

Direitos sociais e democracia: algo a temer?

Henrique Cavalcante*

28 de março de 2016.

Este ensaio acadêmico trata das principais propostas do documento chamado *Uma Ponte para o Futuro*, de autoria da Fundação Ulysses Guimarães (FUG), vinculada ao PMDB. O documento estabelece as principais premissas e objetivos do que seria a referência programática de um eventual governo daquele partido, na perspectiva especial de superação da atual crise cíclica do capitalismo no Brasil¹. Foram extraídas dele algumas de suas conclusões, para análise na perspectiva específica do Direito Social. Para melhor didática, destacamos cinco conclusões do documento, naquilo em que poderia haver influências no direito individual e coletivo do trabalho e direito da seguridade social, além de outros aspectos onde os reflexos poderiam operar de forma indireta.

1. DIREITOS SOCIAIS - PREVIDÊNCIA, SAÚDE E EDUCAÇÃO

“a) construir uma trajetória de equilíbrio fiscal duradouro, com superávit operacional e a redução progressiva do endividamento público;”

A ideia prevista no documento é fazer rapidamente uma reforma imediata da Previdência: o indicativo em diversas manifestações, inclusive do atual governo, da coalizão PT-PMDB já tem sido a de fixar no Regime Geral de Previdência Social a idade mínima de 65 anos para homens e de 60 para mulheres para aposentadoria, sem mencionar regras de transição²:

"No Brasil, estranhamente não há idade mínima para a aposentadoria, no regime geral do INSS, apenas no regime próprio dos funcionários públicos. Uma tentativa de estabelecer um limite não foi aprovada na reforma tentada pelo governo Fernando Henrique. Para limitar o estrago foi criado o Fator Previdenciário, agora sob diferentes ataques". (p. 11)

Outro ponto relevante é a proposição do fim da indexação das aposentadorias do sistema ao salário-mínimo. Essa medida representará o efeito de inevitável depreciação do valor real dos benefícios, que iniciariam uma curva descendente em contraste com a inflação residual.

A desindexação dos benefícios previdenciários ao salário-mínimo induz a ideia de inexorável retração do mercado interno de consumo e o consequente

¹ IANONI, Marcus. "PMDB e o futuro". Disponível em: <http://www.jb.com.br/marcus-ianoni/noticias/2015/11/24/pmdb-e-o-futuro/>. Acesso em 23 de março de 2016.

² Não está claro no documento, mas no contexto de uma busca de um novo contexto atuarial é de se concluir pela provável proposta de extinção da aposentadoria especial para rurais, com incorporação a eles das mesmas regras previdenciárias dos demais trabalhadores no RGPS. O efeito colateral poderia ser o risco decorrente do desincentivo à produção de alimentos para o mercado interno, hoje centrada na pequena agricultura familiar. Como se sabe, o agronegócio é basicamente focado nas exportações de *commodities* tradicionais.

aumento da desigualdade social. Aposentados que recebem os menores benefícios estão na base da pirâmide social, por vezes sustentando grande rede familiar, como acontece no Nordeste.

Desigualdade social, como se sabe, é a origem mais importante da violência urbana nos países da América Latina, não sem razão a parte mais desigual do globo terrestre.

A ideia do documento é que a sistemática atual não seria sustentável e, sendo o cobertor orçamentário curto, teria que haver alguma decisão a esse respeito. Tal decisão se classifica na ordem das *decisões políticas*. Nesse sentido, estariam sendo invertidas as opções adotadas nos últimos 14 anos no Brasil, como que levantando o freio de mão do mecanismo previdenciário como forma de redução da desigualdade social. A redução do fluxo nominal (rendas decorrentes de salários no setor privado e remunerações no setor público) implica o inevitável aumento da participação do capital na renda nacional, numa curva descendente. Essa curva, a nosso ver se seguiria por vários anos, mas sem dúvida poderia reduzir a inflação, pelo menos a de demanda, por um argumento aritmético: menos gente comprando, menos aumentos de preços. O texto do documento é elucidativo

"Outro elemento para o novo orçamento tem que ser o fim de todas as indexações, seja para salários, benefícios previdenciários e tudo o mais. A cada ano o Congresso, na votação do orçamento, decidirá, em conjunto com o Executivo, os reajustes que serão concedidos. A indexação dos gastos públicos agrava o ajuste em caso de alta inflação" (p. 10).

"Quando a indexação é pelo salário mínimo, como é o caso dos benefícios sociais, a distorção se torna mais grave, pois assegura a eles um aumento real, com prejuízo para todos os demais itens do orçamento público, que terão necessariamente que ceder espaço para este aumento" (p. 10).

