



## O DESAFIO DO ESTADO CONTEMPORÂNEO QUANTO À IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS: A DEMOCRACIA ENQUANTO VIA POSSÍVEL À JUSTIÇA SOCIAL

Marcio Renan Hamel<sup>1</sup>  
Aline Moura da Silva Boanova<sup>2</sup>

### RESUMO

Analisa-se neste estudo a efetivação dos direitos sociais no Brasil e como pano de fundo tem-se o Estado Social e suas configurações no contexto brasileiro. A relevância desse trabalho reside em identificar uma alternativa para a implementação dos direitos sociais como um desafio ao Estado contemporâneo. O objetivo geral é demonstrar que a cidadania enquanto realização democrática é capaz de efetivar os direitos sociais frente ao Estado, promovendo justiça social. Os objetivos específicos são relatar o surgimento e crise do Estado do Bem-Estar, contextualizando sua implantação no Brasil; apontar os principais pontos da Reforma Gerencial do Estado; e discorrer sobre cidadania, democracia e participação social. Com o resultado se espera conseguir contribuir para a efetivação de direitos fundamentais no Brasil.

**Palavras-chave:** Cidadania. Democracia. Direitos sociais. Estado Social. Justiça social.

### INTRODUÇÃO

O presente estudo aborda a difícil tarefa de implementação de direitos sociais no Estado contemporâneo brasileiro. O debate acerca desse tema faz emergir a tensão entre direitos sociais e regime democrático com escopo na construção da cidadania, e efetivação daqueles, visando uma justiça social. Como a recente história nacional nos comprova, o surgimento dos direitos civis e políticos foram antecidos pelos sociais, talvez essa inversão revele que a democracia é um processo inacabado. Em que pese esse fato, se pretende demonstrar que o modelo estatal social e a cidadania enquanto realização democrática calcada na participação popular são capazes de promover mecanismos para justiça social.

No primeiro capítulo se abordará a emergência de um modelo estatal intervencionista e voltado para o social que veio a substituir o clássico Liberal entre 1.900 e 1.930, o Estado de Bem-Estar. Essa formação teve origem na Europa e entrou em crise a partir da década de 1.970,

<sup>1</sup> Pós-Doutor em Direito pela URI Santo Ângelo/RS; Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Uff/RJ; Mestre em Desenvolvimento pela Unijuí/RS; Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e da Faculdade de Direito pela UPF/RS. Endereço eletrônico: marcio@upf.br;

<sup>2</sup> Advogada – OAB/RS 107.289. Conciliadora da Justiça Federal TRF4. Mestranda em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito Stricto Sensu da Universidade de Passo Fundo (Turma 2017-1) e bolsista CAPES/PROSUC – Modalidade II. E-mail: 47950@upf.br.



exigindo posições mais austeras que se converteram em redução de gastos e na adequação reducionista da dimensão estatal. No Brasil a consolidação do Estado Social também resultou na crise de 1.980 devido aos efeitos da globalização, à crise fiscal e ao modo de intervenção estatal, o que exigiu um novo paradigma para a atuação estatal brasileira.

O segundo capítulo resulta da descrição da Reforma Gerencial que teve início em meados de 1.980 como tentativa de legitimação do Estado Social frente à severa crise evidenciada no país que teve entre suas causas o crescimento do aparelho estatal com a implementação do Estado Social. Na vigência da reforma o Brasil começa a estruturar um modelo estatal baseado no desenvolvimento social com bases mais universalizantes e igualitárias, o que foi acompanhado pela promulgação da Constituição Federal de 1988, considerada cidadã e baseada em um regime democrático, aproximando-se dos *standards* do Estado Social na sua gênese.

O último capítulo discorre sobre a problemática da implementação dos direitos sociais frente aos diversos desenhos que o Estado Social teve no Brasil. Partindo-se do conservadorismo ao clientelismo para o modelo gerencial e para a implantação do regime democrático com padrões de desenvolvimento baseado na universalidade e igualdade, se demonstra que ainda enfrentamos um *déficit* na efetivação de direitos sociais. Se buscou como alternativa a isso a construção da cidadania, a efetivação do processo democrático, com participação social e fortalecimento dos espaços políticos.

Dessa forma com a exposição proposta se espera contribuir com a efetivação dos direitos fundamentais, tanto no âmbito social como na esfera dos direitos civis e políticos, com o fortalecimento da cidadania e participação democrática.

