

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 32 • nº 128
outubro/dezembro – 1995

Editor:

João Batista Soares de Sousa, Diretor

A sociedade e o Estado: o sentido da reforma constitucional e legislativa

ARNOLDO WALD

Em todos os países, a própria noção de Estado e, em particular, as suas dimensões ideais e as suas relações com a sociedade têm sido objeto de análises e polémicas. Uma ampla literatura oriunda de políticos, sociólogos, economistas e até juristas se insurge contra o *Estado megalômano*, onipresente, o Estado hipertrofiado e superdesenvolvido, defendendo uma ampla redução do seu papel e exigindo simultaneamente maior eficiência no exercício de suas *funções básicas*. *Desenvolve-se, assim, a tese de que precisamos de menos Estado e de mais justiça comutativa e distributiva, devendo ser adotada fórmula que assegure a existência do Estado mínimo, do Estado moderno, que é o Estado modesto. Ao mesmo tempo, fala-se no declínio do Estado, na necessidade de um novo pacto social, no qual a democracia se faria sentir não apenas na seleção dos governantes, mas, de modo mais intenso, na formação da vontade nacional, devolvendo o Estado, à sociedade, numerosas atividades das quais se incumbiu de modo inadequado e reduzindo a área de sua regulamentação, que se tornou excessiva.*

Há, assim, uma certa tendência para “nacionalizar o Estado”, ou seja, no fundo, submetê-lo mais diretamente à sociedade. Tal fato decorre tanto do caráter muitas vezes indeciso, incoerente e temperamental da atividade estatal, como de ter o mesmo engordado demais, perdendo a *flexibilidade e rapidez*, que o mundo contemporâneo e a chamada sociedade pós-industrial exigem, mantendo um aparelho obsoleto, tanto nas suas repartições públicas, quanto nas empresas públicas e sociedades mistas dominadas por um corporativismo condenável.

Já se disse que em relação às monarquias do passado, quiçá às capitânicas hereditárias,

Arnoldo Wald é Advogado no Rio de Janeiro e Professor Catedrático de Direito Civil na UERJ.

tivemos uma mudança de forma política mas que, no fundo, não evoluímos muito, pois mudamos mais os rostos e o *status* imperial do que o regime, ou seja, o comportamento e o método de gestão dos governantes, que continua opondo o Estado administrador à sociedade civil. Essa falta de identificação se manteve de tal modo que as elites e o povo, ou seja os cidadãos, mesmo no regime democrático, não se consideram integrados no Estado, não se apropriam da famosa frase de Luiz XIV "*L'État c'est moi*", mas afirmam que "o Estado são eles", eles os governantes, os funcionários, a administração **como um todo**.

Na realidade, o contrato social precisa ser revisto porque, em virtude dele, o que ocorreu foi o fato de tornar-se o Estado dono da sociedade, em vez de ser, como deveria, o conjunto de serviços públicos à disposição da Nação, ou seja, do cidadão. Assim sendo, decorridos cerca de cinquenta anos a partir da consagração generalizada do Estado-providência, ficou evidenciado que, em muitos casos, o mesmo levava seja ao Estado totalitário, seja ao Estado ineficaz e falido. O grande desafio atual consiste em reestruturar o Estado e, simultaneamente, fortalecer o funcionamento dos serviços públicos que deve prestar. Essa reformulação do Estado se impõe a fim de evitar o seu colapso, que até pode significar o fim de uma civilização e a volta dos bárbaros com a qual alguns cientistas políticos nos ameaçam

