

REVISITANDO QUATRO CATEGORIAS FUNDAMENTAIS: ESTADO DE DIREITO, ESTADO LIBERAL, ESTADO SOCIAL E DEMOCRACIA

Gretha Leite Maia¹

Resumo: O presente trabalho estabelece um quadro conceitual referente às designações Estado de Direito, Estado Liberal, Estado Social e Democracia, buscando avaliar se o Estado brasileiro refundado pela Constituição Federal de 1988 se permite qualificar como um Estado Social. A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica dos livros *Do Estado Liberal ao Estado Social*, com leitura complementar do livro *Teoria do Estado*, ambos de Paulo Bonavides, e *A luta pelo Estado de Direito*, de Pablo Lucas Verdú. Trata-se de pesquisa teórica, bibliográfica, descritiva, que se encerra com uma análise de aplicabilidade dos conceitos para a compreensão do modelo de Estado brasileiro pós CF/88.

Palavras-chave: Estado de Direito. Estado Liberal. Estado Social. Democracia.



INTRODUÇÃO

A fórmula política *Estado Democrático de Direito*, que

¹ Graduada e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará - UFC. Advogada. Professora de Teoria do Estado, Teoria do Direito e Teoria do Processo. Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará- UFC.

inaugura o texto constitucional brasileiro de 1988, é um dos grandes desafios intelectivos propostos aos que se iniciam nos estudos constitucionais. Mais do que isso, é expressão que vai ganhando novas dimensões e significados à medida que avançamos na compreensão das estruturas jurídicas e suas fundamentações e implicações políticas.

O presente trabalho estabelece um quadro teórico conceitual referente às designações Estado de Direito, Estado Liberal, Estado Social e Democracia, tendo por guia o pensamento constitucional de Paulo Bonavides e Pablo Lucas Verdú, com o objetivo de proceder a uma avaliação qualificativa do Estado brasileiro refundado pela Constituição Federal de 1988. Tendo por esquadro as quatro categorias estruturantes do pensamento político que resultaram da formação do pensamento liberal dos séculos XVII e XVIII, investiga primeiramente o pensamento contratualista em sua dimensão política, bem como o jusnaturalismo de base racional que se estrutura no campo jurídico. Em seguida, explora as reações na literatura dita antiliberal construídas nos séculos XIX e XX, introdutórias de novas categorias, como a dignidade do trabalho humano, o materialismo e a justiça social, para pensar os problemas sociais e a superar conceitualmente o valor liberdade tal como previam os fundadores do liberalismo.

Para análise específica da adjetivação do Estado brasileiro, investiga como os pensadores adotados nos fornecem subsídios conceituais para o enfrentamento da questão qualificativa de Liberal ou Social ao Estado Democrático de Direito de 1988. Faz para tanto um breve estudo histórico acerca das condições sócio-políticas ao tempo na Assembleia Nacional Constituinte de 1986/1988, para desvelar-se com precisão qual a razão da opção democrática, e agrega o pensamento econômico de Eros Grau para ampliação do horizonte interpretativo.

1 ESTADO DE DIREITO E O LIBERALISMO

O termo liberalismo é polissêmico: designa ao mesmo tempo um modelo econômico, um movimento político e um qualificativo que acompanha o primeiro Estado de Direito, o Estado Liberal. Convém saber identificar o uso adequado de cada um. Inicialmente, como Bonavides², retoma-se a discussão dos fins do Estado. O problema se coloca nos seguintes termos: de um lado, as teorias organicistas que fazem uma fusão pragmática e filosófica do que se compreende por Sociedade e Estado, e de outro, o mecanicismo, que separa ostensivamente ordem social e ordem estatal, embora reconheça na origem do Estado, a Sociedade. Esse problema é fundamental à nossa discussão por que, como veremos, ele implica em revolver as teorias jusnaturalistas e juspositivistas do Direito.

O organicismo, em especial o hegeliano, concebendo Estado e Sociedade como entidades orgânicas que se consubstanciam num todo único, entende o Estado como um fim em si mesmo. Como questionar os fins do Estado se indivíduo, Sociedade e Estado são parte de um mesmo todo orgânico? O organicismo é retomado no sec. XX pelo positivismo jurídico kelseniano, que não vê razão para contemplar o tema da finalidade do Estado em sua teoria do Estado, exaltando o princípio da legalidade (o formalismo) como critério de validade e conformidade dos atos estatais.

As escolas finalísticas rompem o organicismo posto que sejam embasadas, por sua vez, no problema da legitimação dos atos estatais subordinada à questão dos seus fins. Da resposta que se der à finalidade não de depender as funções, os direitos, os deveres e os limites da autoridade estatal. A introdução da legitimidade como critério de validação da vontade estatal demanda as teorias ditas mecanicistas.

