

CRISE DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E A NOVA CONFIGURAÇÃO DOS ESTADOS NACIONAIS

CRISIS OF THE STATE OF SOCIAL WELFARE AND NEW CONFIGURATION OF NATIONAL STATES

Elve Miguel Cenci*

Michele Christiane de Souza Bannwart**

Resumo

Este artigo visa a analisar o modelo de Estado Liberal, que está na isenção da ordem econômica, garantindo o exercício do direito de propriedade e do direito de contratar. Suas bases são liberdade pessoal, propriedade privada, iniciativa individual, empresa privada e interferência mínima do governo. O texto analisa ainda o modelo de Estado Social, de matriz intervencionista, com a consequência do comprometimento para atingir os objetivos da liberdade, riqueza, bem-estar econômico, justiça social e, ao mesmo tempo, o direito à segurança; especialmente na origem do Estado moderno. Posteriormente trata da crise do Estado social com a nova reconfiguração dos Estados-nacionais enfraquecidos com a possível dimensão econômica ampliada na esfera global solapando o aspecto democrático e soberano dos Estados nações. Pretende verificar que estes modelos não respondem adequadamente à crise enfrentada pelos Estados nacionais pontuando o novo papel do Estado de bem estar social e como superar o déficit de legitimidade democrática.

Palavras-chave: Estado Liberal; Estado Social; Nova reconfiguração dos Estados Nacionais.

Abstract

This article aims to analyze the model of the liberal state, which is the exemption of the economic order, guaranteeing the right of ownership and the right to hire. Their bases are personal freedom, private property, individual initiative, private enterprise and minimal government interference. The text also examines the model of the welfare state, interventional matrix, with the result of the commitment to achieve the goals of freedom, wealth, economic welfare, social justice and at the same time, the right to security, especially in the origin of modern state. Later comes the crisis of the welfare state with the new reconfiguration of the States-with the possible weak national economic dimension magnified at the global aspect of the undermining of democratic and sovereign nation states. You want to check that these models do not adequately respond to the crisis faced by nation

*Doutor pela UFRJ e docente do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina – UEL. Integrante do projeto de pesquisa (UEL) “Diálogos Jurídicos e Filosóficos Sobre a Intervenção do Estado no Domínio Econômico: Ética Empresarial à Luz do Regime Econômico Constitucional”.

**Aluna do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina – UEL, na área de concentração em Relações Empresariais. Integrante do projeto de pesquisa (UEL) “Diálogos Jurídicos e Filosóficos Sobre a Intervenção do Estado no Domínio Econômico: Ética Empresarial à Luz do Regime Econômico Constitucional”.

states scoring the new role of the state social welfare and how to overcome the deficit of democratic legitimacy.

Key-words: Liberal State; Social State; New reconfiguration of the National States.

INTRODUÇÃO

Premido pelas necessidades do capitalismo, especialmente após o longo século XIX que fora encerrado, segundo o historiador inglês Hobsbawm, após a 1ª Grande Guerra mundial, o Estado buscou se amoldar às suas novas funções, passando a exercer papéis impensáveis para o modelo liberal que estava na origem do Estado moderno. Este texto visa examinar os modelos de Estado, especialmente os modelos liberal e Estado social. Posteriormente analisa a crise do então Estado social com a nova reconfiguração dos Estados-nacionais.

Em relação, sobretudo, ao contexto do enfraquecimento dos Estados nacionais, significa que a dimensão econômica ampliada na esfera global, acabou solapando o aspecto democrático e soberano dos Estados nações. Muitos Estados, cujos representantes são eleitos democraticamente para a satisfação de uma bandeira ideológica (de esquerda, centro ou direita), acabam sendo iguados em suas políticas públicas tendo em conta que o mercado internacional determina com mais intensidade e força o que os governos devem ou não fazer. O mercado dispõe de poder mais atinente do que a pressão de uma sociedade civil esclarecida e politizada. É o sucumbimento da política diante da força de um processo de globalização eminentemente econômico.

Já no século XXI retoma com os efeitos dos riscos globais, como ensina Sampaio Cunha, na reconstrução do direito, da economia, da política e de outros sistemas sociais, onde as barreiras territoriais, culturais, ideológicas, econômicas e técnicas devem ser superadas por modelos normativos e econômicos ainda não bem delineados, bem como os próprios conceitos de soberania e o ânimo dirigente das constituições programáticas, mormente na proteção dos direitos sociais. (CUNHA, 2009, p. 344). A propósito, a delimitação desses modelos normativos e econômicos apresenta-se como problematização do texto em comento, buscando na sua conclusão, responder adequadamente a esta problematização.

