

**BEM-ESTAR SOCIAL: UMA ANÁLISE SOBRE SEUS PROBLEMAS E
ALTERNATIVAS PARA SUA SOBREVIVÊNCIA**

**WELFARE STATE: AN ANALYSIS ABOUT ITS PROBLEMS AND THE
ALTERNATIVES THAT COULD ALLOW ITS SURVIVAL**

Marcus Firmino Santiago¹

RESUMO: O Estado de bem-estar social tem sofrido com crises cíclicas já há cerca de 40 anos. Em diversos momentos, o sistema de proteção social construído no pós-guerra foi posto em risco, questionado quanto a sua necessidade e viabilidade, em um constante conflito entre interesses econômicos e sociais, frequentemente colocados em polos antagônicos e excludentes. Embora o debate sobre a crise e a viabilidade do bem-estar social seja uma discussão antiga, continua sendo atual em vista do processo de redução de direitos sociais experimentado por países que, durante anos, foram referência para Estados em desenvolvimento, como o Brasil. Coloca-se, então, a questão: ainda vale assumir o risco de caminhar no rumo da ampliação dos benefícios sociais, mesmo quando se vislumbra no horizonte o fracasso de diferentes países? Este estudo revisita alguns elementos conceituais e fáticos necessários ao delineamento do modelo de organização estatal em tela de modo a embasar uma discussão acerca da viabilidade quanto à sua continuidade diante do cenário atual.

Palavras-chave: Estado de bem-estar social. Teoria do Estado. Teoria da Constituição;

ABSTRACT: Since the 70's the welfare State has suffered cyclical crises. In several moments, the social protection system built in the postwar period was put at risk, questioned as to its necessity and feasibility, in a constant conflict between economic and social interests, often placed on antagonistic and exclusive positions. Although the debate on the crisis and the viability of social welfare is an old thread, it is still actual face of the process of reducing social

Artigo recebido em 02 de dezembro de 2016

¹ Doutor em Direito do Estado. Professor Permanente do Curso de Mestrado em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas do Centro Universitário do Distrito Federal – UDF. Advogado.

rights experienced by countries that, for years, have been seen as reference to developing States, as Brazil. There is, then, the question: is still worth taking the risk of moving in the direction of expansion of social benefits, even when we see on the horizon the failure of different countries? This study revisits some conceptual and factual elements necessary for the design of the model of the welfare State in order to support a discussion about the feasibility regarding its continuity on the current scenario.

Key-words: Welfare state. State theory. Constitutional theory.

INTRODUÇÃO

Há vários séculos diferentes povos lutam por liberdade, invocando este termo como um símbolo que representa tudo aquilo de bom que se almeja e todo o mal que se combate. A liberdade, antes de ser considerada um direito de natureza fundamental, protegido pelo sistema jurídico constitucional dos países e pela normativa internacional, faz-se presente como um valor essencial à vida, reconhecido e almejado por pessoas de diferentes origens e credos.

A virada paradigmática trazida pela ascensão do pensamento liberal, movimento que emerge na Revolução Inglesa, durante o Século XVII, e ganha corpo com as Revoluções Francesa e Americana, transpôs para o universo jurídico estatal este desejo, conferindo-lhe base teórica e roupagem jurídica. Desde então, a liberdade é vista como um direito inerente à condição humana, elemento inafastável e essencial à vida em sociedade que cumpre ao Estado, e seu sistema jurídico, tutelar.

Ato seguinte à transição da liberdade/valor para a liberdade/direito foi a construção de um crescente e sofisticado conjunto de normas voltado a assegurar sua fruição. Era essencial proteger os indivíduos contra o arbítrio estatal, evitando que os governantes interferissem indevidamente na vida privada. Também cumpria garantir que as pessoas não usurpassem a liberdade umas das outras, assegurando que os espaços de autodeterminação permanecessem íntegros.

Em meados do Século XIX, boa parte desta obra já tinha sido erguida, ao menos nos países europeus centrais e nos Estados Unidos, e aos poucos ia se espalhando para o hemisfério sul. Só que a fachada do edifício, com suas teorias, leis e declarações de direitos que proclamavam a liberdade, escondia um interior sombrio, no qual uma realidade bastante diferente se desenrolava diariamente.

Em verdade, o que se via nos países econômica e politicamente mais avançados, nos quais a Revolução Industrial promovia mudanças aceleradas em todos os planos da vida, era um cenário de miséria crescente, no qual a desigualdade social imperava, relegando uma impressionante massa de trabalhadores a condições sub-humanas de vida. Logo foi ficando claro que, onde impera a desigualdade, não há liberdade.²

Como romper este modelo, a partir do qual forja-se uma sociedade partida, onde os benefícios das revoltas liberais, ocorridas apenas algumas décadas antes, não passam de figuras de retórica para uma ampla maioria?

Em resposta a esta questão foram concebidas diversas alternativas que durante algum tempo conviveram, influenciaram-se mutuamente e ajudaram a construir um modelo que, a partir da metade do Século XX, passou a ser visto por muitos como a principal alternativa àquele cenário. Teorias socialistas, algumas radicais e revolucionárias, outras de viés democrático, anarquistas, republicanas e monárquicas, progressistas e conservadoras, liberais e centralizadoras foram debatidas, entraram em conflito, orientaram governos e legislações, despertaram paixões e fúria.

Depois de diversos conflitos, que incluíram duas guerras de proporções mundiais e uma revolução socialista no maior país europeu, o mundo ocidental passou a enxergar no bem-estar social o modelo de organização estatal capaz de equilibrar, de um lado, as exigências por liberdade com igualdade e, de outro, os interesses do capitalismo. E assim se desenhou um concerto, posto em prática a partir do fim da Segunda Guerra, que cumpriu um ciclo virtuoso e, neste momento em que completa 70 anos, se defronta com um futuro bastante duvidoso. Assim, mostra-se relevante revisitar a trajetória de formação do Estado de bem-estar social, delinear seus principais traços caracterizadores e refletir sobre suas virtudes e insuficiências.

É evidente que não há muito de novo a acrescentar ao assunto, visto sua idade e os numerosos debates que já foram travados a seu respeito. Por outro lado, as fortes críticas que vem sofrendo e a incômoda falta de perspectivas quanto a sua sobrevivência tornam relevante e atual o retorno ao tema, na esperança de lançar algumas luzes capazes de ajudar a encontrar um novo caminho para os Estados e seus povos, acossados diante da perspectiva de verem todo um sistema de benefícios sociais ruir.

² Como afirma Martin Kriele: “Quem vive na pobreza e miséria não é livre, e sim, obrigado a estar constante e exclusivamente preocupado com a manutenção de sua vida. A superação da necessidade não é somente uma exigência elementar da igualdade, e sim, também da liberdade, pois viver na necessidade significa não ser livre.” KRIELE, Martin. *Introdução à Teoria do Estado*. Os fundamentos históricos da legitimidade do Estado Constitucional Democrático. Trad. Urbano Carvelli. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2009. p. 307.

1. TRANSIÇÃO PARA O CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

1.1. Evolução sem ruptura

O Estado de bem-estar social pode ser compreendido como uma etapa evolutiva do constitucionalismo na qual conquistas forjadas durante o período de expansão dos regimes liberais são complementadas e combinadas ao produto das lutas sociais que marcaram os Séculos XIX e XX. Este modelo representa a busca por uma síntese ideal entre liberdade e igualdade, no qual não seja necessário renunciar aos ganhos amealhados no correr de décadas, ao contrário.

Quando se fala em valores políticos liberais incorporados ao léxico jurídico, é forçoso que alguns traços caracterizadores deste arquétipo estatal sejam enumerados. O reconhecimento da liberdade individual como elemento essencial à existência humana é o primeiro e mais óbvio, mas certamente não está sozinho. Tão importante quanto a consagração deste valor no plano teórico é o surgimento de condições para sua efetivação. Neste sentido, a soberania popular é o ponto de partida de toda a transformação operada a partir das grandes revoluções do Século XVIII.