² Trata-se do capítulo I do livro *Teoria do Estado*.

O mecanicismo é essencialmente ligado ao jusnaturalismo. Indivíduo, Sociedade, Estado serão entidades perfeitamente identificadas em sua essência, fazendo nascer as dimensões de individualidade, a ordem social e a ordem estatal. As duas últimas passam a ser derivadas especialmente de um exercício de abstração e reconhecimento da artificialidade de sua existência, como derivadas de um ato consciente para o qual concorre a vontade humana, a autonomia ou livre arbítrio dos sujeitos. A própria consciência jurídica dos povos civilizados é uma conquista, e não um dado. Sob estas condições, fundam-se as escolas jusnaturalistas.

1.1 O JUSNATURALISMO DE BASE RACIONAL DOS CONTRATUALISTAS: DE HUGO GROTIUS À HOBBS E LOCKE. A DEFINIÇÃO DO VALOR LIBERDADE.

O jusnaturalismo identifica duas grandes escolas: a escola filosófica e a escola histórica/sociológica. Em ambos os casos, será preciso percorrer os caminhos que alcançaram o jusnaturalismo de base racional e que são atravessados pelo movimento de secularização do sistema estatal que caracteriza as democracias ocidentais.

O Estado como fim em si mesmo (organicismo) não precisa de uma fundamentação para o Direito: é jurídico o que deriva da ordem estatal. O termo jusnaturalismo identifica escolas do pensamento jurídico que buscam a fundamentação do Direito em outras instâncias de validade. Os vários jusnaturalismos são derivados da base de legitimação a que se referem, resumidamente: Deus, a natureza humana e a razão. O Estado teológico (especificamente a ordem normativa da conduta dos indivíduos fundada na teologia cristã), que antecede o Estado moderno, fundamentava as manifestações de poder numa ordem divina, sobrenatural. Como questionar o perpétuo, imutável e atemporal que deriva destas posições de

mando e subordinação? Para desafiar o pensamento jusnaturalista de base teológica, fez-se uma longa travessia, de avanços e retrocessos rumo ao deslocamento para outra base de validação da ordem: a natureza humana.

Segundo Verdú, *o fenômeno da formalização do Direito tem início com a escola naturalista protestante, que vai de Grotius a Kant*³. Deve-se à Hugo Grotius à noção de que existe um direito natural que vem do Homem, da sua condição humana, dando início ao movimento de secularização do pensamento jurídico. Grotius mantém, na sua concepção de natureza humana, uma essência imutável que legitimasse toda ação de poder que estivesse com ela acorde. Para o pensador, a essência do Homem é um impulso social para convivência. Nesta circunstância de convivência, a sujeição a imposições interditivas/limitadoras de sua conduta/vontade somente teriam validade se estivessem de acordo com a natureza humana, que nos impulsiona para a convivência, mas cria uma esfera sagrada de resguardo contra a invasão estatal.

Atribui-se aos contratualistas a racionalização do jusnaturalismo. Convém iniciar por Thomas Hobbes. O contratualismo hobbesiano é o mais impiedoso no que diz respeito à natureza humana. Sumariamente, o contratualismo é o pensamento que se desenvolve nos séculos XVII e XVIII, mas tem seu nascedouro no antropocentrismo desenvolvido no Renascimento. É fundamental para este passo o pensamento de Maquiavel, no limiar do sec. XVI, afirmativo de que somos donos de parte do nosso destino.⁴ O Homem então era o senhor das suas escolhas. O contratualismo pressupõe então a crença na ideia de passagem e artificialidade das formas sociais. Daí as noções fundamentais de estado da natureza e estado social (civilizado). Em Hobbes, o estado da natureza é o estado de *a-*

³ VERDÚ, Pablo Lucas. *A Luta pelo Estado de Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p.04

⁴ Ver o capítulo XXV d' *O Príncipe*, no que se refere à *virtu e fortuna*.

nomia (ausência de regras) gerado pela condição de igualdade natural. Sendo iguais – ou *tão iguais que* – os Homens não se submetem às estruturas assimétricas de poder, necessária ao estabelecimento de regras. Neste *estado natural*, todos e qualquer um poderia pretender a satisfação de seus interesses e desejos. Verificando o risco de supressão da condição de coexistência (Hobbes segue o pensamento de Grotius, do impulso natural para a convivência como essencial à natureza humana), os homens se voltam para a construção de uma ordem que a assegure. Assim, os Homens pactuam um acordo social, um compromisso de passagem a um estado civilizado, isto é, normatizado, no qual sua conduta se orienta por regras, emitidas por uma autoridade não só reconhecida como necessária.

