

# REFORMA DO ESTADO E REFORMA CONSTITUCIONAL

---

*Tarso Genro\**

## 1 - Um novo Estado num novo Mundo

O processo de globalização da economia não está por vir, é um processo já consolidado, cuja abrangência e profundidade atingem, de uma forma ou de outra, todos os países do Mundo. Não é um movimento recente, sua origem remonta a um passado mais distante do que se imagina, tendo assumido diversas formas de se realizar ao longo da História, sempre na senda ou através das chamadas revoluções tecnológicas. Trata-se, hoje, de verificar a sua nova **qualidade** e de determinar em que medida a economia e a política perderam a sua dimensão paroquial e nacional e passaram a ser também política e economia integradas mundialmente.

Os fatos empíricos poderiam ser arrolados à exaustão. Basta lembrar, por exemplo, a preocupação dos nossos pequenos produtores com a variação do preço da soja na Bolsa de Chicago; a instabilidade repentina no mundo das finanças com um ato de corrupção num banco inglês, colocando em sobressalto todo um conjunto de relações financeiras; a influência da descoberta de uma jazida de petróleo no Mar do Norte e as suas conseqüências no preço dos derivados em escala mundial.

Não se trata, portanto, de ser "**contra**", ou de ser "**a favor**", da existência de relações políticas, econômicas e culturais globais, mas de compreender que a globalização de todas as relações é um fato histórico irreversível. Ela, por si só, também exige uma nova concepção, mais complexa, de Estado nacional, pois a clássica está ameaçada pela **perda da capacidade do monitoramento**

---

\* Advogado e Prefeito de Porto Alegre. É autor dos livros **Na Contramão da História** (1993) e **Utopia Possível** (1994).

**econômico e do controle, por parte do Estado, sobre a dinâmica financeira interna e dos efeitos sobre esta dos movimentos especulativos externos**, como ocorreu recentemente no México. Tudo isso, que se apresentava de forma mitigada e relativa, hoje ocorre de forma aguda e absoluta.

O México adquire uma importância emblemática para o nosso futuro, porque, até a sua crise recente, ouvíamos formadores de opinião e economistas apresentarem-no como país "moderno" e compatível com a formação de um Estado nacional voltado para o desenvolvimento estável e integrado. A "compatibilidade" não ocorreu, e esses formadores de opinião e economistas ainda não nos brindaram com a sua análise autocrítica.

O nosso país não pode, quando se discute o futuro do Estado, deixar de debater esse assunto, que exige profundas alterações constitucionais, porque

"(...) a globalização tende a oferecer mais riscos do que oportunidades aos países em desenvolvimento como o Brasil (...) e para reduzir os riscos e construir oportunidades é necessário um projeto estratégico e um Estado eficiente para coordená-lo" (ALONSO, 1995).

Ocorre (e esta é uma questão fundamental da globalização) que um movimento desse porte é sempre regulado ou por aquilo que os juristas chamam de **força normativa do fático**, ou através de normas, de **regras consensuais, instituídas** não só pela soberania interna dos Estados, mas também pela comunidade política internacional.

Antes do final do seu mandato, o Presidente Mitterrand, fazendo coro a eméritos economistas, propôs que se instituísse um imposto para o capital predatório, que circula em busca da maior possibilidade de sugar o trabalho alheio, principalmente nos países do Terceiro Mundo. É a comunidade política internacional propondo uma **regulação**: ou há uma regulação nacional e internacional pactuada, ou a regulação é determinada pela "força normativa do fático".

O atual estágio de civilização em que nos encontramos não admite sociedade democrática ou ordem internacional "desreguladas". Podem existir sociedades "sem leis", ou Estados nacionais com crise de legalidade, **quando então essa regulação é realizada ou pelo crime organizado, ou pelo poder dos monopólios**. São questões importantes para nós, porque se trata de colocar o Estado democrático nesse contexto. Verificar como ele organiza o

espaço social na era da dissolução dos bloqueios militares, na era da informática e do fortalecimento das instituições supranacionais.

As relações hoje são relações comutativas, que reproduzem exclusão, entre um ponto e outro do Planeta, e o capitalismo tornou-se um vencedor sem méritos, pois os níveis de pobreza e de desagregação também se aprofundaram em escala planetária. Como diz Kurz (1995)

"O Ocidente não refletiu com autocritica a respeito de sua vitória sobre o socialismo do Leste e do Sul. Em vez disso, tentou declarar como modelo de sua hegemonia a ideologia do mercado total, que nunca foi real em sua própria história, fazendo-a remédio para todos os males e tentando exportá-la a todo custo para as regiões da crise global".