Na medida em que se consagra a noção rousseauiana de que a origem de todo poder político estatal reside na sociedade e que seu exercício deve ser pautado em constante respeito às vontades sociais, abre-se espaço para o reconhecimento de direitos de liberdade, de limites ao poder dos governantes, para a afirmação da supremacia do Direito. O Estado Constitucional é fruto desta mudança de valores, da certeza de que a vontade dos homens precisa ser identificada e materializada em um conjunto básico de normas, positivadas de forma objetiva, clara e estável, como preconizado por Montesquieu. Só há liberdade onde o poder estatal não representa uma ameaça aos cidadãos e isto só é possível se a força dos governantes for contida. Nas palavras de Norberto Bobbio:

(...) historicamente, o Estado liberal nasce de uma contínua e progressiva erosão do poder absoluto do rei e, em períodos históricos de crise mais aguda, de uma ruptura revolucionária; racionalmente, o Estado liberal é justificado como o resultado de um acordo entre indivíduos inicialmente livres que convencionam estabelecer os vínculos estritamente necessários a uma convivência pacífica e duradoura.³

³ BOBBIO, Norberto. Liberalismo e Democracia. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 14.

Nos regimes constitucionais, o poder estatal cria o Direito, mas o Direito fundamenta e legitima o poder estatal, em uma relação de complementaridade.⁴ A capacidade decisória dos governantes decorre de um conjunto de autorizações legislativas, tendo a Constituição no cimo de uma estrutura concebida para conferir legitimidade e controle ao poder. O Estado de Direito é a aplicação concreta destas noções, reflexo da resistência dos povos contra a opressão e a tirania dos governos.⁵

Para que esta ideia se torne realidade, há que surgir um modelo onde estejam presentes: a vinculação de todos os atos estatais à regulação do Direito; um sistema hierarquizado de normas, assegurando a supremacia constitucional; o reconhecimento e a garantia de um conjunto de direitos fundamentais, lógica e estruturalmente superiores e que funcionam como limites às decisões estatais.⁶

A junção da soberania popular com a supremacia constitucional, o Estado de Direito, a limitação jurídica ao poder político, o reconhecimento de direitos fundamentais de liberdade e a igualdade perante a lei formam as bases de um novo regime que sepulta, definitivamente, as ordens de privilégios que caracterizavam o *antigo regime* vigente nos Estados absolutistas.

A transição para o bem-estar social se deu por meio da soma de novos valores, resultado especialmente do reclamo das classes mais baixas que também queriam usufruir os ganhos trazidos pelo liberalismo. A expansão dos direitos políticos, abrindo espaço para a crescente inserção social nas estruturas de poder foi um primeiro e decisivo passo para que a luta pela redução da desigualdade social produzisse frutos. O grande campo de embate ideológico, contudo, situava-se no domínio econômico.

O bem-estar social e os direitos sociais, em sua origem, não se opunham às liberdades individuais ou aos mecanismos de controle sobre o poder estatal, mas ao *liberalismo econômico*, à liberdade de exploração do capital e do trabalho. As causas da crise social vivida ao longo do Século XIX são fortemente identificadas com o modelo dominante de exploração do trabalho e de acumulação de capitais, responsáveis pela brutal desigualdade social que acabou provocando a desestabilização dos regimes políticos liberais e seus sistemas jurídicos. A mudança de rumos proposta a partir do Século XX é centrada, conseqüentemente, no estabelecimento de uma nova relação entre capital e trabalho, mediada pelo Estado.

⁴ KRIELE, Martin. *Op. cit.*, p. 170.

⁵ ALMEIDA FILHO, Agassiz. in VERDÚ, Pablo Lucas. *A Luta pelo Estado de Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. IX.

⁶ VERDÚ, Pablo Lucas. *A Luta pelo Estado de Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 31-32.

1.2. Os movimentos trabalhistas e os direitos sociais

As revoltas de 1848 assinalaram a emancipação das classes trabalhadoras. Ao contrário das revoluções anteriores, incluindo a Revolução Francesa em sua fase inicial, desta vez não houve um protagonismo das elites conduzindo um exército de famintos e desiludidos. A *Primavera dos Povos* foi o primeiro movimento revolucionário no qual o pensamento socialista se fez presente como um fio condutor e aglutinador das reivindicações lançadas.⁷ Daí em diante, burguesia e nobreza perceberam que precisavam lidar com um inimigo em comum e extremamente perigoso, as massas trabalhadoras. Não havia mais espaço para movimentos restauradores, não restava outro caminho que a consolidação do constitucionalismo liberal, com a burguesia à frente.

A burguesia, então, abandonou definitivamente sua veia revolucionária, acomodando seu projeto originário de poder em um acordo com a nobreza:

(...) a burguesia descobriu que preferia a ordem à oportunidade de por em prática seu programa completo quando confrontada com a ameaça à propriedade. Quando se viram diante da revolução 'vermelha', os moderados e os conservadores uniram-se. (...) os regimes conservadores restaurados estavam bem preparados para fazer concessões ao liberalismo econômico, legal e até cultural dos homens de negócios, desde que isso não significasse um recuo político. (...) A burguesia deixara de ser uma força revolucionária.⁸

Na segunda metade do século XIX, os governos de orientação liberal eram dominantes na Europa e influenciavam os regimes do Novo Mundo. Precisavam, contudo, conviver com a ameaça das correntes socialistas e com a crescente organização do proletariado que, aos poucos, começava a buscar outras vias para exercer pressão sobre as elites.

O processo de luta aos poucos foi se afastando da lógica revolucionária (de fato, após 1848 não houve outra mobilização revolucionária de mesmo porte até a Revolução Russa, em 1917), priorizando a organização em torno de pautas comuns, a criação de espaços institucionais como sindicatos, associações e partidos políticos, e o aprofundamento dos vínculos em um plano interinstitucional (as Internacionais socialistas, especialmente).

Foi neste contexto que começaram a surgir leis voltadas a proteger grupos fragilizados, promovendo a redução da desigualdade por meio de um processo de reformas sociais voltadas a atender reivindicações das classes trabalhadoras. As relações de trabalho foram o primeiro

⁷ HOBBSAWM, Eric. *A Era do Capital* (1848-1875). 2. ed. Trad. Luciano Costa Neto. São Paulo: Paz e Terra, 2012. p. 52.

⁸ HOBBSAWM, Eric. *A Era do Capital*. *Op. cit.*, p. 46-47.

alvo de intervenção, acumulando-se normas referentes à segurança e higiene no ambiente de trabalho, limites à jornada laboral diária, repouso semanal obrigatório, legalização de sindicatos e associações de trabalhadores, além do surgimento de sistemas previdenciários.

A organização dos trabalhadores em torno de ideais comuns permitiu-lhes emergir como um grupo político que, gradualmente, foi conquistando espaços na estrutura estatal, ampliando sua participação nos cenários institucionais. Junto à liberdade individual, aos direitos civis, à proteção contra a opressão estatal, era preciso garantir a liberdade política, a capacidade de todos participarem do processo decisório, e não apenas os mais ricos, os proprietários. Só assim abriu-se espaço, definitivamente, para expansão dos direitos de natureza social, voltados a promover a igualdade entre os homens.⁹

A luta pela expansão dos direitos políticos orientou-se pelo princípio democrático de reconhecimento ao direito de participação, mecanismo essencial para que a vontade da maioria, tradicionalmente apartada das estruturas de poder pudesse, de fato, ser exprimida:

Inicia-se nesse contexto uma questão que se desenvolverá ao longo de todo o século XIX e atingirá também boa parte do século XX: a realização da democracia política; a introdução de um regime que assume como condição prioritária de legitimidade a atribuição dos direitos políticos a todo cidadão. (...) A luta pela democracia política se torna, por essa via, o componente de uma frente de reivindicação mais ampla, que assume como objetivo e como bandeira a realização de direitos até aquele momento não reconhecidos.¹⁰

A primeira reação à crescente pressão dos trabalhadores sobre os governos foi o uso da violência, operando-se a repressão sistemática dos movimentos sociais. Esta estratégia, contudo, foi perdendo terreno na medida em que não se mostrava eficaz no sentido de desmobilizar os inúmeros grupos que se formavam. Logo ficou claro para as elites dirigentes que os custos e perigos inerentes à crescente conflituosidade social eram demasiado altos, impondo-se, portanto, uma política diversa. Era preciso confirmar, de um lado, o papel central da liberdade, da propriedade e do mercado, mas, ao mesmo tempo, acomodar as demandas sociais por melhores condições de vida. O Estado precisava assumir um papel positivo, e não somente repressivo, intervindo como mediador do conflito.¹¹

A resposta à organização dos trabalhadores veio, então, na forma de uma crescente legislação voltada a proteger as relações sociais, oferecendo condições para atenuar a desigualdade. O primeiro e mais delicado espaço de intervenção foram as relações de trabalho,

⁹ COSTA, Pietro. *Op. cit.*, p. 280

¹⁰ COSTA, Pietro. *Op. cit.*, p. 195.