Logo se percebe o contratualismo a serviço do absolutismo monárquico. Em Hobbes, o pacto é de submissão e é o medo que nos impulsiona a relações desiguais, permissivas das estruturas de poder. O Estado é a esperança de sobrevivência das comunidades humanas. O contratualismo esboçado no *Leviatã*, em 1651, será reorientado por John Locke em seu *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*, publicado logo após a Revolução Gloriosa de 1688.

Locke inverte as posições valorativas de estado da natureza e estado civil, ressaltando a instituição da propriedade ainda neste primeiro estágio de convivência. Em estado de natureza, somos todos iguais e livres. A apropriação singular dos bens da vida decorre do reconhecimento de que o trabalho, a energia empregada na produção de um bem, incorpora-se ao resultado final, gerando um uso exclusivo do bem para que o produzisse, excluindo o usufruto dos demais. Tal raciocínio se aplica a qualquer tipo de riqueza produzida, levando o estado de igualdade natural a um estado artificial de desigualdade medida pela propriedade. Mas a propriedade é um dado natural, posto que desenvolvido pelo Homem no estado da

natureza, em condições de igualdade e liberdade. O Homem apenas consente no modelo civilizado para preservar o que no estado da natureza foi instituído. Portanto, são os *direitos naturais* oponíveis às *formas sociais* que se estruturam em seu nome, de maneira consciente no momento da passagem contratualista lockeana. Em Locke, o pacto é de consentimento e é feito porque os Homens querem preservar o que o estado da natureza havia lhes legado de mais importante: a liberdade e a propriedade.

Liberdade e Propriedade são os pilares do mundo moderno ocidental. Pode-se afirmar que há um esforço teórico de toda uma comunidade de pensadores do iluminismo para valorar e definir o que seja a liberdade. A liberdade, em Kant, é a liberdade de agir segundo leis⁵. Ingeborg Maus chama atenção para a complexidade da formulação kantiana de liberdade. Para a autora, Kant esboça a real ideia jurídica de uma República radical, na qual as leis recebem sua legitimação exclusivamente do fato de todos decidirem o mesmo sobre todos, formulando o princípio procedimental da soberania popular. E prossegue: “segundo Kant, os direitos de liberdade, igualdade e autonomia do Homem designam, por um lado, princípios *a priori* sobre os quais se funda toda e qualquer condição jurídico-positiva”⁶. Por outro lado, segue a pensadora, Kant reitera que todo direito depende de leis, de modo que o povo, invocado a *autolegislar*, tem o poder soberano, do qual têm de derivar todos os direitos dos indivíduos.

Se os homens são livres quando orientados no seu agir, o paradoxo de tal afirmação é resolvido com o deslocamento definitivo para o jusnaturalismo racional: é a razão quem nos comanda, o próprio arbítrio, o indivíduo como o dono do seu

⁵ Bonavides dedica um capítulo ao pensamento político de Kant em *Do Estado Liberal ao Estado Social*.

⁶ MAUS, Ingeborg. *O Direito e a Política – teoria da Democracia*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p.09.

destino. A questão da liberdade e sua concepção moderna têm não somente em Kant mas também em Rousseau sua referência mais imediata. Do filósofo de Genebra herdamos no Ocidente a tradição da democracia como o ajuste política para a realização da liberdade. A proposta de compreender Rousseau não pode limitar-se à leitura do *Contrato Social*, deve iniciar pelo *Discours sur l'inégalité parmi les hommes*. A Academia de Dijon premiava teses desenvolvidas pela intelectualidade de então, sugerindo temas para um concurso literário. Por esta participação, Rousseau não leva o prêmio, mas contribui para pontuar o esforço empreendido pelos pensadores de iluminismo para valorar e definir o que eram os grandes desafios ao modelo político então proposto pelos revolucionários contra o *ancien régime*: a liberdade e a igualdade.

Rousseau discursa sobre a desigualdade; em sua proposta a apropriação privada *da terra e de seus frutos* estruturara uma sociedade desigual. E é a partir desta constatação, descartando a necessidade de revolver uma instituição firmada e cristalizada no corpo social - a desigualdade - que Rousseau abre o *Contrato Social* nos provocando: *O Homem nasce livre, e, no entanto, por toda a parte, está sob ferros. Embora se creia senhor dos outros, não deixa de ser mais escravo que eles. Como se faz essa modificação? Ignoro-o. O que pode torná-la legítima? Creio poder resolver esta questão*⁷. Se a liberdade, em Kant, é a liberdade de agir segundo leis, a contribuição de Rousseau nos leva aos caminhos da servidão à liberdade, por que encontra-se um critério que torna legítima à submissão às leis.