## 2 - Uma nova sociedade civil

A revolução em curso passa por uma série de mediações exigidas pelo processo produtivo. Elas alteram profundamente a qualidade da sociedade humana criada nos parâmetros do capitalismo taylorista-fordista da segunda revolução industrial. Refiro-me, por exemplo, à construção da supervia de telecomunicações interativas, que, para usar uma metáfora consagrada, **"não é nenhuma free-way, mas uma estrada com trânsito pesado e com pedágio automático"**, em cujo leito fluem recursos, valores e decisões econômicas, acessíveis apenas a quem tem condições de 'comprá-las'".

Ao mesmo tempo em que crescem esses meios de integração e aumenta a capacidade de difundir informações universalizando decisões, constatamos que o desfecho desse processo aponta duas possibilidades absolutamente contraditórias e excludentes: ou teremos uma **comunidade internacional virtual e também verdadeira**, em que as nações e as pessoas se comunicarão eletronicamente através de grandes distâncias, ou seremos vítimas — especialmente nós do Terceiro Mundo — de um **processo de exclusão** como jamais visto até hoje. Se o poder da terceira revolução científica e tecnológica **for apropriado por mãos totalitárias, se o Estado não for reformado radicalmente**, abrir-se-á, como disse Alain Minc (1994), "uma nova Idade Média", no sentido de que as sociedades serão fragmentadas e, ao mesmo tempo, dirigidas por uma força hegemônica, obscurantista, estruturadas hie-

rarquicamente e comandadas por quem detiver o monopólio da produção de tecnologias avançadas.

As alternativas de políticas nacionais e locais para o enfrentamento dessas questões são variadas e poderiam ser citadas à exaustão. Na Dinamarca, apenas para dar um exemplo de caráter nacional, a reforma de todo o sistema administrativo do país e a modernização do serviço público estabeleceram uma rede de informação, ligando as administrações públicas aos níveis local, regional e central, tomando redundante a existência de qualquer "documento" ou "arquivo" tal qual os conhecemos até hoje.

O pressuposto básico para esse esquema é um "cartão de cidadania", semelhante a um cartão de crédito pessoal, que serve de "chave" para um sistema, através do qual cada cidadão pode obter informações sobre **quaisquer aspectos da vida civil**, no momento em que é acionado. Isso rompe de maneira significativa as fronteiras burocráticas que separam a cidadania do Estado. Os exemplos otimistas de Grossman permitem uma visão mais clara do que poderá ser o futuro:

"(...) a combinação da mídia eletrônica e antiga — televisão, rádio, telefones, faxes, pesquisas instantâneas, correspondência eletrônica, boletins eletrônicos, satélites e computadores — aumentou significativamente a capacidade de os cidadãos governarem a si próprios. Com a democracia eletrônica, o povo está reconquistando alguns dos poderes originalmente delegados pela Constituição aos políticos. Os cidadãos não precisam mais esperar até o dia das eleições para que seus representantes no Congresso e na Casa Branca saibam o que pensam e o que querem. Estão assumindo cada vez mais o poder de elaborar as leis com suas próprias mãos" (GROSSMAN, 1994).

As novas possibilidades do Estado, orientadas pela terceira revolução científico-tecnológica, colocam também um dilema: a possibilidade de termos um Estado controlado por grupos monopolistas, que poderiam realizar o controle **ao inverso**. Ou seja, o cidadão passaria a ser absolutamente vigiado em todos os seus atos, dos mais íntimos àqueles mais públicos, através de um sistema que transformaria a atual subcidadania numa relação de vassalagem completa.

Essas alternativas absolutamente excludentes ainda estão em disputa, e não existe caminho totalmente espontâneo para uma ou outra possibilidade.

Qualquer das saídas será uma saída política e **regrada**. A questão que se propõe é: regrada por quem? Quais os graus de legitimidade e de consenso que essas regras obtêm? De onde elas são originárias e como elas são constituídas?

Trata-se, portanto, de um momento fundamental de rediscussão do Direito Moderno, que se escora na tradição romana, de redefinição do conceito do "público" e do "privado", para compreendermos que surgem novas categorias jurídicas e políticas, que podem proporcionar, ou não, uma saída afirmativa ou negativa para a cidadania oriunda da revolução burguesa. Refiro-me à visão constituinte **de um espaço público não estatal, que desloca a questão da reforma do Estado para a reforma da sua relação concreta com a sociedade civil, e dá primazia à formação de novos espaços que vão controlar e regular o Estado, não pela sua simples mudança burocrática, mas por uma "publicização" da sociedade civil.**

Isso pode inverter a lógica conhecida até agora em todos os regimes que se instituíram, não só no socialismo burocrático, como também no capitalismo monopolista, onde a cidadania é pautada e controlada direta ou indiretamente pelo Estado e todos os atores sociais "privados" que não integram a política dos monopólios estão sujeitos a sua "regulamentação". Trata-se, portanto, de promover uma rebelião da sociedade civil, pela qual ela se aproprie, controle, direcione o Estado, segundo o desejo da sua maioria, desejo este que deve ser democraticamente constituído.