¹¹ COSTA, Pietro. *Op. cit.*, p. 246.

domínio, até então, do liberalismo econômico com seus postulados de liberdade contratual e de exploração da atividade produtiva. A livre comercialização da mão-de-obra foi sendo abrandada por leis que previam limites para a jornada de trabalho ou condições mínimas de segurança e higiene na prestação dos serviços.

Semelhante embate estava presente em praticamente todos os países europeus, especialmente os que mais rapidamente avançavam na Revolução Industrial. Naturalmente, o tema foi objeto de ricos debates teóricos, presentes nas obras de autores como Hegel, von Stein e Carré de Malberg, além de influenciar no desenvolvimento da *teoria social da Igreja*, plasmada na Encíclica *Rerum Novarum*, expedida pelo Papa Leão XIII, em 1891.¹²

Vem deste período o surgimento da chamada *filosofia social preventiva*, idealizada na Prússia de Bismark e posteriormente estendida a todo o Império alemão. O cerne desta postura residia no protagonismo estatal, que deveria se antecipar às pressões sociais oferecendo um conjunto de benefícios voltados a reduzir a desigualdade. Desta forma, era possível desarticular a ameaça revolucionária que ainda pairava no ar, atraindo os trabalhadores para o lado do Estado.¹³

O bem sucedido exemplo germânico foi copiado por Inglaterra e França que, em fins do Século XIX, colocaram em marcha um processo de reformas sociais voltadas a atender reivindicações da classe trabalhadora, tais como imposição de limites a jornada de trabalho, criação do seguro desemprego, instituição de pensões por morte e invalidez ou legalização de sindicatos. Com isso, a tensão social foi sendo mantida sob relativo controle, buscando, os grupos dominantes, acomodar as reivindicações, enquanto gradualmente a participação das classes trabalhadoras ia se expandindo.

A trajetória no sentido de abrandar as tensões sociais teve um salto com a I Guerra Mundial, inclusive no que tange à integração das mulheres no sistema político. “Na Europa de 1914, a maioria dos homens adultos não tinha direitos de voto verdadeiramente significativos; (...) Apenas na Grã-Bretanha, e só recentemente, tinha havido um movimento sério pedindo a ampliação dos direitos das mulheres incluindo o de voto.”¹⁴ O conflito pôs em evidência sentimentos nacionalistas que se colocaram acima das disputas de classes, o que propiciou sua aproximação, especialmente diante da necessidade de enfrentar inimigos em comum. Após a

¹² PISARELLO, Gerardo. *Un Largo Termidor*. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático. Madrid: Trotta, 2010, p. 115.

¹³ PISARELLO, Gerardo. *Op. cit.*, p. 106-107.

¹⁴ SONDHHAUS, Lawrence. *A Primeira Guerra Mundial*. História completa. Trad. Roberto Cataldo Costa. São Paulo: Contexto, 2013. p. 12

Guerra, houve uma rápida ampliação de direitos sociais e políticos, uma espécie de recompensa pelo sangue que as classes mais baixas derramou nos campos de batalha.

Reflexo desta mudança se viu ainda na segunda década do Século XX, em dois países bastante distantes e diferentes que fizeram tentativas de implementar Constituições de cunho social. Ao cabo de um movimento revolucionário, o México, em 1917, instituiu, dentre outros direitos, o descanso semanal, a limitação da jornada de trabalho e a proibição do trabalho noturno para mulheres e crianças como direitos de natureza fundamental.¹⁵ A Alemanha, em 1919, inseriu na Constituição de Weimar, além de direitos trabalhistas, princípios de natureza econômica, social e política com fins a promover a igualdade material, concentrando no Estado o dever de os materializar.¹⁶ Nenhuma das experiências restou bem sucedida. Frise-se, contudo, que o insucesso de ambas se deveu muito mais a instabilidades sociais, políticas e econômicas vividas por estes países do que problemas estruturais inerentes do novo sistema então concebido.

Outra experiência significativa foi a política do *New Deal*, adotada pelos Estados Unidos a partir da década de 1930, no governo de Franklin Delano Roosevelt. De cunho fortemente interventivo, foi constituída por um conjunto de medidas de natureza social e econômica que promoveram um protagonismo estatal nestes domínios, de modo a fazer frente à grave crise que se houvera instalado em 1929. Ao contrário das experiências de México e Alemanha, contudo, os Estados Unidos não realizaram alterações em sua Constituição, limitando-se a medidas no plano infraconstitucional.

Neste quadro, as transformações promovidas no Estado brasileiro durante a década de 1930 no governo Getúlio Vargas também merecem menção, embora frequentemente negligenciadas. Neste período, o governo brasileiro construiu um sistema jurídico e administrativo para proteção social, especialmente direcionado às classes trabalhadoras urbanas. A Constituição de 1934, assim como sua sucessora autoritária de 1937, incorporaram os postulados do constitucionalismo social, temperados, contudo, pela ideologia intervencionista e centralizadora que florescia na época. Foram, ainda assim, o ponto de partida do bem-estar social brasileiro, início de uma longa trajetória nunca completamente trilhada.

¹⁵ GONZÁLEZ, Ismael Camargo. Derecho Constitucional Social y Reconocimiento de los Derechos de las Minorías in ASTUDILLO, César; CARPIZO, Jorge (coord.). *Constitucionalismo: dos siglos de su nacimiento en América Latina*. México: UNAM, 2013. p. 363.

¹⁶ GUSY, Christoph. Las constituciones de entreguerras en Europa central in *Fundamentos. Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia constitucional*. n. 2. Oviedo: Junta General del Principado de Asturias, 2004. p. 13-14.

1.3. As extremações autoritárias das décadas de 1920 e 30

A possibilidade de sucesso das novas experiências europeias (além da Alemanha, em 1919, a Espanha também tentou implementar o constitucionalismo social em 1931) foi severamente afetada pela enorme crise econômica, social e política que assolou o continente ao final da I Guerra.

As perdas humanas foram terríveis, a força produtiva estava comprometida, assim como diversas plantas e regiões industriais. Havia escassez de alimentos e matérias primas e um incontável contingente de pessoas traumatizadas por uma guerra que houvera alcançado proporções impensáveis até então. Os governos precisavam amparar sua população, mas estavam esmagados por imensas dívidas, enfraquecidos pela descrença em sua capacidade de liderança e pela fragmentação dos últimos grandes impérios.

Este período marcou o substancial crescimento dos movimentos de trabalhadores, motivados pelo sucesso da Revolução Russa, de 1917, evidenciando a fragilidade dos consensos construídos em torno das elites burguesas que dominavam os regimes liberais. A chama revolucionária ganhou novo lume em países como a Alemanha e na Europa de leste, colocando em cheque o modelo capitalista liberal.¹⁷

Alimentando ainda mais a febre, a crise econômica decorrente do *crash* da bolsa de Nova York, em 1929, abateu-se como um cataclismo por todo o mundo ocidental, marcando a ruptura definitiva com o modelo liberal decimonônico:

Trata-se de uma catástrofe que destruiu toda a esperança de restaurar a economia, e a sociedade, do longo Século XIX. O período 1929-33 foi um abismo a partir do qual o retorno a 1913 tornou-se não apenas impossível, como impensável. O velho liberalismo estava morto, ou parecia condenado.¹⁸

Criou-se uma mistura verdadeiramente explosiva: uma sociedade abalada pela Grande Guerra, seguida de uma crise econômica sem precedentes, privada da estabilidade e dos sonhos que alimentaram as gerações passadas, sem perspectivas de melhorias a curto prazo. Estavam formadas as condições necessárias à disseminação de ideologias e regimes autoritários: “(...) a Grande Depressão de 1931 fora o ato final de uma série de crises econômicas e financeiras e o

¹⁷ AMARAL, Diogo Freitas do. *Op. cit.*, p. 493.