Mas, se é preciso reinventar o Estado, modificar o seu relacionamento com o cidadão, privatizar a sua gestão, retirar-lhe a arrogância e a onipotência, que não se coadunam com a democracia, submetê-lo à estrita obediência das normas jurídicas, também a sociedade deve criar os seus órgãos de colaboração, controle e intervenção na vida estatal, para reassumir a posição, que sempre deveria ter tido, de titular da verdadeira soberania, que pertence à Nação. Se algo já se fez para restringir a função do Estado, mediante um esforço válido no campo das privatizações e da desregulamentação da atividade econômica, ao contrário, muito poucas têm sido as iniciativas da sociedade para criar mecanismos e especialmente órgãos de mediação com o poder público para colaborar com a Administração numa sociedade baseada no consenso, embora o funcionamento das câmaras setoriais, o diálogo crescente entre empresas, sindicatos e órgãos governamentais, a concepção do *Ombudsman* ou corregedor do povo e outras idéias indiquem uma tendência neste

sentido, que precisa, todavia, ser concretizada, sedimentada e institucionalizada.

As afirmações de caráter geral, que acabamos de fazer e que se aplicam à maioria dos países, são ainda mais pertinentes quando se cogita da estrutura do Estado brasileiro. Os sociólogos brasileiros tiveram o ensejo de apontar a manutenção dos *donos do poder*, que continuaram comandando o Estado, formando o chamado *estamento burocrático*, sem que a Nação se apropriasse da soberania nacional. Essa situação se manteve, *a grosso modo*, no sistema ditatorial, seja no Estado Novo, seja nos regimes militares, podendo ter havido mudança das pessoas que exercem o poder, mas não do regime, que fazia do Estado patrimonial uma entidade pertencente a um ou a vários grupos, mas sem compromissos com a Nação. Já se disse que, no caso, em vez do mandato, que pressupõe a fidelidade do mandatário à vontade do mandante, havia uma simples gestão de negócios, no interesse quase exclusivo do próprio gestor.

Agora que vários Presidentes da República, eleitos democraticamente, reconheceram, sucessivamente, que o Estado estava falido, chegou a hora de repensá-lo para submetê-lo aos verdadeiros interesses da sociedade. A reforma constitucional, o reajuste fiscal, a revisão da legislação em vigor não devem nem podem revigorar o Estado do passado, o dos donos do poder, cabendo aproveitar o momento histórico para, simultaneamente, retirar-lhe o excesso de atribuições e dar-lhe maior eficiência, submetê-lo aos interesses superiores da sociedade e criar um contexto institucional econômico, financeiro e social e um quadro jurídico adequado para essa reforma que a Nação aguarda, há longo tempo, e que não mais pode tardar. Este é o sentido que se espera que possa ter a revisão constitucional.

A importância dos aspectos fiscais e monetários e as medidas de verdadeira guerra contra a inflação fizeram com que o Plano Real e o conjunto de medidas referentes às concessões e privatizações não fossem, desde logo, examinados no seu aspecto global como verdadeira revolução proposta ao País pelo Governo, que está propondo ao País que a meta da sociedade não seja maior tão-somente o crescimento mas o desenvolvimento. A apreciação dessas transformações não escapou, todavia, a observadores mais atentos que neles viram uma mudança básica das estruturas, e uma nova visão do papel do Estado e do controle sobre ele exercido pela

sociedade, enfatizando o seu caráter revolucionário.

Na realidade, a revolução se apresenta como uma mudança súbita e fecunda, que afasta a ordem ou a desordem anteriormente vigente, interrompendo o sentido de uma continuidade na evolução das instituições, quebrando as linhas pelas quais evoluía o País. Ela ocorre quando se modificam as perspectivas existentes e a própria escala de valores, com uma mutação ou ruptura da ordem social, econômica, moral e até jurídica.

Ensina Ortega y Gasset que as revoluções genuínas se fazem contra os usos e não contra os abusos, correspondendo o movimento revolucionário a uma insatisfação com toda uma ordem de coisas historicamente considerada e não apenas com um exagero ou uma deturpação ocasional do sistema vigente. Em certo sentido, a revolução decorre da desagregação de um sistema de valores e normas, trazendo, inclusive, uma ideologia própria que passa a ser implantada com reformas econômicas, discursos políticos e até criação de um direito próprio, ensejando basicamente uma mudança de costumes.