O estudo do tema do presente artigo justifica-se pela sua contemporaneidade no direito econômico. Seu objetivo consiste em demonstrar que a globalização trouxe nova roupagem ao fenômeno clássico da soberania dos Estados, bem como explicar que tanto o

modelo de Estado liberal quanto o modelo de Estado social não respondem adequadamente à crise enfrentada pelos Estados nacionais. Para buscar respostas ao problema proposto nesta pesquisa, será utilizada como recurso metodológico a análise de textos que intercalam a reflexão nas áreas de conhecimento da filosofia e do Direito. Do ponto de vista dos objetivos, a pesquisa terá um caráter exploratório contando com recursos de levantamento bibliográfico, tendo como base de dados os periódicos disponíveis na temática, livros de filosofia e de Direito que circunscrevem o objeto previamente delimitado. Do ponto de vista do procedimento técnico, a pesquisa será bibliográfica (materiais diversos – livros, internet, etc.) e documental, contando com as fontes primárias, além de estatutos de organismos internacionais.

I – ESTADO LIBERAL

A década de 1930 é considerada para o mundo e para o Brasil um divisor de águas. Até 1930, a doutrina clássica que teve Adam Smith como principal expoente é geralmente chamada de liberalismo econômico. Suas bases são liberdade pessoal, propriedade privada, iniciativa individual, empresa privada e interferência mínima do governo. O principal dogma da escola clássica é o envolvimento mínimo do Estado que deveria se limitar à aplicação dos direitos de propriedade e ao fornecimento da defesa nacional e da educação pública. Trata-se da microeconomia, a livre concorrência do mercado ou a “mão invisível” do Estado.

No Estado Liberal, a legitimação do poder é deduzida da estruturação do mercado, das relações de troca. A crítica ao fetiche da mercadoria levada adiante por Marx denúncia a injustiça que se esconde por detrás do mercado. (HABERMAS, 1982, p. 75).

A característica principal do Estado liberal está na isenção da ordem econômica, garantindo o exercício do direito de propriedade e do direito de contratar. Assim, o Estado distancia-se da esfera de liberdade individual comprimindo as condições de dar garantia à própria liberdade do cidadão na persecução de seus interesses particulares.

Desde Adam Smith evidencia-se que a mão invisível do mercado é o exemplo clássico de uma economia política que interpreta a sociedade civil como esfera do comércio e do trabalho social dominada por leis anônimas. Conforme leciona Habermas "a sociedade burguesa transforma-se num sistema que domina anonimamente, sem levar em conta as intenções dos indivíduos, obedecendo apenas à sua própria lógica e submetendo a sociedade global aos imperativos econômicos" (HABERMAS, 1997, p. 68).

O sistema de direitos, na visão liberal, apresentou-se problemático no que toca às condições materiais desiguais de distribuição de liberdades para o exercício de direitos, isto é, de recursos e de poder social para o exercício dos direitos de contratar e de possuir propriedade. Em razão do problema da distribuição desigual das condições materiais e, conseqüentemente da própria liberdade, o paradigma social trará mais tarde, o Estado do bem-estar social. Este cria novas categorias de direitos fundamentais e, acima de tudo, foca a pretensão de operar uma distribuição mais justa de direitos e poder social.

O caráter de omissão do Estado nas relações privadas, grosso modo, contribuiu para a geração de desigualdades ainda mais acentuadas na arena social. Usando as palavras de Bonavides, é possível destacar, em linhas gerais, que o domínio econômico expõe 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, 2004, p. 59)

Ademais faz constar que o Estado liberal depositou demasiada confiança no poder do mercado, base pela qual Marx estruturou sua análise da economia política. Porém, grosso modo, a crítica contemporânea à leitura liberal e, conseqüentemente, ao próprio marxismo configuram com base na denúncia unilateral do viés econômico como determinante do lastro social.

[...] Um tipo de análise, que isola metodicamente as leis do movimento econômico da sociedade, só pode pretender captar nas suas categorias essenciais o contexto da vida social quando a política depende da base econômica e não, inversamente, quando essa base se deve considerar já como função da atividade do Estado e de conflitos decididos na esfera do político. (HABERMAS, 1997, p. 69)

A afirmação de Habermas deixa entender que a teoria de Marx, acerca da infraestrutura e superestrutura, não é mais suficiente para dar conta da nova fase do capitalismo intervencionista. Há desconfiança na prioridade que Marx havia concedido às forças produtivas como indicadora do progresso material e, conseqüentemente, da própria emancipação. Não desconsiderando o papel que tal conceito exerce na dimensão de reprodução material da vida humana, Habermas que as forças produtivas devem ser substituídas por um conceito mais amplo e abstrato e igualmente ser complementadas por outro indicador igualmente decisivo. A teoria marxista alcançou êxito quando se propunha a explicar o capitalismo liberal, fase na qual a infraestrutura gravitava na

órbita do econômico, tornando-se, contudo, praticamente inviável quando trata de um capitalismo já avançado em sua forma intervencionista, em que a órbita dos fatos passou a gravitar em torno da política.

