

ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E NEOLIBERALISMO NO BRASIL. ALGUMAS INTERROGAÇÕES

José Luis Bolzan de Moraes¹

INTRODUÇÃO

Pensar o Brasil, hoje, sob o influxo de sua estrutura normativa fundamental, a Constituição Federal promulgada em 05 de outubro de 1988, significa questionar-se acerca de qual a definição que pretendemos seja atribuída ao Estado.

Este questionamento advém principalmente do debate que se estabelece, tomando-se a Constituição de 1988 como paradigma, já logo após a sua promulgação. Pode-se resumi-lo, não sem riscos, no questionamento acerca da amplitude do papel interventivo do Estado proposto no corpo da Carta Básica brasileira.

Esta interrogação, que paira sobre a constitucionalismo nacional nestes últimos anos tem seu epicentro em uma discussão mais ampla que toma conta da arena mundial, em especial na década de 1980. É o projeto neoliberal que se propaga como resposta à(s) crise(s) que atingem o modelo de *Welfare state* construído ao longo do último século. Coloca-se em cena uma proposta de revisão da atuação do Estado e de seu conteúdo que tem como cerne a revisão da chamada *questão social* e seus consectários.

É um pouco isto o que pretendemos interrogar. Ou seja: tentar perceber como se insere uma proposta neoliberal no debate público brasileiro, particularmente, no(s) projeto(s) de

¹Professor da Faculdade de Direito da UFSM e doutorando em Direito/UFSC

mudança² das regras constitucionais e, além disso, qual a amplitude que isto assume em face da definição principiológica do Brasil como Estado Democrático de Direito (art. 1º CFB).

Para tanto, propomos a seguinte estrutura: a) um primeiro momento dedicado a uma certa composição de conceitos que permita uma compreensão aproximativa da idéia de Estado Democrático de Direito; b) um segundo passo, no qual traçamos alguns parâmetros próprios à pretensão neoliberal e, por último, vislumbremos como se afeta o texto constitucional diante das propostas que ora estão em debate no Parlamento. A Conclusão intenta apontar alguns questionamentos diante dos fatos arrolados anteriormente.

I - O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A construção de um Estado como Democrático de Direito está ligada a um processo histórico que conta já de muitos anos. Pode-se dizer que o mesmo acompanha o desenvolvimento do projeto liberal transformado em Estado do Bem-Estar Social no transcurso das primeiras décadas do século XX.

A história desta passagem, de todos conhecida, vincula-se em especial na luta dos movimentos operários pela conquista de uma regulação para a convencionalmente chamada *questão social*. São os direitos relativos às relações de produção e seus reflexos, como a previdência e assistência sociais, o transporte, a salubridade. Neste ponto, algumas circunstâncias precisam ser aclaradas: 1) o processo de crescimento do Estado não beneficiou unicamente as classes trabalhadoras com o asseguramento de determinados direitos. A atuação estatal em muitos setores significou também a possibilidade de investimentos em estruturas básicas alavancadoras do processo produtivo industrial - pense-se, aqui, por ex., na construção de usinas hidrelétricas, estradas, financiamentos, etc...; 2) a democratização das relações sociais significou, por outro lado, a abertura de canais que permitiram o crescimento das demandas por parte da sociedade civil. Este fato será, posteriormente, um dos obstáculos críticos ao próprio desenvolvimento do Estado do Bem-Estar Social se pensarmos que, com o aumento da atividade estatal crescia, também, a sua burocracia, como instrumento de concretização dos serviços e, como sabido, democracia e burocracia andam em caminhos com sentidos opostos³.