Assim tem-se na democracia o regime do consenso, o único meio de tornar legítima à condição de agrilhado que parece ser o preço pago pela chance de vivermos em estado de

⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*: princípios de direito político. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p.19.

convivência social. Democracia então é um princípio de orientação aos governos, não sendo exatamente um modelo de Estado. A democracia é princípio estruturante de um Estado legitimado pela participação do titular do poder, considerando a soberania popular, na formação da vontade estatal.

A passagem ao Estado Social implica tão somente em descartar a liberdade como um direito individual e localizá-la como direito de dimensão social: *há um novo destino para a liberdade: seu ingresso na sociedade justa. Então a liberdade deixa de ser liberdade classista para adaptar-se à ideia de liberdade em uma sociedade justa e livre.*⁸

Quanto à democracia, tanto o Estado liberal pode ser democrático, enquanto adote procedimentos participativos para legitimar a atuação da vontade estatal, o exercício do poder quanto o Estado Social pode ser democrático na medida em que adote os mesmos procedimentos, mantendo um sistema de governo que privilegie a consulta popular para a definição de grandes temas, a liberdade de expressão, a alternância do poder. A democracia é um ajuste político proposto quando a igualdade de condições material está inexoravelmente perdida pelo reconhecimento da *naturalidade* (no sentido contratualista) com que desenvolvemos a ideia e o sentimento de apropriação individual. E a liberdade, revisitada, deve se manifestar como uma igualdade de oportunidades, que devem ser livremente assumidas por cada um, ou seja, a liberdade ética.

1.2 O ESTADO LIBERAL COMO O PRIMEIRO ESTADO DE DIREITO

O liberalismo político trata, segundo Rawls, da questão de como é possível existir, ao longo do tempo, uma sociedade justa e estável de cidadãos livres e iguais que se mantém

⁸ VERDÚ, op. cit. p. 88

profundamente divididos por doutrinas religiosas, filosóficas e morais, todas consideradas razoáveis⁹. Enquanto o liberalismo político tem por objeto o problema da compartição de liberdades, o liberalismo econômico do sec. XVIII identifica o pensamento que teoriza a respeito da condução ordenada ou livre dos processos de produção e distribuição de riqueza, preferindo a segunda opção como a que viabilizará o progresso acelerado dos meios produtivos de bens sob a lógica da livre concorrência e não intervenção de poder estranho à própria ordem econômica (Estado). Esse é o liberalismo econômico de Adam Smith, Ricardo, Malthus e Stuart Mill¹⁰. O Estado liberal como o primeiro Estado de Direito mirava, todavia, dimensão política: a do controle das condutas humanas em liberdade para a garantia da harmonia social. Neste sentido, é marco jurídico resultante das revoluções liberais burguesas o Código Civil napoleônico, de 1804, a expressão máxima da intenção regulatória das condutas individuais. O Código Civil napoleônico concilia claramente a infra-estrutura triunfante do capitalismo liberal (modo de produção de riqueza orientado para a acumulação do capital, sem intervenção de autoridade estranha ao próprio processo de produção) com a superestrutura política e jurídica das instituições individualistas.

Assim, o primeiro Estado de Direito constrói, ao mesmo tempo, uma administração *sublege*, restando a natural tendência do poder político em expandir-se e operar de maneira abstrata, e um sistema de garantias de direitos individuais. No avanço do reconhecimento/atribuição da personalidade jurídica ao próprio Estado, o princípio liberal afiança ao Homem os seus direitos fundamentais perante o Estado. O indivíduo é titular de direitos inatos, oponíveis ao Estado, o que demanda

⁹ RAWLS, John. *O liberalismo político*. Editora Ática (Coleção Pensamento Social-Democrata). Brasília/DF, 2000, p. 91.

¹⁰ Cf. Paul Hugon, em *História das Doutrinas Econômicas*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

um zelo doutrinário em criar uma técnica de liberdade, traduzida em limitação de poder.¹¹

Bonavides desenvolveu a tese da trajetória do Estado Liberal ao Estado Social em 1950 e o espanhol Pablo Lucas Verdú lançou estudo intitulado *Estado Liberal de Direito e Estado Social de Direito*¹² em 1955. Formulando uma classificação mais expressiva com relação aos adjetivos de *liberal* ou *social* como qualificativos para o Estado de Direito, Verdú trabalha a ideia de Estado de Direito imersa na noção de luta e conquista. Partindo da afirmação de que tal designação constitui uma nobre aspiração do estamento jurídico, desvela desde logo a *desmedida pretensão: que todo o âmbito estatal esteja presidido por normas jurídicas, que o poder estatal e a atividade por ele desenvolvida se ajustem ao que é determinado pelas prescrições legais*¹³. Verdú trabalha o tema orientado pelas inquietações e perplexidades que rodeavam os publicistas do pós guerra, questionando: o que aconteceu para que o termo Estado de Direito continue a se sustentar, se incorporando aos textos constitucionais do pós guerra e qual a razão da perdurabilidade de que goza a expressão diante das dificuldades que ela experimente para ter real eficácia social?