Pois na ótica do marxismo a dimensão das relações de produção é reduzida às forças de produção e, por tabela, a esfera econômica da produção e distribuição dos bens produzidos. Para Marx, a espécie humana tem primeiramente a sua reprodução avaliada sob as condições materiais da vida, já parte da consideração inicial de que toda a 'atividade humana' ou '*práxis*' identifica-se com a categoria *trabalho*, fazendo da mesma um paradigma básico de análise da ação e do comportamento social e político.

Assim percebe-se que a categoria *trabalho* fundiu a produção material e a interação social em um único e mesmo paradigma. Habermas, a esse respeito, não desconsidera o papel relevante de Marx no estabelecimento de um modo adequado de crítica ao capitalismo e à base de legitimação econômica lavando adiante pelo liberalismo. Na ótica de Habermas ocorre na obra de Marx uma tensão básica, nunca resolvida, entre reduativismo e cientificismo de sua autocompreensão teórica e o caráter dialético de sua investigação social concreta. E perdendo o mercado a base de legitimação da estrutura do Estado Liberal, passa-se a se movimentar em outra órbita a legitimação do Estado social.

II – ESTADO INTERVENCIONISTA

Após a década de 1930, as idéias de John Maynard Keynes receberam ímpetus da Grande Depressão dos anos de 1930, a pior que o mundo ocidental já conheceu. Os fundamentos de seu pensamento datam antes de 1929. Keynes adotou a abordagem da estrutura da economia agregada, ou macroeconomia, em vez da microeconomia da escola clássica. A Primeira Guerra deixou a economia mais suscetível às medidas e aos controles estatísticos, tornando a abordagem agregada indutiva mais provável que no passado. Seu método tornava-se cada vez mais necessário à medida que o público esperava que o governo tratasse mais ativamente do desemprego.

As principais características e princípios da economia chamada Keynesiana dão ênfase à macroeconomia ou a força do Estado (Intervenção estatal), isto é, Keynes e seus

seguidores preocupavam-se com os determinantes das quantias agregadas de consumo, poupança, renda, produção e emprego. Estavam menos interessados, por exemplo, em como uma empresa individual decide sobre seu nível de emprego que maximiza o lucro do que na relação entre gastos totais na economia e o conjunto de decisões. Ainda, preocupa-se com a orientação pela demanda, instabilidade na economia, com políticas fiscais e monetárias.

O grande sucesso da economia Keynesiana ocorreu especialmente porque ela tratou de um problema urgente: a depressão e o desemprego. Muitas das ideias desta escola tornam-se elementos ortodoxos da macroeconomia contemporânea. Sua validade se dá em razão do processo de criação de políticas públicas. As guerras mundiais, as recessões e as crescentes complicações da vida moderna enfraqueceram o *laissez-faire*. De fato, a economia contemporânea poderia ser considerada uma combinação da microeconomia neoclássica com a macroeconomia inspirada em Keynes.

O processo que conduz ao *Estado social* é a constitucionalização de uma relação de poder social ancorada na estrutura de classes. Nesse nível se percebe determinados direitos conquistados pelos trabalhadores que, anteriormente, estavam submetidos ao poder e a autoridade organizatória dos proprietários dos meios de produção. Esse nível de constitucionalização preenche o equilíbrio de poder dentro de um âmbito de ação já constituído juridicamente.

O *Estado social*, adjacente do caráter democrático de direito nasce a partir de normas que restringem o conflito de classes, tendo em vista garantir a liberdade tanto dos beneficiários, quanto do legislador democrático. No entanto, o princípio das políticas sociais traz em si um caráter ambivalente, pois ao promover as garantias da liberdade, acaba gerando implicitamente a privação da mesma. Isso acontece porque o *Estado social* ao instituir direitos que visam assegurar determinados benefícios, somente o faz sob a forma de intervenções que reestruturam o complexo de ações dos beneficiários.