### **1 Estado de Bem-Estar: surgimento, crise e sua implantação no contexto brasileiro**

O Estado Contemporâneo é o Estado Social, onde o racionalismo deveria ser aplicado à vida política, social e econômica. É um complemento para o capitalismo monopolista, surge de 1.900 a 1.930, sendo o período em que vai se afirmar, possuindo intervenção direta na economia e desenvolvendo infra-estrutura para o capital, pode-se dizer que faz o ciclo perfeito do capital (por meio do chamado terceiro salário). No entendimento de Paulo Márcio Cruz, o Estado Contemporâneo é aquele que intervém na sociedade para garantir



oportunidades iguais a seus cidadãos nos âmbitos econômico, social e cultural, de forma que o denominado Estado de Bem-Estar

é o produto da reforma do modelo clássico de Estado Liberal que pretendeu superar as crises de legitimidade que este possa sofrer, sem abandonar sua estrutura jurídico-política. Caracteriza-se pela união da tradicional garantia das liberdades individuais com o reconhecimento, como direitos coletivos, de certos serviços sociais que o Estado providência, pela intervenção, aos cidadãos, de modo a proporcionar iguais oportunidades a todos (2007, p.01).

Primeiramente, a principal função do Estado de Bem-Estar é a social e utiliza a intervenção para que a cumpra com eficácia. Todavia, são também funções do Estado de Bem-Estar: manter a natureza do capitalismo; intervir na economia para o crescimento capitalista; proteger a competição internacional das empresas; proteger a oferta de trabalho; encorajar investimentos privados e; pacificar conflitos.

Conforme aponta Paulo Márcio Cruz (2014, p.494-495), o Estado de Bem-Estar passou a prestar serviços diretamente à população nas áreas de saúde, educação, habitação e seguridade social, como aposentadorias, auxílio-velhice, salário-desemprego, afastamentos remunerados para tratamento de saúde, pensões, etc<sup>3</sup>.

A partir do contexto implementado pelo Estado de Bem-Estar, também chamado Estado Social, cabe considerar que a ordem social e econômica adquiriu nova dimensão jurídica a partir do momento em que as constituições passaram a discipliná-las de forma sistemática, o que ocorre no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988. Na lição de José Afonso da Silva,

os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais (2006, p.286).

---

<sup>3</sup> Conforme aponta Cruz, o “Estado de Bem-Estar é uma experiência própria das economias de mercado, ou seja, dos regimes com economias capitalistas e baseados na Democracia pluralista. A plena articulação do Estado de Bem-Estar só pode funcionar com base em dois fundamentos do Estado liberal-democrático contemporâneo. Em primeiro lugar, as ações do Estado de Bem-Estar pretenderam garantir a acumulação capitalista (...). Em segundo lugar, o Estado de Bem-Estar outorgou uma nova dimensão à Democracia a partir do reconhecimento de um conjunto de direitos sociais”. (2001, p.208).



Em que pese as intenções do denominado Estado de Bem Estar, o mesmo entrou em crise. Na avaliação de Jürgen Habermas, existe uma contradição no âmago do Estado de Bem Estar entre objetivo e método. Enquanto sua meta consistiu na fundação de formas de vida estruturadas de forma igualitária, as quais deveriam liberar espaços para a auto-realização individual, pareceu que a mesma não poderia ser atingida pelo caminho direto de uma concretização jurídica e administrativa de programas políticos (2003, p.22-23).

No dizer de Paulo Cruz, o Estado de Bem Estar entrou em crise em razão de dois importantes fatores: o primeiro deles foi a decisão dos Estados Unidos de não manter a convertibilidade da moeda norte americana em circulação em outros países, fato este que causou sérias turbulências econômicas as quais se prolongaram desde a década de 1.970 até o início da década de 1.980. O segundo fato foi o crescimento descontrolado do gasto público. Conforme observa Cruz, este último fato “continua sendo um dos grandes problemas de países como o Brasil, que se debatem entre assumir uma Democracia Social tardia ou controlar o déficit público, a carga tributária e a não-intervenção do Estado em setores fundamentais, principalmente o social” (2007, p.17).

Nesse contexto, no Brasil as questões do ajuste estrutural e da descentralização ocorreram com maior ênfase a partir da década de 80, porém as reformas perpassaram por outras crises do Estado brasileiro como “[...] da Segunda Guerra Mundial, da crise dos anos 60, da crise do autoritarismo e da grande crise dos anos 80 (PEREIRA, 1996, p.13). Além disso no início da década de 1.970, surge o processo da globalização, sendo que o Estado é a causa da redução das taxas de crescimento, da elevação do desemprego e do aumento da inflação, quando a suposta solução vem do neoconservadorismo e da proposta do Estado mínimo.

Na lição de Brum, o Brasil viveu a sua terceira grande crise global na década de 1.980, decorrentes de fatores internos e externos, sendo que a elevada dívida externa obrigou-os a realizar programas econômicos de ajustes internos, considerando os interesses dos credores internacionais (1999, p.419). Ainda segundo o autor, ao longo da mesma década a sociedade brasileira alternou esperanças e decepções, que, apesar de tudo, contribuíram para o seu amadurecimento. A partir daí o avanço do processo democrático brasileiro e o equacionamento e a superação dos problemas nacionais passam a requerer a formação e a renovação de seus



quadros políticos, o que só se realiza nos embates da participação efetiva (BRUM, 1999, p.424-425).