O Estado Liberal é a expressão do triunfo político da burguesia, o que não significa que o liberalismo fosse ou torne-se a única tendência política do mundo moderno. Por isso, Verdú apressa-se em afirmar que o Estado de Direito é um princípio de cultura, do qual pretendem se apropriar diversas tendências políticas. Assim definitivamente faz-se o corte que

¹¹ Cf. Danilo Zolo e Pietro Costa (orgs.), em *O Estado de Direito: história, teoria e crítica*. Martins Fontes, 2006. Conferir as manifestações históricas do Estado de Direito no Rule of Law inglês, no Rule of Law americano, no Etat de Droit e no Rechtsstaat.

¹² Essa monografia é publicada, acrescida de mais 02 capítulos, no Brasil, com tradução de Agassiz Almeida Filho, em 2007, pela editora Forense, sob o título *A luta pelo Estado de Direito*.

¹³ VERDÚ, Pablo Lucas. *A Luta pelo Estado de Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p.01

levava a uma falsa impressão de que o Estado de Direito era decorrente do liberalismo enquanto princípio político. *O Direito é o princípio realizador da convivência humana nos marcos de uma sociedade política*¹⁴; o Direito é a expressão das interdições que fundam as formas de vida associativas. O Estado *Liberal* de Direito é um produto histórico, concebido por e para um segmento em situação econômica próspera, que lega preciosas conquistas, como os direitos fundamentais; entretanto, o Estado *de Direito* não é patrimônio de uma classe social determinada. Neste sentido, podemos dizer com Verdú o que caracteriza o Estado de Direito:

*Quando um Estado estrutura juridicamente a organização e o exercício do poder político, de maneira que os indivíduos estejam protegidos pela existência prévia das normas e instituições garantidoras de seus direitos e liberdades, quando toda a atividade estatal se submete a essas normas e instituições, sem exceções além daquelas reclamadas pelo bem-estar geral, podemos dizer que nos encontramos perante uma comunidade jurídica civilizada. O Estado Liberal de Direito jurisdicizou, esclareceu e ordenou, com critério formais a organização e o exercício do poder limitado pela Constituição.*¹⁵

Estado Liberal, por sua vez, caracteriza-se como um modelo de Estado que adote garantias individuais (direitos de liberdade), e um sistema de controle de poder estatal, tradicionalmente identificado no mecanismo da separação de poderes como princípio estruturante do Estado. Possui sim um amplo conjunto de prescrições legais, que têm por objeto a normatização das condutas intersubjetivas. Mas é estranho aos problemas sociais e, conseqüentemente, a qualquer intervenção

¹⁴ Ibid., p.06.

¹⁵ Ibid., p. 144.

na ordem econômica, nisso fazendo referência ao liberalismo econômico clássico. Como produto histórico, o Estado Liberal vai enfrentar os questionamentos antiliberais do sec. XIX, das investidas teóricas à própria crise socioeconômica. O limiar do sec. XX leva as Nações à construção da legislação social e ao abandono do liberalismo clássico como doutrina econômica.¹⁶

No sec. XIX, surgem as doutrinas dita antiliberais, denunciando a conversão da universalidade de direitos propagada pelas revoluções liberais burguesas do sec. XVIII como uma ideologia de classe. Karl Marx, rompendo o pensamento organicista hegeliano, constrói seu pensamento fundado em duas grandes pilastras: a política e a revolução. A teoria marxista do Estado é essencialmente mecanicista. Funda-se em um sistema conceitual que se apóia na noção de luta de classes como o motor da história: dentro do sistema capitalista está o germe da mudança. O triunfo político é um triunfo de uma classe. Para Marx, as formas sociais e jurídicas decorrem das condições materiais de vida (materialismo). O Estado é uma instituição histórica, empírica e passageira, cujo fim é a opressão de uma classe por outra. O Estado é produto da sociedade e em processo natural/histórico de extinção. O modelo econômico – de produção e circulação de bens – é que está na base, na infraestrutura da sociedade. As demais formas sociais e jurídicas derivam desta infraestrutura, formando uma superestrutura. Por isso o foco do pensamento marxista é econômico. Somente com a reconfiguração da infraestrutura haverá a verdadeira revolução. Daí seu compromisso em desconstituir um dos dois grandes valores da burguesia: a propriedade privada dos meios de produção de riqueza.

Cabe de logo indagar a respeito da liberdade, o outro grande valor construído pelo pensamento liberal do sec. XVIII.

