

PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL E PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: IMPLICAÇÕES NUM CONTEXTO DE CRISE ECONÔMICA

KÉLVIA FARIA FERREIRA ¹

WALESKA MARCY ROSA ²

RESUMO: O presente artigo analisa em que medida o princípio da eficiência pode funcionar como impeditivo de retrocessos na seara social. Neste sentido, identifica-se o princípio da proibição de retrocesso social como decorrência do princípio da eficiência. Para tanto, inicialmente, fez-se necessário adotar a ressignificação do princípio da eficiência à luz da opção constitucional por um Estado pós-Social. Esta ressignificação implica (i) afastar a concepção clássica em que tal princípio foi incluído na Constituição brasileira de 1988, ocasião na qual o princípio estava apenas vinculado aos ideais neoliberais, intensamente relacionado ao princípio da economicidade e às privatizações; (ii) caracterizá-lo em sintonia com o Estado Social, de modo que a eficiência da atuação pública relaciona-se com a prestação de serviços à população em nível ótimo de qualidade. Em seguida, analisou-se o conceito de proibição de retrocesso social e as implicações deste num contexto de crise econômica, situação fática que inevitavelmente interfere na efetividade dos direitos sociais. Desta forma, adotando-se como marco teórico o pós-positivismo jurídico e guiando-se por metodologia dedutiva de pesquisa, foi possível identificar aproximações entre os conceitos de eficiência e proibição de retrocesso social. Assim, pode-se verificar que a colocação do princípio da proibição de retrocesso social junto ao princípio da eficiência contribui para a defesa dos direitos sociais num contexto de crise econômica, vez que a Administração Pública apenas será eficiente se impedir retrocessos sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Estado Social. Eficiência. Proibição de Retrocesso Social.

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito e Inovação da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). E-mail: kelviafaria@hotmail.com.

² Doutora em Direito (Direito, Estado e Cidadania) pela Universidade Gama Filho. Professora de Direito Constitucional na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

**PROHIBITION OF SOCIAL REGRESS AND PRINCIPLE
OF EFFICIENCY: IMPLICATIONS IN A CONTEXT OF
ECONOMIC CRISIS**

ABSTRACT: This article analyzes how the principle of efficiency can work to prevent social regress. In this sense, the principle of the prohibition of social regress is identified as a consequence of the principle of efficiency. Initially, it was adopted the re-signification of the principle of efficiency in the light of the constitutional option by a post-Social State. This re-signification implies (i) reject the classical conception from the moment in that the principle was included in the Brazilian Constitution of 1988, when the principle was only linked to neoliberal ideals, intensely associated to the principle of economy and privatization; (ii) characterize the principle of efficiency in the light of Social State, what means that the efficiency of public performance is correlated with the provision of services to the population at an optimal level of quality. Next, the concept of prohibition of social regress and its implications were analyzed in a context of economic crisis, a factual situation that inevitably interferes at effectiveness of social rights. Thereby, adopting the legal pos-positivism how a theoretical framework and guided by a deductive research methodology, it was possible to identify approximations between the concepts of efficiency and prohibition of social regress. Thus, was possible verify that putting the principle of the prohibition of social regress together with the principle of efficiency contributes to defense of social rights in a context of economic crisis, assuming that the Public Administration will only be effective if it prevents social setbacks.

KEYWORDS: Social State; Efficiency; Prohibition of Social Regress.

I. INTRODUÇÃO

A opção constitucional brasileira pela pós-socialidade trouxe para o Estado diversas obrigações, passando este a ser responsável por assegurar direitos sociais, tais como acesso à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia e à previdência social. Entretanto, a necessidade de se observarem as possibilidades fáticas estatais sempre esteve presente, o que fez surgir a ideia de *reserva do possível*, segundo a qual os direitos sociais estariam garantidos na medida em que o orçamento público permitisse. Esta intrínseca relação entre as possibilidades financeiras fáticas e o atendimento aos direitos sociais mostra-se ainda mais relevante nos momentos de crise, nos quais a capacidade econômica estatal é inevitavelmente atingida.

O presente trabalho pretende, portanto, analisar os princípios da eficiência e da proibição de retrocesso social como decorrentes da opção constitucional pela pós-socialidade e suas implicações num contexto de crise econômica. Para tanto, partiu-se de apanhado histórico com a finalidade de compreender o caminho percorrido até o Estado Social, bem como o contexto de surgimento do princípio da eficiência, princípio constitucional expresso no art. 37, *caput* da Constituição brasileira de 1988, que traz consigo a ideia de que o serviço público deve ser prestado com qualidade e com amplo acesso, intentando gerar um maior comprometimento dos agentes públicos no cumprimento de suas obrigações.

Analisaram-se, portanto, tais princípios sob o lume teórico pós-positivista, nos termos da divisão das normas em regras e princípios de Robert Alexy e Ronald Dworkin e da possibilidade de aplicação dos princípios em maior ou menor medida, sem que tal fato implique em desrespeito à norma, desde que respeitado seu *núcleo essencial*. Não se deixou, ainda, de considerar que a ideia de núcleo essencial dos direitos também apresenta suas inconsistências doutrinárias. A análise teve como contexto fático o momento de crise financeira atualmente vivido pelo Brasil, a fim de refletir em que termos tais princípios podem influenciar na efetivação dos direitos sociais.

Diante de todas as dificuldades teóricas que envolvem tal problemática, e partindo-se de metodologia dedutiva de pesquisa, realizou-se revisão de literatura sobre os temas em debate, com a finalidade de embasar a hipótese que consistiu na inclusão do princípio implícito da *proibição de retrocesso social* como decorrência do princípio da eficiência e, em consequência, da escolha constitucional pela pós-socialidade, a fim de que estes pesassem na balança em defesa da socialidade em contextos de crise econômica.

PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL E PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: IMPLICAÇÕES NUM CONTEXTO DE CRISE ECONÔMICA

II. DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO SOCIAL³

O texto constitucional de um país reflete suas opções políticas num dado momento histórico. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 é reflexo da reação contra os abusos cometidos durante a ditadura militar, podendo-se salientar, entre outras, as opções constitucionais por um Estado de Direito, Democrático e Social.

O Estado de Direito caracteriza-se pelo respeito à lei e pela existência de um documento superior que estabeleça as *regras do jogo*, papel atribuído à Constituição, possuindo correspondência com o princípio da legalidade. Mais que isso, o Estado de Direito obriga a existência de procedimentos pré-definidos para alteração de leis e atos normativos em geral, visando coibir a prática de atos abusivos sob o pretexto da legalidade, fato corriqueiro no período militar, no qual alterações legislativas e emanação de atos institucionais eram comuns e de fácil concretização.

Nesta mesma lógica, o Estado Democrático é uma opção mais fortemente atrelada à reação ao regime ditatorial. Na democracia, tem-se a obrigação de se respeitar a vontade do povo, através de representantes eleitos, para cumprir mandato fixo, sendo estes responsáveis civil e criminalmente pelos atos praticados durante o exercício do mandato e obrigados a respeitar o princípio majoritário.

A terceira opção constitucional brasileira mencionada é pelo Estado Social e é a ela que este trabalho se dedicará com maior profundidade.

A Constituição (BRASIL, 1988) tem proeminente cunho social. Basta uma breve leitura do art. 6º para que se note a preocupação do constituinte originário com a socialidade, haja vista o extenso rol de direitos sociais, erigidos à condição de direitos fundamentais⁴, de titularidade de todos e cuja prestação incumbe ao Estado. Todavia, tal

³Para uma leitura aprofundada sobre o tema, remete-se o leitor à obra de Paulo Bonavides que empresta nome à esta seção: BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

⁴Em que pese estarem os direitos sociais localizados topograficamente no Título II da Constituição (BRASIL, 1988), que trata especificamente dos direitos fundamentais, a fundamentalidade daqueles não é tema imune a controvérsias, entendendo parte dos estudiosos que o regime jurídico aplicável aos direitos de liberdade não seria o mesmo para os direitos sociais. Salientando a controvérsia, mas em defesa da fundamentalidade, veja-se, de Robert Alexy (2008), o capítulo 9 da obra *Teoria dos Direitos Fundamentais*, de Ingo Wolfgang Sarlet, o capítulo 4 da obra *A Eficácia dos Direitos Fundamentais* (2012), bem como o artigo *Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988* (2008).

sistemática nem sempre predominou e, ainda hoje, as discussões em torno do tema persistem, sem que seja alcançado consenso quanto ao alcance e a efetivação destes direitos⁵. Compreender o percurso até o Estado Social se faz necessário, o que facilitará a compreensão de suas limitações e potencialidades.

Historicamente, o Estado Social surge como alternativa ao Estado Liberal. Este último é caracterizado pelo abstencionismo estatal e pela primazia dos interesses burgueses. Tal fato deve-se ao contexto de surgimento de tal configuração estatal, já que o Estado Liberal nasce como resposta burguesa aos regimes absolutistas que predominaram por muitos séculos, sendo o Absolutismo conhecido por conferir privilégios à monarquia e não apresentar parâmetros legais de atuação do poder vigente.

Quanto ao Estado Absolutista, preleciona Jorge Reis Novais (2004, p. 17):

Pode-se dizer que o Estado absoluto é verdadeiramente a primeira manifestação histórica do Estado moderno. [...] Este tipo de Estado era, no essencial, um Estado acima do Direito. Independentemente da matéria em causa, e desde que fosse essa a vontade do Monarca, os particulares tinham que se submeter ao Estado, não dispondo de quaisquer mecanismos de garantia jurídica face à actuação do Rei e dos seus funcionários administrativos. As relações entre particulares e Estado eram concebidas como fazendo parte do «domínio de polícia», ou seja, de uma zona em que os direitos individuais teriam obrigatoriamente de ceder perante a «razão do Estado», que era, no fundo, a vontade do Rei.