Pode-se dizer que essa crise teve dupla origem: mercado e Estado. A crise dos anos 1.980 teve como causa a crise do Estado, onde Pereira (1997, p.09) aponta três pressupostos de desencadeamento: uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado, onde além de garantir a ordem interna, a estabilidade da moeda e o funcionamento dos mercados, tem um papel central na coordenação da economia.

Insta ressaltar, também, que com o advento do processo da globalização da economia mundial os Estados nacionais perderam a sua autonomia, bem como as suas políticas econômicas de desenvolvimento. Paulatinamente, notou-se que o objetivo da intervenção estatal tinha como metas a proteção contra a concorrência e a preparação das empresas e do país para a competição generalizada. Dentro dessa orientação, de acordo com Bresser Pereira (1997, p.12) a América Latina se recusou a realizar o ajuste fiscal nos anos 70, sendo que a crise se desencadeia, assim, nos anos 80 com muito mais intensidade.

Essa crise tem como causa fundamental a crise do Estado, ou seja, do Estado intervencionista, que de fator de desenvolvimento passou a ser obstáculo, uma vez que perde seu crédito público e sua poupança diminui, tendo como consequência a redução da sua capacidade de intervenção, immobilizando-se e no dizer de Pereira:

esta crise provocou o surgimento do Estado Social, que no século vinte procurou proteger os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico, assumindo na realização desse novo papel, três formas: a do Estado do Bem-Estar nos países desenvolvidos, principalmente na Europa, a do Estado Desenvolvimentista nos países em desenvolvimento, e a do Estado Comunista nos países em que o modo de produção estatal tornou-se dominante (1997, p.12).

A ineficiência do Estado se mostra aos poucos na não-realização das suas atividades exclusivas de Estado, tais como os serviços sociais de saúde, educação e na administração pública, revelando-se ineficiente e incapaz de atender as demandas sociais de seus administrados.

Enquanto a proposta do Estado mínimo pregava o controle da economia pelo mercado, tornava-se necessário privatizar, liberalizar, desregular, flexibilizar os mercados de



trabalho, a fim de se garantir a reforma e a reconstrução do Estado. No dizer de Bresser Pereira (1997, p.17) a reforma do Estado tornou-se o lema dos anos 90, substituindo a divisa dos anos 80: o ajuste estrutural. Passa-se a alguns aspectos dessa reforma do Estado nacional, a partir dos apontamentos realizados por Luiz Carlos Bresser Pereira.

## **2 Reforma Gerencial no Brasil: tentativa de legitimação do Estado Social**

Em tal conjuntura, estando comprovado que a proposta do Estado mínimo não respondia mais aos anseios de mudança, conforme esclarece Bresser Pereira, as reformas surgiram como condição necessária da reconstrução do Estado, para que esse pudesse realizar suas tarefas clássicas de garantia da propriedade e dos contratos [Estado Liberal] e, também, garantir os direitos sociais e promover a competitividade do país [Estado Social] (1997, p.07). Dessa forma, conforme Pereira

(...) o objetivo não é enfraquecer o Estado, mas fortalecê-lo. O pressuposto será sempre o regime democrático, não apenas porque a democracia é um valor final, mas também porque, no estágio de civilização que a humanidade alcançou, é o único regime que tem condições de garantir estabilidade política e desenvolvimento econômico sustentado (1997, p.08).

Segundo Bresser Pereira, a reforma do Estado<sup>4</sup> envolve quatro problemas, dentre os quais, em primeiro, está o problema econômico-político acerca da delimitação do tamanho do Estado, em segundo, também econômico-político da redefinição do papel regulador do Estado, em terceiro, um econômico-administrativo da recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo e, em quarto lugar, o problema político do aumento da capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar (1997, p.07).

Especificamente quanto à delimitação das funções do Estado nacional a reforma gira em torno da redução do tamanho do Estado, delimitando-se a sua área de abrangência institucional e, conseqüentemente, redefinindo o seu papel. O Estado teve grande crescimento

---

<sup>4</sup> Segundo Bresser Pereira “Essa reforma foi implementada a partir dos anos 1980 devido ao grande crescimento do aparelho do Estado que vai ocorrer a partir da implantação do estado social. Enquanto no estado liberal do século XIX a carga tributária, que é uma boa medida do tamanho do Estado, estava em torno de 7% do PIB, 50 anos mais tarde, no final do século XX, essa porcentagem já alcançava cerca de 40% nos países desenvolvidos, com exceção dos Estados Unidos (2017, p. 148).



tanto de pessoal quanto em relação à receita e despesa. Foi reconhecido, então, que o Estado não deve executar diretamente uma série de tarefas, delimitando-se a sua área de atuação.