O Estado Social, de matriz intervencionista, que se torna predominante nos países desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial, foi a consequência do comprometimento para atingir os objetivos da liberdade, riqueza, bem-estar econômico, justiça social e, ao mesmo tempo, o direito à segurança. O Estado se apresenta em duas facetas. O Estado como regime político (como sistema Constitucional legal), na forma de Estado Democrático de Direito; e o Estado como administração pública (como organização que garante o sistema constitucional legal), assumindo a forma de Estado gerencial. A esse respeito anota-se que

no século XIX, enquanto sistema constitucional-legal ou regime político, o Estado nos países ricos correspondia a uma democracia de elites - também chamada de schumpeteriana - o Estado Liberal Democrático. A transição do Estado Liberal para o Democrático avançou nos países mais desenvolvidos na virada do século XX, na medida em que o último requisito para uma democracia formal se materializava (o sufrágio universal). Esse maior ativismo político dos eleitores leva a um aumento da demanda social e, em consequência, ao aumento dos serviços sociais e científicos do Estado, que passa a assumir funções novas na proteção do trabalho e do trabalhador em meados do século XX. Ocorre então a transição de uma forma para outra de democracia e o Estado Democrático Liberal se transforma no Estado Democrático Social. Enquanto na democracia de elites estas detêm suficiente poder para não se deixarem influenciar pelos eleitores enquanto governam, na democracia de opinião pública os sindicatos de trabalhadores e os partidos sociais democratas se fortaleceram e as elites políticas são constantemente obrigadas a auscultar uma opinião pública constituída por eleitores com demandas políticas. (PEREIRA, 2010)

Na alteração registrada do Estado liberal para o Estado intervencionista, o capitalismo modificou de maneira significativa a sua plataforma ideológica na legitimação do sistema. Abandonando a sua posição de mero expectador neutro diante de um mercado de trocas livres, o Estado passou a assumir a direção do sistema econômico, buscando equilíbrio para o sistema capitalista. Esse intervencionismo implicou a repolitização do marco institucional, o que significa que o mercado já não podia manter a relevante tarefa a ela concedida no Estado liberal.

O Estado passou a dispor de seu poder para intervir no movimento econômico e na mediação entre as partes antagônicas das classes sociais. A mudança que ocorreu nessa nova etapa do capitalismo foi a de que a sociedade já não era mais capaz de integrar-se exclusivamente pelo livre intercâmbio econômico, delegando tal tarefa à direção e à organização do poder do Estado¹.

Entretanto, a partir da nova constelação, o Estado teve de buscar a legitimação do poder que exerce, de maneira direta, sobre o mercado e a sociedade. Não sendo possível recorrer às tradições, o Estado passa a se amparar, para a sua própria legitimação, em uma nova mentalidade aceita: a do progresso técnico. Essa nova

¹ As preocupações econômicas ingressam de maneira explícita nos textos constitucionais com a Constituição Mexicana em 1917. Com maior repercussão e impacto alcançaria a Constituição de Weimar promulgada dois anos depois, e nesse sentido seguiram várias Cartas do mundo. No entanto, entre estas duas Cartas situam-se a Lei Fundamental Soviética datada de 1918, com extensa matéria de natureza econômica, voltada a implantar o sistema de economia coletivista. Em 1920 o movimento operariado europeu, havia conquistado por meio de lutas sociais alguns direitos trabalhistas. Parte do movimento marxista começa a perceber que o direito tal como formatado no Estado liberal pode ser usado para a institucionalização jurídica de tais direitos (Franz Neumann). Essas disposições de caráter econômico ou dito social passam a permear as modernas constituições as diferenciando das Clássico-Liberais, identificadas como constituições garantia. Superada a visão plácida do espírito liberal, as Leis Magnas são agora vistas como constituições programa (explícita ou implicitamente assinarem alguns objetivos ou metas como desenvolvimento, justiça social e assim por diante) ou constituições social-democrata, movimento político e doutrina econômica difundidos a partir do fim do século XIX, propugnava pela manutenção do Estado de Direito e da Democracia, mas com seu direcionamento às necessidades sociais.

forma de legitimação reveste-se como ideologia, vale dizer, como ideologia tecnocrática, a qual somente se tornou possível com o desenvolvimento e entrelaçamento cada vez maior entre ciência, técnica e a sua utilização. Nesse sentido, ciência e técnica se convertem na primeira força de produção e, também, possibilitam novamente a fusão entre as forças produtivas e o marco institucional da sociedade. Nessa situação ilustrada alcança-se um Estado tecnocrático que pretende legitimar a si mesmo por uma lógica imanente da dinâmica desenvolvimentista da técnica e da científica (BANNWART JÚNIOR, 2011, p. 101).

O Estado do bem-estar social passa a ofertar serviços e distribui oportunidades por meio da cobertura das necessidades sociais, em especial nas áreas da seguridade social, saúde, educação, moradia, garantia de renda, lazer entre outros. Ainda que o Estado Social intente garantir a igualdade material para exercício de direitos, fragiliza ou até anula a liberdade individual no exercício dos mesmos direitos. O Estado em sua estrutura é incapaz de suprir todos os direitos estabelecidos pelo sistema de direitos sob a forma de objetivos e programas.

