

Estado, Sociedade e Mercantilização da Vida: Uma proposta para o resgate do protagonismo social na definição do bem comum

State, Society and Life as a Commodity: A proposal for the rescue of social protagonism in the definition of common good¹

Marcus Firmino Santiago²

Tâmara Matias Guimarães³

Luiza Baleeiro Coelho Souza⁴

RESUMO: Um dos legados do pensamento contratualista é a concepção de que o Estado existe para atender a um conjunto de objetivos traçados pela sociedade, oferecendo as condições mínimas para uma convivência harmoniosa entre todos. Ao longo das últimas décadas, diferentes concepções acerca do que seria o *bem comum*, vetor a orientar a ação estatal, foram se sucedendo em direta conexão com o paradigma organizacional adotado. Em tempos recentes, contudo, nota-se uma perigosa fragilização do conceito, apreendido por razões de mercado e não raro dissociado de algo que possa ser identificado como um interesse coletivo. Neste contexto, discute-se a possibilidade de incrementar o protagonismo social, tendo por base a teoria democrática de Jürgen Habermas, a fim de viabilizar a redefinição de bem comum a partir de uma participação intensa e permanente, ainda que desarticulada ou dissociada das instituições representativas tradicionais.

PARAVRAS-CHAVE: Bem comum. Democracia. Participação. Protagonismo social. Jürgen Habermas.

¹ Artigo originalmente publicado na Revista dos Tribunais, Vol. 999, janeiro 2019, p. 505-529.

² Pós-doutor em Direito, Estado e Constituição pela UnB. Doutor em Direito do Estado pela UGF/RJ. Mestre em Direito Público pela UNESA/RJ. Professor de Direito Constitucional, Teoria do Estado e Direitos Humanos. Sócio de Soraia Mendes, Marcus Santiago & Advogadas Associadas. E-mail: marcusfsantiago@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8405313313388657>

³ Mestre em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas pelo Centro Universitário do Distrito Federal (UDF). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Maranhão - UFMA. Pós-graduada em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho. Advogada e professora universitária na Unidade de Ensino Superior do Sul do Maranhão - UNISULMA em Imperatriz - MA.

⁴ Mestre em Direitos das Relações Sociais e Trabalhistas pelo Centro Universitário do Distrito Federal (UDF). Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário na Atualidade pela PUC Minas. Membro da Comissão de Direito Previdenciário da OAB/ES. Advogada.

ABSTRACT: The purpose of this article is to analyze the evolution of society and the model of the Liberal State and the Welfare State until we reach the model of State now envisioned by some jurists and called the State Regulator or Guarantor State. From this foreshortening, we intend to bring doctrinal reflections about the theme, aiming to verify the role of the State and society in the contemporary world in the difficult construction of what is called the "common good", as well as bring propositions extracted from Habermas theory, from a democratic bias, that can help in the realization of social rights.

KEYWORDS: Common good. Democracy. Participation. Social protagonism. Jürgen Habermas.

INTRODUÇÃO

Embora não se possa categorizar Friedrich Hayek como um teórico do Estado, é certo que algumas de suas apreciações ajudam a compreender o papel deste ente. A tendência natural dos seres humanos a desrespeitar as regras postas por eles mesmos, e que entendem de vital observância, é a principal razão, diz o economista, para a existência do Estado. Afinal, não se conhece outro meio de assegurar um grau mínimo de racionalidade na definição de um bem comum.⁵

O presente artigo não pretende minuciar as teorias que conduziram ao surgimento do Estado, mas, sim, averiguar qual sua postura e, também, da sociedade, frente à efetivação do bem comum. Isto porque, independentemente da corrente doutrinária escolhida para explicar sua origem, entende-se ser essa a sua missão principal. Afinal, é preciso ter em mente que este não possui fim em si mesmo, mas se destina fundamentalmente a promover os interesses coletivos, funcionando como um facilitador da convivência social e promotor de fins sociais reconhecidos por um grupamento humano.

A busca do bem comum, no entanto, trata-se de tarefa árdua, na medida em que, além de seguir os anseios e desejos da sociedade, que se alteram com o passar do tempo, o Estado necessita mudar sua postura na tutela dos bens jurídicos preeminentes em cada um dos seus paradigmas.

⁵ HAYEK, Friedrich A. **Os Fundamentos da Liberdade**. São Paulo: Visão, 1983, p. 210.

Nesse diapasão, veja-se, exemplificativamente, o paradigma do Estado Liberal em que se tutelavam os direitos individuais e alguns direitos políticos básicos, havendo, por consequência, uma postura menos intervencionista do ente estatal. Em contrapartida, o paradigma do Bem-Estar Social foi marcado pela tutela preponderante dos direitos sociais, conduzindo a uma postura mais ativa e prestacional do Estado na implementação e, também, pela redefinição dos papéis dos direitos conquistados ao longo do período liberalista.⁶

Inobstante a adoção de uma postura ora mais passiva, ora mais ativa, o Estado sempre ostentou, e ainda ostenta, grandes poderes em suas mãos que se constituem em prerrogativas corroborados pelas próprias Constituições, como, por exemplo, o poder de dizer o Direito.

Ocorre que, em virtude de circunstâncias tais como a globalização, a disseminação da tecnologia, a expansão do mercado financeiro e a dificuldade econômica de manter todas as promessas assumidas no curso do paradigma do Bem-Estar Social, o Estado, em grande medida, vem perdendo sua hegemonia em detrimento da iniciativa privada, implicando, novamente, na necessidade de alteração do seu papel sobre a complexa e fragmentada sociedade contemporânea. Entende-se que a fragilidade experimentada pelo Estado atual ante o avanço de forças de mercado coloca em xeque a definição do que seja o bem comum, não raro confundido com o mero interesse financeiro, sem uma necessária contrapartida em termos de ganhos sociais.

É diante dessa conjuntura que emergem prospecções acerca do surgimento de um novo paradigma do Estado, que assume uma postura diferenciada, mas que permanece com o objetivo principal de assegurar o bem comum. Neste sentido, o presente artigo objetiva estudar o atual papel do Estado e da sociedade, sob um viés democrático, na construção do que se entende por bem comum e, por consequência, na difícil tarefa de dar efetividade aos direitos fundamentais.

Para tanto, cuida-se de definir o papel preponderante do Estado perante a sociedade no marco dos dois principais paradigmas organizacionais recentes, quais sejam, o Liberal e o Bem-Estar Social. Diante das fragilidades apresentadas por este último e tendo em mira o risco à sobrevivência dos direitos sociais conquistados nas últimas décadas, discute-se a construção de uma via alternativa, na qual o protagonismo social seja reforçado, radicalizando-se o cânone democrático.

⁶ DELGADO, Gabriela Neves. **Os paradigmas do Estado Constitucional**. In: DELGADO, Maurício Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. *Constituição da República e Direitos Fundamentais: Dignidade da pessoa Humana, Justiça Social e Direito do Trabalho*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2017, p. 27.

Neste sentido, a teoria democrática de Jürgen Habermas emerge como referencial teórico, com destaque para sua defesa da possibilidade de participação fragmentária, pela via de canais institucionais comunicativos, que permitam a construção de consensos sociais aptos a respaldar a ação estatal. Sua concepção de democracia conecta-se com análises jurídicas, sociais e econômicas acerca da realidade estatal e dos conflitos atualmente vivenciados, tudo com fins de conceber uma nova via por meio da qual seja possível redefinir o sentido de bem comum, reconectando-o à sua dimensão humana.