Segundo Bresser Pereira (1997, p.22) distingue-se três áreas de atuação: a) atividades exclusivas do Estado; b) os serviços sociais e científicos do Estado; e c) a produção de bens e serviços para o mercado. São atividades monopolistas do Estado: poder de definir as leis do país, poder de impor a justiça, poder de manter a ordem, de defender o país, de representá-lo no exterior, de policiar, de arrecadar impostos, de regulamentar as atividades econômicas, fiscalizar o cumprimento das leis. Tais atividades são ditas monopolistas porque não permitem a concorrência.

Há, por outro lado, uma série de atividades que lhe são exclusivas correspondentes ao Estado Social. São as atividades de formular políticas públicas (econômica e social), de realizar transferências para a educação, a saúde, a assistência social, a previdência social, a garantia de uma renda mínima, o seguro desemprego, a defesa do meio ambiente, a proteção do patrimônio cultural. Segundo Pereira “estas atividades não são todas intrinsecamente monopolistas ou exclusivas, mas na prática, dado o volume das transferências de recursos orçamentários que envolvem, são de fato atividades exclusivas do Estado” (1997, p.23). Enfim, trata-se de direitos humanos fundamentais que devem ser oferecidos aos administrados, em razão da garantia constitucional.

E há também, as atividades econômicas do Estado que lhe são exclusivas, a primeira de garantir a estabilidade da moeda, por isso a razão dos Bancos Centrais e, a segunda, a garantia da estabilidade do sistema financeiro.

Em um terceiro grupo, têm-se as atividades de produção de bens e serviços para o mercado, a qual sempre teve domínio das empresas privadas. Todavia, no dizer de Pereira (1997, p.24) o motivo principal que levou a estatização de certas atividades econômicas foi a falta de recursos do setor privado, impondo-se reciprocamente, a partir dos anos 80, a sua privatização, pois agora era o Estado que estava em crise fiscal e necessitava recursos da privatização para reduzir suas dívidas.

Atualmente, há no interior do Estado uma série de atividades inseridas tanto na área social quanto científica, as quais não são exclusivas do Estado e que não envolvem o seu poder de Estado, dentre as quais Pereira (1997, p.25) destaca as seguintes: escolas, universidades,



centros de pesquisa científica e tecnológica, creches, ambulatórios, hospitais, entidades de assistência aos carentes, oficinas de arte, emissoras de rádio e televisão educativa ou cultural. Nesse sentido, a reforma do Estado não implica em privatização, mas em publicização, isto é, transferência para o setor público não-estatal.

Há, também, aqueles serviços ditos auxiliares, que são de limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos de informática e processamento de dados, os quais devem ser terceirizados, isto é, submetidos à licitação pública e contratados com terceiros. Esses serviços passam, então, a ser realizados competitivamente.

Dentro da temática da reforma do Estado está colocada a questão da delimitação de seu papel regulador, no sentido de encontrar a medida certa da extensão do seu papel de regulamentador das atividades privadas. De acordo com Bresser Pereira (1997, p.32) o Estado tende a regular e, também, a se exceder na regulação. Nesse sentido, a partir dos anos 70, há o apoio a desregulação, uma vez que a regulação implica um custo para a economia.

Com isso, a partir dos anos 80 a tarefa era dupla: desregular para reduzir a intervenção do Estado; regular para viabilizar o processo de privatização, conforme explica Bresser Pereira (1997, p.33). Segundo o autor, a proposta de economistas clássicos é a de que a coordenação das atividades econômicas mais eficientes é em princípio a do mercado.

Todas as regulamentações produzidas pelo Estado envolvem um alto custo para as empresas, reduzindo competitividade em nível internacional, por isso a reforma do Estado aponta na linha de redução das intervenções, embora não na sua eliminação. Por isso, hoje, as políticas de comércio exterior continuam mais ativas e as políticas de controle ambiental são de extrema importância, num momento em que o homem não preserva, mas destrói o meio ambiente em busca do desenvolvimento.

No leque de mecanismos de controles apontados por Pereira (1997, p.36) há, inicialmente, uma lógica para distinguir o espaço público do privado e, dentro do espaço público, e espaço público estatal do público não-estatal. Nesse sentido há três formas de controle: o Estado, o mercado e a sociedade civil.

Com efeito, o Estado detém o monopólio legal ou jurídico, constituído pelas normas jurídicas e instituições fundamentais da sociedade e o sistema legal é o mecanismo geral de controle para que os demais mecanismos possam funcionar; o mercado é o sistema econômico





onde o controle se realiza através da competição; e, a sociedade civil, conforme Bresser Pereira (1997, p.36) é o terceiro mecanismo básico de controle, os grupos sociais tendem a se organizar, seja na defesa de interesses particulares, seja para agir em nome do interesse público. Por outro lado, segundo o critério funcional há também três formas de controle: controle hierárquico ou administrativo, exercido dentro das organizações públicas ou privadas; controle democrático ou social, exercido politicamente sobre as organizações e indivíduos; e, o controle econômico através do mercado.