⁵Por se tratarem de direitos que dependem de um agir estatal para sua concretização, questiona-se se a norma constitucional que institui o direito social geraria obrigação de legislar aos poderes constituídos, de modo a garantir a efetividade do direito. Questiona-se, também, qual o limite de vinculação do legislador infraconstitucional, uma vez que as normas constitucionais possuem, naturalmente, textura aberta, não delimitando o alcance exato do direito. Questiona-se, ainda, se a parcela efetivada pode vir a ser retirada em caso de insuficiência de recursos, tendo em vista a inevitável dependência entre a concretização dos direitos sociais e o orçamento público. O presente texto dedica-se a esta última controvérsia.

PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL E PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: IMPLICAÇÕES NUM CONTEXTO DE CRISE ECONÔMICA

Esta total submissão às vontades do monarca ia de encontro aos interesses da classe burguesa em ascensão, a qual pretendia encontrar correspondência na política de seu próspero poder econômico:

Ora, uma situação como a que se vivia no Estado de polícia gerava inevitavelmente um sentimento de insegurança nos particulares sujeitos às possibilidades de intervenção ilimitada e arbitrária da parte do Monarca. E essa ausência de regras pré-estabelecidas que pudessem constituir um limite efectivo à actuação da Administração estatal afectava especialmente a burguesia comercial e industrial, cujo poderia económico crescente não obtivera ainda tradução no domínio do poder político. É que a actividade empresarial já significativa desta classe em ascenso não se compadecia com uma situação, como era a do Estado de polícia, onde a única certeza com que os particulares podiam contar era a possibilidade de actuação arbitrária do poder do Estado (NOVAIS, 2004, p. 18).

851

Observou, portanto, a burguesia a necessidade de implementar meios capazes de conter o poder absoluto da monarquia, o que entendeu ser possível através da criação de leis, dando origem à primeira concepção de Estado de Direito: “Foi assim – da oposição histórica e secular, na Idade Moderna, entre a liberdade do indivíduo e o absolutismo do monarca – que nasceu a primeira noção de *Estado de Direito*” (BONAVIDES, 1996, p. 41).

Pretendia-se assegurar, através das leis, o controle do poder do Estado, garantindo-se um espaço de autonomia, liberdade e segurança dos indivíduos (NOVAIS, 2004, p. 19), de modo que a classe, agora dominante, pudesse desenvolver-se econômica e politicamente:

Esse primeiro Estado de Direito, com seu formalismo supremo, que despira o Estado de substantividade ou conteúdo, sem força criadora, reflete a pugna da liberdade contra o despotismo na área continental europeia (BONAVIDES, 1996, p. 41).

Ao tomar o poder, a classe burguesa preocupou-se em assegurar seus interesses, agindo de maneira semelhante à monarquia, uma vez que observou apenas seus próprios anseios, muito embora tais anseios particulares sejam apresentados como universais:

A burguesia, classe dominada, a princípio e, em seguida, classe dominante, formulou os princípios filosóficos de sua revolta social. E, tanto antes como depois, nada mais fez do que generalizá-los doutrinariamente como ideais comuns a todos os componentes do corpo social. Mas, no momento em que se apodera do controle político da sociedade, a burguesia já se não interessa em manter na prática a universalidade daqueles princípios, como apanágio de todos os homens. Só de maneira formal os sustenta, uma vez que no plano de aplicação política eles se conservam, de fato, princípios constitutivos de uma ideologia de classe. Foi essa a contradição mais profunda na dialética do Estado moderno (BONAVIDES, 1996, p. 42).

As leis que regem o Estado de Direito Liberal são voltadas à defesa do direito de propriedade e à livre iniciativa privada. Logo, suas constituições visam assegurar os direitos adquiridos contra a interferência do Estado. Os ideais liberais defendem o Estado mínimo, reduzindo as competências deste à organização do Estado e à garantia de direitos fundamentais (da burguesia), em especial direitos fundamentais negativos – direitos contra o Estado (NOVAIS, 2004, p. 21).

Neste sentido, José Afonso da Silva (1988, p. 16) enumera as principais características do Estado de Direito Liberal:

Na origem, como é sabido, o Estado de Direito era um conceito tipicamente liberal, e constituía uma das garantias das constituições liberais burguesas. Daí falar-se em Estado liberal de Direito, o qual tinha como objetivo fundamental assegurar o princípio da legalidade, segundo o qual toda atividade estatal havia de submeter-se à lei. Suas características básicas foram: a) submissão ao império da lei, que era a nota primária de seu conceito, sendo a lei considerada como ato emanado formalmente do Poder Legislativo, composto

PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL E PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: IMPLICAÇÕES NUM CONTEXTO DE CRISE ECONÔMICA

de representantes do povo, mas do povo-cidadão; b) divisão de poderes, que separe de forma independente e harmônica os poderes legislativo, executivo e judiciário, como técnica que assegure a produção das leis ao primeiro e a independência e imparcialidade do último em face dos demais e das pressões dos poderosos particulares; c) enunciado e garantia dos direitos individuais.

Este tipo de configuração estatal possibilitou o pleno desenvolvimento do capitalismo, no qual predominavam os interesses burgueses que, enquanto classe constituída prioritariamente por comerciantes e donos de fábricas, preocupavam-se muito mais em assegurar a produção do que em garantir condições adequadas de trabalho à classe operária. Os trabalhadores eram obrigados a cumprir jornadas de trabalho extenuantes, em condições insalubres, sem direito à alimentação adequada, à moradia e à seguridade social, em troca de salários irrisórios e total desrespeito à dignidade do trabalhador. A exploração do trabalho infantil era comum, não havendo qualquer tipo de norma que garantisse o acesso à educação. Comumente, os trabalhadores moravam na própria fábrica, haja vista o curto espaço de tempo para descanso e a inexistência de garantia de folga semanal.

Segundo Paulo Bonavides (1996, p. 59), a filosofia da liberdade predominante no período “conduzia, com efeito, a graves e irreprimíveis situações de arbítrio” e, prossegue o autor,

Expunha, no domínio econômico, os fracos à sanha dos poderosos. O triste capítulo da primeira fase da Revolução Industrial, de que foi palco o Ocidente, evidencia, com a liberdade do contrato, a desumana espoliação do trabalho, o doloroso emprego de métodos brutais de exploração econômica, a que nem a servidão medieval se poderia, com justiça, equiparar (BONAVIDES, 1996, p. 59).

Por certo, esta exploração da classe trabalhadora não permaneceu por muito tempo livre de oposições. É durante esta época de ascensão industrial que Karl Marx viveu e desenvolveu sua obra, a qual se dedicou justamente a denunciar a exploração da classe trabalhadora. É, ainda,

neste mesmo período que surgem as primeiras legislações fabris⁶, teoricamente, como mecanismo de defesa dos trabalhadores.

Muito embora nesta configuração estatal liberal priorizem-se os direitos negativos, o Estado não deixa de ser uma arena de disputa, na qual cada segmento da sociedade intenta ter seus interesses atendidos. No caso das legislações fabris, a depender da leitura adotada, é possível considerá-las uma conquista para a classe trabalhadora ou, conforme a leitura marxista, por exemplo, entendê-las como necessárias para o sucesso do regime de exploração capitalista.

Segundo o pensador alemão:

A legislação fabril, essa primeira reação consciente e planejada da sociedade à configuração natural-espontânea de seu processo de produção, é, como vimos, um produto tão necessário da grande indústria quanto o algodão, as *selfactors* e o telégrafo elétrico [...] Além de sua redação, que facilita ao capitalista transgredi-las, as cláusulas sanitárias são extremamente exíguas, limitando-se, na verdade, a estabelecer regras para o branqueamento das paredes e algumas outras medidas de limpeza, ventilação e proteção contra máquinas perigosas (MARX, 2013, p. 674).

Portanto, apesar do predomínio dos direitos de liberdade, há alguma produção legal voltada à proteção do trabalhador – ainda que, na crítica marxista, tais leis sejam ineficazes ou mesmo decorram de uma necessidade do próprio capital – demonstrando-se, assim, o caráter conflituoso que permeia a arena política. Ainda que prevaleçam os interesses da classe dominante, a classe dominada não é totalmente invisibilizada.

Neste mesmo período, além das legislações sanitárias, também surgiram leis tendentes a regulamentar o trabalho infantil, condicionando-o ao estudo (MARX, 2013, p. 677). Tanto a legislação sanitária, quanto a legislação fabril, são criadas com fundamento em relatórios elaborados pelos fiscais de fábrica, agentes do Estado cuja

⁶ O grande exemplo da implementação de tal legislação é a Inglaterra do século XIX, conforme é amplamente explicitado em *O Capital*, de Karl Marx (1867). A esse respeito, indica-se a leitura da seção 9 (Legislação fabril (cláusulas sanitárias e educacionais). Sua generalização na Inglaterra) do Capítulo 13 (Maquinaria e grande indústria) do Livro I.

PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL E PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: IMPLICAÇÕES NUM CONTEXTO DE CRISE ECONÔMICA

função era visitar as instalações das manufaturas e reportar as condições de trabalho⁷.

A manutenção de tal sistema produtivo e seus reflexos na produção legislativa também se devia à repressão a qualquer forma de protesto e aos altos índices de desemprego. Era comum a existência de uma grande parcela de mão de obra disponível, o que pressionava os trabalhadores que efetivamente conseguiam o emprego a se submeterem a quaisquer condições, vez que facilmente substituíveis.

Segundo Marx (2013, p. 857):

A acumulação capitalista produz constantemente, e na proporção de sua energia e seu volume, uma população trabalhadora adicional relativamente excedente, isto é, excessiva para as necessidades médias de valorização do capital e, portanto, supérflua.