² Falo em projetos de mudança em razão de que há pelo menos dois que se apresentam como pretensão a promoção de alterações substanciais no texto constitucional. O primeiro, previsto pelo art. 3º do ADCT, seria uma *revisão* propriamente dita; o segundo, aquele pretendido levar a efeito pelo Governo FHC, o qual se caracteriza por alterações pontuais no texto constitucional o que, no seu todo, poderá proporcionar mudanças no conjunto do edifício constitucional

³ Pode-se dizer, sinteticamente, que enquanto a democracia tem uma trajetória ascendente, a burocracia faz o seu percurso inversamente, ou seja, descendente. Ver: BOBBIO, Norberto. *O*

Deve-se salientar, por outro lado, que um aspecto assume grande importância, qual seja o de que desaparece o caráter assistencial, caritativo da prestação de serviços e estes passam a ser vistos como *direitos* próprios da cidadania.

O modelo constitucional do *Welfare state*, principiou a ser construído com as Constituições Mexicana de 1917 e de Weimar de 1919, contudo, não tem uma aparência uniforme. O conteúdo próprio desta forma estatal se altera, se reconstrói e se adapta a situações diversas. Assim é que não se pode falar em “o” Estado do Bem-Estar dado que sua apresentação, por ex., americana - do Norte, é claro - se diferencia daquela do *État-Providence* francês. Todavia é correto pretender que há um caráter que lhe dá unidade, a intervenção do Estado e a promoção de serviços. Ou seja, o *Welfare state* seria aquele Estado no qual o cidadão, independente de sua situação social, tem direito a ser protegido contra dependências de curta ou longa duração. Seria *o Estado que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade mas como direito político*⁴.

Há uma garantia cidadã ao bem-estar pela ação positiva do Estado como alicerçador da qualidade de vida do indivíduo.

Todavia, algumas situações históricas produziram um novo conceito. O *Estado Democrático de Direito* emerge como um aprofundamento da fórmula, de um lado, do Estado de Direito e, de outro, do *Welfare state*. Resumidamente pode-se dizer que, ao mesmo tempo em que se tem a permanência em voga da já tradicional questão social, há como quê a sua qualificação pela questão da igualdade. Assim, o conteúdo deste se aprimora e se complexifica, posto que impõe à ordem jurídica e à atividade estatal um conteúdo utópico de transformação do *status quo*. Produz-se, aqui, um pressuposto teleológico cujo sentido deve ser incorporado aos mecanismos próprios ao Estado do Bem-Estar, construídos desde há muito.

E é este o conceito que, vindo estampado no texto constitucional (art. 1º), define os contornos do Estado brasileiro, a partir de 1988, tendo-se presente que o constituinte nacional foi buscá-lo em Constituições produzidas em situações similares à nossa, como é o caso da Constituição Portuguesa pós-Revolução dos Cravos e da Constituição Espanhola seguinte à derrubada do regime franquista, ou seja, documentos legislativos produzidos no interior de processos de redemocratização.

II - AS CRISES DE UM MODELO⁵

A história deste projeto não é sem obstáculos. Pelo contrário, a institucionalização deste modelo, seja como aprofundamento do liberalismo, seja como sua negação⁶, se caracteriza

Futuro da Democracia. Uma defesa das regras do jogo. São Paulo: Paz e Terra. 171 p.

⁴ BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política.* Verbete Estado do Bem-Estar, am especial p. 416.

⁵ Sobre este tema, ver: Pierre ROSANVALON, *La Crise de l'Etat Providence*, de 1981 e *La Nouvelle Question Sociale*, de 1995, ambos publicados por Ed. du Seuil.

⁶ Há quem proponha a questão de até que ponto se pode maximizar o papel do Estado e continuar-se falando em Estado Liberal. Ou seja: há um

por crises. Crises estas que podem advir da reação de seus opositores ou do seu próprio desenvolvimento contraditório.

Entretanto é remarcada constantemente uma delas. A *crise financeira* -ou de financiamento - do Estado parece estar por trás de todas, ou da maioria, das críticas que se fazem a ele e das propostas de sua revisão tendentes a um retorno atrás.