Com base no critério funcional, pode-se dispor mecanismos de controle relevantes, onde além do sistema jurídico há os seguintes sistemas: a) mercado, b) controle social (democracia direta), c) controle democrático representativo, d) controle hierárquico gerencial, e) controle hierárquico burocrático e f) controle hierárquico tradicional.

De acordo com Bresser Pereira essa lógica do leque de controle orientadora da reforma do Estado obedece a alguns princípios gerais: princípio da maior democracia, princípio da maior difusão do poder, princípio econômico da eficiência, princípio da maior automaticidade dos controles, princípio do aumento do espaço público não-estatal (1997, p.39).

Esses são aspectos importantes das reformas operadas no Brasil ao longo da década de 1.990, que também diz respeito a reinstitucionalização de democracia no país. A partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso, os objetivos eram retirar o Brasil da crise, reordenar a vida do país e lançar as bases para um novo ciclo histórico, criando condições para uma nova etapa de desenvolvimento (BRUM, 1999, p.489).

Na observação de Argemiro Brum, para superar a crise e implementar bases sólidas à nova etapa de desenvolvimento econômico e social, o Brasil ainda tem grandes desafios a vencer, entre os principais: a) sustentar e consolidar a estabilidade econômica, com moeda forte, com auxílio do ajuste fiscal ante o controle e eficiência da gestão pública; b) reduzir o déficit das contas públicas externas e conter a dívida pública; c) retomar o crescimento econômico, de forma sustentada e continuada, com aumento de produtividade, justiça social, geração de empregos, distribuição de renda e preservação do meio ambiente; d) consolidar e aperfeiçoar a democracia brasileira, por meio de criteriosa reestruturação e democratização do Estado e modernização do aparelho administrativo; e) ampliar e diversificar a participação do Brasil no mercado mundial, sem descuidar o potencial do mercado interno. (1999, p.548-549).



Nesse contexto de abalo do Estado de Bem-Estar, mesmo após todas as reformas operadas no Brasil dos anos 1.980/1.990, pergunta-se: “Qual é o papel da Constituição num tal contexto?”. Segundo Faria, ao passo em que a Constituição não consegue mais tratar de forma unitária, coerente e racional os problemas e demandas de uma sociedade e de uma economia crescentemente complexas, ela deixa de ser um estatuto organizatório, assumindo a forma de uma carta de identidade política e cultural. Assim, do ponto de vista substantivo, cabe a manutenção dos direitos de cidadania e do pluralismo axiológico, ante a adoção de mecanismos neutralizadores de soluções uniformizantes; e, do ponto de vista procedimental, as garantias para que o jogo político ocorra dentro da lei (2002, p.103-104). Sob essa perspectiva passa-se à análise da cidadania e a da democracia como instrumento de realização da justiça social.

### **3 Cidadania como realização democrática e a possibilidade de justiça social no Brasil atual**

Pensar a cidadania no Brasil implica conhecer o que significa o termo, bem como o caminho que esse processo percorreu no recente contexto sóciojurídico nacional. Na lição de Corrêa (2002, p. 212), a cidadania enquanto igualdade humana básica da participação na sociedade, concretizada mediante a aquisição de direitos, aparece como um primeiro sentido histórico, de forma que a igualdade e liberdade formais desenharam um novo *status* da cidadania moderna.

Conforme assevera Corrêa, os direitos de cidadania são os direitos humanos, que passam a se constituir em conquista da humanidade. Dessa forma, a cidadania significa “a realização democrática de uma sociedade, compartilhada por todos os indivíduos ao ponto de garantir a todos o acesso ao espaço público e condições de sobrevivência digna, tendo como valor-fonte a plenitude da vida” (2002, p. 217). Para tanto, o autor entende que se exige organização e articulação política da população para a superação da exclusão existente.

No Brasil, as práticas políticas ocorridas no período colonial e imperial foram impregnadas, na República Velha, bem como na Nova República, por um clientelismo político, impedindo uma efetiva prática democrática ainda que participativa. Após o período da ditadura militar, e com a redemocratização do Brasil, voltaram os direitos civis e políticos, além de importantes direitos sociais garantidos na Era Vargas.



Também, a participação popular recebeu especial atenção da Constituição Federal de 1988, conforme dispõe seu artigo 14, quanto à possibilidade do plebiscito, referendo e iniciativa popular. No entanto, os referidos institutos ainda são pouco utilizados no Brasil, sendo, na concepção de Benevides, uma consequência de certa cultura política de acordo com a qual o povo não está preparado para a democracia representativa e, tampouco, para uma ideia de democracia semidireta (2003, p.13).