1. DIFERENTES PAPÉIS PARA O ESTADO NOS PARADIGMAS DO LIBERALISMO E DO BEM-ESTAR SOCIAL

Desvendar o papel do Estado na busca pelo bem comum perpassa a necessária análise sobre cada paradigma vivenciado, sendo oportuno esclarecer que cada modelo de Estado experimentado busca funcionar como uma etapa evolutiva face ao modelo anterior, aproveitando êxitos e corrigindo desvios.⁷

O modelo de Estado Liberal emergiu como consequência do fortalecimento da classe burguesa em uma clara tentativa de evitar que o Estado, em franca oposição ao Absolutismo, pudesse exercer poder ilimitado e desregulamentado sobre a sociedade. Trata-se, portanto, de modelo que pressupõe a existência de um conjunto de normas capazes de assegurar a liberdade dos membros do corpo social, criando-se assim, um Estado Constitucional amparado no Direito.⁸

Fundamentado, principalmente, no primeiro pressuposto ideológico levantado pela Revolução Francesa – a liberdade – e nos ideais construídos pela nova classe que passava a tomar as rédeas sobre o poder, o Estado Liberal foi responsável por afirmar e positivar direitos individuais e direitos políticos básicos. Embora embrionários e circunscritos a uma parcela mínima da população durante esse momento, tais avanços foram indispensáveis para a posterior construção de um modelo democrático no discurso de formação dos objetivos de uma sociedade. Na síntese de Norberto Bobbio,

⁷ DELGADO, Gabriela Neves. Os Paradigmas do Estado Constitucional. In: DELGADO, Maurício Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. **Constituição da República e Direitos Fundamentais: Dignidade da pessoa Humana, Justiça Social e Direito do Trabalho**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2017, p. 21.

⁸ SIMM, Zeno. O Estado Social e o reconhecimento dos Direitos Sociais. **Revista Jurídica UNIGRAN – Centro Universitário da Grande Dourados**, v.8, n. 16, p.39-80, jul./dez. 2006. p. 43.

(...) 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.⁹

Dentro do paradigma do Estado Liberal, importa notar que o papel do Estado frente à sociedade e frente à efetivação de direitos era eminentemente abstencionista, característica correspondente aos direitos individuais que, preponderantemente, exigem uma postura negativa do ente estatal. Daí a noção dominante de que ao Estado caberia garantir a segurança dos indivíduos, fornecendo, antes por abstenções que por ações, os meios para que cada um pudesse gozar de sua autonomia volitiva. “A liberdade é anterior à existência do Estado, portanto não se deve aceitar que as normas que o regulam impeçam o seu exercício”, lembra Reinaldo Dias,¹⁰ destacando a importância do Direito como mecanismo de contenção para o poder posto nas mãos dos governantes.

É uma era na qual o interesse coletivo se confunde com o individual, ressaltando a identificação entre *liberdade* e *autonomia da vontade*. Para que o objetivo geral de assegurar a autodeterminação fosse exequível era preciso afastar as indevidas interferências estatais e conter ações individuais que pudessem colocar em risco a liberdade. O papel do Estado era claro: o vigia silencioso que só se manifesta diante da iminência de um conflito, tal qual tinha imaginado John Locke.¹¹

Sob o prisma econômico, destaca-se que a lógica abstencionista também se fazia presente. O Estado ideal perseguido pelos economistas clássicos representava a negação do modelo monopolista e protecionista típico das monarquias absolutas. Em seu lugar, liberdade de comércio, quebra de monopólios exclusivistas, mercados autorregulados. Onde a autonomia volitiva pudesse ser a regra os negócios prosperariam. Em síntese, é possível dizer que:

A apologia do interesse individual e a rejeição da intervenção estatal na economia transformar-se-iam nas teses básicas desse sistema e a livre concorrência passou a ser considerada essencial para uma economia eficiente.¹²

⁹ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 14

¹⁰ DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 238.

¹¹ LOCKE, John. O Segundo Tratado sobre o Governo. in: **Dois Tratados sobre o Governo**. Trad. Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 2001. p. 391-394. Depreende-se, da teoria lockeana, que a incumbência originária do Estado é mediar e resolver os conflitos sociais, interferindo na menor medida possível da vida privada (uma espécie de Estado mínimo).

¹² ESPINDOLA, Angela Araujo da Silveira; CUNHA, Guilherme Cardoso Antunes. O processo, os direitos fundamentais e a transição do Estado Liberal Clássico para o Estado Contemporâneo. **Revista Ciências Sociais da Universidade Gama Filho**. Rio de Janeiro: Editora Gama Filho, v.16, p. 45-63, 2010. p. 48.

Curioso é que graças à extraordinária transformação experimentada pelos sistemas produtivos, em larga margem propiciada pela expansão do espírito capitalista no âmbito de um Estado não interventor, deflagraram-se uma série de fenômenos e eventos históricos que levaram ao declínio do paradigma liberal.

Constituem exemplos emblemáticos dos citados eventos históricos: o desenvolvimento da Revolução Industrial com o surgimento da relação de emprego e ampla degradação das condições de trabalho; o desencadeamento do processo de colonização e disputas mercantis que conduziram à deflagração da Primeira Guerra Mundial; os reflexos da guerra, especialmente sobre os países europeus, onde suas populações passaram a viver em situação de penúria; o surgimento e propagação de ideais socialistas; a crise econômica de 1929; a ascensão de regimes totalitários em diversos países do continente europeu e a deflagração da Segunda Guerra Mundial, período em que as mais graves atrocidades contra a pessoa humana foram cometidas.¹³

Dessa forma, a superação dos fatos acima delineados foi contundente para o surgimento e desenvolvimento do paradigma do Estado Social, também chamado de Estado de Bem-Estar Social.¹⁴ Diante dos problemas percebidos durante a etapa de predomínio do paradigma anterior, ficou patente que a definição de bem comum como o somatório da satisfação de vontades individuais levava a um desequilíbrio social intenso e potencialmente conflituoso. O modelo absenteísta e pautado no reconhecimento apenas de direitos de liberdade retirava de grande parte da população o seu poder efetivo de inserção social e participação política. Por conseguinte, a definição de bem comum acabava esvaziada, subjugada por uma competição desenfreada e desigual pelas melhores oportunidades o que, decerto, acabava por alijar o menos favorecidos economicamente.

A lógica de disputa que se estabelece corrói a sociedade, fomenta conflitos e lança dúvidas sobre a validade do aparente consenso em torno do conceito dominante de bem comum. A hecatombe humanitária trazida pelos regimes autoritários e sua guerra de proporções globais escancarou a necessidade de se restabelecer a solidariedade social.¹⁵

Não se tratava do desprezo às conquistas normativas até então atingidas, mas da necessidade de seu aprimoramento, a fim de que fossem efetivas para todos, não apenas para

¹³ DELGADO, Gabriela Neves. Os paradigmas do Estado Constitucional. Op. cit., p. 22-26.