Quando o Estado Social vai além da delimitação negativa do arbítrio das pessoas privadas e passa a comprometer-se em garantir de modo positivo a participação dos indivíduos nas instituições, torna-se elemento de entrave, visto que assim agindo, ele está apenas contribuindo para burocratizar as esferas de ações e gerando, em certo sentido, desigualdades entre os assistidos e não assistidos pelos benefícios sociais (BANNWART JÚNIOR, 2011, p. 104)

No Estado Social há uma tentativa de materialização do direito, já que o aparelho estatal ao pretender dar conta da justiça social, lança mão de compensações, realizando uma série de intervenções. A materialização ocorre, na medida em que a estrutura interna do sistema jurídico se modifica para acolher as demandas da justiça material que, introduzidas no médium direito, destrói a racionalidade formal do mesmo (HABERMAS, 1997, p. 198).

O Estado Social não é plenamente capaz de dar cumprimento a um sistema normativo que oferta um sem fim de direitos, e o cidadão não tem autonomia bastante para debelar-se contra a ineficiência estatal, levando com isso à uma certa estagnação de ambos os lados (BANNWART JÚNIOR, 2011, p. 106). É inevitável o alargamento da estrutura do Estado com a burocratização especializada do seu funcionamento. Registra-se a respeito, nas palavras de Nobre que

Um Estado do bem-estar com tamanhas provisões acaba, em geral, inevitavelmente impondo padrões de comportamento supostamente 'normais' aos seus clientes. Esta pressão por normalização obviamente corre o risco de enfraquecer a autonomia individual, exatamente a autonomia que o Estado deve promover ao proporcionar as verdadeiras pré-condições para oportunidades iguais de exercício de liberdades negativas. (NOBRE, 2008, p. 276)

Além de afetar a autonomia do sujeito, o Estado de Bem Estar também depende do sucesso econômico para honrar o crescimento do montante de benefícios a serem garantidos ou, então, para garantir novos direitos. O problema vivenciado desde os anos de 1970 é que com os choques do petróleo e a alternância entre períodos de crescimento econômico e estagnação, tornou-se ainda mais complexa a engenharia para o financiamento dos gastos sociais.

Em outras palavras, com a tendência de inflação em alta, queda das receitas tributárias e crescimento dos gastos sociais decorrentes do desemprego, além de outras demandas sociais, o modelo virtuoso do Estado Social entrou em crise. Diante do crescimento do volume de despesas e da incapacidade do Estado fazer frente a elas, os governos passaram a enfrentar o dilema de cortar gastos sociais que se converteram em direitos já assegurados, o que provocou como efeito colateral o surgimento de “fortes tensões sociais” (FARIA, 1993).

III – O (NOVO) PAPEL DO ESTADO APÓS A CRISE DO ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL

Em novembro de 1989 os espectadores assistiram pela televisão a notícia de que havia caído o muro de Berlim. Construído em 1961 pela antiga RDA (República Democrática Alemã), “o muro” nasceu no contexto da Guerra Fria e acabou com o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Com o fim do socialismo real caíram as barreiras físicas e ideológicas que separavam os dois lados do mundo. Com isso os Estados Unidos, que já haviam se sagrado vencedores nas duas grandes guerras mundiais, restaram como única potência global.

A Guerra Fria, ao opor dois blocos e dois modelos distintos sob o ponto de vista ideológico e econômico, exigiu do capitalismo o enfrentamento de uma de suas maiores fragilidades: a natureza desigual de um modelo que premia a disputa entre os indivíduos que buscam um lugar ao sol no mundo das mercadorias. É nesse contexto que pode ser compreendida a experiência do Welfare State (Estado de Bem Estado Social) e sua crise após a queda do muro.

O modelo do Welfare State funcionou como um antídoto à principal crítica do socialismo ao capitalismo: a ideia de que o capitalismo consegue gerar riqueza sem distribuí-la de forma socialmente justa. Enquanto viveu sua época de ouro, o modelo do

Bem Estar serviu de exemplo de como conciliar capitalismo e distribuição de riqueza, tendo o Estado como moderador.

Nas palavras de Habermas (2001, p. 65-6), “o Estado regulador pôde, em outras palavras, graças, por um lado, às medidas que estimulam o crescimento, e, por outro, a uma política social, promover simultaneamente uma dinâmica econômica e garantir a integração social”. Porém, como o fim da URSS, duas grandes mudanças aconteceram: primeiro, o capitalismo deixou de ter que se justificar em termos de justiça social e, segundo, o mundo se transformou potencialmente em um único bloco econômico. Paralelamente, o modelo de bem estar, que já apresentava sinais de exaustão, entrou em crise.