¹⁸ HOBSBAWM, Eric. *A Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Cia. das Letras, 1996. p. 111.

resultado do falhanço dos programas de estabilização impostos pelos Estados vencedores. O fascismo e o nazismo acabaram por florescer nestas mesmas condições.”¹⁹

O conflito de classes, exacerbado pela Grande Depressão, fez ressurgir embates que vinham adormecidos, trazendo um novo viço ao pensamento socialista revolucionário. As elites se viam ameaçadas especialmente quanto a seus direitos de propriedade, as Igrejas pelo secularismo das esquerdas. O militarismo, exacerbado pelos rancores da Guerra, fomentava a formação de grupos paramilitares, acentuando o caráter belicoso do momento e dos grupos de extrema direita. Enfim, a disputa entre as potências industriais e coloniais pela hegemonia dentro da Europa aprofundava sentimentos nacionalistas.²⁰ Nenhum dos lados – socialistas revolucionários, social democratas, liberais, fascistas – parecia interessado em dialogar ou ceder em suas convicções, preferindo atribuir aos demais a responsabilidade pela crise.

Foi neste contexto que nasceu e floresceu o pensamento fascista, com Benito Mussolini, apresentando-se à Itália e ao mundo como uma alternativa antissocialista, antiliberal e fortemente nacionalista:

Segundo Lukacs, uma ‘luta triangular’ dominou os quase trinta anos que separam a Revolução Russa do encerramento da Segunda Guerra Mundial. Num dos vértices, estava a democracia liberal, encarnada nos países anglo-saxônicos. Num outro, o comunismo, representado pela URSS. O terceiro correspondia ao nacionalismo, nas suas variantes extremadas do fascismo e do nazismo.²¹

Os problemas causados pela expansão de regimes autoritários são bem conhecidos e influenciaram decisivamente as discussões sobre que rumo tomar após o final da II Guerra. O socialismo ou o fascismo não podiam servir de modelo para o mundo capitalista, mas tampouco o retorno ao liberalismo se apresentava como uma alternativa. “Restava às sociedades democráticas o ensaio de novas formas de incrustamento social da economia, pela regulação dos mercados e pela criação de novos padrões de distribuição”.²² Ou, em outras palavras, era preciso reinventar o capitalismo para que ele não naufragasse.

1.4. No segundo pós-guerra, a opção pelo bem-estar social

¹⁹ CURTO, Diogo Ramada; DOMINGOS, Nuno; JERÓNIMO, Miguel Bandeira. A Grande Transformação, de Karl Polanyi: questões de interpretação. in POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*. As origens políticas e econômicas do nosso tempo. Lisboa: Edições 70, 2012. p. 22

²⁰ MANN, Michael. *Fascistas*. Lisboa: Edições 70, 2011. p. 400.

²¹ MAGNOLI, Demétrio; BARBOSA, Elaine Senise. *Liberdade versus Igualdade*. O Mundo em Desordem. 1914-1945. Vol. I. Rio de Janeiro: Record, 2011, p. 407.

²² CURTO; DOMINGOS; JERÓNIMO. *Op. cit.*, p. 13.

O caminho escolhido já vinha sendo desenhado há algumas décadas e representava uma abertura dos regimes capitalistas a uma série de elementos típicos das doutrinas socialistas, em especial no que tange às relações entre Estado e economia e ao reconhecimento e promoção da igualdade social. Assim é que a Conferência de Bretton Woods, realizada em 1944 com a participação de Estados Unidos e Inglaterra, apresentou ao mundo ocidental o bem-estar social como modelo ideal de Estado a ser incorporado por todos.

Neste encontro foi firmado o consenso em torno daquele modelo como alternativa única à expansão do socialismo de orientação soviético e as experiências fracassadas de liberalismo e fascismo, incorporando as lições que John Maynard Keynes vinha sustentando desde a década de 1920. As tensões entre capital e trabalho deveriam ser contidas pelo Estado, que assumiria um papel ativo e protagonista no processo de redução da desigualdade social.²³

Não bastava, contudo, enfrentar o conflito social interno aos países. Era necessário, ainda, reduzir o abismo entre norte e sul, entre países industrializados e o mundo subdesenvolvido. Surgem, então, organismos responsáveis pela transferência de rendas e financiamento de projeto de desenvolvimento econômico e social, como o FMI e o Banco Mundial.²⁴

No final da década de 1940, o ocidente inicia seu ingresso no que Luigi Ferrajoli chama a ‘segunda etapa do constitucionalismo’, momento em que se promove a positivação, nos textos constitucionais, dos direitos sociais e políticos que vinham se acumulando, lenta e gradualmente, cuidando de os perenizar:

O conceito de *welfare*, o chamado Estado de bem-estar, delineou-se durante a Grande Depressão. Antes dele, o que existia era a noção de ‘lei dos pobres’, ou seja, da concessão de assistência material aos miseráveis. A novidade conceitual foi a universalização de uma série de benefícios (...), que alcançaram o estatuto de direitos dos cidadãos.²⁵

Quando um crescente número de países aderiu a este paradigma, finalmente se fechou o ciclo de transformações que por décadas se vinha formando com o fim de reformular o Estado liberal.

2. CARACTERÍSTICAS DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

²³ WACHTEL, Howard M. *Os Mandarins do Dinheiro*. As origens da nova ordem econômica supranacional. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988. p. 37-48.

²⁴ MAGNOLI, Demétrio; BARBOSA, Elaine Senise. *Op. cit.*, p. 191-194.

²⁵ MAGNOLI, Demétrio; BARBOSA, Elaine Senise. *Op. cit.*, p. 196.

O traço característico do bem-estar social é a crescente intervenção estatal na vida dos indivíduos com o propósito de implementar condições para que desequilíbrios sociais históricos sejam superados. A ideia é que a redução da desigualdade atenua as tensões entre capital e trabalho, permitindo, com isso, melhor controle sobre o principal foco das crises sociais vividas desde o advento do capitalismo liberal.

A premissa ideológica assumida é o reconhecimento de que, sem um mínimo de igualdade, não há liberdade, compreendendo-se estes dois valores chave como complementares e *co-dependentes*. E o Estado surge como protagonista no processo de reequilíbrio nas relações sociais, assumindo a responsabilidade por assegurar acesso ao *mínimo existencial*, conjunto de bens, direitos e serviços considerados essenciais a uma vida com dignidade.

Nesta medida, tem-se o abandono da perspectiva estritamente liberal, que preconizava uma postura abstencionista ao Estado, visto tradicionalmente como um inimigo que precisava ser contido. Em seu lugar, defende-se o intervencionismo direcionado, que só é legítimo quando exercido com o propósito de atenuar a desigualdade. E, já que a sua principal causa é o desequilíbrio na distribuição das riquezas, tem-se uma clara sobreposição entre os aspectos social e econômico da atuação estatal. Como explicam Magnoli e Barbosa, a *mão visível* do Estado keynesiano é responsável por construir uma situação de equilíbrio entre emprego, produção e fluxo de capitais.²⁶

Os Estados assumem, então, o papel de indutores do desenvolvimento econômico e social, de modo que a exploração da atividade econômica priorize a distribuição de benefícios para o maior número possível de pessoas, e não apenas para os detentores do capital. Para tanto, são criadas diversas condicionantes ao exercício das atividades produtivas, tais como o respeito às condições de trabalho, ao meio ambiente, aos consumidores ou à saúde pública.

Um sistema de instituições internacionais e de Estados nacionais tinha inevitavelmente de pôr a economia de mercado ao serviço dos objetivos sociais dos Estados nacionais, proporcionando empregos para todos, impostos progressivos e a criação de um Estado social.²⁷

Outro mecanismo utilizado com frequência, especialmente nas décadas de 1950 e 60, é a estatização do planejamento da atividade produtiva (o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek é um exemplo), cabendo ao Estado estabelecer metas e prioridades, definindo, assim, os rumos do desenvolvimento econômico. Na prática, isto significa o fomento de atividades específicas, direcionando investimentos privados (por meio de benefícios fiscais,

²⁶ MAGNOLI, Demétrio; BARBOSA, Elaine Senise. *Op. cit.*, p. 194.

²⁷ CURTO; DOMINGOS; JERÓNIMO. *Op. cit.*, p. 22.

financiamentos ou outras medidas de estímulo) ou a assunção de tarefas diretamente pelos governos (estatização), normalmente adotada quando o capital privado não tem condições ou interesse em investir em áreas consideradas essenciais.

Importante, também, é uma mudança de paradigma que se opera no plano jurídico, restringindo-se a liberdade contratual de forma a equilibrar as relações obrigacionais, criando-se uma paridade entre as partes por meio de limites à livre negociação de cláusulas. O primeiro espaço de regulamentação foi o contrato de trabalho, um movimento que já vinha em curso desde fins do Século XIX. A expansão do intervencionismo estatal rapidamente estendeu a outros campos, como as relações de consumo e o direito de propriedade, este tipo de controle.

