Direito do Estado .com.br
O Direito Público da Cidadania

R-e-RE | Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado

Número 14 – junho/julho/agosto 2008 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-1888

PREMISSAS PARA UMA ADEQUADA REFORMA DO ESTADO

Prof. Wilson Steinmetz
Professor do Mestrado em Direito da Universidade Luterana do Brasil (ULBRA/RS) e do Mestrado em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS/RS).

SUMÁRIO: 1 A função estratégica do Estado - 2 A crise do Estado-nação - 3 A questão democrática - 4 A posição preferencial dos direitos fundamentais - 5 Estado regulador: o novo modelo? - Referências

RESUMO: Argumenta-se que a função estratégica do Estado, a crise do tipo Estado-nação, a questão democrática na era da globalização e a posição preferencial dos direitos fundamentais no Estado constitucional contemporâneo são temas relevantes para uma adequada condução das reformas do Estado — ou para a construção de um novo modelo de Estado, como desejam alguns. Supõe-se que a desconsideração desses temas como premissas para a definição e execução de reformas do Estado — ou de construção de um novo modelo de Estado — limita as possibilidades de superação duradoura da crise.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma do Estado. Crise do Estado-nação. Democracia. Direitos fundamentais.

Neste início do século XXI, a crise e a reforma do Estado, bem como a necessidade e as possibilidades de um novo modelo de Estado são temas que ainda atraem o interesse dos intelectuais (da academia e de fora dela) e ocupam posição de destaque na agenda política, nacional e internacional. Assim tem sido desde o início da crise do Estado do Bem-Estar (*Welfare State*) europeu, na década de 70, e da crise do Estado Desenvolvimentista latino-americano, na década de 80, do século XX.

Aqui, não analiso as causas da crise do Estado nem as reformas já executadas nos últimos vinte anos, as ainda em curso e as que estão sendo anunciadas para o próximo período, na Europa e, sobretudo, na América Latina. Em relação a isso, a literatura especializada existente é abundante e de muito boa qualidade. O que faço aqui é argumentar sobre temas que considero premissas relevantes para uma adequada condução das reformas do Estado — ou para a construção de um novo modelo de Estado, como preferem alguns —, tomando como referência a América Latina, sobretudo o caso brasileiro. Suponho que a desconsideração desses temas como premissas para a definição e execução de reformas do Estado — ou de construção de um novo modelo de Estado — limita as possibilidades de superação duradoura da crise. Esses temas são a função estratégica do Estado, a crise do tipo Estado-nação, a democracia ante a globalização e a posição preferencial (preferente, reforçada) dos direitos fundamentais no Estado constitucional contemporâneo.

1 - A FUNÇÃO ESTRATÉGICA DO ESTADO

A partir dos anos 70, o Estado do Bem-Estar, nos países europeus desenvolvidos, e a partir dos anos 80, o Estado Desenvolvimentista, nos países latino-americanos em desenvolvimento — ambos produtos do "grande consenso keynesiano"[1] —, entraram em crise.[2] Como anotou Evans (1993), o

[1] O "grande consenso keynesiano" – em referência ao pensamento e às propostas de John Maynard Keynes – é assim resumido por Giannetti da Fonseca (1994, p. 10):

> "1º) a **defesa da economia mista**, com forte participação de empresas estatais na produção de bens e serviços e a **crescente regulamentação** das atividades do setor privado por meio de legislação específica;
> 2º) a montagem e ampliação do '**Estado do Bem-Estar'**, baseado na transferência de renda para certos grupos da sociedade (idosos, crianças, deficientes e desempregados) e buscando promover algum tipo de justiça distributiva;
> 3º) uma **política macroeconômica ativa** de manipulação da demanda agregada através de estímulos fiscais e monetários e voltada acima de tudo para a manutenção do pleno emprego no curto prazo" [sem grifo no original].