¹⁴ Segundo dispõe Zeno Simm, embora haja diferenças doutrinárias, “Usualmente, as expressões “Estado Social” e “Estado de Bem-Estar” (Welfare State) são usadas pelos autores para designar o mesmo modelo de Estado, que é aquele voltado à satisfação das necessidades individuais e coletivas dos cidadãos. (SIMM, Zeno. O Estado Social e o reconhecimento dos Direitos Sociais. Op. cit, p. 43).

¹⁵ ESPING-ANDERSEN, Gosta. As Três Economias Políticas do Welfare State. **Revista Lua Nova**. n. 24, Setembro 1991, p. 95.

uma classe social em detrimento das demais. Afinal, o contrassenso era lógico: como exaltar o direito de propriedade enquanto grande parcela da sociedade era despojada de bens? De que se fazia relevante o direito de liberdade, enquanto grande parte da população era assolada pela miséria? 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.¹⁶

Demonstrou-se necessário, portanto, especialmente diante de um contexto de intensas reivindicações, a afirmação de direitos sociais e pertinentes à valorização da pessoa humana, tendência que foi seguida no plano internacional pela constitucionalização desses direitos em diversos países e, inclusive, pela afirmação de organismos internacionais,¹⁷ até hoje de indispensável relevância para a valorização do homem e sua dignidade, seja no plano individual, seja no plano coletivo. Nas palavras de Esping-Andersen:

Quando os mercados se tornaram universais e hegemônicos é que o Bem-Estar dos indivíduos passou a depender inteiramente de relações monetárias. Despojar a sociedade das camadas institucionais que garantiam a reprodução social fora do contrato de trabalho significou a mercadorização das pessoas. A introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do *status* de pura mercadoria.¹⁸

Assim, o papel do ente estatal no contexto do paradigma do Estado de Bem-Estar Social foi redefinido, pois com a mudança nos anseios da sociedade, inclusive, refletida como exposto compromisso constitucional, o Estado, diferentemente do período liberal, passa a ter um dever prestacional e positivo. Despindo-se da ingenuidade de acreditar que o surgimento do Estado de Bem-Estar Social se desenvolveu unicamente em virtude das reivindicações populares por melhoria de vida, é preciso compreender que, na realidade, tais reivindicações serviram como subsídio para o desenvolvimento de diversas doutrinas socialistas que colocavam em alto risco o capitalismo.

Assim, sob a ideia de fazer concessões sociais para não se perder todo o aparato até então construído, o Estado de Bem-Estar Social fundamenta-se na manutenção do sistema capitalista de produção. Contudo, possibilita a intervenção do Estado, inclusive sobre a economia, com o objetivo final de reduzir a desigualdade social e de promover condições

¹⁶ 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.

¹⁷ DELGADO, Gabriela Neves. Os paradigmas do Estado Constitucional. Op. cit., p. 26.

¹⁸ ESPING-ANDERSEN, Gosta. As Três Economias Políticas do Welfare State. Op. cit., p. 102.

mínimas de uma vida digna.¹⁹ Define-se claramente um novo conceito de bem comum, identificado com a coesão e a solidariedade social, onde o interesse individual deve se conciliar com o coletivo, harmonizando-se na maior medida possível.

Os modelos de Bem-Estar social deveriam ser capazes de manter a integridade dos corpos sociais, pela aniquilação dos fatores de disputa, especialmente aqueles advindos da competição de mercado. Porém, acabaram por trazer outros elementos de diferenciação que acabaram por novamente incrementar a estratificação e fomentar disputas por benefícios sociais. Daí decorreram dois problemas: o primeiro, a fratura social; o segundo, o esgotamento financeiro dos Estados.

2. A CRISE DO ESTADO SOCIAL

O Estado de Bem-Estar Social consagrou a relevância dos direitos sociais na formação do Estado de Direito. Guardadas as diferenciações de aplicação das ideias de Keynes, o referido modelo baseou-se na geração de emprego o que, conseqüentemente, deveria aumentar a produção, bem como a distribuição de benefícios à sociedade, de modo a assegurar um mínimo existencial a todos.²⁰

Nesse sentido, evidenciou-se a relação peculiar do Estado Social com uma nova política, pautada na intervenção estatal na economia, dando origem ao:

(...) desenvolvimento do modelo de Estado-Providência, em que o Estado torna-se indutor do desenvolvimento, promove o pleno emprego e se responsabiliza por garantir proteções sociais básicas a todos os cidadãos, buscando unir desenvolvimento social e econômico num processo de retroalimentação com centralidade na construção de um modelo de convivência mais harmônico e equilibrado.²¹

A partir da ideia de que no Bem-Estar Social a assunção de grande parte dos custos do sistema é feita por parte do próprio Estado, é possível concluir que a expansão de direitos sociais representa crescimento exponencial de gastos públicos. Entretanto, *a priori*, esse modelo estava fundado em uma política econômica relativamente segura, uma vez que, por meio da implementação do pleno emprego e das medidas assistenciais, seria possível

¹⁹ SANTIAGO, Marcus Firmino. Bem-Estar Social: uma análise sobre seus problemas e alternativas para sua sobrevivência. **Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas**. v.2, n.2, p. 8-35, 2016. p. 19.

²⁰ SANTIAGO, Marcus Firmino. Estado de Bem-Estar Social: da formação à sua mais recente crise. In **XXIV Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: CONPEDI, 2015. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/853dfv80/5OnMqvEVk3jSGn_K9.pdf> Acesso em: 22 jun. 2018. p. 302.

²¹ SANTOS, Luis Miguel Luzio dos. **Socioeconomia: solidariedade, economia social e as organizações em debate**. Guarulhos: Atlas, 2014. p. 3.

estimular o crescimento econômico, gerando um volume maior de impostos e, conseqüentemente, a ampliação de programas sociais e fomento da economia.²²

Contudo, a partir do momento em que os problemas político-econômicos deste modelo ficaram cada vez mais em evidência, especialmente a partir da crise do petróleo, na década de 1970, avolumaram-se as críticas a seus próprios fundamentos. Nesse sentido, diferentes ataques ao *Welfare State* foram desferidos, dentre os quais, segundo Claus Offe,²³ a de que a proposta de resolver o problema do desemprego teria criado uma rigidez excessiva do mercado de trabalho, substituindo os direitos de propriedade pelos direitos dos cidadãos, demonstrando-se incompatível com o modelo capitalista. Assim, segundo essa ideia, o Estado de Bem-Estar Social teria como consequência o desestímulo ao trabalho, vez que a inflexibilidade dos direitos protetivos tornaria a mão de obra pouco ajustável às constantes variações da economia.

Além disso, a economia que, como dito, teve papel determinante na estruturação do Estado Social representou fator decisivo nas questões que fizeram com que este perdesse a hegemonia. A concentração por parte do Estado de tantas atribuições elevou sobremaneira o custo para sua manutenção, limitando as possibilidades de financiamento. A máquina estatal tornou-se economicamente insustentável. E mais que os notórios problemas econômicos para implementação dos direitos sociais, evidenciou-se “(...) 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.”²⁴

De outro modo, é dizer que “Ao assumir tantas funções, o Estado logo se vê impossibilitado de satisfazer as crescentes demandas sociais.”²⁵, tornando-se necessária a eleição de prioridades. Porém:

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

²² MAGNOLI, Demétrio; BARBOSA, Elaine Senise. **Liberdade versus Igualdade. O Mundo em Desordem. 1914-1945.** Vol. I. Rio de Janeiro: Record, 2011. p. 196.

