social, contra os princípios éticos de dignidade humana, contra o princípio da vedação do retrocesso social e contra as fundações jurídicas do Estado democrático de direito, sobretudo contra aquele complexo de direitos indisponíveis que compõe o “mínimo existencial”. São reformas – para dizer em poucas palavras – intrinsecamente inconstitucionais.