Trata-se de um efeito colateral do regime capitalista que, ao formar um *exército de reserva*⁸, leva os trabalhadores a se submeterem a quaisquer condições de trabalho, por mais degradantes e exploratórias que sejam:

855

Mas se uma população trabalhadora excedente é um produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base capitalista, essa superpopulação se converte, em contrapartida, em alavanca da acumulação capitalista, e até mesmo numa condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se ele o tivesse criado por sua própria conta. Ela fornece a suas necessidades variáveis de valorização o material humano sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro aumento populacional (MARX, 2013, p. 858).

⁷ Reporta-se, novamente, à seção 9 do Capítulo 13 do Livro I de O Capital, no qual são trazidos diversos trechos dos relatórios elaborados pelos fiscais de fábrica.

⁸ Confira-se, a esse respeito, o Capítulo 23 (A lei geral da acumulação capitalista) do Livro I de O Capital.

Deste modo, ainda durante esta época de máxima efervescência da exploração capitalista, observou-se a necessidade de adaptação do regime, em face da conjugação das denúncias das condições de trabalho com a percepção, pela própria burguesia, de que o sistema não se sustentaria naqueles moldes⁹. Tal fato levou à adaptação do próprio ideário burguês de liberdade:

[...] viram-se a Sociologia e a Filosofia do liberalismo burguês compelidas a uma correção conceitual imediata da liberdade, um compromisso ideológico, um meio-termo doutrinário, que é este que vai sendo paulatinamente enxertado no corpo das Constituições democráticas (BONAVIDES, 1996, p. 59).

Certamente, como é comum aos fatos históricos, não se pode atribuir a um momento exato o exaurimento do modelo de Estado Liberal. Como intentou-se demonstrar, ainda durante o período no qual predominava a configuração liberal, observou-se determinada produção legal protecionista, mesmo que haja problematizações quanto à sua real intenção. Entretanto, correntemente, aponta-se como marco de esgotamento do Estado puramente liberal o período histórico adjacente à Primeira Guerra Mundial:

⁹ Neste sentido, recorre-se ao exemplo trazido por Marx (2013, p. 684-685) quanto à limitação do trabalho infantil. As primeiras legislações fabris que limitavam o trabalho realizado por crianças atingiam apenas as grandes manufaturas. Logo, os donos das fábricas reivindicaram a extensão da legislação a todos os níveis de produção, na intenção de manter as igualdades de condições. Sendo assim, os próprios capitalistas requeriam a extensão da proteção à criança, observando a necessidade de modificar o regime inicialmente utilizado: “A necessidade de generalizar a lei fabril, transformando-a de uma lei de exceção para fiações e tecelagens, essas primeiras criações da indústria mecanizada, numa lei para toda a produção social, decorre, como, vimos, do curso histórico de desenvolvimento da grande indústria, em cuja esteira é inteiramente revolucionada a configuração tradicional da manufatura, do artesanato e do trabalho domiciliar; a manufatura transforma-se progressivamente em fábrica, o artesanato em manufatura e, por último, as esferas do artesanato e do trabalho domiciliar se transfiguram, num prazo que, em termos relativos, é assombrosamente curto, em antros miseráveis, em que grassam livremente as mais espantosas monstruosidades da exploração capitalista. Duas são as circunstâncias que, em última análise, tornam-se decisivas: primeiro, a experiência sempre renovada de que o capital, tão logo seja submetido ao controle estatal em alguns pontos da periferia social, rressarce a si mesmo tanto mais desenfreadamente nos demais pontos; segundo, a gritaria dos próprios capitalistas por igualdade nas condições de concorrência, isto é, por limitações iguais à exploração do trabalho”.

PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL E PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: IMPLICAÇÕES NUM CONTEXTO DE CRISE ECONÔMICA

A transição do século XIX para o século XX caracteriza-se, no domínio da evolução dos tipos históricos de Estado, pela crise dos pressupostos, dos valores e da ideologia em que assentava o modelo de Estado liberal. As novas experiências políticas que se sucedem após o eclodir da I Guerra Mundial revelam, na sua radical diversidade, uma intenção comum de superação do legado liberal (NOVAIS, 2004, p. 30).

Em meio ao conflito mundial – que teve como uma de suas causas as políticas imperialistas adotadas pelas grandes potências, as quais intentavam cada vez mais estender seu domínio sobre os países do hemisfério sul, demonstrando mais uma vez a face cruel do capitalismo – ganham notoriedade experiências de viés social.

A Rússia tem sua revolução bolchevique em 1917, conflito interno que a faz se retirar da Grande Guerra Mundial e que, ao final de quatro anos de guerra civil, dá origem ao primeiro país socialista do mundo (TANAKA, 2005, p. 158). Se a Revolução Russa dá origem ao primeiro país socialista, por outro lado, a Revolução Mexicana é a responsável pela primeira constituição de caráter social, a Constituição Mexicana de 1917 (HERRERA, 2007, p. 380). Na Alemanha, em 1919, tem-se a promulgação da Constituição de Weimar, que também possui o mencionado viés social (NOVAIS, 2004, p. 30)

Decorre da soma destas experiências de cunho social com a crise econômica gerada pela Grande Guerra a atribuição deste período como responsável pela decadência do modelo de Estado puramente liberal¹⁰. A necessidade de superar a depressão econômica gerada pelo conflito

¹⁰ Como bem salienta Paulo Bonavides (1996, p. 61), há quem entenda que foi o conflito mundial o responsável por escancarar as faces da desigualdade e da exploração, gerando na classe dominante um sentimento de necessidade de mudança da configuração estatal. Todavia, ressalta o autor que tais contradições vinham sendo denunciadas há quase cem anos: “A I Grande Guerra Mundial, no juízo de Vierkandt, abriu os olhos de muitos pensadores da escola liberal para essa triste e dolorosa verdade. Deslembrado estava, porém, o sociólogo de que, há quase um século, já as doutrinas socialistas utópica e científica, de Sant Simon e Marx, respectivamente, assinalaram na fase primária do capitalismo (o *fruehe Kapitalismus*, de Sombart) a visível e nua contradição entre a liberdade do liberalismo e a escravidão social dos trabalhadores” (BONAVIDES, 1996, p. 61).

obrigou o Estado a deixar de lado a postura abstencionista até então adotada, passando a interferir ativamente na economia.

Segundo Jorge Reis Novais:

Pode dizer-se que o conflito mundial do início do século XX põe termo ao optimismo liberal expresso na crença numa justiça natural imanente às relações económicas e sociais e marca, conseqüentemente, a crise de uma visão idealizada de separação radical entre Estado e Sociedade. A confiança liberal nas potencialidades de um livre jogo das leis da concorrência actuando num mercado livre da intervenção do Estado era, agora, seriamente posta em causa pela crise generalizada gerada a partir dos países capitalistas desenvolvidos (NOVAIS, 2004, p. 30).

Temendo perder o monopólio do poder, principalmente após a consolidação dos bolcheviques no poder na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que adotava o socialismo como forma de governo, e observando a insustentabilidade do regime puramente liberal, em virtude da crise econômica ocorrida nos anos 1920 e 1930, o capitalismo burguês admitiu fazer concessões ao proletariado, assegurando alguns direitos trabalhistas, reduzindo a jornada de trabalho e limitando o trabalho infantil.

As décadas de 1920 e 1930 possuem grande importância para o contexto de nascimento do Estado Social, pois é neste período que ganha relevo a doutrina do Estado de Bem-Estar Social, proposta por John Maynard Keynes, como resposta à quebra da Bolsa de Valores de Nova York em 1929 (TANAKA, 2005, p. 160).

Keynes observou a impossibilidade de a economia se autorregular e se recuperar naquele momento histórico. Para ele, o Estado necessitaria intervir ativamente na economia, a fim de diminuir os efeitos nocivos da crise, “a intenção, como se dizia na época, era oferecer uma face mais humana ao capitalismo, desvirtuado pelas idéias liberais clássicas que acreditavam somente na mão invisível do mercado” (TANAKA, 2005, p. 160).

Segundo a doutrina do keynesianismo, as principais características dessa intervenção estatal na economia seriam:

Assim é que será colocada em andamento uma política de geração de empregos, com obras de infra-estrutura,

PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL E PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: IMPLICAÇÕES NUM CONTEXTO DE CRISE ECONÔMICA

como a construção e manutenção de rodovias e ferrovias, de casas para as camadas populares, de hospitais em regiões mais carentes e de escolas nos bairros das várias cidades. Ao mesmo tempo, o governo poderia abrir linhas especiais de crédito para agricultores e empresários com o intuito de reativar a produção. Não se tratava de uma intervenção total na economia, mas tão somente sinalizar com a possibilidade de recuperar o sistema produtivo debilitado com a crise de desconfiança generalizada (TANAKA, 2005, p. 160).

É neste contexto que surge o Estado Social. Os próprios juristas começaram a defender a necessidade de maior atuação estatal e a extensão de certos direitos, antes pertencentes apenas à burguesia, às demais parcelas da população. Portanto, o Estado Social abandona a postura negativa e abstencionista, passando a atuar como agente que, em última instância, continha as demandas populares – através da asseguaração de alguns direitos – e, ao mesmo tempo, garantia a continuidade do regime capitalista.

As principais concessões que caracterizaram a transição do Estado Liberal para o Estado Social foram a extensão do direito de voto a todos; a possibilidade de criação de sindicatos, assegurando a liberdade de associação dos trabalhadores; o pluripartidarismo político e o aumento das competências econômicas e sociais estatais (FERNANDES, 2011, p. 55).