²³ OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista.** Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p.376

²⁴ SANTIAGO. Marcus Firmino. Estado de Bem-Estar Social: da formação à sua mais recente crise. Op. cit., p. 306.

²⁵ MELO, Thiago Dellazari. Do Estado Social ao Estado Regulador. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC.** Fortaleza, v.30, n.1, 2010, p.223-232. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/12043>>. Acesso em 26 de junho de 2018. p. 225.

²⁵ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Econômico.** 7.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 78.

confundido com o interesse da Administração Pública ou, pior, do próprio governante e seu grupo.²⁶

A coesão social se esgarça na medida em que o custo do Estado aumenta exponencialmente e não é suportado na mesma proporção por todos. Direitos passam a ser percebidos como privilégios, sistemas de proteção social como vantagens indevidas. A mão visível estatal vai sendo encarada como uma acompanhante indesejável, que antes fomenta conflitos do que os previne ou resolve. A escassez de recursos implica em escolhas, acolhendo alguns em detrimento de outros. Como identificar o bem comum, neste contexto?

3. O PAPEL DO ESTADO NA CONTEMPORANEIDADE MEDIANTE A ASSUNÇÃO DE UMA “TERCEIRA VIA”

A doutrina Keynesiana e o Estado Social permitiram inegáveis avanços ao Direito e à economia, porém, o endividamento público gerado pelos gastos excessivos, a inoperância e ineficiência na gestão pública e o incômodo provocado na iniciativa privada fizeram com que este modelo cedesse espaço para o retorno de políticas pouco interventivas (ou de ação seletiva), com ênfase na desestatização econômica, implicando na assunção de um novo papel de Estado.

O contexto de um mercado financeiro globalizado, organizado e autorregulamentado, o ganho de força da iniciativa privada sobre setores altamente estratégicos como a ciência e a tecnologia, aliados à dificuldade de implementação de políticas públicas, a escassez de recursos por parte do Estado, dentre outros problemas na seara pública, conduziram, novamente, a uma necessidade de mudança do papel do Estado. Diante de uma realidade que parece ser imutável, tem-se notado, tendencialmente, que os Estados contemporâneos passaram a adotar uma postura diferenciada daquelas que outrora exerceu. Isso porque:

O Estado já não está em condições de adotar decisões soberanas porque é demasiadamente grande sua dependência do saber compartilhado, da capacidade de decisão compartilhada e dos recursos financeiros compartilhados.²⁷

A sustentabilidade econômica dos Estados surge como uma nova exigência, a orientar sua condução, sob pena de colocar em risco sua capacidade de agir como um gestor dos interesses sociais. A dependência em relação ao capital privado, fruto do brutal

²⁶ SANTIAGO, Marcus Firmino. Estado de Bem-Estar Social: da formação à sua mais recente crise. Op. cit., p. 306.

²⁷ FARIA, José Eduardo. **O Estado e o Direito depois da Crise**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 131.

endividamento público, desloca o eixo de prioridades, reduzindo a capacidade de influência dos segmentos sociais, cujas vontades se vêm solapadas pela pressão do capital financeiro.²⁸

Tendo em mira este cenário, José Esteve Pardo aponta a necessidade premente de se proteger os Estados ante a crise financeira em que se encontram inseridos e o poder dos mercados. A sustentabilidade econômica e social surge, então, como uma nova exigência, verdadeira condição para assegurar níveis mínimos de independência decisória face aos agentes financeiros privados: “(...) la necesidad de proteger al propio Estado y garantizar su continuidad efectiva, su sostenibilidad, levantando defensas ante las que se advierten como sus más reales amenazas, en este caso la excesiva exposición al crédito externo y a los mercados financieros.”²⁹

Um Estado fragilizado se vê à mercê dos mais variados grupos de pressão em luta por assegurar ou expandir seus privilégios. Agricultores, industriais, servidores públicos, sindicatos entre outros assumem uma postura de embate permanente na busca por um quinhão cada vez menor. A solidariedade erode e, com ela, perde-se um dos elementos essenciais para manutenção dos modelos de Bem-Estar social.³⁰

Diante deste dilema, um caminho que tem sido seguido com especial ênfase a partir do fim do Século XX procura redefinir a forma como o Estado se relaciona com a sociedade: nem abstencionismo, nem intervencionismo excessivo. Apresenta-se, assim, a via da regulação para a efetivação do bem comum e do interesse público. Nos dizeres de Karin Bergit Jakobi e Marcia Carla Pereira Ribeiro³¹, tratar-se-ia da adoção de uma “terceira via”, pautada na verificação de que:

(...) o insucesso do modelo intervencionista social e socialista trouxe à tona a necessidade de repensar a forma e a intensidade da intervenção no domínio econômico, bem como as políticas públicas referentes à inclusão social e à repartição de rendas. Desse modo, abandonou-se a planificação econômica socialista e a crescente assunção de responsabilidades coletivas, sem, contudo, retroagir ao liberalismo puro, ou seja, sem deixar de observar os ideais de proteção aos bens essenciais e à dignidade da pessoa humana.

²⁸ Segundo dados do Fundo Monetário Internacional, no ano de 2016 a dívida pública global alcançou a cifra de US\$ 164 trilhões, o que equivale a 225% do PIB de todos os países do mundo. Embora a maior parte do montante total esteja concentrada entre os países mais avançados, a dívida das economias emergentes vem crescendo em forte ritmo. Estes dados colocam em evidência dois aspectos centrais: primeiro, o eminente esgotamento das fontes de recursos para refinanciamento do déficit público; segundo, o grau de dependência em que os países se encontram face ao capital financeiro privado. GASPARG, Vitor; JARAMILLO, Laura. Reduzir a Dívida Elevada. **IMF Blog. Insights and Analysis on Economics & Finance**. Disponível em blogs.imf.org. Acesso em ago. 2018.

²⁹ PARDO, José Esteve. **La Nueva Relación entre Estado y Sociedad**. Aproximación al trasfondo de la crisis. Madrid: Marcial Pons, 2013, p. 139.

³⁰ PARDO, José Esteve. **La Nueva Relación entre Estado y Sociedad**. Op. cit., p. 141.

³¹ JACOBI, Karin Bergit; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. **A análise econômica do Direito e a regulação do mercado de capitais**. São Paulo: Atlas, 2014. p. 69.

O Estado passou, então, a atuar como ente garantidor e regulador da atividade econômica, que voltou a se pautar nos princípios da livre-iniciativa e da liberdade de mercado, bem como na desestatização das atividades econômicas e redução sistemática dos encargos sociais, destinados a garantir o equilíbrio nas contas públicas. No entanto, não abandonou a preocupação com o contexto social, nem deixou de atuar na promoção dos serviços públicos essenciais à coletividade.

É preciso pontuar que essa perspectiva de atuação do Estado, embora não seja algo tão recente, encontra-se, ainda, em processo de construção, não havendo até o momento um consenso quanto à sua denominação. Verifica-se ora o uso do termo Estado Regulador, ora do termo Estado Garantidor e, até mesmo, o termo Estado Regulador e Garantidor.