A participação do Estado na vida social também se opera por meio do crescente reconhecimento de direitos concebidos com o fim de reduzir a desigualdade, especialmente assegurando acesso a bens e serviços que, não fosse sua oferta pelo ente público, não poderiam ser usufruídos pelas camadas mais baixas da sociedade.

Os chamados direitos fundamentais sociais ganham status constitucional e se avolumam, criando tarefas e compromissos para os governos em um intervencionismo orientado ao alcance de fins específicos, e impõem aos Estados o desempenho de um conjunto variado de tarefas. Em suma, um modelo de gestão dos interesses públicos que outorga aos Estados a tarefa positiva de tornar efetiva a tutela dos direitos fundamentais, contemplados em uma pauta cada vez mais alargada e firmemente inscrita nas Constituições, impondo-lhes crescente participação na vida social.²⁸

É precisamente o desenvolvimento da democracia e o aumento do poder político das organizações operárias que dão origem à terceira fase, caracterizada pelo problema dos direitos sociais, cujo acatamento é considerado como pré-requisito para a consecução da plena participação política. O direito à instrução desempenha historicamente a função de ponte entre os direitos políticos e os direitos sociais: o atingimento de um nível mínimo de escolarização torna-se um direito-dever intimamente ligado ao exercício da cidadania política.²⁹

Note-se que a positivação de direitos sociais não implica na supressão de direitos de liberdade, antes ao contrário. Conceitualmente, opera-se uma complementariedade, já que se parte da premissa de que sem mínimas condições de igualdade material não é possível gozar a liberdade. Como explica Ingo Sarlet:

A nota distintiva destes direitos é a sua dimensão positiva, uma vez que se cuida não mais de evitar a intervenção do Estado na esfera da liberdade individual, mas sim (...)

²⁸ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1976. p. 399.

²⁹ REGONINI Gloria. Estado do bem-estar. in BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11. ed. Brasília, UnB, 1998. p. 417.

de propiciar um direito de participar do bem-estar social. Não se cuida mais, portanto, de liberdade de e perante o Estado, e sim de liberdade por intermédio do Estado.³⁰

Uma análise do significado desta transição, do predomínio da liberdade absoluta e idealizada para uma era na qual a liberdade seja real, foi feita pelo cronista Luís Fernando Veríssimo. Em sua visão, há um erro em se afirmar a liberdade como algo absoluto, que não necessita de complementos: “(...) dizer ‘eu quero ser livre’ é o mesmo que dizer ‘eu quero’ e não dizer o que.” Isto porque, sustenta, “Existe a Liberdade De e a Liberdade Para.” O liberalismo clássico defendia a segunda. A liberdade residiria na ausência de barreiras a se exprimir, ir e vir, ser proprietário ou não ser oprimido. No entanto, o conceito só se completa quando se junta à Liberdade De, ideia mais recente e que se identifica com a noção de busca por igualdade: “Livre de verdade é quem é livre da fome, da miséria, da injustiça, da liberdade predatória dos outros.”³¹

As transformações promovidas pelo Estado social permitiram o alcance de um grau de estabilidade essencial ao desenvolvimento econômico. Sua consolidação promoveu uma grande entrada de trabalhadores na sociedade de consumo, alterando profundamente os padrões de acesso a bens e serviços.³² Foram cerca de 30 anos gloriosos, compreendidos entre fins dos anos 1940 e meados da década de 70, durante os quais a economia da Europa e de boa parte do mundo ocidental se desenvolveu de forma articulada com a melhoria das condições de vida de larga parcela da população. Um sistema abrangente de bem-estar foi implementado, promovendo o incremento das redes de amparo social, da saúde e da educação públicas, além do estabelecimento de mecanismos de proteção social de acesso universal, condições para finalmente se alcançar níveis de igualdade entre os homens desde sempre desejados.³³

Se tudo tivesse funcionado como planejado, uma ação estatal contínua teria trazido as diferenças sociais para níveis mínimos, permitindo a convivência pacífica e harmoniosa entre o topo e a base da pirâmide social, cada vez mais próximos. A oferta de bens e serviços públicos se reduziria na medida em que as carências humanas fossem sendo supridas, permanecendo apenas em níveis residuais, como uma garantia contra eventuais retrocessos. Obviamente, a realidade seguiu rumos diferentes.

3. PROBLEMAS DO BEM-ESTAR SOCIAL

³⁰ SARLET, Ingo. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 4. ed. Porto alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 55.

³¹ VERÍSSIMO, Luís Fernando. *Em Algum Lugar do Paraíso*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011. p. 184-185.

³² CURTO; DOMINGOS; JERÓNIMO. *Op. cit.*, p. 23.

³³ CURTO; DOMINGOS; JERÓNIMO. *Op. cit.*, p. 33.

É difícil sustentar a existência de uma *crise* do bem-estar social, considerando que as dificuldades para manter os sistemas de benefícios sociais estão presentes desde a década de 1970, com a eclosão da crise do petróleo, e seguem se avolumando desde então. Crises são eventos momentâneos durante os quais há um desequilíbrio que, superadas suas causas imediatas, tende a desaparecer. Logo, é muito difícil usar este termo para designar uma situação que se estenda por 40 anos!

Na verdade, percebe-se que o modelo de Estado proposto traz em si algumas incoerências que acabam por gerar problemas sistêmicos. Estes, por sua vez, podem ser aglutinados em dois eixos: a questão econômica e a questão jurídico social.

3.1. Questão econômica

Se, em sua origem, o tema economia foi determinante para a ascensão do modelo de bem-estar social, também exerceu papel significativo, e por que não dizer central, para sua derrocada.

O Estado de bem-estar social, na medida em que se consolidou, também foi se agigantando, assumindo um rol crescente de tarefas e responsabilidades perante a sociedade, até um ponto em que adquiriu uma dimensão excessiva. O custo para manutenção dos sistemas de benefícios sociais e do aparato administrativo necessário à sua operação se tornou sufocante, a capacidade de financiamento dos governos chegou ao seu limite.

O ponto de virada neste processo de debacle financeira dos Estados se deu a longo dos anos 1970, especialmente graças à crise do petróleo que se instaurou em 1973, por conta do absurdo aumento no preço do barril imposto unilateralmente pelos países da OPEP. Naquela época, a matriz energética global já tinha migrado do carvão para o petróleo, *commodity* com peso crescente na balança comercial de todo o globo, com especial ênfase para os países industriais.

A crise do petróleo foi, também, a crise do bem-estar social. Isto porque, literalmente em questão de dias, todos os países se viram na premência de direcionar recursos para a compra do combustível, drenando as fontes de financiamento globais. As finanças públicas já estavam próximas a seu limite, seja no plano da tributação ou do endividamento público, o que evidenciou a dificuldade de manutenção do sistema montado:

(...) em fins da década de 60, as despesas governamentais tendiam a aumentar mais rapidamente que as entradas, provocando a crise fiscal do Estado. O aumento do déficit

público provoca instabilidade econômica, inflação, instabilidade social, reduzindo consideravelmente as possibilidades da utilização do *Welfare* em função do assentimento ao sistema político. Alguns Estados são obrigados a limitar a intervenção assistencial, quando o aumento da carga fiscal gera em amplos estratos da opinião pública uma atitude favorável à volta à contribuição baseada no princípio contratualista.³⁴

De repente, todos se lembraram do alerta feito por John Maynard Keynes, décadas antes, sobre o desequilíbrio entre o crescimento constante da demanda social por mais direitos e a capacidade limitada dos Estados de os custear. Talvez não esperassem é que isso aconteceria tão cedo...

Era o momento, então, de fazer um balanço: o que não estava funcionando?

Um primeiro aspecto ficou logo claro: o inchaço e a ineficiência do aparato burocrático administrativo estatal. Criou-se uma máquina cara e complexa, frequentemente orientada a si mesma, na defesa de seus próprios interesses, como maiores salários ou outras vantagens de natureza pessoal. A má gestão era uma constante, percebendo-se uma grande dificuldade para resolver problemas sociais, o que acabava por causar outra dificuldade: a tendência dos governos em adotar medidas autoritárias, apresentadas como mais eficientes, porém não raro dissociadas de um consenso social. O interesse público frequentemente era confundido com o interesse da Administração Pública ou, pior, do próprio governante e seu grupo.