Portanto, o Estado Social passa a intervir de forma mais ativa na economia e na sociedade, perdendo a suposta neutralidade que lhe é atribuída no Estado Liberal, assumindo, conscientemente, seu papel de agente conformador da realidade social:

O Estado empenha-se então, consciente e deliberadamente, no processo produtivo, na redistribuição do produto social e na direção ou mesmo planificação do processo econômico. A justiça social e a prossecução da igualdade material – e não já apenas da igualdade perante a lei – são elevadas a fins essenciais do Estado, que assim se afirma como Estado Social (NOVAIS, 2004, p. 31).

Observa-se, assim, que os direitos sociais surgem como resposta às desigualdades advindas do capitalismo, visando coibir revoltas através da concessão de certos direitos essenciais às parcelas menos favorecidas da sociedade.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a URSS emerge como uma das grandes potências internacionais vencedoras do conflito, de modo que passaria também a interferir nos acontecimentos do pós-guerra. Assim, o bloco soviético ganha força no contexto internacional, gerando nos países de economia capitalista o receio da perda de sua hegemonia perante uma nova configuração socialista. No período que ficou conhecido como Guerra Fria, Estados Unidos da América e União Soviética tentam consolidar seus regimes econômicos internacionalmente:

Habitou-se chamar de Guerra Fria, todos os movimentos empreendidos pelas duas potências fortalecidas militarmente no pós-guerra. Tanto os EUA quanto a URSS, se viram no direito de querer moldar a nova ordem internacional de acordo com os seus interesses econômicos, políticos e estratégicos. Como pano de fundo, havia a histórica disputa ideológica entre capitalismo e comunismo, que servia para acirrar ainda mais os ânimos dos governantes e tecnocratas que enxergavam um mundo, a partir de agora, irremediavelmente bipolarizado (TANAKA, 2005, p.158).

Deste modo, com fundamento no keynesianismo e tentando conter o avanço do socialismo, é que se tem a popularização do Estado Social no segundo pós-guerra. Neste sentido:

Em 1947, com a intenção de amenizar a crise econômica nos países que compunham o seu bloco e, conseqüentemente, diminuir as tensões sociais, os EUA lançaram a iniciativa do Plano Marshall para a reconstrução da Europa e do Japão. Os empréstimos a serem feitos, todos a fundo perdido, teriam como finalidade, acelerar o processo de retomada do crescimento econômico após a Guerra, que estava ocorrendo de forma bastante lenta em todos os países. Na verdade, a intenção do Presidente Truman era

PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL E PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: IMPLICAÇÕES NUM CONTEXTO DE CRISE ECONÔMICA

combater o avanço das idéias comunistas dentro dos países da Europa Ocidental, onde um movimento operário vigoroso crescia em meio à crise econômica. A Doutrina Truman, como veio a ser denominada, generalizou essa luta contra o comunismo para todo o mundo e determinou, em grande medida, a aceleração da Guerra Fria. Isto porque, enquanto únicos detentores de armas nucleares e recursos econômicos disponíveis, os EUA pretendiam pressionar os soviéticos no sentido de não avançarem a sua influência além da linha determinada em 1945, ao mesmo tempo em que procuravam mostrar o capitalismo como sendo um sistema mais eficiente do que o comunismo (TANAKA, 2005, p. 159).

O aumento das competências estatais gerou a necessidade de se aparelhar o Estado para a prestação dos serviços públicos e a realização de políticas públicas, levando ao aumento da carga tributária, já que tais tarefas dependem da existência de verba. Por óbvio, o aumento da tributação não agradou à burguesia capitalista que, além de se ver obrigada a fazer concessões aos trabalhadores, ainda teria que arcar com maior ônus tributário, em virtude da reformulação do Estado.

Assim, tão logo acreditou-se no fim da *ameaça comunista*, pela queda do muro de Berlim e o fim da URSS, ganha relevo o projeto político denominado Neoliberalismo¹¹. Esta corrente de pensamento tem origem na década de 1940, com o austríaco Friedrich Hayek, que a elabora justamente como resposta teórica e política ao Estado de Bem-Estar Social. Em sua obra, *O Caminho da Servidão*:

o autor faz uma acirrada crítica ao pensamento hegemônico de que o planejamento econômico pelo Estado é o caminho para combater as crises do capitalismo e inclusive salvá-lo dos regimes autoritários

¹¹ O avanço da agenda neoliberal não se deve apenas à queda do regime socialista, muito embora seja este um fator decisivo. Entretanto, também contribuiu para a popularização do projeto neoliberal, a estagflação pela qual a economia mundial passa a partir dos anos 1960 e 1970, sendo a crise atribuída ao Estado de Bem-Estar Social pelos neoliberais: "A partir de 1973, o modelo keynesiano de crescimento econômico do período pós-guerra começa a dar sinais de esgotamento. O mundo capitalista avançado entra num processo de estagflação, ou seja, numa longa e profunda recessão combinada, pela primeira vez, com altas taxas de inflação" (SPÍNOLA, 2004, p. 105).

extremos, como o nazismo, à direita, e o socialismo, à esquerda. Hayek via os seguidores dessa corrente, configurada no Estado do Bem-Estar, a “caminho da servidão”. Para esse autor, a real transformação social não deveria ser intencional ou planejada. Qualquer limitação aos mecanismos de mercado por parte do Estado representava uma ameaça letal à liberdade econômica e política (SPÍNOLA, 2004, p. 105).

O Neoliberalismo se caracteriza pela retomada de ideais liberais (SPÍNOLA, 2004, p. 106). Contudo, em virtude da força normativa que as constituições sociais possuem, não intenta a retomada do Liberalismo Clássico, mas a diminuição da máquina estatal através das privatizações, ou seja, os serviços públicos passam a ser prestados pela iniciativa privada, com clara finalidade lucrativa:

A política econômica do neoliberalismo tem como ‘estratégia’: privatização, desregulamentação, flexibilidade, dívida externa, ajuste, sem protecionismo e, como ‘finalidade’ essencial, a adjudicação de recursos da sociedade e do poder, favorecendo a transnacionalização da economia, da política e da cultura, com rápidos padrões de acumulação (ARRUDA JÚNIOR, 1997, p. 61).

Analisando mais de perto a ocorrência de todo este processo de transição no Brasil, pode-se observar que a Constituição (BRASIL, 1988) surge num contexto mundial no qual já se está abandonando os projetos sociais e trilhando o caminho do neoliberalismo. Portanto, a dita Constituição Cidadã estaria atrasada se comparada ao panorama global.

Tal fato pode ser devido ao momento histórico aqui vivido, vez que o fim da ditadura militar impulsionou a busca por maiores garantias dos direitos fundamentais, o que, mundialmente, teria ocorrido, especialmente, após o fim da Segunda Guerra. No entanto, os auspícios do Neoliberalismo não tardaram a alcançar a política brasileira:

Especialmente a partir da década de '90, o cenário político-governamental brasileiro foi tomado por diretrizes políticas neoliberais que não se restringiram ao âmbito econômico. Além de medidas de abertura de mercado ao capital estrangeiro e de ‘enxugamento’ da máquina administrativa por meio das ‘privatizações’,

PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL E PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: IMPLICAÇÕES NUM CONTEXTO DE CRISE ECONÔMICA

tais políticas também permearam e se enraizaram na estrutura burocrático-estatal, imprimindo a lógica da nova ordem mundial capitalista que avançava com força em países periféricos como o Brasil (MARCELLINO JÚNIOR, 2006, p. 139).

Assim, ultrapassando o contexto econômico, as investidas neoliberais alcançaram a política, produzindo alterações no texto da recém-promulgada Constituição, especialmente através da Emenda Constitucional nº 19 (BRASIL, 1998), conhecida como a emenda da reforma do Estado:

Mesmo diante de todas as dificuldades e resistências apresentadas por segmentos legalistas, e especialmente pelo perfil welfariano de nossa Constituição da República – que propunha um modelo estatal (social-democrático) que era alvo do neoliberalismo em todo o mundo –, os neoliberais, mudando desta vez a estratégia, encontraram um meio profícuo de combater o Estado e suas estruturas burocrático-administrativas. Além do ataque frontal que já praticavam por meio da mídia sempre reputando à máquina estatal descrédito e desesperança, os neoliberais passaram a atacar o Estado ‘por dentro’, permeando suas ideias em sua própria estrutura basilar (MARCELLINO JÚNIOR, 2006, p. 140-141)

863

É nesta emenda que se tem a inclusão do princípio da eficiência no *caput* do art. 37 da Constituição (BRASIL, 1988), o qual, muito embora nasça de uma proposta neoliberal, deve ser interpretado à luz de todo o contexto constitucional que inclui a socialidade¹².

¹²Entende-se socialidade, no presente trabalho, como sinônimo dos direitos e garantias advindos da opção pelo Estado Social. Logo, a opção constitucional pela socialidade gera para o Estado a obrigação de garantir diversos direitos sociais elencados no texto constitucional (BRASIL, 1988), bem como prestar serviços necessários à plena efetivação de tais direitos.

III. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Como mencionado, o princípio da eficiência foi incluído na Constituição (BRASIL, 1988) através da Emenda Constitucional nº 19 (BRASIL, 1998), conhecida como emenda da reforma do Estado ou da reforma administrativa. A denominação pela qual a emenda é conhecida deve-se às diversas alterações trazidas sob o pretexto de garantir o aprimoramento da gestão pública, tais como avaliação de desempenho dos servidores públicos e instituição de nova forma de licitação mais ágil. Tratou-se de uma reforma administrativa de caráter eminentemente gerencial (MARCELLINO JÚNIOR, 2006, p. 142).