Assumo, antecipadamente, que me parece que estamos diante de um ponto de não-retorno. Não há como pensar-se em uma volta às bases do Estado Mínimo. Este é um caminho fechado. Isto não significa, contudo, que não estejamos sujeitos a ver minguidas algumas de suas características mais marcantes (6) - o que é perceptível nas políticas em voga nos anos 1980, em especial com os governos Reagan e M. Thatcher.

Os problemas de caixa do *Welfare state* já estão presentes na década de 1960, quando os primeiros sinais de que receitas e despesas estão em descompasso, estas superando aquelas, são percebidos. Os anos 1970 irão aprofundá-la na medida em que o aumento da atividade estatal e a crise econômica mundial, implicam em um acréscimo ainda maior de gastos, o que implicará no crescimento do *déficit* público. Muitas das situações transitórias, para solução das quais o modelo fora elaborado, passaram, dadas as conjunturas internacionais, a ser permanentes - o caso do desemprego nos países centrais exemplifica caracteristicamente este fato. Para superá-la duas perspectivas são apontadas: aumento na carga fiscal ou redução de custos via diminuição da ação estatal.

Os anos 1980 irão trazer à tona uma nova crise. Será, então, uma crise de legitimação que irá atingi-lo. A dúvida que se estabelece, então, é quanto às formas de organização e gestão próprias ao Estado do Bem-Estar. Ocorre, então, uma *crise ideológica* patrocinada pelo embate antes mencionado entre democratização do acesso e burocratização do atendimento.

Por fim, é ora de atentarmos para um terceiro questionamento. Talvez este seja, mesmo, uma consequência do aprofundamento das crises anteriores. A *crise filosófica* atinge exatamente as bases sobre as quais se assentam

o modelo do bem-estar. Esta crise aponta para a desagregação da base do Estado do Bem-Estar, calcada na *solidariedade*, impondo um enfraquecimento ainda maior no conteúdo tradicional dos direitos sociais, característicos deste Estado.

O que se coloca neste momento é o enfrentamento das crises. O projeto neoliberal em franca ascensão - depois de suas experiências americana e inglesa - parece desenvolver-se no Brasil. Neste sentido é importante que se observe que o debate proposto pelo mesmo leva em consideração apenas a porção quantificável das mesmas. É a partir de um discurso econômico que se busca alcançar a inviabilidade da permanência de uma ordem -legislativa, não material ou substantiva, tenha-se presente - de bem-estar. Todavia, por outro ângulo, deve-se ter claro que não é suficiente que se discuta a (in)eficiência econômica do modelo,

momento de ruptura da ordem liberal com o avanço do projeto do bem-estar?

⁷ Aqui se poderia inverter a questão e perguntar: até que ponto se pode “enxugar” o *Welfare state* e, assim mesmo continuarmos em sua presença?

pois ele projeta algo mais do que um arranjo econômico-contábil.

Parece-nos que por trás da moldura do bem-estar vislumbra-se um projeto simbólico de rearranjo das relações intersubjetivas que está calcado não só no consenso democrático mas, também, na idéia de um viver comunitário, onde os interesses que atingem os indivíduos produzem inevitavelmente benefícios ou prejuízos compartilhados.

III - A ALTERAÇÃO CONSTITUCIONAL

Partindo da aceitação pressuposta dos elementos apontados acima, é possível pretendermos, então, apontar Em primeiro lugar aponte-se que, em sua maior parte, elas se colocam no viés da crítica ao custo financeiro do Estado e à sua ineficiência operacional, frente às supostas potencialidades do mercado.

O que se precisa vislumbrar, contudo, são as conseqüências que este projeto irá acarretar na própria (re)definição do Estado. Senão, vejamos.