Outro elemento igualmente auto evidente era a limitação à capacidade de financiamento das políticas de bem-estar. O binômio aumento de tributos/aumento do endividamento público parecia ter chegado ao limite. As consequências eram a pressão social contra a majoração da carga tributária e a cobrança, por parte dos credores estatais, por medidas que permitissem ao menos a amortização das dívidas públicas. O ciclo do aumento contínuo da arrecadação/dívida pública precisava ser rompido.

3.2. Questão jurídico social

O título deste tópico, que analisa o segundo eixo de crise, pode ser traduzido pela seguinte frase: como definir até que ponto o Estado pode intervir na sociedade?

Cumprir lembrar a premissa do bem-estar social: funcionar como uma evolução do Estado liberal, mantendo suas conquistas e superando suas contradições. Combinar liberalismo político com busca por igualdade, combatendo os males do liberalismo econômico. Quando se

³⁴ REGONINI, Gloria. *Op. cit.*, p. 417.

tem em mira a realidade de intolerância e exclusão que grassou nos Estados totalitários, queda-se claramente justificada esta preocupação em reconhecer os direitos do *outro*, do *diferente*, sedimentando caminhos para a convivência harmônica mesmo entre grupos com interesses aparentemente antagônicos.³⁵ Esta era a promessa e o fundamento ideológico. Ocorre que, em algum momento, tal foco foi perdido, ou deixou de figurar tão nítido.

A expansão do bem-estar social acabou por afetar liberdades individuais, violando uma de suas premissas (promover a igualdade para permitir a plena fruição da liberdade). Entrou em marcha o processo de construção de uma igualdade *artificial*, promovida pelo Estado a partir de escolhas nem sempre muito claras. Isto porque, obviamente, era preciso privilegiar alguns segmentos sociais, cuja vulnerabilidade deveria ser suprida. Como definir, contudo, os grupos a serem favorecidos?

Günther Frankenberg sustenta que o estrato social se forma pela junção de indivíduos necessariamente diferentes, o que, por si, é uma fonte potencial de litígios. Isto não implica, entretanto, na absoluta impossibilidade de integração em torno de objetivos comuns: “A estrutura de conflito de sociedades modernas, cunhada por oposições de interesses, heteronomia de valor e por uma plenitude de projetos de vida, bem como a práxis de conflito indicam que se mantenha a possibilidade de uma integração por meio de conflito (...)”³⁶

Segundo Frankenberg, há diferentes tipos de conflitos: alguns geram desintegração, outros fornecem a possibilidade de se criar laços. Conflitos que admitem negociações permitem a formação de consensos: “Esses conflitos de divisão podem ser regulados, aplainados e civilizados comparativamente sem problemas, em razão da estrutura de seu projeto e do menor empenho.” Renunciando-se à ideia de validade ilimitada em uma associação e à exclusão dos outros, embates indivisíveis movem-se em direção à divisibilidade, validando, assim, as teorias do pluralismo.³⁷

Em sociedades plurais, nas quais é preciso construir condições para convivência de grupos diferentes e por vezes antagônicos, a constante interferência estatal, buscando favorecer

³⁵ Lembra Vital Moreira que “Os Estados Nacionais, sobretudo os de unificação recente, como sucedia na Alemanha ou na Itália, não pouparam medidas, mesmo as mais repressivas, para a homogeneização e unificação oficial do povo. A unicidade e homogeneidade do povo eram a contrapartida necessária da unicidade territorial e do poder político-administrativo. (...) Hoje, porém, a perspectiva é justamente a contrária. Descobriu-se a diversidade e o pluralismo étnico, linguístico e religioso de muitos países europeus, mesmo dos que presumiam de longas tradições de unidade e homogeneidade. Passou a cultivar-se o reconhecimento e a proteção das minorias.” MOREIRA, Vital. O Futuro da Constituição. in GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (org.) *Direito Constitucional. Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 320.

³⁶ FRANKENBERG, Günther. *A Gramática da Constituição e do Direito*. Trad. Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 175.

³⁷ FRANKENBERG, Günter. *Op. cit.*, p. 178.

segmentos politicamente minoritários, acaba por fomentar conflitos com parcelas da sociedade que se sentem preteridas. Isto ocorre, em larga medida, pela precariedade do diálogo social, fazendo com que as escolhas estatais não fiquem claras para seus destinatários, especialmente aqueles que se sentem privados de direitos (tome-se como exemplos as políticas de ações afirmativas ou as medidas de proteção e ampliação de direitos de homossexuais). O equilíbrio entre liberdade e igualdade se torna cada vez mais difícil e delicado.

Amplia-se, assim, o risco de *dissensos* (a diferença de opiniões natural e esperada em sociedades plurais) se transformarem em *conflitos* (desintegradores). A *ditadura do interesse coletivo* ou a *ditadura das minorias* afloram. Estas expressões são usadas para designar situações em que vontades de indivíduos ou grupos são apresentadas como se fossem um sentimento coletivo, apreendido pelo governo e apresentado como sendo um objetivo comum da sociedade, o que agrava um déficit democrático.

Tal postura contribui para o fortalecimento de grupos de pressão, que buscam determinar as prioridades da agenda estatal, em um movimento por meio do qual o interesse público passa a ser definido no mercado político:

(...) o Estado assistencial difundiu uma ideologia igualitária que tende a deslegitimar a autoridade política; a disposição do Estado a intervir nas relações sociais provoca um enorme aumento nas solicitações dirigidas às instituições políticas, determinando a sua paralisia pela sobrecarga da procura; a competição entre as organizações políticas leva à impossibilidade de selecionar e aglutinar os interesses, causando a total permeabilidade das instituições às demandas mais fragmentadas. O peso assumido pela administração na mediação dos conflitos provoca a burocratização da vida política que, por sua vez, leva à 'dissolução do consenso'.³⁸

A apatia social se dissemina, estimulada pela certeza de que o Estado está à disposição e pronto para resolver os problemas coletivos e individuais que se apresentem. Com isso, abre-se amplo espaço para que grupos organizados e fortes assumam o controle das decisões políticas, loteando o espaço público de acordo com seus interesses. Formam-se, então, as condições para que a intervenção do Estado na ordem social se transforme em fonte de reiterado conflito.

4. A ALTERNATIVA DEMOCRÁTICA

A crise econômica e social dos anos 1980, que se seguiu aos conflitos em torno do petróleo na década anterior, abriu espaço para que ideologias liberais voltassem à cena com

³⁸ REGONINI, Gloria. *Op. cit.*, p. 419.

toda força. “A ‘revolução keynesiana’ deu lugar a uma ‘contrarrevolução keynesiana’”.³⁹ Países centrais como Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha elegeram governos com esta orientação (Ronald Reagan e, em seguida, George Bush, nos EUA; Margareth Thatcher, na Inglaterra; Helmut Kohl na Alemanha), aos quais coube adotar medidas voltadas a reduzir o custo do Estado o que, obviamente, foi acompanhado por reduções drásticas nos benefícios sociais.

Durante alguns anos a alternativa denominada *neoliberal* foi apresentada como um caminho sem volta, expandindo-se, nos anos 1990, para as economias em desenvolvimento. De outro lado, firmou-se um espaço de resistência em torno do que alguns denominaram *neokeynesianismo*:

A teoria keynesiana tornou-se no mais citado modelo de resposta aos excessos da liberalização econômica a partir de um pensamento técnico sobre o papel do Estado. A experiência histórica do pós-guerra inspira hoje parte da crítica à globalização neoliberal em curso desde a década de oitenta.⁴⁰

Aos poucos, contudo, começou-se a esboçar uma tentativa de conciliação entre os compromissos sociais e uma melhor gestão política, jurídica e administrativa do Estado. É neste contexto que o modelo teórico do *Estado Democrático de Direito* emerge.

O Estado Democrático de Direito busca se colocar em um patamar intermediário entre o absentismo neoliberal e o protagonismo do bem-estar social, reduzindo o tamanho do Estado sem, contudo, diminuir seu papel de indutor do desenvolvimento econômico e social: adota-se a lógica do *Estado regulador*.

A ideia chave a guiar esta reorientação das relações Estado-sociedade é *participação*, pelo que se elege o *princípio democrático* como vetor da organização estatal (a participação como elemento chave faz com que belgas e franceses denominem esta vertente como *Estado Social Ativo*).

O Estado Democrático se funda em um conceito de *democracia participativa*, priorizando a combinação de elementos de democracia direta e indireta. Para Paulo Bonavides, representa um “(...) direito constitucional progressivo e vanguardeiro. É direito que veio para repolitizar a legitimidade e reconduzi-la às suas nascentes históricas, ou seja, àquele período em que foi bandeira de liberdade dos povos.”⁴¹

³⁹ GAZIER, Bernard. *John M. Keynes*. Trad. Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2011. p. 87.