A ideia, na perspectiva do Direito Social, incide contra um dos objetivos da República Federativa do Brasil, conforme disciplina o art. 3º, inciso I da Constituição: "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais". A indexação de benefícios ao salário-mínimo favorece em larga escala a população do Nordeste e a mais carente do Brasil em geral.

Não há dados precisos para afirmar isso, mas o aumento real do salário-mínimo nos últimos anos tem certamente colaborado para manter parcelas da população em cidades pequenas e em zonas rurais, reduzindo o êxodo rural. As políticas de interiorização das universidades federais, o programa chamado "Mais Médicos" e outros semelhantes colaboram para a desnecessidade de busca de melhores serviços nas capitais e centros metropolitanos e esse é um dado a se considerar, pelo grau de favelização e de exclusão social em centros

urbanos. A pergunta que se faz é se a economia em custos previdenciários seria suficiente a fazer suportar os custos sociais decorrentes de alguma retomada do êxodo rural.

No documento também se descreve a proposta de fim das vinculações constitucionais obrigatórias em áreas como *Saúde e Educação*. Estes foram justamente os temas apresentados como bandeiras principais das manifestações de 2013, quando se dizia que "não era só por R\$ 0,20". Os slogans falavam de "Saúde e Educação padrão FIFA". A desvinculação parece ir na contramão daquilo que se exigia. As vinculações deixariam de ser um mandamento constitucional, para se tornar uma decisão política de Parlamento, em cada ano orçamentário. Há um deslocamento formidável de força política da Constituição para o Congresso Nacional, que por sua vez adotaria o orçamento impositivo.

Essas propostas de mudança redesenham o todo de um Estado Social e a desvinculação retira essas prioridades do próprio eixo do Estado. Elas desfazem alguns tripés essenciais das escolhas do constituinte originário de 1988, superando cláusulas de garantias orçamentárias já consolidadas no ordenamento jurídico, embora por vezes descumpridas na prática pelos agentes políticos e gestores, a desafiarem providências do Ministério Público e do Poder Judiciário, cujos pressupostos normativos de ação assim seriam esvaziados:

"Para isso é necessário em primeiro lugar acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação, em razão do receio de que o Executivo pudesse contingenciar, ou mesmo cortar esses gastos em caso de necessidade, porque no Brasil o orçamento não é impositivo e o Poder Executivo pode ou não executar a despesa orçada." (p. 9).

Nenhuma palavra é dita no documento sobre o *necessário combate à sonegação inclusive previdenciária*, mesmo de grandes empresas multinacionais ou conglomerados de Comunicação Social, alguns dos quais investigados na chamada Operação Zelotes, onde se estima evasão tributária de R\$ 20 bilhões. A proposta parece ser mesmo de que a conta deveria ser deduzida exatamente no âmbito dos Direitos Sociais.

O superávit fiscal como meta final, permanente e prioritária do Estado, em detrimento dos Direitos Sociais, garantidos estes apenas para quando e se "o bolo aumentar o suficiente" poderia ser uma síntese da proposta, não apenas neste tópico, mas em todo o documento.

O conceito de "suficiente" deixa de ser política de Estado e se transforma em política de governo, com a agilidade parlamentar de se discutir, em cada caso ou momento histórico, a definição dos contornos do que seria este "possível". Isso nos remete imediatamente ao conceito jurídico de "reserva do possível". O problema da "reserva do possível" no Brasil diz respeito às

distâncias sociais entre este país e a Alemanha, onde ele se desenvolveu originalmente, as quais são muito bem descritas por Andreas Krell³:

Devemos nos lembrar que os integrantes do sistema jurídico alemão não desenvolveram seus posicionamentos para com os direitos sociais num Estado de permanente crise social e milhões de cidadãos socialmente excluídos. Na Alemanha – como nos países centrais – não há um grande contingente de pessoas que não acham vagas nos hospitais mal equipados da rede pública; não há necessidade de organizar a produção e distribuição da alimentação básica a milhões de indivíduos para evitar sua subnutrição ou morte; não há altos números de crianças e jovens fora da escola; não há pessoas que não conseguem sobreviver fisicamente com o montante pecuniário de assistência social que recebem etc. (DN)

Uma palavra deve ser dita sobre o direito constitucional espanhol. A Constituição daquele país foi alterada, na linha do ajuste fiscal permanente, com a manutenção prioritária do superávit primário, alçado à categoria de norma mestra do ordenamento jurídico, à qual todas as demais deveriam se subordinar.