¹⁶ Verdú dedica um capítulo à análise da crise do liberalismo nos Estados Unidos, um capítulo à análise da estruturação do trabalhismo na Inglaterra e um capítulo para a crise do Estado Liberal de Direito nas Democracias Ocidentais.

Bonavides nos propõe o problema da liberdade em termos de crise da liberdade moderna: *a crise do Ocidente é principalmente a crise da liberdade na sua conceituação clássica, oriunda do liberalismo, e caduca perante os novos rumos que tomou a evolução social*¹⁷. O que nos conduz a necessidade de resignificar o que é liberdade individual, acrescentando à ideia de liberdade ética, superando a dualidade autoridade *versus* liberdade, como conceitos opacionais. Essa superação somente é possível se introjetarmos, como Rousseau, que o homem não existe em particular, senão no geral; é social e não individual. E a liberdade será deslocada para a obediência à vontade geral: *a volonté générale é a última palavra na organização política e não só legítima como íntegra no grupo a liberdade*¹⁸. Em Rousseau, há uma positivação social da liberdade. Percebe-se como mais clara a noção direcional *do Estado Liberal ao Estado Social*, conforme pensamento de Bonavides, mantendo o Estado de Direito (conquista civilizatória), revisitando as disposições normativas e desenvolve a disposição para a regulação da ordem econômica e social. Daí Bonavides identificar o Estado Social como o segundo Estado de Direito.

Convém lembrar que se o liberalismo econômico assinala ausência de regulação na atividade econômica, que projeta um Estado de Direito Liberal que regula as condutas intersubjetivas, ou seja, estrutura um sistema jurídico próprio, garantindo a liberdade individual, o mesmo não ocorre com relação aos termos socialismo (como pensamento econômico que desafia o modelo de liberalismo econômico) e Estado Social. Compreendido como o triunfo de um modelo de coexistência regulado pelo Direito, o Estado de Direito não é abolido para se compreender o Estado Social, ao contrário:

¹⁷ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. Rio de Janeiro: Forense: 1980, pp. 30 e31

¹⁸ *Ibid.* p.201.

segundo Bonavides, o Estado Social é o segundo Estado de Direito. Neste caso só no resta indagar: o Estado Social implica também na adoção do socialismo como modelo econômico (fundado na socialização/estatização dos meios de produção)?

A resposta será negativa nos dois pensadores que suportam este estudo. Ambos denunciam a crise do modelo liberal econômico clássico, não do liberalismo político, nem da fórmula Estado de Direito, e tampouco fazem uma crítica rigorosa ao capitalismo. O Estado Social não implica um modelo econômico que se identifica com o socialismo. O Estado Social parece antes um resultado de ajustes – que variam nas diversas ordens estatais em que se manifestam – que pode ser traduzido na adoção do binômio: democracia na ordem política e, na ordem jurídica, legislação social, securitária e interventiva na ordem econômica. O próprio *New Deal* é definido em termos de implementação de uma política social aliada ao saneamento da economia capitalista, *um profundo experimento social feito em larga escala*¹⁹. A experiência da guerra também gera a crise das liberdades individuais. A realidade social não se identifica mais com as garantias constitucionais tradicionais.

Ainda que a pressão social direcione para uma desestabilização das instituições básicas do Estado de Direito, percebe-se claramente que não há movimento vigoroso que aponte para seu descarte, reconhecendo nos mecanismos normativos/jurídicos a melhor técnica de racionalização de poder.

3 O RESGATE BRASILEIRO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NA CF/88 E AS 04 CATEGORIAS DE ESTADO SOCIAL

O texto constitucional brasileiro de 1988 nos identifica

¹⁹ Ibid., p.41.

como um Estado Democrático de Direito. Estado de Direito liberal, posto que preserve o princípio da separação de poderes (art. 2º) e assevere no art. 5º o rol de direitos e garantias individuais. Constituição Cidadã, preserva os direitos de liberdade. Mais ainda, estipulou direitos sociais, a partir do art. 6º, e previsões normativas para intervenção na ordem econômica e social (art. 170 e ss). Se considerarmos o Estado sob o governo cívico-militar (1964-1984) como um Estado de Exceção (caracterizado pelo desequilíbrio entre os poderes e ofensa à liberdades individuais, como o direito de ir e vir, o direito de reunião, o direito à livre manifestação), então recuperou-se o Estado de Direito. Mas, mais do que isso, a Constituinte de 1986/88 preocupou-se em afirmar a democracia. Resgatamos o pluralismo político, os processos de escolha pelo voto direto, a livre manifestação. Para Pinheiro, *a Assembleia Constituinte não deverá marcar somente a volta ao estado de direito, mas a desmontagem das estruturas políticas, econômicas e ideológicas que foram consolidadas durante a ditadura*.²⁰ Será que se intencionava implementar um Estado Social? O Estado Social de Direito é caracterizado por Verdú como sendo