Analisando as propostas do Governo, o discurso presidencial e as medidas já tomadas, verificamos que, em certo sentido, termina, para o Brasil, a última fase do feudalismo econômico, no qual o coronelismo político já tinha desaparecido, mas o coronelismo econômico continuou imperando por longo tempo. Trata-se, agora, de extingui-lo, fazendo desaparecer o cartorialismo e combatendo-se a cartelização, que mantinha, através dos séculos, a velha tradição das capitânicas hereditárias. Talvez possamos afirmar que o Brasil de 1995, com as suas medidas moralizadoras e de privatização e o espírito empresarial que adotou, além de combater à inflação, decidiu encerrar, definitivamente, o regime dos chamados *donos do poder*, aos quais aludia Raimundo Faoro, em obra que se tornou clássica, e que tanto existiam na área privada, como na tecnoestrutura administrativa.

Na realidade, se a partir de 1930 houve um esforço real do poder público para assegurar o crescimento econômico do país, ao contrário, a sua reforma política e institucional foi relegada a um plano secundário, só merecendo soluções verbais ou programáticas. Assim, o Brasil que, técnica e economicamente, se coloca perto do século XXI, continua, no fundo, com instituições políticas e uma estrutura social que evocam o fim do século XIX, quando abolimos a escravatura e estabelecemos o regime republicano

federativo. Embora tivessem sido criados instrumentos para a democratização política do país, como o sufrágio universal e a justiça eleitoral, levamos muito tempo para chegar a uma situação consciente do eleitorado e de influência real e efetiva do mesmo na escolha dos dirigentes do país. Por outro lado, até recentemente, os movimentos reformistas e moralizadores, não conseguiram assegurar a eficiência e continuidade de sua ação no plano concreto.

Assim, após a transição política para a implantação da democracia política, encontra-se o Brasil atualmente numa fase de reestruturação econômica e social não muito distinta da que ocorreu nos Estados Unidos, com o *New Deal*, após a crise de 1930, e nos países europeus, com a reconstrução que aconteceu com o pós-guerra, na década de 40, quando se realizou uma transformação da função e da própria organização do Estado, uma mudança das elites e o advento de uma nova geração de líderes. Em certo sentido, a mudança de gerações é também revolucionária, pois importa no advento e na implantação de uma nova concepção da vida (*weltanschauung*, diriam os alemães).

A revolução que ora se pretende fazer não se limita à extinção da inflação e à reforma fiscal monetária, previdenciária e administrativa, mas importa, com a privatização e a reorganização das estatais, em reduzir o papel do Estado, para que seja mais moderno e mais eficiente, dando, outrossim, maior força e credibilidade ao Governo. Essa ruptura com o passado deve ocorrer, no entender do Presidente da República, sem arranhar o estado de direito, sendo fruto da colaboração construtiva entre os poderes e contando com o apoio da opinião pública.

Já se disse que, para o jurista, a revolução se revela grandiosa pelas instituições jurídicas novas que cria e pela ampliação dos direitos que dela emana. A atual revolução pretende assegurar, de modo eficaz, a estabilidade monetária, que é condição básica para o crescimento harmonioso do país e aspira a ultrapassar o capitalismo selvagem do passado, utilizando o direito, a fim de submeter a economia à ética. O restabelecimento da moralidade pública constitui, certamente, uma garantia básica do equilíbrio, que deve existir entre, de um lado, o progresso técnico, o fortalecimento da economia do país e o aprimoramento das instituições e a melhoria da qualidade de vida de todos os participantes da sociedade. A grande revolução do nosso tempo consiste, pois, em reestruturar a economia e renovar as instituições para que,

além dos resultados meramente quantitativos, tenhamos uma efetiva transformação qualitativa que se traduza num desenvolvimento harmô-

nico tanto para o país, como um todo, quanto para a totalidade e para cada um dos seus cidadãos.