Em estudo recente sobre o que denominou de “*ralé* brasileira”, o sociólogo Jessé Souza trabalhou uma hipótese de mostrar como se dá a legitimação da desigualdade no Brasil contemporâneo, apontando para o fato de que o processo de modernização brasileiro não constitui tão somente as novas classes sociais modernas que se apropriaram do capital cultural e econômico. Tal processo constitui uma classe inteira de indivíduos que se encontram não só sem capital cultural nem econômico, mas desprovida, ainda, de precondições sociais, morais e culturais que permitam tal aproximação, de forma que,

[...] ao invés da oposição clássica entre trabalhadores e burgueses, o que temos aqui, numa sociedade periféricamente moderna como a brasileira, como nosso “conflito central”, tanto social quanto político e que subordina em importância todos os demais, é a oposição entre uma classe excluída de todas as oportunidades materiais e simbólicas de reconhecimento social e as demais classes sociais que são, ainda, que diferentemente, incluídas. (2009, p. 25).

Nesse diagnóstico está o que Souza denomina de *ralé* e que garante não se tratar de uma nomenclatura pejorativa, mas sim de uma denominação necessária para chamar a atenção dos poderes instituídos e das autoridades que possuem competência para buscar soluções ao problema da desigualdade brasileira.

Souza ressalta que a preocupação com a própria sobrevivência é saudável e normal, bem como a persecução dos interesses individuais, porém, tal não acontecerá se a consideração dos interesses não ultrapassar a esfera individual, onde ser cidadão implica o fato de que o pertencimento político não se define por laços de sangue ou localidade, senão pela ideia de uma comunidade maior e mais geral (2009, p. 30).

No Brasil contemporâneo, mesmo após o término do regime da ditadura militar, a democracia política não atendeu às necessidades populares, persistindo problemas na área social, como educação, saúde e saneamento, tendo ainda presentes as desigualdades sociais e o



desemprego. A redemocratização do Brasil não solucionou os problemas cotidianos dos brasileiros que esperam por direitos básicos, bem como por políticas públicas que executem direitos previstos em normas programáticas na Constituição Federal de 1988, fato que impõe pensar acerca do “constituir” do próprio texto constitucional.

A busca pela criação de uma identidade coletiva capaz de incorrer em saltos qualitativos de políticas públicas aptas a garantir direitos de cidadania reside na possibilidade do aumento da intensidade democrático-participativa, onde a sociedade civil pode ocupar o espaço de decisões próprias à cidadania. Esvazia-se, com isso, a pauta do Judiciário, logrando um aumento da soberania popular no que diz respeito à participação democrática. Na análise de Jessé Souza,

[...] Para vários pensadores importantes da modernidade, como os filósofos e sociólogos alemães Jurgen Habermas e Gerorg Simmel, a existência de um vínculo forte e orgânico entre especialistas (artistas, escritores, pensadores, publicistas, cientistas etc.) e não especialistas é uma das questões fundamentais para a existência efetiva tanto de indivíduos autônomos e que pensam com a própria cabeça, quanto para a existência de uma esfera pública política verdadeiramente democrática (2009, p. 42).

Souza tem razão quando aponta para o fato de que a mistura de opiniões na esfera pública política a torna verdadeiramente democrática, considerando, ainda, o grau de diversidade existente com várias oportunidades para o exercício da cidadania. Segundo aponta Touraine (1997, p. 319), a democracia não pode ser reduzida à organização de eleições livres, tendo em vista que ela deve ser avaliada pela capacidade do sistema político de elaborar e tornar legítimas, submetendo-se ao voto popular, direta ou indiretamente, exigências sociais, pressupondo que o sistema político saiba combinar a diversidade dos interesses materiais e morais com a unidade social.

Nas conclusões de Callage Neto (2002, p. 418), a população quer encontrar representações adequadas para suas vontades, a fim de não repetir erros do passado (refere-se aqui ao clientelismo e ao coronelismo brasileiros, tão impregnados na história nacional), além de serviços sociais de qualidade. “Trata-se aí da ampliação da cidadania política, combinada à transindividual. É esta última que está forçando o modelo de representação a modificar-se. [...]”.

Em uma sociedade absorvida pelo mercado de capitais e marcada pelo processo de globalização, é preciso que a sociedade civil tenha maior espaço participativo, considerando-se



que a coletividade deve afirmar seu direito de autodeterminação e capacidade de gerir seus próprios assuntos.