[2] O Estado do Bem-Estar, o *Welfare state*, é definido por Wilensky (apud REGONINI, 1992, p. 416) como o Estado que garante "tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridade mas como direito político". Segundo Regonini (1992, p. 417), historicamente, é na Inglaterra dos anos 40 do século XX que se consolida o princípio básico do *Welfare state*: "*independentemente da sua renda*, *todos os cidadãos*, *como tais*, *têm direito de ser protegidos* – com pagamento de dinheiro ou com serviços – contra situações de dependência de longa duração (velhice, invalidez...) ou de curta (doença, desemprego, maternidade...) [...] Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, todos os Estados industrializados tomaram medidas que estendem a rede dos serviços sociais, instituem uma carga fiscal fortemente progressiva e intervêm na sustentação do emprego ou de renda dos desempregados". Já os Estados desenvolvimentistas são descritos por Evans (1993, p. 117) como aqueles Estados que "extraem excedentes mas também fornecem bens coletivos. Fomentam perspectivas empresariais de longo prazo entre elites

Estado, que fora a solução nas décadas anteriores, passou a ser visto como problema. Ainda segundo Evans, o Estado tornou-se um problema porque houve uma mudança na agenda do desenvolvimento e uma mudança no clima ideológico e intelectual. O Estado já não dava conta da agenda do desenvolvimento. O que se viu foi a elevação dos índices de inflação, a queda nas taxas de crescimento e o aumento do desemprego. Combinado com isso, a chamada "segunda onda" de reflexão sobre o Estado tornou-se hegemônica. A "primeira onda" de reflexão sobre o Estado caracterizara-se por um "otimismo irrealista" (o desenvolvimentismo). A "segunda onda" constituiu-se pela ascensão das teorias minimalistas do Estado, articuladas por neoconservadores, pela "nova direita", pelos neo-utilitaristas e pelos neoliberais.[3]

---

privadas mediante o aumento de incentivos ao engajamento em investimentos transformadores e a redução dos riscos envolvidos em tais investimentos".

Para autores como Offe (1984) e Vacca (1991), a crise do *Welfare state* manifesta-se como crise fiscal, de legitimação e de governabilidade. A crise fiscal decorre da dificuldade de o Estado fazer frente ao aumento progressivo dos gastos públicos. Sobre o Estado há uma demanda crescente, incompatível com a evolução de suas receitas. À crise fiscal soma-se a de legitimação. Isso porque quem faz a filtragem política das demandas são os partidos políticos e as "organizações de interesse". Para Vacca (1991, p. 156), a crise de legitimação pode ser vista como "[...] crise de representação das classes trabalhadoras [...]". "Os debaixo" já não se vêem representados adequadamente pelos partidos e sindicatos. Ainda segundo Vacca (1991, p. 157-158), "[...] os órgãos da administração pública e do Estado são 'enfeudados' pelos partidos [...] Estes estendem o seu domínio sobre os órgãos públicos e estatais, mas mostram-se cada vez mais incapazes de conferir unidade de objetivo e funcionalidade aos órgãos do Estado". Assim, a crise fiscal que fragiliza o Estado também respinga nessas instituições responsáveis pela produção da legitimidade. A conseqüência é a crise de governabilidade.

Uma das interpretações mais influentes da crise do Estado Desenvolvimentista é a de Bresser Pereira. Sua hipótese "[...] é que a crise dos anos 80 e 90 do Estado [brasileiro e latino-americano], é uma crise fiscal do Estado, é uma crise do modo de intervenção do Estado Social, é uma crise da forma burocrática e ineficiente de administrar um Estado que se tornou grande demais para poder ser gerido nos termos da 'dominação racional-legal' analisada por Weber" (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 15). Para Bresser Pereira (1996, p. 19-20), naquilo que ele denomina *a interpretação da crise do Estado*, "a crise fiscal caracteriza-se pela perda do crédito público. Pelo fato de que a elevada dívida pública, combinada com altas taxas de inflação, déficit público crônico, altas taxas de juros internas, taxas declinantes de crescimento, torna ela própria explosivas as expectativas com relação ao seu crescimento. E também pela existência de poupança pública negativa. A crise do modo de intervenção é definida pela exaustão das formas protecionistas de intervenção, pela multiplicação de subsídios e pelo excesso de regulação em uma economia onde se tornou predominante o comportamento do tipo *rent-seeking*. A crise da forma burocrática de administração, pela rigidez e ineficiência do serviço público". [Segundo Bresser Pereira, *a interpretação da crise do Estado* é uma síntese entre os antigos paradigmas interpretativos do subdesenvolvimento da América Latina, para os quais o Estado tinha um papel decisivo, e o paradigma neoliberal. Os antigos paradigmas interpretativos são estes: interpretação da vocação agrária ou interpretação liberal-oligárquica, que, a partir de 1930, concorre com a interpretação nacional-desenvolvimentista (1930-1980) e a interpretação autoritário-modernizante ou burocrático-capitalista (1964-meados de 70). Nas décadas de 80 e 90, predomina a interpretação neoliberal. Sobre as interpretações da crise do Estado ver Bresser Pereira (1996, parte 1, p. 25-74).]