Essa ideia, concretizada em norma constitucional, amarrou os poderes públicos de todas as esferas a uma disciplina fiscal férrea (e perene), imune até mesmo a necessidades sociais que se apresentem de forma urgente. Constitui um dos centros de debate das últimas eleições espanholas de 2015, não encerradas até agora pela formação de alguma coalizão de governo. Funciona, na prática, como uma espécie de "cerca de arame farpado" para governos futuros, em prol de uma política fiscal que, a rigor, não mereceria esse nome, porque deixou de ser ajuste (temporal e passageiro), para se transformar em política permanente. Permanente e insaciável, como exigem entidades ligadas ao mercado financeiro⁴.

O art. 135.1 da Constituição da Espanha diz o que se segue, sem necessidade de tradução: "*Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.*" A abrangência desse conteúdo, detalhado nos demais incisos, impede e susta qualquer outra prioridade, por mais relevante que seja, servindo como argumento constitucional para a negativa de qualquer direito social ou mesmo o questionamento de leis que representem retrocesso social, perante o Tribunal

³ KRELL, Andreas J. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: os descaminhos de um direito constitucional "comparado"*. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, 2002, p. 108/109.

⁴ JIMÉNEZ, Miguel, "El Banco de España se suma al FMI al pedir más reformas al Gobierno" Disponible en: http://economia.elpais.com/economia/2015/06/11/actualidad/1434012978_214184.html Data da consulta: 17 de Outubro de 2015; El FMI también cree que España incumplirá el objetivo de déficit" Disponível em: http://economia.elpais.com/economia/2015/10/06/actualidad/1444113080_600303.html Data da consulta: 13 de Outubro de 2015.

Constitucional Espanhol. A soberania popular como que se substitui por uma forma de legitimidade mais tecnocrática⁵.

O Estado espanhol, portanto, de forma semelhante ao que se verifica no documento "Rumo ao Futuro", também mudou seu eixo e se tornou primordialmente uma entidade de fundamento econômico-financeira, *em definitivo e em escala constitucional*. É uma lógica técnica (ou uma lógica tecnocrática, para quem preferir) que tem servido muitas vezes no campo judicial como "fórmula ritual e mágica" para justificar toda e qualquer "legislação de crise", inclusive em direito do trabalho, tendencialmente regressiva nos últimos anos⁶. Uma espécie de argumento multiuso para impedir qualquer legislação mais avançada, e frequentemente para legitimar legislações de precarização.

Os impactos sociais são imprevisíveis no longo prazo, mas o aumento da desigualdade social na Espanha é constantemente narrado em diversos relatórios⁷. O superávit primário como uma espécie de "mantra" passou a ser o princípio reitor das políticas sociais e econômicas, como primeiro objetivo do equilíbrio orçamentário. A ideia aqui seria a radicalização do conceito de "responsabilidade fiscal", hoje presente no Brasil apenas na esfera da legislação ordinária. Tudo o mais é subordinado a essa premissa absoluta, na linha do documento "Rumo ao Futuro":

"O primeiro objetivo de uma política de equilíbrio fiscal é interromper o crescimento da dívida pública, num primeiro momento, para, em seguida, iniciar o processo de sua redução como porcentagem do PIB. O instrumento normal para isso é a obtenção de um superávit primário capaz de cobrir as despesas de juros menos o crescimento do próprio PIB" (p. 13).

Por fim, na linha de restrição fiscal, o documento firma compromisso com a revisão de programas estatais, a serem extintos ou continuados, de acordo com as condições do orçamento e sua efetiva necessidade em cada ano.

⁵ O que não significa de forma alguma que seja desprovida de uma ideologia própria. Nessa linha de pensamento se poderia inserir, embora não explícito no documento, a ideia de um "Banco Central Independente". Especificamente nessa situação a pergunta que se deveria fazer é: independente de quem? Certamente não seria independente do Poder Financeiro, como é o caso do "Fed", o Banco Central dos Estados Unidos, dominado pelos grandes bancos privados, que assim têm o controle da moeda mais importante do mundo. Mas se for independente do Poder Executivo, este eleito segundo os trâmites do regime democrático, não estaríamos falando de um Banco Central não democrático, e por isso mesmo, antidemocrático?

⁶ Sentença 119/2014 do Tribunal Constitucional da Espanha (TCE). Vide voto vencido do magistrado Valdés Dal-Ré. As sentenças do TCE estão disponíveis em <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es>

⁷ "El número de ricos crece un 40% en España desde 2008" Disponível em: http://economia.elpais.com/economía/2015/06/17/actualidad/1434541983_587791.html Data da consulta: 08 de Outubro de 2015.