Nesta segunda década do século XXI, nota-se que, tanto em nível nacional quanto internacional, conforme lição de Faria (2002, p. 59), a estrutura e o alcance do direito positivo estão sendo veementemente afetados pelas questões resultantes do processo da globalização, tais como as novas formas de organização econômica, reordenação da riqueza, transnacionalização dos mercados, mobilidade ilimitada pela circulação de capitais privados, extraordinário desenvolvimento das telecomunicações. Todas as tensões oriundas desse processo complexo provocam mudanças significativas nas sociedades atuais, momento em que os poderes instituídos devem estar atentos às suas competências e atribuições, pois, em meio a essas questões, o Estado Democrático de Direito nacional de regimes democráticos e economia liberal não tem conseguido garantir aos sujeitos o direito de cidadania, não respaldando, dessa maneira, a dignidade humana. Soma-se às questões abordadas por Faria a forte onda neoliberal que, aliada ao processo de globalização, acaba por colocar em “colapso” a proteção e a efetividade dos direitos fundamentais e do próprio ordenamento jurídico.

Sem dúvida, o grande desafio é a proteção e a efetivação dos direitos fundamentais, dos quais todos os sujeitos são destinatários. Toda essa problemática implica no exercício da cidadania plena, o que é possível, no caso de alguns direitos fundamentais, especificamente os sociais, por meio da produção de políticas públicas satisfatórias, para que os sujeitos sejam portadores de uma cidadania ativa, encontrando o gozo dos direitos fundamentais enquanto dimensão da natureza humana. O propósito, então, consiste em encontrar um meio para eliminar ao máximo a tensão existente no interior do Estado de Direito, o que, conforme Habermas (1997, p. 20), é possível através de uma razão comunicativa, uma vez que esta não está adstrita a nenhum macrossujeito sociopolítico, dando-se a sua possibilidade de maneira comunicativa, onde as interações se interligam e as formas de vida se estruturam.

Na atualidade, a questão central é a realização da plena efetividade dos direitos fundamentais, os quais se sabe que têm realização distinta, como é o exemplo dos direitos sociais, que não se realizam da mesma forma que os direitos de liberdade. Todavia, aproveitando a indagação que Bedin faz, citando Bobbio, pode-se colocar a seguinte questão: “[...] se pode ser livre (direito à liberdade) quem não tem trabalho? Quem não tem acesso à



educação? Quem não está em condições de obter proteção suficiente em relação a um bem primário como a saúde?” (2002, p. 106-107).

Conforme análise de Bedin (2002, p. 107), os direitos sociais e econômicos tornam-se condições necessárias para o respeito aos direitos civis e políticos, ao passo que, em sendo destruídos os direitos sociais e econômicos, tal como pretendem os neoliberais, os demais direitos estarão relativizados no que tange à sua efetividade prática, com o que se concorda plenamente.

Por essa razão, Habermas (2002, p. 162) aduz que a autodeterminação apresenta como seu conteúdo imediato a concretização dos direitos de cidadania iguais para todos, significando a inserção uma ordem política aberta para equiparar os discriminados e para incluir os marginalizados. E, em nosso meio social, atribuir direitos de cidadania iguais para todos significa, no dizer de Corrêa, “a realização democrática de uma sociedade, compartilhada por todos os indivíduos ao ponto de garantir a todos o acesso ao espaço público e condições de sobrevivência digna, tendo como valor fonte a plenitude da vida” (2002, p. 217).

Em estudo recente sobre o fim do poder, o venezuelano Moisés Naím (2003, p. 340) traz ao debate um importante argumento acerca do aumento da participação política. O autor questiona quem tem tempo para isso e, ao mesmo tempo, paciência para assistir a reuniões e atividades exigidas pela participação em qualquer empenho coletivo. Aí residem boas razões para explicar o fato de a maioria das pessoas se dedicarem tão pouco aos partidos políticos ou às causas sociais, considerando que, sob circunstâncias normais, a participação política ainda diz respeito a uma minoria. No entanto, têm surpreendido nos últimos anos surtos repentinos de interesse por assuntos políticos ante a mobilização de grande número de pessoas, usualmente desinteressadas, o que se pode notar em protestos ocorridos nos EUA, no Brasil, na Turquia, no Chile, na Colômbia e no México.

Naím chama a atenção para a necessidade de se restabelecer a confiança no sistema político e, ao mesmo tempo, dotar os líderes com capacidade de deter a degradação do sistema político, habilitando-os a tomar decisões difíceis. Para tanto, necessita-se de partidos políticos mais fortes, modernos e altamente democráticos, que sejam capazes de estimular e facilitar a participação, de forma que,



resgatar a confiança, reinventar os partidos políticos, encontrar novas vias para que o cidadão comum possa participar de verdade do processo político, criar novos mecanismos de governança real, limitar as piores consequências dos pesos e contrapesos e, ao mesmo tempo, evitar a excessiva concentração de poder e aumentar a capacidade dos países de atacar conjuntamente os problemas globais: esses devem ser os objetivos políticos fundamentais da nossa época.