[3] Para Evans (1993), agora está em curso a "terceira onda" de reflexão sobre o Estado; é a onda que propõe a reconstrução do Estado.

Contudo, a proposta de um Estado minimalista agora já é vista como utópica e, sobretudo, indesejável. Dada a complexidade da sociedade contemporânea, um Estado restrito a suas funções clássicas não é mais factível. A sociedade necessita de uma estrutura institucional e política consistente e estável. É verdade que o Estado é parte do problema, mas é igualmente verdadeiro que o Estado faz parte da solução (EVANS, 1993). É simplista demais a afirmação de que o Estado perdeu total e irreversivelmente sua capacidade de ação. Aliás, *a reforma do Estado*, *condição para superação de sua crise*, *só pode ser conduzida pelo próprio Estado*.

Nesse mesmo sentido, Lechner (1996, p. 37) identifica o que chama de "paradoxo neoliberal": *"uma liberalização econômica bem sucedida pressupõe uma intervenção ativa do Estado para levar a cabo tais reformas".* As reformas neoliberais, dos anos 80 e 90, foram possíveis graças a uma forte intervenção do Estado. Dizendo de outro modo, sem a atuação do Estado muito provavelmente não teria havido reformas (neoliberais) econômicas e institucionais. *"De fato, a própria reforma do Estado foi deixando de lado a ortodoxia neoliberal; na medida em que a privatização das empresas públicas e a racionalização da burocracia administrativa avançam, o próprio processo exige novas formas de regulação estatal [...] É hora de enfocar o Estado como 'solução' que decide o rumo e o ritmo dessa reorganização da sociedade"* (LECHNER, 1996, p. 38).

Ainda na mesma direção, Grau argumenta (1994, p. 9) *"[...] que o Estado do nosso tempo – o Estado contemporâneo – é, fundamentalmente, Estado implementador de* ***políticas públicas****"*, com forte intervenção na ordem social e na ordem econômica. O simples fato de o Estado produzir o direito já configura sua atuação interventiva. O mercado não se viabiliza sem uma legislação que o garanta. A "regulação espontânea" ou a "auto-regulação" do mercado é mera crença.

Para melhor fundamentar a tese de que sem o Estado o mercado é inviável, vale relembrar as "quatro categorias de atividade governamental" — melhor seria dizer atividade estatal — identificadas por Habermas (1980, p. 72-73).

1ª) O Estado cria pré-requisitos necessários à *constituição* e *manutenção* do modo de produção, tais como: garantia da propriedade e da liberdade de contrato; introdução de leis trabalhistas, legislação que assegure a concorrência, estabilidade monetária, para evitar efeitos auto-destrutivos do mercado; oferta de educação, transporte e comunicação; estímulo à economia nacional diante da competição internacional; garantia da integridade nacional externa e interna.

2ª) O Estado faz adaptações *complementadoras* do mercado, porque "o processo de acumulação de capital requer adaptação do sistema legal a novas formas de organização comercial, competição, financiamento, etc. (por exemplo, por meio da criação de novos arranjos legais em direito bancário e comercial e na manipulação do sistema fiscal)" (HABERMAS, 1980, p. 72).

3ª) Há também as ações *substitutivas do mercado* pelo Estado, por meio das quais criam-se "[...] novas situações econômicas e negócios, seja através da criação e da melhora de oportunidades de investimentos (demanda governamental de progresso científico-tecnológico, qualificação ocupacional de forças de trabalho, etc.)" (HABERMAS, 1980, p. 73).

4ª) Por fim, o Estado *compensa* conseqüências danosas e indesejadas do processo acumulativo que provocam reações políticas; responsabiliza-se pela proteção do meio ambiente (dano ecológico) por meio de legislação e ações concretas, impede o desaparecimento de setores econômicos ameaçados de extinção e cria leis e instrumentos visando melhorar a situação social dos trabalhadores.

"A atividade governamental, nas duas últimas categorias, é típica do capitalismo organizado", segundo Habermas (1980, p. 73).