“A terceira regra nova do orçamento é a ideia de “orçamento com base zero”, que significa que a cada ano todos os programas estatais serão avaliados por um comitê independente, que poderá sugerir a continuação ou o fim do programa, de acordo com os seus custos e benefícios. Hoje os programas e projetos tendem a se eternizar, mesmo quando há uma mudança completa das condições” (p. 10).

Por não dizer expressamente a que tipos de programas, inclusive sociais, poderia estar se referindo, nesse ponto se abre espaço para especulações.

2. PRECARIZAÇÃO DO DIREITO DO TRABALHO E SUAS INSTITUIÇÕES “i) na área trabalhista, permitir que as convenções coletivas prevaleçam sobre as normas legais, salvo quanto aos direitos básicos;”

O "negociado" entre sindicatos e empresas prevaleceria sobre as leis trabalhistas, o que é preocupante, quando proposto num contexto de crise e do desemprego que esta vem acarretando. Num contexto de sindicatos e movimentos sociais enfraquecidos, que negociação seria possível?

Outro problema seria que, passada a atual crise cíclica do capitalismo, essa mudança de paradigma seria irreversível⁸, o que se torna particularmente delicado quando os sindicatos brasileiros já padecem de legitimidade decrescente. Qualquer reforma trabalhista sem uma prévia reforma sindical pode, junto à desindexação do salário-mínimo aos benefícios previdenciários, representar uma redução ainda mais drástica da participação do trabalho na renda nacional. Com todas as conseqüências que isso costuma trazer à coesão social.

A Espanha passou por esse processo e o resultado tem sido desastroso. Hoje, os índices de desemprego oscilam entre 20% e 25%⁹. No universo dos jovens até 30 anos, em várias regiões a taxa chega a 50%. Os empregos são precarizados, em larga escala temporários, mesmo gênero a que pertencem os safristas do corte de cana, para dar uma dimensão da coisa.

Não se olvide que os sindicatos espanhóis têm muito mais legitimidade do que os brasileiros, além de tradições como a luta contra o regime fascista do

⁸ A Medida Provisória 680-2015, criando o Plano de Proteção ao Emprego, permitiu uma certa flexibilização de salários e de jornadas de trabalho, porém teve o mérito de fixar no tempo sua vigência, quando seriam avaliadas as condições da crise, não se constituindo em norma definitiva. Foi baseada nos famosos planos Hartz executados pela Alemanha, com intervenção do Estado para compensação de parte das perdas salariais. Seu mérito é o de ser uma legislação flexível flexibilizada na esfera da vigência, ou seja, mantendo os aspectos excepcionais numa linha de excepcionalidade, como deveria ser.

⁹ “El paro sube en agosto al destruirse 134.000 puestos de trabajo” Disponível em: http://economia.elpais.com/economia/2015/09/02/empleo/1441176314_704966.html Data da consulta: 13 de Outubro de 2015.

ditador Franco. São em bem menor número e bem mais consistentes e organizados. Sem embargo, após a prevalência da negociação sobre as leis, e todos seus danosos reflexos, a doutrina espanhola já trata de um momento posterior, em que a “autonomia privada individual” se sobreporia à coletiva, suprimindo o sentido do Direito do Trabalho, de equilibrar situações estruturalmente desiguais¹⁰. Não é de se descartar que o sistema brasileiro, após uma suposta prevalência do negociado sobre o legislado traga embutida uma modalidade mista: negociação coletiva, com espaços em branco de “autonomia individual”.

Os direitos básicos, a serem reservados conforme estabelece o documento, são doutrinariamente considerados, na hipótese mais abrangente, como os de não discriminação, "livre" negociação, proibição de trabalho forçado e infantil, normas gerais de saúde e segurança, FGTS (sem garantia do percentual de 8% de contribuição) e alguma vinculação previdenciária. Nada mais. Aqui também se modificaria um paradigma do Estado Social, ratificando a tendência a uma maior concentração de renda.

