



JOSE JOAQUIM CALMON DE PASSOS

ENSAIOS E ARTIGOS

v. II



JOSE JOAQUIM CALMON DE PASSOS

ENSAIOS E ARTIGOS

v. II

2016



**▶ PARTE II -
DIREITO, PODER JUDICIÁRIO,
CONSTITUIÇÃO E ESTADO**



| 20 | REFLEXÕES SOBRE A REFORMA DO ESTADO²⁷

I

Quando se pede reflexão sobre a reforma de alguma coisa implicitamente se coloca a natureza insatisfatória do que existe. Reformar é dar nova forma ou organização a algo existente. Refletir-se sobre a reforma do Estado implica o pressuposto da inadequação do Estado existente. Boaventura de Sousa Santos contrapõe, dialeticamente, *revolução* e *reforma* e afirma terem sido os dois paradigmas de transformação social da modernidade.

A primeira, é feita contra o Estado, enquanto a segunda é consumada pelo Estado. Poderíamos acrescentar que a primeira busca institucionalizar um novo tipo de organização política com o estabelecimento de uma nova correlação de forças, enquanto a segunda procura ajustar o existente para habilitá-lo a superar problemas de desempenho. Não altera a correlação de forças, simplesmente altera a intensidade com que essas forças operam na dinâmica do sistema.

Não podemos esquecer, entretanto, que o reformismo é impensável sem a revolução. As revoluções têm sido sempre o momento inaugural do reformismo porquanto o reformismo só tem sentido político enquanto processo pós-revolucionário. Mesmo quando seu objetivo seja prevenir a eclosão de uma revolução, a sua lógica opera por antecipação da situação pós-revolucionária.

Daí uma indagação fundamental – o que o presente momento histórico reclama é uma reforma ou uma revolução? A palavra revolução pode chocar. Sempre ocorreram como confrontos violentos em que os instrumentos de luta foram armamentos e estratégias militares. Mas será indissociável da revolução o modelo pelo qual elas se consumaram no passado? Acredito que não. Ghandi foi a prova de que outras estratégias de desestabilização se fazem possíveis. E espero sinceramente que sejam possíveis mudanças radicais sem os confrontos militares convencionais. Se isso for inviável, em verdade só poderemos ter uma revolução nos moldes clássicos e ela se mostra inviável e se tentada resultará em favor da dominação e em desfavor da emancipação. Caso a estratégia seja a de prevenir a eclosão da revolução, como frisado por Sousa

27. Texto extraído de *Repertório IOB de Jurisprudência*: tributário, constitucional e administrativo, n. 19, out. 2004.

Santos, sua lógica operará por antecipação da situação pós-revolucionária, e isso se mostra bem pouco viável na atual conjuntura.

Fora disso, só a desagregação, por inviabilidade da revolução e pela falta de vontade política no antecipar a situação pós-revolucionária, perdurando a disfuncionalidade da organização tornada obsoleta ou inadequada até sua autodesintegração.

Se essa reflexão for correta, nosso momento histórico não é de consumação de reformas do Estado, mas de construção de um novo tipo de Estado, vale dizer, estamos num contexto pré-revolucionário ou no mínimo pressagiador dessa conjuntura, queiramos ou não. Um período histórico que é demasiado prematuro para ser pré-revolucionário e demasiado tardio para ser pós-revolucionário. É esse o nosso período histórico. Mas, como antes advertido, isso não significa necessariamente mudança para melhor, sim passagem de um tipo de Estado para outro tipo de Estado, que não será nem mais democrático nem mais social, sim um novo Estado.

A história dos últimos séculos já nos comprovou o que venho de afirmar. Foi uma revolução que desestruturou o feudalismo e instituiu o Estado moderno, fruto da associação do rei com a burguesia em desfavor do policentrismo feudal. Uma nova correlação de forças se institucionalizou. Progressiva centralização do poder segundo uma instância sempre mais ampla que termina por compreender o âmbito completo das relações políticas. Concomitante afirmação do princípio da territorialidade da obrigação política e progressiva impessoalidade do comando político – ofício, função.

Foi uma revolução que desestruturou o Estado monárquico e institucionalizou o Estado liberal constitucional, também alicerçado em uma nova correlação de forças, buscando a interação entre empresa, Estado e famílias, sob a égide das leis do mercado. Foi uma revolução que substituiu o modelo liberal pelo modelo social-democrático, porque presente uma nova correlação de forças. Para que pudéssemos falar, no momento, em reforma do Estado, teríamos que demonstrar estarmos em face não de uma substituição do Estado Social Democrata, mas de ajustamentos em sua organização com vistas a aperfeiçoá-lo ou refuncionalizá-lo. Essa postura é falsa e mesmo no discurso insosso da terceira via. Queiramos ou não o momento histórico que vivemos não é mais de reformas. Ele está gestando uma revolução ou já é um processo revolucionário em curso. Busca-se a institucionalização de um novo modelo de Estado, em função da correlação de forças existentes ou que se pretende venha a existir.