No entanto, conforme anteriormente salientado, tal emenda teve como finalidade diminuir o tamanho do Estado, adotando-se a concepção neoliberal de Estado, segundo a qual possíveis dificuldades em gerir as finanças públicas seriam devidas ao modelo de Estado de Bem-Estar Social. Assim, medidas como privatizações, concessão, permissão e outorga de serviços públicos para a iniciativa privada foram amplamente tomadas, de maneira que o Estado não atuaria a todo o momento, mas apenas quando se fizesse extremamente necessário (DUARTE, 2012, p. 249). Argumentava-se que, desta forma, a atuação estatal seria mais eficiente, vez que mais restrita.

É neste contexto que o princípio da eficiência é incluído no texto constitucional. Sob o pretexto de garantir maior eficiência à atuação estatal, pretendeu a Administração Pública abdicar da prestação de serviços de sua competência, transferindo-os para a iniciativa privada.

Pela clareza dos motivos, transcreve-se trecho de cartilha elaborada à época pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado¹³:

O objetivo da reforma é permitir que a administração pública se torne mais eficiente e ofereça ao cidadão mais serviços, com maior qualidade. Ou seja, fazer mais e

¹³ Tal Ministério foi criado no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, cuja prerrogativa era justamente garantir a “modernização” da Administração Pública. Segundo Bresser Pereira (1998, p. 21): “uma das principais reformas a que se dedica o governo Fernando Henrique Cardoso é a reforma da administração pública, embora não constasse dos temas da campanha eleitoral de 1994. Entretanto, o novo presidente decidiu transformar a antiga e burocrática Secretaria da Presidência, que geria o serviço público, em um novo ministério, o da Administração Federal e Reforma do Estado. Ao acrescentar a expressão ‘reforma do Estado’ ao nome do novo ministério, o presidente não estava apenas aumentando as atribuições de um determinado ministério, mas indicando uma prioridade do nosso tempo: reformar ou reconstruir o Estado”.

PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL E PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: IMPLICAÇÕES NUM CONTEXTO DE CRISE ECONÔMICA

melhor com os recursos disponíveis. A redução de custos será perseguida ao mesmo tempo em que se promove a contínua revisão e aperfeiçoamento das rotinas e processos de trabalho, simplificando procedimentos, desburocratizando e estabelecendo metas e indicadores de desempenho e de satisfação do cidadão. De outro lado, a reforma do aparelho do Estado é fundamental para assegurar a estabilidade do Plano Real: o governo precisa coibir o desperdício e racionalizar o gasto público. O que o governo quer com a reforma é impedir que os gastos aumentem, consumindo os recursos do Estado, sem que haja uma contrapartida de eficiência e qualidade nos serviços prestados. A atual Constituição impõe obstáculos de difícil remoção para a aplicação de políticas voltadas para a cobrança de desempenho do serviço público e para a racionalização das despesas. A melhoria da eficiência exigirá também a descentralização dos serviços, aproximando-os da sociedade e do cidadão, retirando do Estado atividades que possam ser melhor executadas por entidades públicas apoiadas pelo Estado. Também será indispensável redefinir os mecanismos de controle convencionais, voltados para o controle de processos, burocratizado e ineficaz, redirecionando-os para a avaliação de resultados. (BRASIL, 1997, p. 7)

865

A justificativa da reforma coaduna-se com as mencionadas investidas neoliberais no Estado Social e caracteriza o cenário em que o princípio da eficiência torna-se princípio expresso constitucionalmente.

Emerson Gabardo (2012) esclarece que a ideia de eficiência, tal como pretendida à época da emenda, possui lógica de regime jurídico de Direito Privado, uma vez que é medida apenas em termos econômicos, afastando-se a preocupação com a efetiva garantia de direitos à sociedade. Salienta, ainda, que a finalidade de sua adoção foi uma tentativa do Estado de recuperar sua confiança perdida em razão da crise de legitimação gerada pela impossibilidade de dar efetividade a todas as suas promessas¹⁴:

¹⁴ Observe-se que a viragem do Estado Liberal para o Estado Social faz crescer as competências estatais, de modo que o Estado passa a se comprometer com um maior

A confiança nas instituições jurídicas não sobreviveu aos problemas do Estado Moderno em nações cujo ordenamento normativo não conseguiu ter a efetividade almejada, o que colaborou, de forma determinante, à notória crise de legitimação do Estado no final do século XX (GABARDO, 2012, p. 330-331)¹⁵.

Neste sentido, “como conseqüência lógica, esta desconfiança transforma-se em descrença na capacidade do Estado em ser o promotor da integração social justa” (GABARDO, 2012, p. 340). Logo, estando o Estado desacreditado perante a sociedade, pretende o neoliberalismo colocar novamente no centro das decisões a iniciativa privada, quer através da realização direta por ela de atividades inerentes ao Estado – através das privatizações, por exemplo –, quer através da imposição de lógica privatística à Administração Pública – que é justamente o exemplo do princípio da eficiência.

Em que pese o argumento de que a finalidade seja retomar o prestígio do Estado, Gabardo (2012, p. 341-342) pondera que o problema da deslegitimação persiste, na medida em que se ressalta “o descrédito pelo próprio Estado do caráter público, devido a crença despropositada e excessiva na realização do interesse público através da iniciativa privada”. Permite-se, ainda, a utilização do Estado conforme as conveniências – já que este apenas atuaria se se fizesse necessário – deixando de lado princípios previamente estabelecidos, em grave desrespeito ao Estado de Direito.

número de prestações positivas para a sociedade. Sendo assim, ao passo em que não consegue cumprir todas as promessas perante a sociedade, o modelo é questionado, de forma semelhante à ocorrida quando se considerou o exaurimento do modelo liberal.

¹⁵ Contudo, o autor ressalva a observação de Luigi Ferrajoli, a respeito da impossibilidade de se atender a todas as reivindicações da população: Apesar da radical mudança de quadro vivenciada notadamente pelo Brasil neste início de século XXI, merece atenção a reflexão de Luigi Ferrajoli, ao asseverar que está na própria natureza deontica dos valores a impossibilidade de serem integralmente realizados, adquirindo portanto, uma inafastável conotação utópica. A satisfação sempre é imperfeita, parcial, relativa e contingente. Por isso, os valores do Estado de Direito conseguem ter a vantagem de ser universais e imperecíveis, embora dando causa a uma estrutural ilegitimidade jurídica da ordem vigente. As promessas dos níveis superiores não são mantidas nos inferiores, possibilitando que o problema da ilegitimidade torne-se patológico no caso de as normas se tornarem totalmente inefetivas (GABARDO, 2012, p. 331).

PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL E PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: IMPLICAÇÕES NUM CONTEXTO DE CRISE ECONÔMICA

Portanto, adotar esta perspectiva privatística da eficiência coloca o princípio em colisão com aqueles de cunho eminentemente social. Enquanto a Administração Privada é guiada por princípios de autonomia, capacidade universal e vinculação negativa ao Direito, a Administração Pública pauta-se na heteronomia, na capacidade por atribuição legal e na vinculação positiva ao Direito (GABARDO, 2012, p. 340). Deste modo, a transferência da prestação de serviços públicos para instituições privadas, sob pretexto da eficiência, não se sustenta, tendo em vista que o setor privado atua visando lucros e não a prestação ótima dos serviços. Por outro lado, as instituições beneficentes integrantes do Terceiro Setor recebem contrapartida financeira do Estado, também gerando custos para este. Portanto, a ideia de redução de despesas, aqui, não encontra guarida (DUARTE, 2012, p. 250).

Assim, ante tais ponderações, parte dos especialistas propõem a releitura do princípio da eficiência à luz da opção constitucional por um Estado Social (DUARTE, 2012, p. 250). Alegam que, em que pese a mitigação do Estado Social pelas ingerências neoliberais, a socialidade ainda se faz presente e deve sempre servir como parâmetro de atuação do Poder Público, haja vista ser o Estado Social, uma das opções constitucionais originárias da Constituição de 1988.

Seguindo esta linha de raciocínio:

Qualquer significado a ser atribuído a este princípio terá de passar pelo exame da conformidade com a Constituição. Enquanto produto do exercício da competência reformadora, o princípio constitucional da eficiência deve ser interpretado e aplicado, observando-se o núcleo constitucional integrante das cláusulas pétreas (art. 60, § 4º). Daqui emergem duas conseqüências: i) o princípio constitucional da eficiência deve sofrer um processo contínuo de interpretação conforme a Constituição, a fim de evitar rupturas ou fraudes constitucionais que atentem contra a identidade da Lei Fundamental, ii) respeitado o limite anterior, o princípio constitucional da eficiência ao interagir, principalmente, com os demais princípios constitucionais da Administração Pública - legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade - participará do mecanismo das deslocações compreensivas e da ponderação a ser levada a cabo na aplicação dos

princípios ao caso concreto (BACELLAR FILHO, 1998, p. 193-194).

Das opções constitucionais adotadas pelo Estado brasileiro, apenas a adoção da forma federativa de Estado encontra-se entre as cláusulas pétreas do §4º do artigo 60 da Constituição (BRASIL, 1988). Todavia, a fundamentalidade dos direitos sociais é defendida pela maioria dos constitucionalistas, conforme salientado no início deste texto¹⁶, além de se tratar de concepção amplamente adotada pela jurisprudência brasileira¹⁷. Logo, considerando-se os direitos sociais como direitos fundamentais, será atribuído a eles o mesmo regime jurídico dos direitos individuais, o que lhes garantirá a proteção contra emendas que intentem a sua abolição. Deste modo, sendo a garantia de direitos sociais a principal forma de realização do Estado Social, atribuir-lhes fundamentalidade e, portanto, impossibilidade de abolição, obriga que a interpretação do princípio da eficiência, para que esteja conforme à Constituição, os respeite.