Sem a pretensão de entrar em minúcias sobre as divergências doutrinárias acerca da correta denominação e de nuances pontuadas por alguns autores, em síntese, vislumbra-se uma característica comum: a de que, no mundo contemporâneo, cabe ao Estado regular as atividades econômicas desenvolvidas no âmbito da sociedade, a fim de garantir que os objetivos constitucionalmente elencados e atrelados ao bem comum sejam concretizados com a minimização dos riscos de endividamento público e de forma coerente com a realidade da escassez de recursos financeiros estatais.

O Estado, então, passa a não ser mais um ente estritamente prestador de serviços públicos – até mesmo porque, ao longo das últimas décadas do Século XX, notou-se, sensivelmente, a ocorrência de institutos da privatização e da liberalização ao setor privado –, mas sim um Estado que organiza a atividade produtiva e as ações sociais, funcionando como um articulador do desenvolvimento econômico e social.³²

Não se pode dizer, porém, que a delegação de tarefas públicas por parte do Estado aos particulares implica no seu desinteresse em promover a satisfação dos interesses sociais, haja vista que competirá ao Estado o desenvolvimento de três funções precípua, quais sejam:

- a) legislador que determina os setores sujeitos a obrigação de serviço público e que define estes (...);
- b) regulador que fiscaliza o cumprimento das obrigações de serviço público por parte das empresas a elas sujeitas e pune as respectivas infrações;
- c) eventualmente financiador das obrigações de serviço público.³³

Sob perspectiva jurídica, o Estado passa a “(...) fundamentar-se no princípio da subsidiariedade, no qual o Poder Público somente irá concentrar seus esforços nas áreas nas

³² OLIVEIRA, Paulo Augusto de. O Estado Regulador e Garantidor em tempos de crise. In OLIVEIRA, Paulo Augusto de; LEAL, Gabriel Prado (org). **Diálogos Jurídicos Luso-Brasileiros. Perspectivas atuais de Direito Público: O direito em tempos de crise**. Volume I. Faculdade Baiana de Direito: Salvador, 2015. p. 293-294.

³³ MOREIRA, Vital, *apud* OLIVEIRA, Paulo Augusto de. *Op. cit.*, p. 294. Para o exercício de tais funções, ressalta-se o especial papel das Agências Reguladoras, que são “[...] autarquias instituídas por lei sob regimes especiais, cujo objetivo é normatizar, regular, fiscalizar e executar políticas públicas de incentivo e planejamento dos setores mais relevantes da economia nacional.” MELO, Thiago Dellazari. Do Estado Social ao Estado Regulador. *Op. cit.*, p. 228.

quais a iniciativa privada, por si, não consiga alcançar o interesse coletivo.”³⁴ Assim, por uma via intermediária àquelas até então vislumbradas, o Estado utiliza-se do poder regulador para alcançar os objetivos a ele cominados, dentre eles a efetivação dos direitos sociais, sem colocar em risco a sua própria existência e garantindo a sua sustentabilidade econômica e social, pressuposto necessário para a manutenção das próprias prestações sociais e observância ao princípio da solidariedade intergeracional.³⁵

Por outro lado, afirmar ao Estado o papel precípua de ente regulador ou garantidor do bem comum traz em si um conjunto de novos desafios.

Sob o ponto de vista teórico, o Estado se vê diante da necessidade de regular situações extremamente complexas, cuja expertise encontra-se cada vez mais inserida dentro da própria iniciativa privada. Ademais, dada a dinamicidade e o caráter global das relações no mundo atual, a regulação deve-se manter sempre atenta a tudo e a todas as atividades e setores que desempenham papel de relevância social.

Acerca da implementação prática das atitudes necessárias ao atingimento do bem para a coletividade, a tarefa revela-se ser ainda mais árdua, uma vez que, inobstante se encontre no texto constitucional uma diversidade de direitos, principalmente de caráter social, sua efetivação ainda depende necessariamente da estruturação de políticas públicas, sobre as quais se opera um imenso dissenso entre grupos componentes de uma mesma sociedade.

Segue viva, portanto, a questão problema aqui enfrentada: como definir o que venha a ser o bem comum, alvo idealmente perseguido quando o Estado determina, por meio de seus instrumentos de regulação, parâmetros de ação para agentes privados? Em um contexto no qual a sociedade se vê chamada a atuar com maior ênfase isso se torna um problema ainda mais imediato.

4. O CONTEXTO DA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA: FRAGMENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA HABERMASIANA

O que se enxerga desde a crise do petróleo e, posteriormente, à crise de 2008, é um cenário conflituoso onde os modelos já experimentados não têm mais solo fértil para se sustentar. A sociedade, cada vez mais plural e complexa, não se coaduna com modelos de Estado estáticos e pouco flexíveis. Na realidade, nota-se que a sociedade não está mais

³⁴ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Econômico**. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 78.

³⁵ PARDO, José Esteve. **La Nueva Relación entre Estado y Sociedad**. Op. cit., p. 140.

suscetível a figurar apenas como sujeito passivo na relação com o Estado, visto que a mesma tomou um papel ativo e demonstrou exercer com eficiência determinados papéis que antes o ente político detinha de forma exclusiva.³⁶

Outras questões atinentes à sociedade contemporânea merecem destaque, pois as mudanças nos aspectos social, cultural, político e econômico refletem em questões fortemente relacionadas à democracia. Atualmente, o debate acerca da esfera pública tomou dimensão global, de modo que as nações não conseguem mais solucionar os problemas políticos e econômicos de maneira isolada:

De outro lado, as transformações por que passa o mundo, em razão do processo de conhecimento como de “globalização”, aliado à formação de “blocos” regionais de ordem econômica e/ou política, está mudando substancialmente as noções de direitos fundamentais e de cidadania, especialmente no sentido de superar as fronteiras territoriais para alcançar povos de origens, culturas, línguas e legislações diversas, num processo de *interlacionalização*.³⁷

Como é cediço, as crises econômicas demonstraram, ao longo dos anos, exercer forte influência no desencadeamento de crises políticas, o que comprova a relevância da relação entre economia, Estado e sociedade. Portanto, a atuação do mercado financeiro – que se mostra tão segmentado e voltado aos seus próprios interesses – deve ser objeto de preocupação entre as nações, visto que fatores potencialmente desencadeadores de crises econômicas podem impactar negativamente na política e até mesmo na democracia.

Acuadas diante da fragilidade econômica dos Estados, as sociedades têm se mostrado cada vez mais fragmentadas e incapazes de agir coletivamente em busca de um bem comum. Grupamentos humanos pluricêntricos onde os dissensos se avolumam e originam intensos conflitos têm sido a regra em diferentes países ocidentais, inclusive alguns com forte tradição democrática e inclusiva. A polarização parece ser a regra, gerando uma dificuldade constante e persistente para que consensos mínimos se formem. Na síntese de Esteve Pardo:

(...) esa sociedad se muestra incapaz de articular una racionalidad alternativa a la del Estado, sobre todo en su valoración de conjunto para la definición del interés general y la atención al bien común. Las propias categorías sociales (...) parecen desvanecerse en una realidad social fragmentada y pluricéntrica, sin una perspectiva de conjunto, de lo común y, por supuesto, sin un programa solidario.³⁸

Neste contexto, urge reforçar o papel do Estado como agente neutro capaz de definir as prioridades e interesses comuns. Isso não deve significar, contudo, que a este caiba apreender a capacidade decisória da sociedade, ao contrário.