Vou tentar ser mais claro. O homem é liberdade, capacidade de optar e decidir enquanto indivíduo. A convivência humana exige, para que seja viável, a sua regulação social. Sem coercibilidade a regulação social é inviável e a forma mais acabada de coercibilidade é aquela que se efetiva mediante o monopólio do uso legítimo da força, só possível pelo poder político institucionalizado e centralizador

da normatividade social impositiva. Essa institucionalização é fruto do pacto que se consoma entre as forças hegemônicas, com vistas a obterem segurança para sua hegemonia mediante a legitimação da dominação obtida pelo assentimento dos dominados, num jogo de soma positiva de poder. Organização política sem alicerce num sistema de dominação é impensável, como impensável uma organização política duradoura sem legitimação, cujo alicerce é sempre uma ideologia.

O que ocorre no presente momento? A crise do Estado do Bem Estar Social que o consenso de Washington e o projeto do Banco Mundial pretendem ver superado por um novo modelo de Estado liberal desnacionalizado. Tenho ousado dizer que vivemos um momento histórico em parte similar ao que precedeu a substituição do Estado nacional monárquico pelo Estado liberal democrático. A burguesia aliou-se ao rei para desestruturar a organização feudal. Permaneceu a dualidade entre o poder político e o poder econômico. Foi ela superada com o Estado liberal democrático em que se dispensou o rei e se integrou o poder político com o poder econômico. Institucionalizou-se o capitalismo selvagem. O capitalismo organizado necessitou do Estado-nação que centralizava a regulação social e assegurava a territorialização do poder econômico. Nos nossos dias, o poder econômico já não é tão dependente da territorialização e a poliarquia dos poderes nacionais são, hoje, para o capital financeiro volátil e para a extrema mobilidade que a tecnologia deu às unidades de produção, um entrave ao invés de um benefício. Daí a luta por sua desestruturação mais que por sua fragilização. Como advertem alguns pensadores políticos o capital internacional não quer um Estado fraco sim um Estado diferente, porquanto só um Estado forte pode gerar sua própria fraqueza, que não é interna, mas internacional. Cede-se soberania para um soberano supranacional. O que agrava a atual conjuntura é que esse Estado supranacional ainda não está institucionalizado o que torna o momento presente extremamente amorfo e de difícil operacionalização.

A forma política mais acabada do reformismo foi o Estado do Bem Estar Social nos países centrais e o Estado desenvolvimentista nos países semiperiféricos e periféricos. O reformismo assenta na idéia de que só é normal a mudança social que pode ser normalizada. A lógica da normalização deriva de uma **simetria entre melhoria e repetição**. A repetição é a condição da ordem, e a melhoria a condição do progresso.

A mudança social normal é determinada pela seqüência de momentos de repetição e momentos de melhoria **A articulação entre repetição e melhoria permite conceber a mudança social como um jogo de soma positiva em que o processo de inclusão social sobrepuja o de exclusão social**. Essa perspectiva legitimadora é que está em crise.

O papel central do Estado nacional na mudança social reformista desdobrou-se em *três estratégias fundamentais* – **acumulação, confiança e legitimação**. Através da estratégia da **acumulação** garantiu a estabilidade da produção capitalista. Pela estratégia da **confiança** – garantiu a estabilidade da expectativa dos cidadãos ameaçados

pelos riscos decorrentes da externalidade da acumulação capitalista e distanciamento das ações técnicas em relação a suas conseqüências. Pela estratégia da **hegemonia** garantiu a lealdade das diferentes classes sociais à gestão estatal das oportunidades e dos riscos, mantendo assim sua estabilidade.

Detalhe do campo da intervenção estatal em cada uma das estratégias O campo da intervenção social da estratégia da **acumulação** é a mercantilização do trabalho, de bens e serviços. O **momento de repetição** é a sustentabilidade dessa acumulação e o **momento da melhoria** o crescimento econômico. Código binário promover o mercado/restringir o mercado

A estratégia da hegemonia abrange três campos sociais de intervenção – **primeiro o da representação e participação política; código binário democrático/antidemocrático; A repetição é a democracia liberal e a melhoria a expansão dos direitos.** O segundo campo é o do consumo social – código binário justo/injusto. **A repetição é a paz social e a melhoria a equidade social;** O terceiro campo é o do consumo cultural, a educação e a comunicação de massa. Código leal/desleal. **O momento da repetição é a identidade cultural e da melhoria é o da distribuição do conhecimento e da informação.**