⁴⁰ CURTO; DOMINGOS; JERÓNIMO. *Op. cit.*, p. 33

⁴¹ BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. Por um Direito Constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 33.

Busca-se, com sua adoção, alcançar decisões que não se amparem na vontade esmagadora das maiorias políticas expressa pela via da representação ou por outros caminhos obscuros, mas em consensos construídos mediante participação social ativa, com ampla possibilidade de manifestação de indivíduos e grupos politicamente minoritários. Espera-se, assim, que as ações estatais reflitam efetivamente a vontade social.

O modelo de poder erigido sobre tais alicerces tende a reconhecer a todos os atores sociais importante papel político na medida em que a tarefa de assegurar a concretude dos direitos fundamentais cada vez mais se distribui entre entes públicos e privados.⁴²

Para Pietro Costa, este modelo é reflexo de uma *democracia constitucional*, cujas características são:⁴³

- Expansão dos direitos fundamentais e preocupação em conferir a todos alicerce constitucional;
- Construção de mecanismos que garantam a todos a fruição destes direitos, onde se incluem os mais diversos grupos que compõem uma sociedade plural;
- Reconhecimento dos direitos fundamentais como elemento basilar e condição de legitimidade do ordenamento jurídico nacional, a salvo de qualquer revisão constitucional;
- Ressignificação do conceito de povo, deixando de representar uma entidade unitária e sem face para ser compreendido como “o conjunto dos grupos, das associações, dos movimentos que compõem o tecido vivente de toda a sociedade.”.

A positivação nos textos constitucionais de uma pauta alargada de direitos fundamentais, destinados a preservar o ser humano e garantir sua participação na vida política, permite realçar nas Constituições traços essenciais. Há que se destacar que, se por um lado o reconhecimento de direitos fundamentais em normas constitucionais positivas não pode ser visto, propriamente, como uma novidade, por outro, discrepa à concepção clássica do constitucionalismo o papel de centralidade que lhes é outorgado.⁴⁴ E é justamente esta importância conferida a semelhantes direitos que faz com que a própria razão de ser e a forma de relação do binômio Estado/sociedade seja repensada, impondo um crescente alinhamento e direcionamento de esforços no sentido de tornar tais direitos efetivos.

A lógica participativa, contudo, se dá em duas vias: os cidadãos se inserem efetivamente no processo decisório e, como consequência, devem tomar parte também na fase de

⁴² SANCHÍS, Luis Prieto. *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*. Madrid: Trotta, 2003. p. 110.

⁴³ COSTA, Pietro. *Op. cit.*, p. 281-283.

⁴⁴ LOEWENSTEIN, Karl. *Op. cit.*, p. 401.

implementação dos benefícios conquistados. Daí que ganha espaço a noção de *participação cidadã*, em uma perspectiva que se alinha com a ideia de divisão de responsabilidades entre poderes públicos e sociedade.

4.1. Como enfrentar o problema do crescimento excessivo do Estado

O Estado Democrático de Direito se ocupa da questão dos custos financeiros para manutenção dos sistemas de bem-estar inspirando-se nas lições neoliberais: redução do tamanho do aparato estatal por meio da entrega de serviços não essenciais (e mesmo alguns destes) a particulares. Esta ação ocorre em diferentes frentes.

O *neokeynesianismo* não se opõe à revisão das obrigações que foram assumidas pelos Estados, afastando-se aquelas que não digam respeito ao sistema de bem-estar social. Produzir carros e aviões ou concorrer em setores como siderurgia ou mineração deixam de ser vistos como tarefas naturalmente inerentes aos programas de governo. Serviços essenciais como telefonia, distribuição de água ou de eletricidade são concedidos a particulares. O Estado regulador do final do Século XX se caracteriza pela:

(...) criação de agências reguladoras independentes, pelas privatizações de empresas estatais, por terceirizações de funções administrativas do Estado e pela regulação da economia segundo técnicas administrativas de defesa da concorrência e correção de "falhas de mercado", em substituição a políticas de planejamento industrial.⁴⁵

Há, contudo, uma diferença essencial que distingue este modelo de outorga do adotado em regimes neoliberais. Nestes, uma vez entregue aos particulares a exploração dos serviços, vale a regra de livre mercado, depositando-se na concorrência aberta a esperança no alcance de um equilíbrio entre preço, qualidade e acesso ao serviço. Já na perspectiva Democrática, o particular deve agir como se fosse o Estado, ou seja, buscando prioritariamente a materialização de um conjunto de metas estabelecidas pelo ente público, que atua como um regulador da atividade econômica. Não se fala, portanto, em um livre mercado que busca um equilíbrio natural, mas em um mercado regulado, cuja atividade segue padrões de conduta pré-determinados.

Tem-se, portanto, uma mudança de foco em parte da burocracia estatal, que se volta à regulação da atividade privada, redefinindo os canais de circulação de poder político para a

⁴⁵ MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A Formação do Estado Regulador. *Novos Estudos – CEBRAP*. n. 76, nov. 2006. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300007&lng=pt&nrm=iso Acesso em 16 jul. 2015.

formulação de políticas públicas para setores estratégicos da economia, tais como os de telecomunicações, energia elétrica, gás e petróleo, transportes, água e saneamento, saúde e medicamentos, seguros, etc.⁴⁶

Ainda um outro sistema tem sido experimentado e foi incorporado à Constituição brasileira. Trata-se da repartição de tarefas entre Estado e particulares, especialmente em espaços nos quais a garantia de universalização de acesso não seja facilmente alcançável, seja pelo tempo necessário para construir uma rede de amparo social, seja pelo custo e complexidade administrativa inerente a isto.

O sistema de ensino brasileiro foi concebido de forma a ser operacionalizado simultaneamente por governos e empresas privadas. O modelo educacional consagrado pela Constituição Federal de 1988 prioriza a divisão de responsabilidades entre Estado e sociedade, segundo uma lógica de colaboração. Esta ideia fica clara nos artigos 205 e 209, C.F., nos quais é firmada a responsabilidade conjunta de poderes públicos e sociedade pela educação e a possibilidade desta ser ofertada pela iniciativa privada.

Este compartilhamento de atribuições coloca ao Estado o papel de regulador, qual seja, de ente responsável por estabelecer as regras de conduta que orientam a atividade privada, e entrega à União a tarefa de organizar o sistema federal de ensino superior (art. 211, §1º, C.F.). A ideia básica é que a delegação da atividade educacional ao particular o obriga a prestar um serviço de excelência, que priorize os mesmos objetivos que seriam perseguidos pelo Estado, caso este exercesse a mesma tarefa. Em outras palavras, embora seja uma atividade empresária e realizada, na maioria das vezes, com vistas a obter lucro, deve ser orientada prioritariamente segundo parâmetros de qualidade e busca por realizar um interesse coletivo.

O sistema regulatório foi estruturado segundo estes parâmetros ideais, consistindo o SINAES (Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior, instituído pela Lei 10.861/2004 e complementado por um vasto conjunto de atos normativos secundários), o marco normativo que define as regras de avaliação das instituições de ensino, cursos e estudantes. Por meio do sistema avaliativo, são estabelecidas as condições para exercício da atividade educacional em IES públicas e privadas; os parâmetros para expansão de vagas; as diretrizes para gestão estratégica do sistema; os mecanismos de controle e indução de melhorias na qualidade do ensino; além de critérios para fiscalização e sanção.

⁴⁶ MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Op. cit.

Abre-se espaço, desta maneira (ao menos idealmente), para que se alcance um equilíbrio entre ação pública e privada. Reduz-se drasticamente o gasto estatal, agiliza-se o processo de expansão de vagas no ensino superior, simplifica-se o aparato administrativo necessário à manutenção do sistema, cria-se uma lógica de responsabilidade conjunta pela formação dos estudantes. Estado e sociedade colocam-se do mesmo lado, e não mais em polos opostos, na busca por materializar benefícios sociais.

4.2. Crescente interferência na vida privada - o difícil equilíbrio entre liberdade e igualdade

O segundo polo de conflitos inerentes à natureza do modelo de bem-estar social, como visto linhas acima, diz respeito à definição dos espaços de liberdade e à construção das condições para convívio em sociedades plurais. Aqui, novamente, o alcance de uma resposta adequada demanda que se amplie o conceito de participação.