Corroborando tal afirmação, Egon Bockmann Moreira (2000, p. 329) salienta que a existência do princípio da eficiência “impõe interpretação no sentido de princípio positivado em exclusivo benefício do cidadão, ampliativo de seus direitos, configurando mais um dever e parâmetro de controle da atividade administrativa pública”. Portanto, segundo este posicionamento, a incorporação do princípio da eficiência no texto constitucional não deve ser interpretada no sentido neoliberal que motivou a reforma, mas, no sentido social, enquanto meio capaz de contribuir para o aumento da implementação de direitos sociais.

Igualmente, Emerson Gabardo (2012, p. 342) destaca que por eficiência entende-se a prestação de serviços em nível ótimo. Ao atribuir tal significado a este nível de excelência é que se tem a importância de

¹⁶ Apesar da existência de posicionamentos em contrário, como salienta Ingo Wolfgang Sarlet (2008, p. 6), os direitos sociais devem ser considerados direitos fundamentais, tanto no seu aspecto formal, quanto material. No que se refere ao aspecto formal, são considerados fundamentais por estarem inscritos no título do texto constitucional que elenca tais direitos. Por outro lado, são materialmente constitucionais, pois devem ser reconhecidos inclusive os que não constam do mencionado Título e os decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos, conforme preceitua o art. 5º, § 3º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

¹⁷ Para comprovar-se tal afirmação, basta uma breve busca por decisões a respeito da judicialização do direito à saúde perante o Supremo Tribunal Federal, nas quais a argumentação da Corte deixa claro o entendimento pela fundamentalidade dos direitos sociais. Exemplificativamente, citam-se os seguintes acórdãos: AI 238328 AgR; RE 195192; RE 271286 AgR; RE 393175 AgR; STA 328 AgR; RE 626382 AgR; SL 815 AgR; ARE 947823 AgR; ARE 1049831 AgR.

PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL E PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: IMPLICAÇÕES NUM CONTEXTO DE CRISE ECONÔMICA

respeitar a opção constitucional pelo Estado Social. Adverte-se que, prestação ótima do serviço não é apenas aquela de menor custo, mas sim a que obtenha máxima qualificação tanto na estrutura quanto no conteúdo (GABARDO, 2012, p. 342), ou seja, o serviço deve ser prestado de maneira excelente tanto formal, quanto materialmente. Ainda em respeito ao Estado pós-Social¹⁸, a finalidade de tal prestação deve ser a consecução dos direitos fundamentais, objetivo máximo da função administrativa (DUARTE, 2012, p. 233).

Tendo em vista essa nova abordagem do princípio da eficiência, adequada ao Estado pós-Social, há que se debruçar agora sobre o problema de pesquisa proposto, de maneira que, após brevíssima apresentação do princípio da proibição de retrocesso social, possam ser relacionados os dois princípios e possa ser analisado em que medida esta relação pode ser útil num contexto de crise econômica.

IV. PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL

1. Colocação do problema

O princípio da proibição de retrocesso social não é princípio expresso na Constituição (BRASIL, 1988), entretanto, há certo consenso doutrinário quanto à sua natureza de princípio implícito decorrente da sistemática constitucional. Neste sentido, Barroso (2001, p. 158) adverte que a atividade legislativa não pode, após regulamentar um direito fundamental social estabelecido na Constituição, retirá-lo completamente do ordenamento, visto que este “se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania” (BARROSO, 2001, p. 158), caracterizando, assim, a proibição de retrocesso social.

Por sua vez, Canotilho e Moreira (1991, p. 131) defendem que, uma vez assegurado o direito social por meio da atividade legislativa, adquire ele caráter de direito negativo, ou seja, de dever de abstenção estatal, impedindo o Poder Público de retirá-lo.

Sarlet (2010, p. 25-26) pondera que a proibição de retrocesso social decorre implicitamente de princípios e argumentos expressos na Constituição (BRASIL, 1988), tais como o Estado Democrático e Social de Direito, a dignidade da pessoa humana e o princípio da máxima eficácia

¹⁸Entende-se por Estado pós-Social aquele advindo da conjugação das investidas neoliberais com a permanência de direitos sociais, ainda que sob nova perspectiva ou adotando-se novo viés interpretativo. A expressão pode ser vista em: DUARTE, 2012, p. 237-240; GUIMARÃES; 2003, p. 67; MIRANDA, 2011, p. 7; SARLET, 2010, p. 16.

e efetividade dos direitos fundamentais. Ressalta, ainda, que a finalidade da proibição de retrocesso social é assegurar a segurança jurídica e a proteção da confiança.

Segundo a classificação proposta por Duarte (2012, p. 244), os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança – sendo o primeiro considerado um sobreprincípio do qual decorre o segundo – seriam decorrentes diretamente da opção constitucional por um Estado de Direito. Portanto, partindo-se de tal classificação, pode-se inferir que o fim último do princípio de proibição de retrocesso social, para Sarlet (2010), seria assegurar o respeito ao Estado de Direito.

Observa-se que tal correlação é devida ao fato de Sarlet (2010, p. 13) ocupar-se da proibição de retrocesso social nas ocasiões em que o direito social tenha sido garantido através de lei. Portanto, a opção constitucional a ser defendida, neste caso, efetivamente, é o Estado de Direito, já que é esta opção que preceitua pelo respeito às leis, sendo coerente relacionar a proibição de retrocesso social à segurança jurídica.

No entanto, o foco do presente estudo é diverso. Pretende-se aqui salientar a relação do princípio da proibição de retrocesso social com a opção constitucional por um Estado Social. Sendo assim, este trabalho filia-se à concepção de Barroso (2001, p. 158), no sentido de que a proibição de retrocesso tende a garantir a cidadania. Todavia, aqui, não se restringe a proibição de retrocesso social apenas à atividade legislativa, tal como faz o autor, mas ela é considerada, especialmente, na esfera administrativa.

Cabe ressaltar, ainda assim, que apesar da observação, Sarlet (2010, p. 25) não se afasta da correlação entre a proibição de retrocesso social e a opção por um Estado Social, tendo em vista que aponta a decorrência do princípio da opção por um Estado Democrático e Social de Direito. Vê-se que o autor não adota a classificação didática proposta por Duarte (2012). Para o presente estudo, entretanto, a classificação faz-se importante em vista da relação que se pretende travar entre o princípio da eficiência e o da proibição de retrocesso social.

Isso porque, conforme verificado anteriormente, Duarte (2012), assim como Gabardo (2012), defende que o princípio da eficiência deve ser considerado à luz da opção constitucional pela pós-Socialidade e não como decorrência de uma empreitada neoliberal, como se quis à época. Isso implica que, eficiência não significa apenas o menor custo na prestação do serviço, para tanto já existe o princípio da economicidade (GABARDO, 2012, p. 343). Eficiência significa a prestação de serviço em nível ótimo, sendo certo que tal nível de excelência corresponde à busca pela consecução dos direitos fundamentais, já que é esta a função da atividade administrativa (DUARTE, 2012, p. 233). Neste sentido, cabe

PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL E PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: IMPLICAÇÕES NUM CONTEXTO DE CRISE ECONÔMICA

questionar se a atuação estatal que permite o retrocesso em questões sociais pode ser considerada eficiente.

2. A natureza principiológica da eficiência e da proibição de retrocesso e suas implicações num contexto de crise

Para que se possa apontar se o princípio da eficiência foi ou não respeitado em caso de retrocesso social, faz-se primordial atentar para a natureza principiológica destes pressupostos e a diferença na aplicação de regras e princípios.

Adotando-se a concepção tradicional decorrente do pós-positivismo jurídico, as normas são divididas em regras e princípios, cada qual possuindo uma lógica de aplicação. Vale ressaltar que os principais expoentes de tal corrente jurídica são Robert Alexy (2008) e Ronald Dworkin (2002).

Segundo Dworkin (2002), as regras possuem lógica de aplicação do tudo ou nada, o que significa dizer que, ou uma regra é válida e, portanto, deve ser sempre aplicada, ressalvadas as exceções legais explícitas, ou não o é, devendo ser retirada do ordenamento jurídico. Portanto, se duas regras estão em conflito, a solução primará por apenas uma delas, através dos conhecidos critérios cronológico, hierárquico e de especialidade.

Por outro lado, os princípios possuem sistemática diversa, haja vista que não se submetem à lógica do tudo ou nada. Para Alexy (2008), princípios são mandamentos de otimização e, portanto, não podem ser simplesmente afastados num caso de colisão. Quando dois princípios colidem, devem eles ser ponderados, a fim de que se conclua pela prevalência de um deles naquele caso concreto. No entanto, o princípio que ceder frente ao outro, não pode ser completamente afastado, existindo nele um núcleo essencial que deve ser respeitado. Sendo assim, para o pós-positivismo, os princípios admitem concreção gradual, isto é, podem ser aplicados em maior ou menor medida, desde que respeitado seu núcleo essencial.

Tal digressão se fez necessária para ressaltar que, tanto a eficiência, quanto a proibição de retrocesso social, possuem natureza de princípios – o primeiro explícito constitucionalmente, e o segundo implícito da lógica constitucional, conforme já retratado – admitindo, portanto, concreção gradual.

Neste sentido, em momentos de crise econômica, nos quais as possibilidades financeiras fáticas de assegurar os direitos mostram-se mais restritas, há a preocupação com a aplicação de tais princípios em menor medida, sob o argumento de que, nestes casos, deveria prevalecer

a ideia de reserva do possível, o que, por consequência, conduziria à diminuição da efetivação dos direitos sociais.

O Brasil atravessa atualmente momento de severa recessão econômica, fartamente noticiado pela mídia e vivenciado por milhões de brasileiros. Afastada a discussão política que envolve o tema, fato é que a preocupação com a efetivação de direitos sociais redobra-se nestes momentos, haja vista que, muito embora não sejam tais direitos os únicos que dependem de recursos, são notadamente os mais atingidos quando há necessidade de diminuição de gastos públicos, a exemplo da reforma trabalhista, já operada – Lei 13.467 de 13 de julho de 2017 (BRASIL, 2017), e da reforma da previdência, em andamento – PEC 287/2016 (BRASIL, 2016).