### **3 - Conteúdo de uma reforma (constitucional) reformadora (do Estado)**

A Carta de 1988 teve a meritória e humanística preocupação de inserir variadas declarações de direitos, mas sem reformar o essencial (ou seja, a relação Estado-sociedade) através de comandos normativos que criassem uma outra dinâmica política, capaz de dar efetividade aos direitos declarados. Ao contrário, seus arroubos social-democratas, inclusive aceitos pela maioria conservadora, careceram de mandamentos concretos de efeito distributivo, de uma parte, e, de outra, de mecanismos capazes de amparar o surgimento de uma **outra cidadania**, num país cuja distribuição da renda é mais cruel do que na Índia:

"Entre os brasileiros, os 20% mais pobres ficam com 2,6% do total da renda do país, enquanto os 10% mais ricos detêm 48,1% deste total. Na Índia, os 20% mais pobres ficam com 8,8% da renda do país. Já os 10% mais ricos detêm 27,1% deste montante" (BARELLI, 1995).

Quais seriam os elementos centrais de uma reforma **modernizante e cidadã, inclusiva e materialmente democrática**, capazes de dar à Constituição de 1988 um outro espírito de "norma fundamental", aberta às exigências de um novo projeto civilizatório? Pelo menos duas reformas seriam essenciais: (a) a absorção de mecanismos práticos, capazes de **combinar a democracia representativa com formas diretas de representação**, para quebrar a separação burocrática do Estado com a sociedade; (b) a instituição de um **novo pacto federativo**, que não permitisse a atual distorção da representação política que rebaixa os conflitos políticos, subjugando a sociedade civil brasileira às tradicionais disputas propostas pelas oligarquias do Norte e do Nordeste.

As **primeiras reformas** — que se traduzem na criação de uma nova esfera pública não estatal — estão colocadas em potência pela própria dinâmica democrática até agora desenvolvida nos países mais civilizados. Sirvo-me de parte de um texto já publicado para fundamentar minha opinião:

"Ocorre que, paralelamente ao desenvolvimento da democracia representativa, a sociedade foi criando variadas instituições privadas de representação direta. Não só de categorias profissionais e econômicas, como também entidades de caráter temático (temas ecológicos, tributários, científicos, culturais, etc.), cada uma delas com um certo grau de universalidade nas suas funções, as quais remetem necessariamente para um determinado tipo de vínculo ou de demandas sobre o Estado.

"Trata-se, portanto, do surgimento de uma **esfera pública não-estatal**, que se agrega às instituições tradicionais de caráter estatal, como os Parlamentos e os Tribunais, que se tornam tanto mais importantes, quanto mais se tornam ineficientes os órgãos tradicionais de controle e representação previstos pela Constituição. Numa sociedade que é cada vez mais complexa e dotada de interesses legítimos e conflitantes, o surgimento dessa esfera é um

antídoto social à burocratização do Estado e ao seu afastamento cada vez mais evidente do cotidiano dos cidadãos.

"Já há, portanto, na sociedade atual, o início de **um controle público não estatal sobre o Estado**, e ele se torna cada vez mais atuante e capaz de imprimir uma nova dinâmica não só às instituições, empresas e agências do Estado, mas à própria democracia representativa, que sofre as restrições de um jogo de poder e influência cada vez mais complexo na sociedade de classes. Trata-se de agregar, processualmente, à democracia representativa elementos reais de democracia direta, participativa, que valorizam o cidadão com iniciativa — uma livre iniciativa da cidadania capaz de revalorizar a cena pública.

"Reconhecer e dar força cogente ao **controle público não-estatal** significa aprofundar o regime democrático e dar conseqüência à combinação da democracia representativa com a representação direta prevista no art. 1º, parágrafo único, da própria Constituição Federal. Essa combinação, ao invés de possibilitar um processo de 'estatização da sociedade' ou de selvageria neoliberal, 'civiliza' o Estado, gerando um controle externo, capaz de limitar a sua lógica corporativa ou seu atrelamento a interesses puramente privados.