A proposta sequer inclui como direito básico o acesso à Justiça do Trabalho, embora também não a exclua. Por outro lado, as convenções coletivas poderiam estabelecer, por exemplo, a prevalência de comissões de conciliação prévia, como se tentou no final do século passado. Sabe-se que por Lei, com uma simples Ação Direta de Constitucionalidade favorável no Supremo Tribunal Federal, se impediria qualquer jurisprudência em sentido contrário. Por Emenda Constitucional, o efeito seria semelhante, mas o debate passaria em ambos os casos pelo crivo democrático do Parlamento, com um quorum qualificado no caso das emendas. Nesse contexto, a Justiça do Trabalho poderia ser bastante questionada. É de se destacar que na votação do orçamento deste ano, o relator teria dito que reduziria brutalmente as verbas de custeio e de investimento para "dar uma lição na Justiça do Trabalho". Com essa introdução heterodoxa, as previsões orçamentárias sofreram um severo corte. Os demais parlamentares da comissão ratificaram a medida. Quando o Legislativo funciona na base de “dar uma lição” no Judiciário, tudo se torna possível, mais particularmente diante do silêncio e da omissão dos sindicatos.

Em adição a tudo isso tramitam projetos de Lei como o PLC 30/2015 no Senado Federal, que abre a porteira para a terceirização na área-fim das empresas. É de se pensar seriamente então que tipo de quadro sindical abarcaria esses empregados, e que consistência teria, para ser a nova base normativa do Direito do Trabalho, em substituição ao primado das normas heterônomas, de equilíbrio da assimetria entre empregados e empregadores. Muito provavelmente a consistência desses sindicatos de terceirizados será volátil como a categoria representada, fato agravado pelo contexto de crise. Tudo isso aponta para a existência de entidades igualmente fluidas, líquidas, para usar uma expressão de Bauman, cuja capacidade de negociação seria próxima bastante reduzida.

¹⁰ ALEMÁN PÁEZ, Francisco, “Cambios en la legislación laboral: ¿hacia una pérdida de la intensidad o del carácter protector del derecho del trabajo?”, *Revista de Derecho Social*. Albacete, Bormazo, N. 17, (2002).

3. RESTRIÇÃO REMUNERATÓRIA E PRESSÕES SOBRE SALÁRIOS E EMPREGOS NO SETOR PÚBLICO LATO SENSU “b) estabelecer um limite para as despesas de custeio inferior ao crescimento do PIB, através de lei, após serem eliminadas as vinculações e as indexações que engessam o orçamento;”

Uma restrição remuneratória ainda maior nas remunerações do serviço público é uma perspectiva muito clara no documento, por tudo o que foi visto até agora. A admissão de servidores públicos nos últimos 14 anos é vista e declarada no documento como um problema, um erro.

Importante lembrar que, no período entre 1995 e 2002, também foram propostas medidas neoliberais relacionadas ao número de servidores no setor público em geral: proibição de admissões em Universidades e outras entidades públicas, disponibilidade remunerada proporcional, planos de demissão "voluntária" ou simplesmente demissões em massa, transferências forçadas com objetivo de provocar pedidos de demissão e outras medidas semelhantes, visando a atender ao primado do chamado "Estado Mínimo".

Estado Mínimo tem sido sempre o conceito oposto ao Estado Social. Frequentemente, discursos populistas contra a corrupção terminam por associar esse fenômeno social à abrangência proporcional do Estado. Quanto menor ele for, menor o nível de corrupção e - conclusão do raciocínio - melhor qualidade de vida social e melhor renda. Em todo caso, tem-se a garantia sempre de que um Estado Neoliberal não faltarão a polícia criminal e a estrutura fazendária.

É um contexto para o qual o documento prevê reações de poderes corporativos (sindicatos), apesar de sua representação parlamentar ter sido a pior dos últimos anos, conforme os resultados das eleições de 2014:

"Isto significará enfrentar interesses organizados e fortes, quase sempre bem representados na arena política. Nos últimos anos é possível dizer que o Governo Federal cometeu excessos, seja criando novos programas, seja ampliando os antigos, ou mesmo admitindo novos servidores ou assumindo investimentos acima da capacidade fiscal do Estado." (p. 6).

O fim de vinculações de remuneração (“efeitos cascata”) é muito provável, chamado no documento de desindexação. O fim da isonomia entre os servidores dos três poderes aí se enquadraria perfeitamente na moldura do projeto. Essas ideias seriam até uma decorrência lógica dos pressupostos afirmados anteriormente.

Já houve em passado recente, por exemplo, a tentativa de desvincular a remuneração de servidores do Supremo Tribunal Federal dos serventuários das instâncias inferiores do Poder Judiciário da União. A ideia parece ir nesse sentido, como era a semelhante proposta de separação das carreiras típicas de

Estado daquelas meramente administrativas, para efeitos de remuneração e demais garantias, conforme se desenhou no período 1995/2002.