³⁶ PARDO, José Esteve. **La Nueva Relación entre Estado y Sociedad**. Op. cit., p. 169-170.

³⁷ SIMM, Zeno. O Estado Social e o reconhecimento dos Direitos Sociais. Op. cit., p. 40.

³⁸ PARDO, José Esteve. **La Nueva Relación entre Estado y Sociedad**. Op. cit., p. 135.

Como destacado anteriormente, o cenário atual mostra que os países estão reféns do capital financeiro, que assumem a tarefa de definir muitas das prioridades políticas. A alternativa de reduzir o Estado ou até retirá-lo do processo decisório, contudo, não parece adequada, especialmente diante do quadro de fragmentação social descrito. Resta, então, fortalecê-lo para que desempenhe papel de articulador das vontades sociais, mediando os diferentes grupos em conflito a fim de permitir que se construa uma nova definição de bem comum.

Destaque-se que a fixação do que venha a ser bem comum mostra-se indispensável para compreender os anseios da sociedade contemporânea e, por consequência, aperfeiçoar a democracia. Para tanto, tem-se como pertinente a definição trazida por Tomás de Aquino, cuja análise parte do reconhecimento do pluralismo social, da diversidade que caracterizava a sociedade medieval. Daí defender que “(...) individuos, grupos, organizaciones diversas, puedan aspirar legítimamente a sus bienes propios, individuales o particulares.”³⁹ O bem comum, na concepção Tomista, não é a simples soma dos interesses privados – embora estes não sejam sufocados – mas reflexo daquilo que beneficie a todo o grupo e, por extensão, a cada um de seus membros.⁴⁰

No mesmo sentido explica Azevedo:⁴¹

Dessa forma, a vontade geral se transmite pela legitimação do poder e a garantia da transformação social iniciada pelo novo contrato. Ela não é o somatório das vontades de todos os indivíduos, sendo na verdade uma realidade oriunda da renúncia de cada cidadão em face de seus próprios interesses em detrimento da coletividade.

O desafio que emerge, a partir da adoção deste conceito, é o de identificar valores comuns em sociedades plurais, fragmentadas e conflituosas. E é aqui que a teoria democrática de Jürgen Habermas vem em socorro, oferecendo respostas para a questão central: como construir consensos em realidades imperam os desacordos?

A preocupação de Habermas com o processo de formação de consensos sociais data já de algumas décadas. Sua teoria defende a participação discursiva procedimentalizada como instrumento capaz de viabilizar manifestações de vontade individuais e mesmo desarticuladas entre si que, ao se somarem, indicarão os valores dominantes na sociedade. O autor entende que os consensos sociais não dependem de ações integradas ou previamente organizadas, o

³⁹ PARDO, José Esteve. **La Nueva Relación entre Estado y Sociedad**. Op. cit., p. 172.

⁴⁰ PARDO, José Esteve. **La Nueva Relación entre Estado y Sociedad**. Op. cit., p. 174.

⁴¹ AZEVEDO. Éder Marques. Do Bem Comum ao Interesse Público: as políticas públicas na República Brasileira. **Ensaio Científico – Revista do Instituto Doctum de Educação e Tecnologia e das Faculdades Integradas de Caratinga** – v. 3, n. 1, jul./dez, 2008.

que se encaixa perfeitamente no contexto de realidades conflituosas, nas quais o diálogo social é raro ou mesmo inexistente. Ao contrário, ações individuais, canalizadas por meio de instâncias procedimentais que exerçam algum tipo de filtro, podem se somar dando origem a manifestações de vontade coletivas minimamente racionais e juridicamente sustentáveis.⁴²

Para tanto, é necessário que a ideia de democracia esteja intrinsecamente ligada à participação popular, onde a sociedade defina e discuta sobre projetos coletivos e políticas públicas, medidas indispensáveis ao alcance do que se entende por bem comum. Daí a certeza de que a concepção de democracia vigente precisa ser ampliada, reforçando a lógica participativa. A relevância dessa modificação é comprovada, uma vez percebida a ineficácia dos modelos antes vivenciados, pela própria alteração da relação entre Estado e sociedade, bem como a fragmentação da sociedade atual.

A questão se agudiza diante da opção pelo modelo de Estado Regulador,⁴³ onde há um protagonismo da iniciativa privada sob a regulação jurídica, à qual incumbe definir parâmetros de ação muito claros para os agentes econômicos, em cujas mãos se concentram a implementação de diversos direitos sociais. Afinal, ainda que se tenha uma Constituição forte e que assegure direitos e deveres ao povo, faz-se necessário construir os caminhos por meio dos quais esses direitos irão ser efetivados a fim de alcançar-se o bem comum.

O referencial ora adotado se pauta na defesa de um *protagonismo social mediado pelo Estado* que permita resgatar uma noção coletiva de bem comum.

Um operador do Direito apressado poderia concluir que a tensão entre Estado e sociedade seria solucionada facilmente a partir da teoria contratualista proposta por Rousseau. Todavia, as diversas formas por meio das quais o contrato social pode se concretizar demonstram a sua fragilidade. Então, para que se consiga superar os problemas relativos às crises entre Estado e Sociedade faz-se necessário definir um regime geral de valores, o qual está intimamente ligado à ideia de bem comum.⁴⁴

O distanciamento entre Estado e sociedade também é causado pelo enfraquecimento da democracia, visto que, diante das recorrentes crises econômicas – próprias desse momento

⁴² SANTIAGO, Marcus Firmino. Jurisdição Constitucional e Teoria da Democracia de Jürgen Habermas. *in* REZENDE, Beatriz Vargas Ramos G. de; RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org). **Constituição e Democracia I. XXV Encontro Nacional do CONPEDI – Brasília/DF**. Florianópolis: CONPEDI, 2016. p. 305-306.

⁴³ PARDO, José Esteve. **La Nueva Relación entre Estado y Sociedad**. Op. cit., p. 180.

⁴⁴ SANTOS, Boaventura Sousa. **Reinventar a Democracia**. Lisboa: Gradiva, 1998, p. 8.

de instabilidade política – o Estado perde sua capacidade de garantir a efetivação dos direitos fundamentais, como explica Sarlet:⁴⁵

Tal enfraquecimento do Estado e da Democracia reflete-se, entre outros aspectos, notadamente quando relacionado à crise econômica, na diminuição da capacidade do Estado em assegurar a fruição dos direitos fundamentais, com destaque, aqui, para os direitos sociais, reforçando, além disso, a dominação do poder econômico em detrimento do poder estatal e da ordem jurídica.

Ademais, a mencionada celeuma existente em buscar definir qual o *modus operandi* mais apropriado entre os modelos de Estado de Bem-Estar social e Estado liberal acabam por criar o que Habermas denomina de dilema estrutural da sociedade.⁴⁶ Segundo este pensamento, há em ambos os modelos propostos uma *colonização do mundo da vida* por parte dos interesses sociais e privados, os quais são intensamente difundidos pelo domínio do mercado.