...uma feliz expressão que designa uma realidade identificada na incorporação dos direitos sociais às Constituições européias. Trata-se do louvável intento de converter em direito positivo várias aspirações sociais, elevadas à categoria de princípios constitucionais protegidos pela garantia do Estado de Direito. São postulados inseridos em Constituições rígidas, que condicionam, enquanto direito imediatamente vigente, a legislação, a Administração e a prestação jurisdicional (art. 3º

²⁰ PINHEIRO, Paulo Sérgio. A cidadania das classes populares, seus instrumentos de defesa e o processo constituinte, em ABRAMO, Claudio; DALLARI, Dalmo de Abreu; ROSSI, Clóvis; SADER, Emir. *Constituinte e democracia no Brasil hoje*. 4 ed. São Paulo: Brasiliense, 1986, p.67.

*da Lei Fundamental de Bonn), e que estão salvaguardados pelos Tribunais Constitucionais. Os direitos sociais vêm reforçado o seu valor mediante garantias jurídicas claras e seguras. A segurança social se harmoniza com a segurança jurídica.*²¹

Os Direitos Sociais são os direitos fundamentais de 2ª dimensão, ou os direitos de prestação. No capítulo XVIII do *Teoria do Estado*, Bonavides, por sua vez, vai esboçar as quatro categorias do Estado Social. São eles: o Estado Social conservador, o Estado Social da justiça e da igualdade; o Estado Social reformador e o Estado Social das ditaduras.

Assim como a burguesia primeiramente se serviu do direito natural para por abaixo o absolutismo e depois se valeu do direito positivo para manter de pé sua hegemonia, o Estado Social lograria fazer a revolução do proletariado pela via institucional, mais precisamente por um meio jurídico-constitucional? Ou tratou-se apenas de transformar e adaptar as estruturas para preservação dos valores vida-liberdade-propriedade? O liberalismo econômico como elemento do Estado Liberal de Direito tem sua justa medida na ausência de intervenção na ordem econômica e social, ou seja, no seu abstencionismo²². Assim, não só mantendo, mas utilizando-se das estruturas jurídico e institucionais do primeiro Estado de Direito, o Estado Social estaria caracterizado pela adoção de políticas intervencionistas, que variam no nível de atuação do Estado, da intervenção em favor do mercado à planificação total da economia. Assim, surgem as quatro categorias do Estado Social, conforme Bonavides: o Estado Social Conservador, no qual as intervenções da ordem econômica e

²¹ VERDÚ, op. cit. p. 79

²² Nas escolas do chamado neoliberalismo, o sistema de políticas sociais seria o responsável por muitos, ou quase todos, os males que afligem as sociedades contemporâneas (Milton Friedman), com duras críticas ao Estado do Bem-Estar, em defesa dos méritos da ordem espontânea (Hayek).

social são objeto de normas constitucionais meramente programáticas (dependentes do legislador ordinário), posto que conserve o *status quo* da sociedade capitalista e sua herança institucional básica; o Estado Social da Justiça e da Igualdade, que se orienta para garantir materialmente conquistas reais e básicas para o valor trabalho e para as classes trabalhadoras; o Estado Social apoiado no Socialismo Democrático, no qual se faz a estatização ampla dos meios de produção e socialização da riqueza, aliando intervencionismo rigoroso com livre competição participativa de acesso ao poder; e, finalmente, o Estado Social das Ditaduras, no qual vicejam, aliadas a estatização ampla dos meios de produção e socialização da riqueza, formas totalitárias de monopólio do poder político.

Pode-se falar em Estado Social de Direito Democrático para qualificar, mais que o Estado, a realidade política, jurídica, econômica e social brasileira? Admitidos o dirigismo econômico²³ e o exercício democrático de acesso aos lugares do poder, alternância, eletividade e temporariedade de mandatos. Então fica enigmática a fórmula *Estado Democrático de Direito*. Se há um primeiro Estado de Direito (Estado Liberal) e um segundo Estado de Direito (Estado Social), afinal a qual dos dois modelos a CF/88 se refere, se conservamos intactas as bases do capitalismo como meio de produção de bens e distribuição de riqueza ao mesmo tempo em que introduzimos um capítulo na Constituição que prevê a intervenção do Estado na ordem econômica e social, além dos direitos sociais? Convém lembrar como Verdú, que

Os direitos sociais também devem ser examinados do ponto de vista de sua eficácia. Não basta que esteja em vigor. É insuficiente,

²³ Cf. Eros Roberto Graus, a CF/88 é dirigente, pelo conjunto de diretrizes, programas e fins que enuncia, a serem realizados pelo Estado e pela Sociedade, voltadas à transformar essa última. As potencialidades transformadoras estariam no reconhecimento do valor social do trabalho (art. 1º) e na valorização do trabalho humano (art. 170).