A **estratégia da confiança** abrange também três campos de intervenção social. O primeiro o dos riscos nas relações internacionais avaliados segundo código amigo/inimigo. **Repetição – soberania; melhoria – luta por melhor posição no sistema mundial** O segundo campo o dos riscos das relações sociais (dos crimes aos acidentes) sujeito ao código legal/ilegal, relevante/irrelevante. **Repetição é a ordem jurídica em vigor e melhoria prevenção dos riscos e aumento da capacidade repressiva.** O terceiro campo é o dos riscos da tecnologia e dos acidentes ambientais Código binário seguro/inseguro, previsível/imprevisível. **Repetição o sistema de peritos, melhoria o avanço tecnológico.**

O paradigma reformista assenta em três pressupostos (1) os mecanismos de repetição e melhoria operam eficazmente no território nacional sem grande interferência externa e sem turbulência interna. (2), a capacidade financeira do Estado assenta em sua capacidade reguladora, (3) os riscos e os perigos que o estado gere através das estratégias de confiança não ocorrem com grande frequência e quando ocorrem é numa escala administrável. Esses pressupostos não mais estão presentes. Logo, o reformismo hoje preconizado a ser qualificado como reformismo tem outra filosofia, outros propósitos e outra estratégia que não os anteriores.

II

Nesse cenário, precisamos colocar o que seja específico de nosso Brasil. Não podemos falar em crise do Estado do Bem Estar visto como jamais tivemos um Estado do Bem Estar. Insensatamente, contudo, constitucionalizamos o mais

avançado Estado do Bem Estar do mundo e isso nos fins da década de 80, quando a crise desse modelo já alcançava quase duas décadas. Sempre fomos assim tão avançados em termos formais, quanto atrasados em termos institucionais. Esse descompasso nunca gerou maiores problemas em virtude da baixíssima politização da sociedade. Mas ela vem decrescendo e isso põe na liça uma série de demandas que por impotência de atendimento pela via política tendem a desembocar no Judiciário, que se politiza de modo preocupante, porque desfuncionalizador, isto é, gerador de ingovernabilidade. A par disso, a natureza estamentária de nossa sociedade favorece a institucionalização de privilégios e esses privilégios se tornam invulneráveis graças a um tipo de organização política que prima pelo excesso de autonomias e escassa institucionalização integrativa e controladora. Somos uma democracia, se é que o somos, em que se consegue casar liberdade sem responsabilidade e poder sem controle e efetiva responsabilização. Prometemos demais a todos, mas só concedemos muito a poucos e frustamos cada vez mais ao maior número. Privatizamos o público quando investidos de poder e publicizamos o privado quando excluídos do rol dos privilegiados sempre à espera da dádiva paternalista que nos descomprometa do risco de administrarmos a liberdade que postulamos. Esta nossa fragilidade interna nos coloca mais vulneráveis internacionalmente.

A despolitização da atividade econômica – a autonomia do mercado – o Estado liberal. Família, Estado, empresa.

A questão social – sua politização e o Estado do Bem Estar Social – a questão social entra na agenda política pela mão da democracia e da cidadania, isto é, foi submetida a critérios não capitalistas – não eliminar o capitalismo mas mantê-lo sob controle – esse controle do capitalismo como consequência significou legitimá-lo como causa – o capitalismo realizaria todas as suas potencialidades por via do reconhecimento de seus limites.

Reformismo no seu sentido mais amplo foi o processo político através do qual o movimento operário e seus aliados resistiram à redução da vida social à lei do valor, à lógica da acumulação e às regras do mercado por via da incorporação de uma institucionalidade que garantiu a sustentabilidade de interdependências não mercantis, cooperativas, solidárias, voluntárias. – regulação do trabalho, proteção social contra os riscos sociais segurança contra a desordem e a violência – realizou uma articulação específica entre os três princípios de regulação da modernidade – o do Estado, o do mercado e o da comunidade.

A socialidade do homem – organização, não organismo – impossível falar-se em sociedade humana sem se associar essa coletividade a uma organização – conjunto de instrumentos (órgãos) coordenados por um indivíduo ou grupo, com vistas à consecução de determinados fins – existe sempre.

Sempre há uma organização política, que centraliza a regulação social impositiva – inclusive convivem e concorrem várias organizações – um sistema pluralista – mais coordenação que subordinação. Nesse sentido sempre houve um centro de poder. Chamamos de Estado um centro de poder institucionalizado na modernidade e por força de imperativos econômicos e políticos.

As matrizes – a cisão da unidade cristã – a reforma – libertar o poder temporal da tutela do poder espiritual – A desconstrução do pluralismo feudal.