Todas, ou as principais, emendas constitucionais que tramitam pelo Legislativo dizem respeito à retirada da presença do Estado em determinados setores da economia - petróleo, gás, navegação, energia -, o que significa um processo de redução do seu papel interventivo ou, também, à redução de custos das prestações mantidas pelo Poder Público - previdência, assistência, saúde, educação -, o que implica na imposição de novas barreiras ao seu acesso ou na sua privatização. Outras áreas, prevê-se a sua *desconstitucionalização* ou *flexibilização*, conforme o discurso ora apresentado - caso dos direitos sociais e da ordem tributária, particularmente.

O que se vislumbra diante deste panorama? Quais as conseqüências de uma *desconstitucionalização/flexibilização* do conteúdo constitucional?

Em princípio, uma nos parece fundamental: a redefinição do Estado no Brasil pois, mesmo que os indicadores sociais não reflitam a prática de um modelo do bem-estar, até agora estamos diante de um Estado Democrático de Direito, cuja definição impõe uma determinada organização, pressupõe um determinado conteúdo, implica no atingimento de determinados objetivos e, ainda, a construção de uma sociedade solidária.

São os fundamentos mesmo da República Federativa do Brasil - art. 1º - que precisarão ser mudados, sob pena de vivermos um regime constitucional cujo documento básico padece de um defeito que lhe desqualifica: coerência interna.

Tomando-se como paradigma o aspecto conceitual do Estado, e não aspectos estruturais circunstanciais isolados, pode-se afirmar que seria uma condição *sine qua non* fazer-se uma proposta de alteração constitucional que reveja o conteúdo do art. 1º da Constituição Federal brasileira, reduzindo-se o conteúdo do Estado a limites compatíveis com o papel que se queira atribuir à sua atuação. Diria mais, outros tópicos vinculadores de preceitos gerais na

Constituição exigiriam o mesmo tratamento, em especial a norma do art. 170 - estabelecadora dos princípios da ordem econômica.

É claro que isto não significa dizer que o desfazimento de monopólios estatais signifiquem, por si só, a desmontagem do modelo proposto de Estado Democrático de Direito.

Trata-se, isto sim, de algo mais perverso. A elaboração do Estado Democrático de Direito pressupõe a construção de uma cidadania solidária, comprometida com a construção de uma sociedade justa e solidária - ver Preâmbulo/88 - que apenas tome o presente emprestado ao futuro de seus concidadãos. A desestruturação pura e simples dos instrumentos próprios à questão social vinculam, exatamente, esta perspectiva.

CONCLUSÃO

Não se trata, assim, de debater os reflexos mediatos produzíveis pelas modificações pontuais tentadas implementar.

Mais significativos, isto sim, será ter presente que a desestruturação do modelo do Estado Democrático de Direito reflete o esmaecimento de uma conquista cara à humanidade, e que está presente nos chamados direitos humanos de terceira geração: a solidariedade como característica essencial para *instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social...*, conforme consta do Preâmbulo da Constituição de 1988.

Ainda, é de se ter presente a interrogação de Otto Bachof acerca das *normas constitucionais inconstitucionais*⁸.

Será possível, pois, que alterações circunscritas afetem as definições fundamentais do texto constitucional? Pode o processo constituinte derivado - via emendas - alterar de tal forma o texto da Carta Magna que possa representar a ruptura dos alicerces principiológicos propostos originariamente.

Ou, pelo contrário, será possível vivermos sob uma ordem jurídica moldada/constituída externamente como um Estado Democrático de Direito e reformulada internamente como algo diverso? A uma opção deve agregar-se um conteúdo que lhe seja compatível? Ou a questão da compatibilidade está alijada do plano constitucional? Como fica o caráter de coerência do Ordenamento jurídico - e, conseqüentemente, as antinomias - diante desta situação⁹?

⁸ BACHOF, Otto. Normas Constitucionais Inconstitucionais? Coimbra: Atlântida Editora. 1977. 92 p.

⁹ Sobre este tema: BOBBIO, Norberto. *Teoria dell Ordinamento Giuridico*. Torino: Giappichelli. 1960. 218p.