4. PRIVATIZAÇÃO E REFLEXOS NO MERCADO INTERNO DE TRABALHO “d) executar uma política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada, por meio de transferências de ativos que se fizerem necessárias, concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura, parcerias para complementar a oferta de serviços públicos e retorno a regime anterior de concessões na área de petróleo, dando-se a Petrobras o direito de preferência;”

A sinalização é bem evidente: o retorno das privatizações, que em todos os casos históricos representaram demissões em massa. A proposta se encaixa em um conjunto de possibilidades: adoção efetiva de parcerias público-privadas (exemplo: empreiteiras, concessionárias etc.). Organizações sociais realizando maciçamente serviços públicos, com a inerente supressão dos concursos públicos já é uma tendência em várias administrações, especialmente depois que o Supremo Tribunal Federal admitiu a constitucionalidade desses contratos. Há poucas demonstrações de que as privatizações tenham necessariamente produzido melhores serviços públicos, mas há abundantes registros de que provocaram desemprego massivo. Nesse sentido, “o ajuste do tamanho do Estado ao tamanho do PIB” também prenuncia, mais uma vez, que seria o trabalho, e não o capital, que iria financiar a metamorfose do Estado brasileiro.

Regime de concessão do Pré-Sal: o documento deixa evidente a opção pela sistemática da *concessão*, a empresas estrangeiras, de reservas já mapeadas e confirmadas, com resultados garantidos, sem necessidade dos investimentos de pesquisa prévios. O país ficaria privado do poder de interferir nas políticas de produção, com medidas anticíclicas, quando o preço estivesse mais alto ou mais baixo. O regime de concessões afasta o da *partilha*. O Senado, inclusive com apoio do atual governo, votou neste sentido, porém submetendo as decisões ao Conselho do Petróleo.

A consequência provável seria o rebaixamento do Brasil a mero fornecedor de petróleo bruto, sem qualquer garantia de prioridade na compra de conteúdo nacional, como acontece nos EUA: maior sucateamento da indústria nacional e consequente desemprego¹¹. Pior ainda: a medida poderia levar a uma perda definitiva e irreversível de expertise e de qualificação da mão-de-obra nacionais, além de, mais uma vez, implicar a redução do trabalho como parte da renda nacional.

É importante situar que a Nigéria, por exemplo, usa o sistema de partilha, em que o Estado determina os rumos estratégicos da exploração de

¹¹ A paralisia de empresas nacionais do setor de exploração de petróleo tem levado ao desemprego massivo no setor, dentro dos diversos efeitos negativos ou positivos da chamada "Operação Lava Jato". É nosso ponto de vista que o regime de concessão poderá reforçar este processo, com a ocupação do mercado por empresas estrangeiras, as quais invariavelmente trazem seus próprios corpos técnicos superiores das matrizes, que ocupariam a maior parte dos empregos qualificados e de melhor remuneração.

petróleo, mantendo-a sob seu controle, mesmo com a participação de setores privados, nacionais ou estrangeiros. Na proposta do documento “Rumo ao Futuro”, como já dito o direito de preferência deixa de ser política de Estado e vira política do governo de ocasião. Países como a Noruega admitem a concessão somente em áreas sem prévia exploração, onde os riscos e custos ficam a cargo de empresas estrangeiras. Em quase todos os casos no mundo, são estatais as controladoras das grandes reservas estratégicas dos países. Mas há a possibilidade de se aprovar na Câmara dos Deputados a proposta da adoção do regime pleno de concessão, e nem sequer como opção de governo. O regime de concessão seria a nova política de Estado. Aí se teria um giro de 180 graus.

5. INSERÇÃO INTERNACIONAL DE SOBERANIA FLEXÍVEL “e) realizar a inserção plena da economia brasileira no comércio internacional, com maior abertura comercial e busca de acordos regionais de comércio em todas as áreas econômicas relevantes – Estados Unidos, União Europeia e Ásia – com ou sem a companhia do Mercosul, embora preferencialmente com eles. Apoio real para que o nosso setor produtivo integre-se às cadeias globais de valor, auxiliando no aumento da produtividade e alinhando nossas normas aos novos padrões normativos que estão se formando no comércio internacional;”

A proposta sinaliza o fim da integração preferencial na América Latina e o abandono do Mercosul. Percebe-se a inserção subalterna do Brasil junto às economias centrais, com redução de soberania e do seu recente protagonismo internacional.