"A participação direta da sociedade na elaboração do Orçamento da União e na sua execução (além das funções do Parlamento no particular), o controle externo do Poder Judiciário por um Conselho público (Parlamento, Judiciário e sociedade civil) e a criação de Conselhos de Controle da sociedade civil sobre as estatais seriam um novo passo democrático para o País.

"Os referidos Conselhos da sociedade civil, com a representação de trabalhadores, empresários e instituições de caráter científico e de profissionais autônomos, deveriam ter o poder de aprovar ou rejeitar o planejamento das empresas do Estado e, inclusive, poderiam vetar políticas salariais corporativas, que ordinariamente protegem minorias encasteladas nas cúpulas, inclusive dando a idéia falsa de que o conjunto dos seus funcionários são privilegiados.

"Essas reformas seriam capazes de desestatizar a sociedade, estimulando a iniciativa política dos cidadãos e valorizando a sua autonomia. E também iniciariam um movimento real de **desprivatização do Estado**, que, pelo menos no Brasil, sempre esteve principalmente a serviço dos privilégios oligárquicos e corporativos, inacessível e estranho ao homem do povo que ele deveria servir" (GENRO, GENOÍNO, 1995, p.3).

O **segundo grupo de reformas** — novo pacto federativo — poderia transformar completamente a qualidade da disputa política no Brasil. Colocaria as contradições sociais de maneira mais moderna na cena pública, reduziria radicalmente o poder do Brasil oligárquico sobre a parte do país capitalista moderno, além de possibilitar alternativas de alianças políticas mais consentâneas com as verdadeiras questões que devem ser resolvidas para que o Brasil se torne uma nação integrada. Quais são essas "verdadeiras" questões? A da soberania na interdependência e na cooperação; a do "tamanho" do Estado; a do conflito entre os setores monopolistas e oligopolistas em contraposição com os novos setores produtivos, emergentes da terceira revolução científica e tecnológica.

A ausência dessas reformas tem conseqüências bem conhecidas:

"O resultado é conhecido: a perpetuação de um sistema eleitoral que premia e reproduz a irresponsabilidade da representação e de um presidencialismo que polariza o processo sucessório, confere ao presidente um mandato plebiscitário, mas retira-lhe os recursos para cumpri-lo" (ALBUQUERQUE, 1995, p.13).

O "escoramento" oligárquico da burguesia brasileira pelos setores atrasados do Norte e do Nordeste do País permite o seu "reforçamento à direita", para que dispute seus privilégios em situação extremamente favorável, relativamente àqueles setores interessados em alterar os altos padrões de concentração de renda em nosso país.

A base política do Governo FHC é o exemplo disso, pois

"(...) não é uma tendência decorrente de um vício inato do Estado, mas é fruto exatamente de um processo político que vai se tornando irracional, de um processo político decisório que conduz à geração de gastos em nome de uma legitimação não acompanhada de um processo de eficiência" (FARIA, 1995, p.3),



**ou seja, uma conciliação do Brasil capitalista moderno com o fisiologismo oligárquico.**

Qualquer reforma do Estado no País que não ferir de morte esse pacto será reprodutora do mesmo atraso a que estamos submetidos nos dias de hoje. Uma "via prussiana" da nossa revolução democrática, capaz de cooptar, inclusive, grande parte da intelectualidade e do próprio povo para a sustentação dessa ordem desumana.

## **Bibliografia**

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (1995). 1994: eleições versus instituições ou por que os brasileiros não reelegeram Fernando Collor. **Papers**, Fundação Konrad-Adenauer-Sbiftung, n.18, p.13.

ALONSO, José Antonio Fialho (1995). **Trajatória das relações econômicas internacionais sob o capitalismo: uma tentativa breve de sistematização.** Porto Alegre. (não publ.).

BARELLI, Suzana (1995). Estudo do DIEESE aponta desigualdade. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p.1-11, 12 ago.

FARIA, José Eduardo (1995). Reforma constitucional. **Cadernos de Problemas Brasileiros**, n.309, p.3, maio/jun.

GENRO, Tarso, GENÓINO, José (1995). O controle público do estado. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p.3, 22 mar., cad.1.

GROSSMAN, Laurence K. (1994). Rumo ao novo oeste. **Radar: a revista da mídia**, São Paulo: Deadline Comunicação, v.1, n.3, out.

KURZ, Robert (1995). A estupidez dos vencedores. **Folha de São Paulo**, São Paulo. 5 ago. Caderno Mais.

MINC, Alain (1994). **A nova idade média.** São Paulo: Ática.