*outrossim, a simples garantia de sua proclamação, que fixa uma linha de conduta vinculante para o legislador, impedindo que ele se afaste dos princípios consagrados por tais direitos. Desse modo, é preciso comprovar se as estruturas jurídica, econômica e social tornam viáveis os direitos sociais.*²⁴

O repúdio à ditadura orientou à Constituinte no sentido do resgate das garantias individuais, do regime democrático e também trouxe um rol de direitos sociais. Não era pouca coisa. Era um desafio que, passados mais de duas décadas, ainda parece nos exigir um esforço coletivo e institucional. Mas afirmar a condição de Estado Social ao Brasil configurado sob a Constituição Federal de 1988 seria inadequado: como leciona Eros Grau, a ordem econômica na CF/88 consagra um regime de mercado organizado, do tipo liberal, que só admite a intervenção do Estado para coibir abusos do poder econômico e preservar a livre concorrência de qualquer interferência, como a formação de monopólios e aumento arbitrário de lucros. Mantém, portanto, uma economia de mercado, repudiando o dirigismo econômico, acolhendo o intervencionismo sempre a favor do mercado.

CONCLUSÃO

A passagem do Estado Liberal ao Estado Social não compromete o Estado de Direito. Implica limitações e intervenções na ordem econômica, pelo que se pode dizer que uma diferença fundamental entre os dois modelos é sua posição diante da dos processos produtivos e da propriedade privada. Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é assegurada a propriedade privada, mas também se exige que esta atenda à função social. O que se tem, em verdade, é um

²⁴ VERDÚ, op. cit. p. 59

texto constitucional que orienta o Estado rumo aos atendimento da justiça e igualdade sociais. Entretanto, o que se assistiu nos últimos vinte anos foi um alinhamento ao chamado consenso de Washington, no plano econômico, e um ajuste social por meio de políticas públicas derivadas de programas de governos, mais do que a aderência a estes princípios afirmados como políticas de Estado. A atuação do Estado brasileiro para consagrar-se como Estado Social deveria pautar-se por meio de uma legislação afirmativa e clara, que garantissem conquistas materialmente sensíveis para as classes trabalhadoras, e por meio de intervenções da administração pública e do Judiciário que confirmasse esta tendência (ações administrativas, legislativas e jurisdicionais) de primazia dos valores Justiça e Igualdade.

A opção democrática também não define um ou outro modelo, liberal ou social, posto que, como ajuste político que é, não seja exclusiva de um ou outro tipo. A democracia demonstra um repúdio à ditadura a que estava submetido o Brasil na ordem política. Independente da passagem do Brasil à condição de Estado Social ou sua perpetuação como um Estado Liberal, a afirmação da democracia era um ato fundador da própria Assembleia Nacional Constituinte. Registre-se também, como conclusão, que o reajuste para o Estado Social não se identifica por exigir um sacrifício do valor liberdade. A liberdade não é um bem humano passível de ser perdido ou negociado: no Estado de Direito Social o que se há de mudar é o seu sentido de acordo com a realidade social. Reserva-se para o próprio povo (enquanto soberano) a função de fixar limites normativos da ação individual, por meio de instrumentos e mecanismos procedimentalmente participativos garantidos pelo Estado, cabendo-lhe harmonizar os bens particulares com o bem comum, ou seja, manter o ideário do Estado de Direito. À segurança jurídica, como confiança garantida na vigência do direito em sua administração imparcial e justa, deve ser

acrescido o valor da *justiça social* que responda às transformações urgentes do nosso tempo.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, Claudio; DALLARI, Dalmo de Abreu; ROSSI, Clóvis; SADER, Emir. *Constituinte e democracia no Brasil hoje*. 4 ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- _____. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- _____. *Ciência Política*. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 2 ed. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 1991.
- HUGON, Paul. *História das Doutrinas Econômicas*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- MAUS, Ingeborg. *O Direito e a Política – teoria da Democracia*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.
- RAWLS, John. *O liberalismo político*. Editora Ática (Coleção Pensamento Social-Democrata). Brasília/DF, 2000.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato social: princípios de direito político*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- VERDÚ, Pablo Lucas. *A Luta pelo Estado de Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- WEFFORT, Francisco C. *Os Clássicos da política: Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill, Marx*. 10 ed. São Paulo: Ática, 2000.

WEFFORT, Francisco C. *Os Clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, "O Federalista"*. 13 ed. São Paulo: Ática, 2000.

ZOLO, Danilo. COSTA, Pietro (org.). *O Estado de Direito: história, teoria e crítica*. Martins Fontes, 2006.