Após a segunda metade dos anos de 1990 do século passado é que começaram a se ouvir os primeiros usos do termo globalização. Há uma gama variada de autores que escrevem sobre o tema e, igualmente grande é o número de definições do que o termo significa. Vamos utilizar aqui a definição de Habermas (2001, p. 84) por considera-la mais completa.

Utilizo o “conceito” globalização para a descrição de um processo, não de um estado final. Ele caracteriza a quantidade cada vez maior e intensificação das relações de troca, de comunicação e de trânsito para além das fronteiras nacionais. Assim como no século XIX o trem, o barco a vapor e o telégrafo intensificaram o trânsito de bens e das pessoas bem como a troca de informações, assim hoje em dia a tecnologia dos satélites, a navegação aérea e a comunicação digital criam novamente redes mais amplas e densas. “Rede” [Netzwerk] tornou-se uma palavra-chave, e tanto faz se se trata das vias de transporte para bens e pessoas, de correntes de mercadorias, capital e dinheiro, de transmissão e processamento eletrônicos de informações ou de circulação de pessoas, técnica e natureza. Cadeias temporais comprovam as tendências globalizantes em muitas dimensões. O termo encontra igualmente aplicação na expansão intercontinental da telecomunicação, do turismo de massa ou da cultura de massa, bem como nos riscos transnacionais da técnica de ponta e do comércio de armas, nos efeitos colaterais mundiais do ecossistema explorado ou no trabalho conjunto internacional de organizações governamentais e não-governamentais.

Como ressalta a expressão utilizada por Habermas, após o fim da Guerra Fria o mundo passa a funcionar em rede. A expressão não designa apenas os sistemas de informação, mas, sobretudo, o funcionamento da economia em nível global. Os mercados deixaram de abranger apenas uma região ou continente para atingir consumidores em qualquer lugar do planeta. Com isso as estratégias empresariais passaram a contemplar todos os pontos onde podem ser encontrados clientes, isto é, os nichos reais e potenciais de mercado. Para penetrar em lugares tão distintos com

culturas e sobretudo regras distintas, faz-se mister negociar regras com Estados e governos.

Com a crise do Estado de Bem Estar Social e o fim da Guerra Fria, vamos assistir não apenas o surgimento da globalização mas, também, o aparecimento de uma nova onda de resgate dos preceitos liberais, agora revisitados sob a expressão neoliberalismo. Basicamente em mundo sem fronteiras, o que essa nova perspectiva traz é uma exigência de maior liberdade econômica e, como decorrência, menor intervenção do Estado. Por outro lado, ante a complexidade de um mundo integrado e pós-nacional, paradoxalmente vamos assistir ao ressurgimento de uma série de conflitos internos aos Estados nacionais, muitos deles de natureza étnica..

Pfetsch (1998, p. 103) lista diferentes evoluções que envolvem os Estados nacionais. Uma primeira diz respeito ao processo que ocorreu após o aprofundamento da União Europeia. Muitos Estados do bloco, sobretudo os mais periféricos, foram forçados a enfrentar certa concorrência em segmentos onde até então contavam com proteção estatal. Tais medidas decorreram sobretudo pelo fato de que nas economias periféricas da União Europeia, “forçou-se maior concorrência em setores até então protegidos, mediante liberalização econômica tanto interna quanto externa”. Porém, enquanto avançava-se em termos econômicos, não houve um processo similar de integração que envolvesse questões “sociais e trabalhistas”, ou seja, ocorreu uma compartimentação entre questões econômicas e sociais.

Fora do âmbito da União Europeia, organismos como o GATT e a OMC continuaram a atuar pressionando para uma maior liberalização do comércio internacional. Com isso os próprios Estados acabam se envolvendo da concorrência global. Como ressalta Pfetsch (1998, p. 103), pressionado por fatores externos decorrentes da economia que fogem ao controle, sobretudo diante da incapacidade de realização no plano social, são os próprios Estados que entram em crise:

no plano social interno, o Estado entra em crise justamente por força dessa situação de concorrência econômica externa, na medida em que os efeitos sociais perversos se multiplicam, como uma espécie de subproduto dessa concorrência externa, e na qual a política financeira se vê às voltas com a diminuição dos recursos a distribuir. A pressão sobre os sistemas estatais de prestações sociais se acentua com a reação das associações e, sobretudo, dos sindicatos, cobrando o atendimento de exigências e o cumprimento de promessas sociais (*individualização*);

O efeito colateral decorrente dessa perda da capacidade de realização do Estado acaba se refletindo no plano interno com o ressurgimento de conflitos étnicos decorrentes da insatisfação de grupos segmentados com os governos centrais.