Ainda segundo Habermas, a *colonização do mundo da vida* faz com que a capacidade de integração social seja comprometida, tendo como consequência a redução da cidadania e a transformação dos cidadãos em meros clientes dos serviços prestados pelo Bem-Estar social. Disto decorre o esvaziamento da participação ativa da sociedade, consubstanciando em um inegável déficit democrático.⁴⁷

Assim, propõe um conceito procedimental de soberania popular que, para o Estado de Direito, representa o princípio da democracia. Ou seja, o referido autor constrói uma alternativa para a atenuação do conflito há muito existente entre Estado e sociedade. Para implementar sua ideia, Habermas prima pela racionalidade, pois acredita que somente por meio dela é que sujeitos, dotados de liberdades subjetivas e com interesses muitas vezes conflitantes, poderão chegar ao entendimento. Desse modo, o grande trunfo do pensamento habermesiano pauta-se no instrumento utilizado, ao qual denomina por agir comunicativo.⁴⁸

A formação de opinião pública por parte dos cidadãos, o que em muito se assemelha com a criação do que a sociedade entende como o bem comum, faz com que, por meio da institucionalização da liberdade comunicativa, a opinião pública penetre tão profundamente as estruturas do Estado que seja capaz de orientar decisivamente suas ações. Desse modo, seria possível a construção de uma nova perspectiva de democracia que, a partir da participação

⁴⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais a prestações sociais e crise: algumas aproximações. **Revista Espaço Jurídico Journal of Law**, Joaçaba, Editora Unoesc, v. 16, n. 2, p. 459-488, jul./dez. 2015, p.464.

⁴⁶ HABERMAS, Jürgen. **Teoria do Agir Comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social**. Tradução Paulo Astor Soethe. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. vol. 1, p 505-506.

⁴⁷ HABERMAS, Jürgen. **Teoria do Agir Comunicativo**. Op. cit., p. 514.

⁴⁸ HABERMAS, Jürgen. **Teoria do Agir Comunicativo**. Op. cit., p. 518.

popular, alcançaria a institucionalização do Estado Democrático de Direito pautado num consenso gerado pelo discurso racional.⁴⁹

Afastando-se do que considera desvios inerentes às teorias republicana e liberal da democracia, Habermas sustenta que a formação das vontades coletivas não depende de acordos espontâneos nem de instâncias representativas intermediárias. Espera, assim, que, em um regime de plena liberdade, os interesses individuais possam ser expressos e debatidos em instâncias públicas, valendo-se de canais comunicativos institucionalizados. A estes caberia filtrar os excessos, as paixões, permitindo que se chegue a opiniões consensuais como fruto do uso público da razão.⁵⁰

Como explica o autor, estes canais comunicativos institucionais consistem em procedimentos que regulam o uso público da razão, com o que opõem limites a paixões e egoísmos individuais. Busca-se, desta forma, identificar algo que melhor se assemelhe a uma vontade geral virtuosa, mas cuja formação não dependa de pessoas virtuosas. Tais canais voltados a viabilizar manifestações de vontade podem estar presentes tanto em espaços estatais (Parlamento, órgãos administrativos, processo judicial) quanto para-estatais (as arenas sociais de debates, presentes na sociedade civil organizada e em processo de formação nas ainda novas redes sociais virtuais). Seu fim, contudo, é o mesmo: permitir que a formação de opiniões aconteça de modo informal e desarticulado, porém, voltada a desembocar “(...) em decisões eletivas institucionalizadas e em resoluções legislativas pelas quais o poder criado por via comunicativa é transformado em poder administrativamente aplicável.”⁵¹

Em outras palavras:

Todo poder político tem de emanar do poder comunicativo que surge da liberdade comunicativa dos cidadãos, os quais são capazes de chegar ao entendimento no mundo da vida por meio da reflexividade inerente à ação comunicativa ou dos discursos práticos de fundamentação de programas coletivos de ação, valores compartilhados e normas morais, além das negociações sob condições equitativas.⁵²

Portanto, Habermas demonstra o papel do agir comunicativo na construção do poder administrativo, onde os indivíduos são capazes de escolher os próprios valores essenciais da sociedade, passando a ser sujeitos ativos na democracia. A definição da pauta de prioridades

⁴⁹ 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. 286.

⁵⁰ SANTIAGO, Marcus Firmino. Jurisdição Constitucional e Teoria da Democracia de Jürgen Habermas. Op. cit., p. 308.

⁵¹ HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. Op. cit., p. 288-289.

⁵² DURÃO, Aylton Barbieri. Habermas: os fundamentos do Estado Democrático de Direito. **Trans/Form/Ação**, São Paulo, ano 32, n. 1, 2009, p. 119-137. Disponível em: <<http://www.scielo.br/r/pdf/trans/v32n1/08.pdf>>. Acesso em: 20 de jun. 2018, p 129.

seria fruto de um agir coletivo, a quem caberia definir o papel a ser exercido pelo Estado e, por conseguinte, o que venha a ser compreendido como bem comum.

Como visto anteriormente, em um contexto de grandes necessidades sociais, recursos financeiros escassos, amplas dúvidas quanto à capacidade gerencial do Estado, interesses divergentes e conflituosos em permanente disputa, o protagonismo da sociedade precisa ser retomado. Uma ação social constante – ainda que não articulada – pode ser defendida como um caminho viável para atenuar tensões entre grupos que disputam a primazia na fruição de direitos e alternativa diante da escassez de recursos orçamentários e limitações administrativas. A aposta no modelo de Estado regulador tende a ter seu sucesso condicionado a uma intensa participação coletiva para definição de suas prioridades.

Daí que se defende que 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. Há que se apostar, portanto, em um conceito diferenciado de democracia (tendo por referência a noção clássica de governo das maiorias): não mais a vontade esmagadora das maiorias, mas vontades consensualmente construídas mediante participação social ativa, com ampla possibilidade de manifestação de indivíduos e grupos politicamente minoritários.

Raymundo Faoro propõe, a este respeito, uma questão que pode ser reputada essencial: como será possível sujeitar-se a uma ordem social e permanecer livre? “A liberdade política não se reduz a outra realidade senão à voluntária participação no universo das relações sociais.”,⁵³ responde. Gostando ou não, praticamente toda a humanidade é constituída por grupamentos humanos sujeitos ao controle estatal. Estados que foram concebidos – ao menos idealmente – para atender aos interesses dos indivíduos aos quais precipuamente cabe a tarefa de determinar para onde o ente político deve rumar. Diante das inúmeras pressões, especialmente de natureza financeira, sofridas pelos países, é hora de se radicalizar o cânone democrático e retomar o protagonismo social, o que pode acontecer mesmo de forma não articulada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

⁵³ FAORO, Raymundo. Assembleia Constituinte. A legitimidade recuperada. in COMPARATO, Fábio Konder (org.). **A República Inacabada**. São Paulo: Globo, 2007, p. 212.

A transição entre modelos de Estado – Liberal, Bem-Estar Social, Regulador – foi acompanhada por redefinições acerca das prioridades a serem perseguidas pelo ente público. O bem comum, conjunto de valores consensuais e dominantes em uma sociedade, tem sido objeto de redesenhos constantes, além de estar permanentemente sujeito à apreensão por parte de grupos hegemônicos.