As alterações trazidas pela reforma trabalhista foram justificadas como forma de modernização da legislação do trabalho e como meio de garantir a autonomia da vontade coletiva, tal como consta na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 808, de 14 de novembro de 2017, que, ao promover alterações na lei já promulgada, referenciou os motivos que justificaram a promulgação daquela. Todavia, em que pese a ideia de modernização, na prática, foram afastados diversos direitos dos trabalhadores, tais como a possibilidade de compensação de trabalho extraordinário, em detrimento do pagamento de horas-extras; o fim do pagamento de horas in itinere; o não pagamento de horas-extras pelo tempo em que o trabalhador se encontrar nas dependências da empresa para descanso, estudo, alimentação, interação entre colegas, higiene pessoal e troca de uniforme.

Por outro lado, a reforma da Previdência, apesar de ainda estar em tramitação, apresenta em sua proposta a intenção de aproximar o regime jurídico previdenciário dos servidores públicos ao dos contribuintes do regime geral, bem como estabelecer novas regras para aposentação e recebimento de benefícios previdenciários, conforme se depreende da leitura da PEC 287 (BRASIL, 2016).

Ainda, através da Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016, foi instituído novo regime fiscal, estabelecendo limites individualizados para as despesas de cada Poder e promovendo o congelamento dos investimentos em saúde e educação por vinte anos. Quando em trâmite a Proposta de Emenda Constitucional (PEC 241), um grupo de deputados questionou sua constitucionalidade, através de mandado de segurança (MS 34448 MC/DF), em sede de controle de constitucionalidade preventivo. No MS, requeriam a sustação da tramitação da proposta, por entenderem que ela violava cláusula pétrea da Constituição Federal (BRASIL, 1988). O relator Ministro Luís Roberto Barroso indeferiu a liminar, entendendo pela excepcionalidade do

PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL E PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: IMPLICAÇÕES NUM CONTEXTO DE CRISE ECONÔMICA

controle preventivo de constitucionalidade pelo Poder Judiciário. No entanto, interessa na decisão monocrática o argumento do Ministro quanto à necessidade de adequação das despesas públicas às possibilidades financeiras fáticas:

A responsabilidade fiscal é fundamento das economias saudáveis, e não tem uma ideologia. Desrespeitá-la significa predeterminar o futuro com déficits, inflação, juros altos, desemprego e todas as consequências negativas que dessas disfunções advêm. A democracia, a separação de poderes e a proteção dos direitos fundamentais decorrem de escolhas orçamentárias transparentes e adequadamente justificadas, e não da realização de gastos superiores às possibilidades do Erário, que comprometem o futuro e cujos ônus recaem sobre as novas gerações. (BRASIL, 2016, p. 1-2)

De se observar, portanto, que as medidas políticas adotadas pelos poderes constituídos para contornar a crise financeira atual atingem direitos sociais previstos constitucionalmente no art. 6º da Constituição (BRASIL, 1988) – direito ao trabalho, à previdência social, à saúde e à educação. As medidas efetivadas, bem como as que se encontram em curso, modificam o alcance de tais direitos sociais, causando retrocesso na seara social – vide o congelamento dos investimentos em saúde e educação por tão longo período de tempo. Deste modo, é possível questionar se a atuação pública permanecerá eficiente, ainda que esteja permitindo a perda de direitos gozados por trabalhadores há anos, bem como impedindo o aumento de investimentos em saúde e educação.

À luz do que se evidenciou acima, a eficiência e a proibição de retrocesso social possuem natureza principiológica, admitindo, assim, concreção gradual. Todavia, o núcleo essencial de tais princípios deve ser respeitado, sob pena de clara inconstitucionalidade, haja vista que, em caso contrário, estar-se-á afastando sua natureza principiológica e aplicando a lógica do *tudo ou nada*, relativa apenas às regras.

A questão reside, então, em identificar o núcleo essencial de tais princípios, tendo em vista que o reconhecimento da existência da proibição de retrocesso social encontra certo consenso doutrinário, conforme Sarlet (2010), Barroso (2001), Canotilho e Moreira (1991), permanecendo a discussão quanto ao seu alcance (SARLET, 2010, p. 28). Cabe, ainda, evidenciar a existência de divergência doutrinária quanto ao

momento de caracterização do núcleo essencial, se *prima facie* ou se analisado no caso concreto (DUARTE, 2013).

Quanto à proibição de retrocesso social, Canotilho (2002, p. 338-339) entende que os direitos sociais já assegurados por lei encontrar-se-iam constitucionalmente protegidos, não podendo ser retirados do ordenamento mediante atividade legislativa posterior. Isso porque passariam a integrar o núcleo essencial do direito social em questão. Sendo assim, possuiriam os cidadãos direito negativo contra o Estado, o qual estaria proibido de adotar medidas tendentes a anular, revogar ou abolir tal núcleo essencial, acaso não tomasse medidas compensatórias (CANOTILHO, 2002, p. 340).

Canotilho (2002, p. 339 e 518) não analisa, ao menos na obra em questão, de forma detida o conteúdo jurídico da noção de núcleo essencial. Limita-se o autor a apresentar alguns casos que, se configurados, caracterizam inconstitucionalidade por ofensa ao núcleo essencial do direito.

É possível verificar, portanto, que, sob esta perspectiva, o Estado estaria obrigado a sempre garantir maior efetivação dos direitos sociais e, a cada vez que o fizesse, aumentaria seu núcleo essencial, de modo que nenhuma aplicação em menor medida seria possível, proibindo-se, assim, o retrocesso social. Tal conclusão é decorrência do próprio conceito de proibição de retrocesso social de Canotilho (2002, p. 340) que, repita-se, entende ocorrer o retrocesso social quando o núcleo essencial de um direito é atingido, o que acontece em casos de anulação, revogação ou abolição daquela parcela de um direito social já concretizada.

Partindo-se de tal perspectiva, o núcleo essencial do direito seria sempre delimitado pela lei, a qual, todas as vezes que assegurasse um direito social, estaria aumentando seu núcleo essencial.

Diverge-se de tal caracterização, entendendo que adotar tal pensamento é impedir a conformação dos direitos sociais às situações financeiras fáticas que, muitas vezes, impedirão efetivamente a concretização dos direitos sociais.

Analisar-se-á, exemplificativamente, o direito à saúde. Segundo a ótica de Canotilho (2002), todas as vezes que uma lei instituir uma política de acesso à saúde, passará o conteúdo dela a integrar o núcleo essencial deste direito, já que é através da atividade legislativa que se constrói seu núcleo essencial. Portanto, tal política pública, não poderia ser afastada por atividade legislativa posterior.

Sendo assim, políticas públicas para a saúde, estabelecidas em lei, em momentos nos quais a economia nacional encontra-se com maiores recursos financeiros, não poderiam ser posteriormente revogadas, pois

PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL E PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: IMPLICAÇÕES NUM CONTEXTO DE CRISE ECONÔMICA

passariam a integrar o núcleo essencial do direito à saúde. Desta forma, o núcleo essencial de cada direito aumentaria a cada atividade legislativa concretizadora, sem que pudesse ser revisto em casos de impossibilidades fáticas ou mesmo de mudanças na política¹⁹.

Problematiza-se a questão nos seguintes termos: acaso o direito assegurado por tal lei hipotética, muito embora desejável, não seja primordial para garantir a vida digna do destinatário, não poderá ter sua incidência afastada, já que passou a integrar o núcleo essencial do direito. Duarte (2013) constrói argumentativamente o núcleo essencial do direito à saúde. A autora divide o direito à saúde em demandas de primeira necessidade e demandas de segunda necessidade, sendo consideradas de primeira necessidade as demandas tendentes a assegurar a vida do destinatário e de segunda necessidade aquelas que, muito embora sua implementação seja desejável, não estão diretamente relacionadas à garantia da vida. Assim, conclui que apenas as demandas de primeira necessidade ocupariam o núcleo essencial do direito à saúde.

Contrapondo as duas análises, portanto, observa-se que a construção do núcleo essencial da proibição de retrocesso social, conforme o faz Canotilho (2002), tende a aumentar o núcleo essencial dos próprios direitos sociais, podendo conduzir à impossibilidade fática de prestação do serviço, afastando sua efetividade por completo, ofendendo, aí sim, o direito, submetendo-o à lógica do *tudo ou nada*

Outra consequência negativa de tal caracterização seria a adoção de postura legislativa e administrativa restritiva com relação aos direitos sociais. Receosos de conferirem direitos e posteriormente não terem a possibilidade de adequá-los ao contexto fático, os responsáveis pelas leis e pelas políticas públicas deixariam de conceder tais direitos. Portanto, nesta situação, o efeito seria o contrário, não haveria retrocesso social, pois não haveria avanço.

Sendo assim, e em virtude da própria natureza principiológica da proibição de retrocesso social, algum tipo de retrocesso deve ser admitido. Por óbvio, não todo e qualquer retrocesso, sob o simples argumento de impossibilidade fática e reserva do possível, devendo-se considerar o nível de necessidade daquela prestação que se pretende

¹⁹ A depender da ideologia política dominante, o orçamento público será distribuído de forma diversa. Enquanto alguns governos priorizarão direitos sociais, outros priorizarão a economia externa, por exemplo. Há sempre uma disputa pelos recursos financeiros estatais. Logo, adotar-se a concepção de Canotilho (2002) a respeito da proibição de retrocesso social, seria engessar o orçamento público, na medida em que o núcleo essencial dos direitos sociais estaria sempre em expansão.

retroceder, bem como as prioridades políticas e a possível asseguuração de outros direitos²⁰.