O que efetivamente legitima a atuação do Estado é o sucesso da sua atuação diante de certos objetivos propostos. Como ressalta Pfetsch (1998, p. 103), “um sistema político é aceito não apenas pela concessão de direitos e garantias ou pela participação, mas também por uma política bem sucedida”. Ou seja, não apenas o caminho que leva à formação das decisões majoritárias é importante, mas igualmente o que resulta desse processo. Com isso muitas decisões que são tomadas fora das fronteiras nacionais acabam produzindo efeitos sobre a vida das pessoas sem que as mesmas tenham participado dos processos decisórios ou dado o seu aval para que outros deliberassem em seu nome. O problema é que os efeitos de tais medidas tem caráter deliberativo e produzem efeitos que independem da aceitação ou não dos envolvidos. O mesmo ocorre com os governos, que dependem de decisões externas ao seu campo de decisão. Isso fica visível sobretudo em questões econômicas e nos efeitos sobre o meio ambiente.

O resultado dessa “discrepância” entre quem decide e quem deve acatar as decisões acaba por gerar um déficit de “legitimação e eficiência (Pfetsch, 1998) ou “déficit de legitimidade democrática” (Ferrajoli, 2005), o que representa uma ameaça ao “Estado democrático”. Se as decisões são tomadas fora do relação representados e representantes eleitos democraticamente em sintonia com a soberania popular, isso significa que sob o ponto de vista da responsabilização pelas consequências ocorre um processo de “anonimato da responsabilidade” (Pfetsch), uma vez que os autores das decisões, que podem ser conglomerados econômicos, dificilmente podem ser identificados. Mesmo quando isso ocorre se torna inviável a aplicação de um processo de punição similar ao que ocorre na política, com o afastamento do partido pelo voto soberano. Não há punição pelo voto contra conglomerados econômicos ou contra decisões tomadas para além das fronteiras nacionais.

As grandes questões, e, sobretudo, os grandes problemas do nosso continuam a exigir dos Estados as soluções. Questões como o desemprego, a seguridade social ou a infraestrutura necessária para o crescimento econômico dependem da atuação estatal. Da mesma forma, como destaca Pfetsch (1998, p. 110), na diplomacia internacional são os Estados nacionais que são chamados para decidir tanto na esfera da ONU quanto nos

conflitos do nosso tempo. Se muitas competências são tiradas dos Estados nacionais, isso significa que pairam para além das fronteiras nacionais.

Com isso cria-se a necessidade do fenômeno que muitos autores classificam de “governança global”. Ou seja, se os Estados não podem tomar todas as decisões isoladamente, resta a eles cooperarem entre si. Essa cooperação no entanto pressupõe a atuação de atores estatais e não estatais ou sociais, afinal não podemos ignorar o poder de atuação das ONGs ou instituições que atuam em nível global de forma independente dos Estados e governos.

Dependendo da leitura, o fato de um Estado soberano compartilhar com outros entes estatais ou não estatais o processo de tomada de decisão implicaria em perda de soberania. Esta é uma leitura limitada, uma vez que os governos permanecem com a capacidade de decidir. Talvez o termo mais adequado para esse cenário seja a expressão “soberania compartilhada”.

4 – COMO SUPERAR O DÉFICIT DE LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA

Recentemente o filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas publicou um breve, mas contundente artigo onde critica a União Europeia pelo déficit de “crescimento da integração cívica dos cidadãos”. Com a adoção do *fiscal compact*, a União Europeia até promoveu uma maior integração entre os Estados, no entanto este aprofundamento das relações estatais não veio acompanhado, como ressaltado, do aprofundamento de uma cidadania europeia capaz de produzir maior legitimidade para que as decisões possam se impor às medidas de natureza econômica. Em outras palavras, “a integração dos Estados se tornará crível apenas quando puder se apoiar em uma integração dos cidadãos em que se manifestem maiorias declaradamente pró-europeias”.

Na leitura de Habermas, somente uma política de colaboração pode proporcionar aos Estados Europeus a legitimidade necessária para medidas redistributivas que possam “resolver as descompensações no âmbito do bloco de Estados que compõem a União Europeia”. Nesse sentido o pacote recente aponta para indicativos nesta direção. De um lado exige que os governos administrem seus orçamentos dentro de certos limites previamente estabelecidos e, por outro, indica para a necessidade de certa “institucionalização de uma governabilidade de política

econômica”, que tenha por objetivo eliminar os desequilíbrios existentes na zona do Euro. O problema é que Angela Merkel, na leitura de Habermas, parece estar apenas preocupada com a primeira parte do *fiscal compact* sem se preocupar com uma “concertação política da governabilidade econômica”.