Com isso, repensar a relação entre direito e democracia significa refletir sobre uma esfera pública plural, capaz de ser o espaço comunicativo dos fluxos sociais onde todos os sujeitos tenham igual acesso e participação.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir do presente estudo, foi possível percorrer a cena político-institucional do Brasil contemporâneo, mormente no que diz respeito à crise dos anos 1.980 e às reformas estruturais dos anos 1.990, embaladas pelos aspectos apresentados pelo modelo do Estado de Bem Estar. Nesse contexto, podem-se elencar as seguintes notas conclusivas a respeito da possibilidade hodierna do desafio presente ao Estado brasileiro no que tange à eficácia dos direitos sociais:

A evolução do Estado Social no Brasil não se deu em sintonia com a Europa. Enquanto que em 1.960 atinge seu auge no contexto europeu, no Brasil apenas engatinhava com *standards* diferentes da matriz europeia. Esses foram incorporados ao modelo nacional somente em meados da década de 1.980. Antes disso seus traços estavam arraigados pelas práticas desenvolvimentista e conservadora entre 1.930 à 1.964, momento marcado pela ausência de democracia e participação social. O período de 1964 à 1.984 foi caracterizado centralização burocrática, com um viés corporativo e clientelista na concessão de benefícios. Os direitos sociais com bases de desenvolvimento universais e igualitárias somente tornaram-se assim com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A crise do Estado Social que atingiu a Europa teve início em 1.970, na mesma época o Brasil iniciava a consolidação do modelo social, o que também veio a resultar em crise por volta de 1.980. Todavia, a alternativa brasileira para superação da crise foi a reforma gerencial que estabeleceu a descentralização das funções estatais, a regulação setorial com menor intervenção, a busca pela eficiência e a legitimação política pela governança. Esse foi o meio



encontrado para fortalecer a administração e para legitimar o Estado Social em meio ao regime democrático, assumindo o viés protetivo da Constituição Federal de 1988.

Muito embora tenham ocorrido avanços na tentativa de efetivação dos direitos fundamentais sociais, o Brasil ainda não possui políticas públicas que garantam o mínimo necessário às camadas da população que mais carecem de amparo da esfera pública (estatal e não estatal). Nossa Constituição está longe de criar arranjos entre capital, trabalho e poder público, capaz garantir a justiça social. O caminho apontado para isso é o fortalecimento da cidadania na sociedade civil, com a formação uma identidade coletiva, intensificando a democracia participativa com os mecanismos já existentes e aumentando também a participação social nos espaços políticos. Assim a efetivação dos direitos sociais poderá ocorrer por meio da via democrática resultando em uma justiça social.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo de Paiva. As lições da história: 1929-33 e 1979-8? In: ARIDA, Pérsio. **Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: o Brasil diante da crise.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- BEDIN, Gilmar Antônio. **Os direitos do homem e o neoliberalismo.** Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2002.
- BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro.** Petrópolis: Vozes; Ijuí: Ed.Unijuí, 1999.
- CALLAGE NETO, Roque. **A cidadania sempre adiada: da crise de Vargas em 54 à Era Fernando Henrique.** Ijuí: Ed.Unijuí, 2002.
- CORRÊA, Darcísio. **A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas.** Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2002.
- CRUZ, Paulo Márcio O Estado do Bem-Estar. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n.21, dez. 2007. Disponível em: <[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao021/Paulo\\_Cruz.htm](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao021/Paulo_Cruz.htm)> Acesso em: 13 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Política, poder, ideologia e Estado contemporâneo.** Florianópolis: Diploma Legal, 2001.
- \_\_\_\_\_. Reflexões sobre a crise financeira internacional e o Estado de Bem-Estar. **Pensar**, Fortaleza, v. 19, n. 2, p. 491-512, maio./ago. 2014.
- FARIA, José Eduardo; KUNTZ, Rolf. **Qual o futuro dos direitos?** Estado, mercado e justiça na reestruturação capitalista. São Paulo: Max Limonad, 2002.
- HABERMAS, Jürgen. A crise do estado de bem-estar e o esgotamento das energias utópicas. In: **Diagnósticos do tempo: seis ensaios.** Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2005.
- \_\_\_\_\_. **A inclusão do outro: estudos de teoria política.** Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.





\_\_\_\_\_. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. vol. I. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

NAÍM, Moisés. **O fim do poder:** nas salas da diretoria ou nos campos de batalha, em Igrejas ou Estados, por que estar no poder não é mais o que costumava ser? Trad. Luis Reyes Gil. São Paulo: LeYa, 2013.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado nos anos 90:** lógica e mecanismos de controle. Brasília: MARE, 1997.

\_\_\_\_\_, Luiz Carlos Bresser. **Reforma gerencial e legitimação do estado social.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 51(1):147-156, jan. - fev. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira:** quem é e como vive. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

TOURAINÉ, Alain. **Iguais e diferentes:** poderemos viver juntos? Trad. Carlos Aboim de Brito. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.