Se na lógica de predomínio dos modelos liberais havia uma primazia das elites financeiras a impor sua pauta de prioridades, o Bem-Estar social parecia estar aparelhada para romper este sistema, finalmente olhando para todos. A realidade do intervencionismo estatal, contudo, apontou em outro sentido. O que deveria ser reflexo de uma coexistência harmônica entre diferentes segmentos humanos acabou por se deturpar, desaguando em crescentes disputas pela primazia no recebimento dos cuidados despendidos pelo Estado. Quando os recursos ficaram escassos, o curto cobertor passou a ser disputado com unhas e dentes, em uma lógica diametralmente oposta à da solidariedade social que um dia fora a origem deste modelo.

A demanda por redução dos custos administrativos e financeiros dos Estados levou ao modelo gerencial regulador, onde a ação privada assumiu papel complementar e substitutivo. Diante disso e, especialmente, da perda da hegemonia frente à moderna e complexa sociedade, o Estado tem se retirado da função de um ente prestador de serviços, colocando-se na posição de um Estado regulador da iniciativa privada no intuito de alcançar o bem comum. Isto se deu, contudo, em um contexto no qual a fragilidade financeira dos países os tinha feito reféns do capital privado, a quem com frequência passou a caber a primazia na definição das prioridades estatais.

Ocorre que, em virtude de uma diversidade de fatores, a sociedade contemporânea se mostra pouco sensível, solidária e participativa no que diz respeito à elaboração, implementação e execução de práticas necessárias a alcançar níveis adequados e abrangentes de proteção social. É sob essa perspectiva que se evidencia o déficit democrático na construção do bem comum e, por consequência, na efetivação dos direitos sociais, atualmente.

O desafio que se coloca é resgatar o protagonismo social, mesmo em um contexto de crescentes rivalidades entre os diferentes segmentos que se antagonizam. Trata-se, portanto, de um desafio árduo, uma vez que a afirmação do que se trata o bem comum não deve advir apenas do próprio Estado, mas, sim, de uma construção coletiva.

Parece, entretanto, haver uma alternativa encontrada nos estudos Habermas. Segundo o autor, a sociedade tem um importante papel de, a partir do *agir comunicativo*, definir os

seus interesses e valores principais. Isso porque, em uma situação de escassez de recursos, torna-se necessária a eleição de prioridades de forma racional e participativa. Definidas as prioridades democraticamente, a perspectiva de efetividade dos direitos se torna mais plausível e, inclusive, menos contestada entre os diversos grupos componentes da sociedade.

Para tanto, contudo, há que se ampliar os espaços de participação democrática, oferecendo a todos condições para manifestar suas vontades, independentemente de qualquer forma de organização prévia ou a intermediação compulsória de instâncias representativas. As decisões estatais devem se pautar em consensos sociais livremente formados, mediados apenas por canais institucionais suficientes a filtrar paixões e egoísmos, de modo que a vontade coletiva seja, de fato, o norte a guiar o Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Éder Marques. Do Bem Comum ao Interesse Público: as políticas públicas na República Brasileira. **Ensaio Científico – Revista do Instituto Doctum de Educação e Tecnologia e das Faculdades Integradas de Caratinga** – v. 3, n. 1, jul./dez, 2008.

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

DELGADO, Gabriela Neves. **Constituição da República e Direitos Fundamentais: Dignidade da pessoa Humana, Justiça Social e Direito do Trabalho**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2017.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 238.

DURÃO, Aylton Barbieri. Habermas: os fundamentos do Estado Democrático de Direito. **Trans/Form/Ação**, São Paulo, ano 32, n. 1, 2009, p. 119-137. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/trans/v32n1/08.pdf>>. Acesso em: 20 de jun. 2018.

ESPINDOLA, Angela Araujo da Silveira; CUNHA, Guilherme Cardoso Antunes. O processo, os direitos fundamentais e a transição do Estado Liberal Clássico para o Estado

Contemporâneo. **Revista Ciências Sociais da Universidade Gama Filho**. Rio de Janeiro: Editora Gama Filho, v.16, p. 45-63, 2010.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As Três Economias Políticas do Welfare State. **Revista Lua Nova**. n. 24, Setembro 1991.

FAORO, Raymundo. Assembleia Constituinte. A legitimidade recuperada. *in* COMPARATO, Fábio Konder (org.). **A República Inacabada**. São Paulo: Globo, 2007.

FARIA, José Eduardo. **O Estado e o Direito Depois da Crise**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Econômico**. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

GASPAR, Vitor; JARAMILLO, Laura. Reduzir a Dívida Elevada. **IMF Blog. Insights and Analysis on Economics & Finance**. Disponível em blogs.imf.org Acesso em ago. 2018.

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.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do Agir Comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social**. Tradução Paulo Astor Soethe. São Paulo: WMF Martins Fontes, v. 1, v. 2, p 505-506, 2012

HAYEK, Friedrich A. **Os Fundamentos da Liberdade**. São Paulo: Visão, 1983.

JACOBI, Karin Bergit; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. **A análise econômica do Direito e a regulação do mercado de capitais**. São Paulo: Atlas, 2014.

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.

MAGNOLI, Demétrio; BARBOSA, Elaine Senise. **Liberdade versus Igualdade. O Mundo em Desordem**. 19141945. Vol. I. Rio de Janeiro: Record, 2011.

MELO, Thiago Dellazari. Do Estado Social ao Estado Regulador. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**. Fortaleza, v.30, n.1, 2010, p.223-232. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/12043>>. Acesso em 26 de junho de 2018.

OLIVEIRA, Paulo Augusto de. O Estado Regulador e Garantidor em tempos de crise. *in* OLIVEIRA, Paulo Augusto de; LEAL, Gabriel Prado (org). **Diálogos Jurídicos Luso-Brasileiros. Perspectivas atuais de Direito Público: O direito em tempos de crise**. Volume I. Faculdade Baiana de Direito: Salvador, 2015.

PARDO, José Esteve. **La Nueva Relación entre Estado y Sociedad**. Aproximación al trasfondo de la crisis. Madrid: Marcial Pons, 2013.

SANTIAGO, Marcus Firmino. Jurisdição Constitucional e Teoria da Democracia de Jürgen Habermas. *in* REZENDE, Beatriz Vargas Ramos G. de; RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Constituição e Democracia I. XXV Encontro Nacional do CONPEDI – Brasília/DF**. Florianópolis: CONPEDI, 2016.

SANTIAGO, Marcus Firmino. Bem-Estar Social: uma análise sobre seus problemas e alternativas para sua sobrevivência. **Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas**. v.2, n.2, p. 8-35, 2016.

SANTIAGO, Marcus Firmino. Estado de Bem-Estar Social: da formação à sua mais recente crise. *in* **XXIV Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: CONPEDI, 2015. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/853dfv80/5OnMqvEVk3jSGnK9.pdf>> Acesso em: 22 jun. 2018.

SANTOS, Boaventura Sousa. **Reinventar a Democracia**. Lisboa: Gradiva, 1998.

SARLET. Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais a prestações sociais e crise: algumas aproximações. **Revista Espaço Jurídico Journal of Law**, Joaçaba, Editora Unoesc, v. 16, n. 2, p. 459-488, jul./dez. 2015.

SIMM, Zeno. O Estado Social e o reconhecimento dos Direitos Sociais. **Revista jurídica UNIGRAN – Centro Universitário da Grande Dourados**, v.8, n. 16, p.39-80, jul./dez. 2006.