A ponderação a seguir feita por Habermas ilustrativa de um fenômeno atribuído à União Europeia mas que se aplica também a uma ideia mais ampla de governança global e ao déficit de legitimidade das decisões tomadas para além das fronteiras nacionais.

“Embora se associando cada vez mais estritamente no plano europeu, os Estados nacionais conservam funções específicas. Eles não devem se dissolver em um Estado federal da **Europa**, mas sim conservar um papel de garantia para os níveis de democracia e de liberdade felizmente já alcançados. Cada um de nós une dois papéis: o de cidadão do próprio país e o de cidadão da União. E, na medida em que os cidadãos da União entenderem como as decisões europeias modificam a sua vida profundamente, mais eles se sentirão envolvidos em uma política europeia que também pode pedir que se partilhem sacrifícios.

O desafio, portanto, é como conciliar novas competências que fogem ao controle estatal individual com novas instâncias decisórias que em muitos casos exigem a participação estatal sem, no entanto, comportarem meios de legitimação democrática para a tomada de decisão. Esta resposta ainda não existe.

CONCLUSÃO

As várias abordagens dos modelos de Estados – liberal e social – demonstram que o longo percurso do Século XX colheram pontos positivos e negativos. A frustração no início do Século XX constam dos elementos deficitários deixados por cada um dos modelos. A questão, a saber, é com qual dos modelos avançar no futuro. Ambos os modelos deixaram marcas de incapacidade de geração de justiça social e também burocratização na relação sociedade e Estado que, em termo, conseguiu reduzir o cidadão a simples cliente do Estado.

Ademais, possam ser destacados aspectos críticos que tematizam os modelos estatais, ambos se reformularam, cada qual em épocas distintas, em razão de crises econômicas produzidas pelo sistema produtivo. Agrava ainda mais o início do Século XXI a forte crise econômica vivenciada desde 2008, sobretudo nos EUA e nos países que gravitam na zona do Euro, o que depõe mais uma vez contra o discurso eminentemente neoliberal e, também contra o discurso do Estado forte garantidor do bem estar social. Ambos os modelos

parecem ter se tornado reféns de um processo acelerado de globalização econômica que avança os limites dos Estados nacionais. Ademais, das estruturas democráticas nacionais não acompanharem de modo satisfatório as demandas do próprio processo de globalização, deixa explícito um déficit democrático na esfera global, problema até o momento sem uma solução definida.

BIBLIOGRAFIA

BANNWART JÚNIOR, Clodomiro José; ARANDA, M. Claudia. Do Estado Liberal ao Ambiental: a sustentabilidade nos Negócios Jurídicos. In: KEMPFER, Marlene, BELINETTI, Luiz Fernando (org). Estudos em Direito Negocial. 1ª edição. Curitiba/PR, Editora CRV, 2011.

BONAVIDES, Paulo. Do estado liberal ao estado social. 7ª ed., São Paulo: Malheiros, 2004.

CUNHA, Danilo Fontenele Sampaio. Crise Econômica e Possíveis Perspectivas Jurídico-Sociais. Revista Direito FGV, jul-dez, 2009.

FARIA, José E. O Direito na Economia Globalizada. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. O Estado e o Direito depois da crise. São Paulo: Saraiva, 2012.

HABERMAS, Jürgen. A Nova Intransparência. A crise do Estado de Bem-Estar Social e o Esgotamento das Energias Utópicas. In: Revista Novos Estudos CEBRAP, n. 18, setembro de 1987. pp. 103-115.

_____. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebenscheiner. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, 2 volumes.

_____. Mais democracia, menos mercado. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/507493-mais-democracia-menos-mercado-artigo-de-juergen-habermas#.T2KU-DFfRZA.email>. Acesso em 05 de agosto de 2012.

_____. A constelação Pós-nacional. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo. Direito e Democracia: um guia de leitura de Habermas. São Paulo: Malheiros, 2008.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Democracia, Estado social e Reforma gerencial. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902010000100009&script=sci_arttext. Acesso em 1º de abril de 2012.

PFETSCH, Frank Richard. Capacidade de atuar e legitimação do Estado Democrático de Direito na era da Globalização. **Rev. bras. Polit. int.** , Brasília, v 41, n. 2, dez. 1998. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000200006&lng=pt&nrm=iso>. acessos in 08 abr. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73291998000200006>.