Anuncia a submissão a novos padrões normativos do comércio internacional que, na Europa, têm por vezes apontado para propostas de redução de soberanias nacionais, com a utilização de parâmetros normativos ecológicos, do consumidor e trabalhistas do país de origem da corporação, excluindo-se a *lex loci*¹². É o caso do enquadramento da proposta nos termos, por exemplo, do tão controverso *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP ou TAFTA)¹³.

CONCLUSÕES

Este é uma análise introdutória do documento “Rumo ao Futuro”, da

¹² A propósito, BAYLOS, Antonio. ¿Es posible rechazar el modelo de liberalismo autoritario que se impone en Europa? Disponível em <http://baylos.blogspot.com.br/2016/03/se-debe-rechazar-el-modelo-liberal.html> Data de acesso: 22.03.16.

¹³ Exemplo prático de algumas propostas do TTIP: corporação estadunidense estabelecerá código normativo próprio dos EUA em relação a transgênicos, afastando as normas de país europeu, mais protetivas, assim como outras de consumidor e trabalhistas: estatuto próprio e blindado das corporações, em relação aos ordenamentos jurídicos nacionais. Outro exemplo: ingresso facilitado de transgênicos e sementes estéreis, com fixação da dependência do país de grandes corporações fornecedoras desse tipo de semente e respectivos royalties. Recentemente, a Câmara dos Deputados, com apoio decisivo de seu presidente, deputado Eduardo Cunha, aprovou projeto de Lei que tornava não obrigatório o rótulo identificativo de soja transgênica. O TTIP preveria normas deste gênero.

Fundação Ulysses Guimarães, onde se inserem propostas do que seria um conteúdo programático de eventual governo do PMDB. O objeto de estudo se fixa especificamente nos aspectos que dizem respeito imediato ao Direito Social, com ênfase em direitos dos trabalhadores, previdenciários, educação, saúde e assistência Social. As conclusões se seguem:

A) é de se elogiar a honestidade intelectual contida do documento. As ideias estão postas de maneira clara e, embora em todo discurso político ou plano de governo se possa encontrar algum excesso retórico, sempre sujeito aos percalços de tramitação no Parlamento, não se poderá, em hipótese alguma, negar sua transparência. Se fossem submetidas ao crivo democrático nas eleições de 2018, se equiparariam a um programa de governo;

B) no contexto atual, seja considerado *impeachment* ou simplesmente Golpe de Estado, os brasileiros que apoiarem o processo de atual tentativa de ruptura institucional na chefia do Poder Executivo, evento sempre traumático, dificilmente poderão dizer que não sabiam previamente a que novo projeto de Estado estariam entregando o governo do país. Apesar dos poucos oligopólios empresariais que dominam a comunicação social no país, a emitir pensamentos unívocos e não diversificados, existe também uma pequena, porém crescente série de jornais eletrônicos disponíveis gratuitamente na *internet*, que apresentam certa pluralidade mínima de pontos de vista críticos às ideias mestras contidas no documento¹⁴;

C) dito isso, as conclusões são no sentido de que, a partir das propostas contidas no documento “Rumo ao Futuro”, na perspectiva do Direito Social se estaria retornando o Estado aos propósitos de governo que prevaleceram no Brasil, no intervalo histórico de 1995 a 2002. Esse modelo, que foi conceituado como *neoliberal*, de certa maneira moldou a política e a economia de diversos países da América Latina até 1999, quando começou o giro copernicano empreendido a partir da Venezuela. O documento deveria então, sem qualquer demérito, e sob uma perspectiva estritamente cronológica, se chamar “Rumo ao Passado”;

D) apesar disso, com a drástica redução das bancadas sindicais, associadas a movimentos sociais e as ditas progressistas, nas eleições parlamentares de 2014 (que se seguiram às manifestações de 2013) o cenário no Congresso Nacional é hoje muito mais favorável a essas alterações constitucionais e legais do que no contexto 1995-2002;

E) nesse quadro, certo tensionamento entre o Executivo e o Legislativo, que poderia refrear o ímpeto dessas “reformas estruturais” deixaria de existir de forma consistente, em caso de ruptura institucional (seja *impeachment* ou

¹⁴ Destacam-se alguns desses jornais eletrônicos, facilmente identificados através de ferramentas de busca na rede mundial de computadores, tais como “Conversa Afiada”, “Jornal GGN”, “Diário do Centro do Mundo”, “Brasil 247”, “Viomundo”, “Carta Maior”, “O Escrevinhador”, “O Cafezinho”, “Blog da Cidadania”, “Tijolaço”. Pode-se ainda mencionar os diários eletrônicos “Jornalistas Livres”, “Rede Brasil Atual”, “O Correio da Elite”, “Sul 21” e tantos outros, que apresentam uma visão mais pluralista e independente daquelas unívocas no âmbito do oligopólio do Poder Midiático, ainda que com grau de objetividade variável.