Em uma perspectiva habermasiana, pode-se afirmar que as decisões estatais devem ser fruto de consensos minimamente estruturados em uma vontade social livremente manifestada por meio de canais institucionais.

Sua teoria deliberativa - ou discursiva - da democracia confere destaque ao processo de formação da vontade e da opinião e deposita suas esperanças não na ação coletiva dos indivíduos ou em sua capacidade de articulação, mas na existência de procedimentos institucionalizados por meio dos quais seja possível captar as vontades sociais e controlar sua manifestação. Habermas espera que os interesses individuais sejam expostos e discutidos em instâncias públicas, por intermédio de canais comunicativos institucionalizados nas Constituições, de modo que opiniões consensuais sejam construídas como resultado do uso público da razão.⁴⁷

As instâncias procedimentais referidas por Habermas podem residir tanto nos Parlamentos e no processo eleitoral quanto fora. Há outros espaços nos quais a formação das opiniões e o debate acerca delas podem acontecer e estes são encontrados em instâncias estatais, como órgãos administrativos ou o processo judicial, e extra-estatais, como variadas arenas sociais. Assim, “A formação de opinião que se dá de maneira informal desemboca em decisões

⁴⁷ HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. in *A Inclusão do Outro*. Estudos sobre teoria política. Trad. Paulo Astor Soethe. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2004. p. 288.

eletivas institucionalizadas e em resoluções legislativas pelas quais o poder criado por via comunicativa é transformado em poder administrativamente aplicável.”⁴⁸

O autor sustenta, ainda, a necessidade de o sistema de direitos fundamentais garantir a existência de espaços adequados para exercício das liberdades, sem o que não seria possível manifestar livremente as vontades e, por conseguinte, estabelecer o diálogo social tendente à formação dos consensos.⁴⁹ Liberdade é condição para exercício de direitos em igualdade de condições e a intensa participação social é o caminho para que eventuais restrições a prerrogativas de um grupo não se transforme em fonte de conflitos.

Neste modelo ideal, as decisões estatais, especialmente aquelas que, de alguma forma, privilegiam certos grupos, são pautadas em consensos sociais coletivamente construídos. Este cuidado afasta ou, ao menos, diminui sobremaneira o risco de resistências e oposições que coloquem em risco a aceitabilidade dos comandos normativos e mesmo a convivência pacífica entre as pessoas.

Como se nota, a teoria habermasiana cuida de explicitar caminhos para que a democracia participativa aconteça inclusive fora dos espaços estatais tradicionais e se junta a esta na busca por soluções que tornem mais eficaz a ação estatal, especialmente no que tange à busca de soluções conciliatórias para os embates sociais.

A incorporação deste modelo teórico às práticas estatais poderia resolver, ou ao menos atenuar bastante, os conflitos decorrentes de decisões pouco conectadas com a vontade social, além de promover uma aproximação entre os diferentes grupos humanos e destes com os poderes públicos, favorecendo a formação de um ambiente no qual as responsabilidades pelo bem-estar social caibam a todos.

CONCLUSÃO

A longa trajetória do Estado de bem-estar social foi pautada por seguidos conflitos, primeiro na luta pela sua afirmação como modelo dominante, depois em vista da dificuldade em sustentar as redes de benefícios sociais conquistadas (ou prometidas).

Fala-se, atualmente, em mais uma crise do bem-estar social, talvez a definitiva. O peso financeiro dos governos e seus sistemas de benefícios sociais mostra-se insustentável nos países

⁴⁸ HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Op. cit.*, p. 289.

⁴⁹ HABERMAS, Jürgen. O Estado Democrático de Direito: uma amarração paradoxal de princípios contraditórios? *in Era das Transições*. Trad. Flávio B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 154-155.

onde, tempos atrás, maiores avanços tinham sido alcançados. De outro lado, aos povos que vivem, há anos, a expectativa de ver uma ampla rede de proteção social se materializar enuncia-se um horizonte sombrio, onde as dúvidas substituem a esperança.

Qual rumo tomar? Insistir em um modelo que, se de um lado mostrou-se extremamente eficiente para romper com uma lógica de exclusão e desigualdade, de outro passa a impressão de apenas contemplar soluções de curto ou, no máximo, médio prazo? Retornar a uma lógica liberalizante, com um Estado ausenteísta e um predomínio das regras de livre mercado?

A busca por alternativas intermediárias, combinando elementos dos dois grandes modelos adotados pelo Estado capitalista ocidental entre os Séculos XIX e XX poderia ser uma saída, como apresentado no texto. Porém, em que pese não se tratar de uma ideia propriamente nova, nota-se uma incidência muito baixa do Estado Democrático de Direito, muito mais um modelo teórico do que uma realidade prática.

Parece que, mais uma vez, assim como se deu na passagem dos anos 1980 para 90, o mundo vai esperar que alguma solução ‘mágica’ se apresente, adiando, mais uma vez, a decisão inevitável sobre que rumo tomar para permitir que aqueles ideais que séculos atrás levaram ao surgimento do constitucionalismo sobrevivam.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, Agassiz. in VERDÚ, Pablo Lucas. *A Luta pelo Estado de Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. Por um Direito Constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

COSTA, Prieto. *Poucos, Muitos, Todos*. Lições de história da democracia. Trad. Luiz Ernani Fritoli. Curitiba: UFPR, 2012.

CURTO, Diogo Ramada; DOMINGOS, Nuno; JERÓNIMO, Miguel Bandeira. A Grande Transformação, de Karl Polanyi: questões de interpretação. in POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*. As origens políticas e econômicas do nosso tempo. Lisboa: Edições 70, 2012.

FRANKENBERG, Günther. *A Gramática da Constituição e do Direito*. Trad. Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

- GAZIER, Bernard. *John M. Keynes*. Trad. Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2011.
- GONZÁLEZ, Ismael Camargo. Derecho Constitucional Social y Reconocimiento de los Derechos de las Minorías in ASTUDILLO, César; CARPIZO, Jorge (coord.). *Constitucionalismo: dos siglos de su nacimiento en América Latina*. México: UNAM, 2013.
- GUSY, Christoph. Las constituciones de entreguerras en Europa central in *Fundamentos. Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*. n. 2. Oviedo: Junta General del Principado de Asturias, 2004.
- HABERMAS, Jürgen. O Estado Democrático de Direito: uma amarração paradoxal de princípios contraditórios? in *Era das Transições*. Trad. Flávio B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. in *A Inclusão do Outro*. Estudos sobre teoria política. Trad. Paulo Astor Soethe. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2004.
- HOBBSAWN, Eric. *A Era do Capital (1848-1875)*. 2. ed. Trad. Luciano Costa Neto. São Paulo: Paz e Terra, 2012.
- HOBBSAWM, Eric. *A Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.
- KRIELE, Martin. *Introdução à Teoria do Estado*. Os fundamentos históricos da legitimidade do Estado Constitucional Democrático. Trad. Urbano Carvelli. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2009.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1976.
- MAGNOLI, Demétrio; BARBOSA, Elaine Senise. *Liberdade versus Igualdade*. O Mundo em Desordem. 1914-1945. Vol. I. Rio de Janeiro: Record, 2011.
- MANN, Michael. *Fascistas*. Lisboa: Edições 70, 2011.
- MOREIRA, Vital. O Futuro da Constituição. in GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (org.) *Direito Constitucional. Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A Formação do Estado Regulador. *Novos Estudos – CEBRAP*. n. 76, nov. 2006. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300007&lng=pt&nrm=iso Acesso em 16 jul. 2015.

- PISARELLO, Gerardo. *Un Largo Termidor*. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático. Madrid: Trotta, 2010.
- REGONINI Gloria. Estado do bem-estar. in BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11. ed. Brasília, UnB, 1998.
- SACCOMANI, Edda. Fascismo. in BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11. ed. Brasília, UnB, 1998.
- SARLET, Ingo. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 4. ed. Porto alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- SANCHÍS, Luis Prieto. *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*. Madrid: Trotta, 2003.
- SONDHAUS, Lawrence. *A Primeira Guerra Mundial*. História completa. Trad. Roberto Cataldo Costa. São Paulo: Contexto, 2013.
- VERDÚ, Pablo Lucas. *A Luta pelo Estado de Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- VERÍSSIMO, Luís Fernando. *Em Algum Lugar do Paraíso*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.
- WACHTEL, Howard M. *Os Mandarins do Dinheiro*. As origens da nova ordem econômica supranacional. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.