Não se pretende aqui afastar por completo a lição do autor português, reconhecida sua importância na garantia dos direitos sociais, mas sim fazer a ressalva de que nenhum direito social é absoluto e os princípios admitem concreção gradual. Todavia, a construção de Canotilho também é argumento pendente na balança pela defesa dos direitos sociais.

Sabe-se que a ponderação de princípios se dá no caso concreto e que o resultado desta se torna regra para situações idênticas. Portanto, não se pretende realizar a ponderação entre a proibição de retrocesso social e a reserva do possível, mas apontar argumentos que possam ser aduzidos quando da efetiva ponderação e que pesem a favor da socialidade.

Neste sentido, tem-se que a opção constitucional por um Estado Social obriga a Administração Pública, bem como o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, a buscar sempre a máxima efetivação dos direitos sociais. Em consequência disto, o princípio da eficiência deve ser interpretado à luz de tal opção, consistindo na prestação ótima dos serviços públicos, material e formalmente, observada a finalidade precípua da função administrativa que é a consecução dos direitos fundamentais. Finalmente, nesta mesma linha de raciocínio, há que se considerar o princípio da proibição de retrocesso social, o qual impede os Poderes de retirar do ordenamento jurídico direitos sociais já efetivados, por mera liberalidade ou sob falsos pretextos, como se pretendeu com o princípio da eficiência.

É dizer que a proibição de retrocesso social também deve operar como freio ao argumento da reserva do possível, de maneira que a não consecução de um direito social não pode ocorrer por simples afirmação de impossibilidade financeira, devendo tal argumento ser amparado por outros que demonstrem a necessidade de se priorizar outros setores, já que, em seu favor militam a opção por um Estado Social e a necessidade de atuação eficiente da Administração Pública. Ademais destes, também operam a favor da proibição de retrocesso os princípios da segurança jurídica, a proteção à confiança, a dignidade da pessoa humana e a máxima eficácia e efetividade dos direitos fundamentais, como proposto por Sarlet (2010, p. 25-26).

Por fim, entende-se que a atuação pública não será eficiente acaso permita o retrocesso social sem maiores ponderações. O simples argumento de reserva do possível não deve prevalecer, admitindo-se a

²⁰ De acordo com o que se salientou na nota anterior, o orçamento público é um espaço de disputa e as opções políticas não podem ser completamente afastadas, embora o Direito tenha como uma de suas características o caráter contramajoritário.

PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL E PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: IMPLICAÇÕES NUM CONTEXTO DE CRISE ECONÔMICA

concreção gradual da proibição de retrocesso social apenas quando, ou comprovado o esgotamento dos recursos destinados àquela prestação (direito à saúde, por exemplo) ou quando argumentada a necessidade de se atender a outras demandas também dignas de atenção estatal. Salienta-se que, ao contrário de Canotilho (2002, p. 340), não se entende estarem garantidos apenas os direitos decorrentes de leis, mas sim aqueles já efetivados por jurisprudência consolidada, como garantia de respeito à segurança jurídica, também relacionada à proibição de retrocesso social, conforme ressaltado por Sarlet (2010, p. 26).

V. CONCLUSÃO

O presente artigo teve como finalidade examinar a opção constitucional brasileira por um Estado Social, especialmente no que se refere ao princípio da eficiência e ao princípio da proibição de retrocesso social, bem como as implicações que tal escolha e tais princípios possuem no atual contexto de crise econômica.

Verificou-se que, em que pese as investidas neoliberais, inclusive a própria Emenda Constitucional que culminou com a positivação do princípio da eficiência, o Estado brasileiro continua primando pela sua Socialidade e é nesse sentido que deve ser interpretado o princípio da eficiência. Não se admite que este seja aplicado à luz do contexto de seu surgimento, na clara intenção de diminuir a máquina estatal e conter gastos sociais, mas sim que este seja entendido como a necessidade de se prestar serviços públicos em níveis ótimos de qualidade, com a finalidade precípua da consecução dos direitos sociais.

É também neste sentido que deve ser considerado o princípio da proibição de retrocesso social que, muito embora seja implícito, decorre da lógica social presente na Constituição brasileira de 1988. Como verificado, não se deve afastar a natureza principiológica da proibição de retrocesso, todavia, a simples alegação de impossibilidade financeira não é suficiente para retirar-lhe a eficácia.

Portanto, atuação estatal eficiente é aquela que intenta impedir o retrocesso social em grau máximo, apenas o admitindo quando comprovadamente não for possível garantir o direito social correspondente, respeitando-se, assim, a opção constitucional pela socialidade e assegurando o espírito constitucional.

VI. REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima de. Neoliberalismo e Direito: Paradigmas na crise global. In: **Direito e Século XXI: conflito e ordem na onda neoliberal pós-moderna**. Rio de Janeiro: Luam, 1997.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios Constitucionais do Processo Administrativo Disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas normas**. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Presidência da República, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 jul. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 14 jul. 2017.

BRASIL. IBGE. 27,7 milhões de pessoas estão subutilizadas na força de trabalho do país. **Agência de Notícias IBGE**. Brasília, maio 2018. Disponível em: <[---

878](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-</p></div><div data-bbox=)

**PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL E PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA:
IMPLICAÇÕES NUM CONTEXTO DE CRISE ECONÔMICA**

noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/21247-27-7-milhoes-de-pessoas-estao-subutilizadas-na-forca-de-trabalho-do-pais>. Acesso em: 15 jul. 2018.

BRASIL. IBGE. Alimentos impulsionam maior alta de preços para junho desde 1995. **Agência de Notícias IBGE**. Brasília, maio 2018. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/21680-alimentos-impulsionam-maior-alta-de-precos-para-junho-desde-1995>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

BRASIL. IBGE. Desemprego volta a crescer no primeiro trimestre de 2018. **Agência de Notícias IBGE**. Brasília, maio 2018. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20995-desemprego-volta-a-crescer-no-primeiro-trimestre-de-2018>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

BRASIL. Lei nº 13467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm>. Acesso em: 15 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado). **A reforma do aparelho do Estado e as mudanças constitucionais: síntese e respostas a dúvidas mais comuns**. Brasília: MARE, 1997. 23 p. Caderno 6. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/cadern06.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2017.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 241**, de 15 de junho de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para

instituir o Novo Regime Fiscal. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 287**, de 05 de dezembro de 2016. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Disponível em:

<<http://camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Direito constitucional. Processo legislativo. Mandado de segurança. Proposta de Emenda Constitucional. Novo regime fiscal. Pedido de sustação da tramitação, por violação de cláusula pétrea. **Mandado de Segurança 34448 Medida Cautelar/Distrito Federal**. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=34448&classe=MS&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital Martins. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra, 1991.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquiades. A eficácia do direito social à saúde. **Ética e Filosofia Política**. Juiz de Fora, v. 1, n. 16, p. 77-105, jul. 2013. Disponível em:

<http://www.ufjf.br/eticaefilosofia/files/2009/08/16_1_melquiades.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2017.

**PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL E PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA:
IMPLICAÇÕES NUM CONTEXTO DE CRISE ECONÔMICA**

DUARTE, Luciana Gaspar Melquiades. Revisitando o Regime Jurídico de Direito Público. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora - RPGMJF**, v. 1, p. 231-255, 2012.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011. Formato digital.

GABARDO, Emerson. A eficiência no desenvolvimento do Estado brasileiro: uma questão política e administrativa. In: MARRARA, Thiago (Org.) **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 327-351.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Procedimento e Função Regulatória de Serviços Públicos no Estado Pós-social. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 1, n. 14, p.65-75, out. 2003.

HERRERA, Carlos Miguel. Estado, Constituição e Direitos Sociais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 102, n. 1, p.371-395, jan. 2007.

MARCELLINO JÚNIOR, Júlio César. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa: (des)encontros entre Economia e Direito**. 2006. 235 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2006.

MARX, Karl. **O Capital**. Livro I: O processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013. Formato digital.

MIRANDA, Jorge. Os novos paradigmas do Estado social. In: XXXVII CONGRESSO NACIONAL DE PROCURADORES DE ESTADO, 2011, Belo Horizonte. **Conferência**. Lisboa: Icj, 2011. p. 1 - 18. Disponível em: <<http://icjp.pt/sites/default/files/media/1116-2433.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2017.

MOREIRA, Egon Bockmann. Processo Administrativo e Princípio da Eficiência. In: SUNFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (coord.). **As leis de processo administrativo: Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98**. São Paulo: Malheiros, 2000.

NOVAIS, Jorge Reis. **Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa**. Coimbra: Coimbra, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: Dignidade da Pessoa Humana, Direitos Fundamentais e Proibição de Retrocesso Social no Direito Constitucional Brasileiro. **Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 21, mar. 2010. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/rere-21-marco-2010-ingo-sarlet.pdf>>. Acesso em 14 jul. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica. 20 Anos de Constitucionalismo Democrático – E Agora?** Porto Alegre-Belo Horizonte, 2008, p. 163-206.

SILVA, José Afonso da. O Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: n. 173, p. 15-34, jul/set. 1988.

**PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL E PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA:
IMPLICAÇÕES NUM CONTEXTO DE CRISE ECONÔMICA**

SPÍNOLA, Vera. Neoliberalismo: considerações acerca da origem e história de um pensamento único. **RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico**. Salvador: ano VI, n. 9, p. 104-114, jan. 2004.

TANAKA, Henji. A geopolítica no pós-guerra. **Akrópolis: Revista de Ciências Humanas da UNIPAR**. Umuarama, v. 13, n. 3; p. 157-164, jul./set. 2005.

RECEBIDO EM: 23/10/2017.

ACEITO EM: 10/09/2018.