Golpe de Estado), pela ocupação das chefias dos poderes Executivo e Legislativo por um único grupamento aplicando as propostas do documento “Rumo ao Futuro”. Oposições a esse projeto tenderiam a ser residuais, abarcando uma minoria relativamente pouco significativa em termos numéricos, além de dissidências pontuais quantitativamente inexpressivas¹⁵;

F) a proposta que se analisa não foi submetida a avaliação nas eleições de 2014. Se aplicada, não terá a legitimidade democrática *a priori* necessária a uma aceitação social mais pacífica de tamanha reconfiguração do Estado. Poderia dispor dessa base favorável, contudo, caso se sagrasse vencedora nas eleições gerais de 2018;

G) O déficit democrático é frequentemente associado por vários autores à supressão de direitos fundamentais. Onde há democracia, há direitos fundamentais e vice-versa. Onde sucumbe uma dessas bases, a outra invariavelmente segue o mesmo destino. Projetos impopulares gerados por governos sem a confirmação das urnas tendem a uma resistência social muito mais exacerbada, com efeitos imprevisíveis e suas possíveis contrarreações, o que não pode ser desconsiderado em nenhuma hipótese;

H) para além da ruptura institucional que alguns têm defendido neste momento imediato, a implantação de um novo modelo de Estado, como previsto no documento “Rumo ao Futuro”, sem prévia legitimação democrática, constituiria em si um sério golpe nos pressupostos democráticos e em cláusulas sociais constitucionais consagradas pelo legislador constituinte originário. O equilíbrio fiscal é uma necessidade, mas esse equilíbrio se insere na ordem dos meios, e não pode fazer-se à custa do desmonte do Estado, naquilo que ele tem como seu objetivo: a dignidade da pessoa humana e a coesão social;

I) a Ciência Política ensina que não há vácuo nas diversas formas de alternâncias de poder. Convém então saber que a exclusão de um projeto implica necessariamente a ascensão de outro. Por isso, é importante conhecer as propostas de Estado que estão em debate, abaixo da superfície da atual

¹⁵ Naturalmente, esses esquemas são ideais e "weberianos", tendências gerais. Governos supostamente “de esquerda” ou auto proclamados “progressistas” restringem direitos sociais, como foi o caso da Reforma da Previdência em 2004, inteiramente moldada no modelo proposto durante o período 1995-2002, e que contava com a oposição cerrada do PT (Partido dos Trabalhadores), quando na oposição. Por outro lado, governos conservadores e neoliberais eventualmente podem ampliá-los. As leis que instituíram o seguro-desemprego e o vale-transporte surgiram justamente em outro governo do PMDB, no período 1985-1990, imediatamente após o último governo militar da ditadura 1964-1985. A dinâmica política não se prende a rótulos partidários e nem sequer a programas de governos previamente redigidos, mas a um conjunto de variáveis bastante fluidas, conforme resultantes de interações do Poder Político com a sociedade. Nesse contexto, se destaca a importância do acesso à informação plural e de qualidade, para que esse diálogo possa ser o retrato mais coerente com os interesses que se projetam na "pólis", evitando uma narrativa de “verdade única”. Por outro lado, o objeto deste artigo acadêmico é apenas um documento propositivo: mais de uma vez um projeto de governo não se confirmou na prática, por uma série de razões complexas. Nesse sentido, a contradição é a regra.

crise política, para poder compará-las e bem avaliar todas as variáveis envolvidas, as vantagens e desvantagens dos diversos desenhos institucionais;

J) Para além de pessoas e partidos, sempre efêmeros, interessa ao Direito Social saber qual é o desenho de Estado que lhe dará contornos mais ou menos efetivos e sua compatibilidade com o regime democrático instituído pela Constituição de 1988. Esse é um debate essencial e urgente, que não pode ficar adstrito à esfera acadêmica dos cursos de ciências jurídicas.

*Henrique Cavalcante é Doutor em Direito Social pela Universidad de Castilla-La Mancha (Espanha), Professor Doutor de Direito Internacional dos Direitos Humanos em Pós-Graduação da CESAMA (Centro de Ensino Superior Akanjo Mikael de Arapiraca) e Escola Superior da Magistratura do Trabalho da 19ª Região e Juiz do Trabalho.