É pouco crível que o Estado abdicará, *in totum* — mesmo que ainda não se possa prever todos os possíveis efeitos da globalização[4] sobre o Estado nacional —, das atividades identificadas por Habermas. Basta que se olhe para o capitalismo brasileiro, no qual o Estado continua garantindo infra-estrutura, incentivos fiscais, subsídios, proteção de setores econômicos que poderiam desaparecer se expostos à concorrência internacional, etc. Certamente o Estado continuará exercendo as referidas atividades, porém em grau diferenciado. Provavelmente, com menos intensidade em umas e com mais em outras.

Grau (1996, p. 94) tem razão ao dizer que *"[...] a destruição do Estado, hoje, no momento histórico presente, pelo capitalismo, consubstanciaria uma estratégia suicida, na medida em que deixa abandonados os mercados, à mercê dos capitalistas...".* Sem Estado ou com um Estado reduzido às funções de polícia e caridade, a continuidade do capitalismo estaria exposta a todo tipo de riscos.

Portanto, no processo de reforma do Estado, ou na formulação de um novo modelo de organização estatal, é imperioso considerar a função estratégica do Estado para a sociedade e para a economia. Nessa perspectiva, o Estado não só é objeto da reforma, mas também agente da sua própria reforma.

[4] Embora muito analisado e debatido nos meios acadêmicos, políticos e midiáticos, o fenômeno da globalização ainda produz mais dissensos do que consensos. Aqui, penso na globalização como produto da terceira revolução tecnológico-científica (processamento, difusão e transmissão, em grande escala e com rapidez, de informações, viabilizados pela informática, microeletrônica e telecomunicações). A globalização materializa-se (*i*) pelo crescimento sem precedentes do comércio internacional de bens e serviços e a formação de áreas de livre comércio e blocos econômicos integrados (União Européia, Nafta, Mercosul); (*ii*) a transnacionalização das grandes empresas multinacionais; e (*iii*) a criação dos mercados financeiros globais (interligação e interdependência dos mercados físicos e financeiros, em escala planetária).

2 - A CRISE DO ESTADO-NAÇÃO

Outro tema relevante para os rumos do processo de reforma do Estado é o do Estado-nação. Tornou-se lugar-comum dizer que o Estado-nação está em crise. Para Vacca (1991, p. 158-159), *"a crise do welfare [State] (crise fiscal, crise de legitimação, crise de governabilidade) surge, pois, na conclusão do longo ciclo do desenvolvimento nacional e mistura-se com a crise do Estado-nação"*; e *"o declínio do Estado-nação na Europa data de há mais ou menos um século",* acentuando-se significativamente com a guerra fria, quando os Estados europeus perderam a autonomia para decidir sobre a guerra e a paz.

Dos anos 30 aos 60 do século XX, houve um capitalismo autárquico, no qual economia nacional e Estado nacional mantiveram relação umbilical. Com a globalização, modifica-se *"[...] o paradigma das relações entre mercados nacionais e [entre] mercados nacionais e mercado mundial [...] A difusão do desenvolvimento não é mais (ou é sempre menos) mediada pelas economias e pelos Estados nacionais. As diferenciações nacionais do desenvolvimento dependem cada vez menos das possibilidades de escolha dos Estados"* (VACCA, 1991, p. 160). É a crise da economia nacional.[5] Conseqüentemente, o Estado-nação não poderia mesmo ficar incólume à crise.

Lechner (1996) aponta para a tensão entre as dinâmicas de globalização e o âmbito nacional. Cita, como um dos aspectos dessa tensão — para nós brasileiros, talvez um dos mais significativos —, a independência dos capitais financeiros em relação ao mundo da produção e às regulações nacionais, em razão da internacionalização dos mercados financeiros. Para agravar a crise, os Estados têm dependido cada vez mais desses mercados financeiros para cobrir seus déficits fiscais. A crise mexicana, em 1994, a crise asiática, em 1997 e 1998, e a brasileira em 1999 evidenciaram o tamanho do impacto da globalização no âmbito nacional. Além disso, como bem anotou Lechner (1996, p. 34), *"[...] o problema não é só econômico: a globalização altera a agenda pública dos países, que acaba sendo ditada por eventos externos, fora do controle dos atores nacionais".*

Nesse contexto, o tema da soberania do Estado-nação torna-se inevitável. Reinicke faz uma distinção entre soberania legal e soberania operacional. A globalização não desafia a soberania a soberania legal dos Estados, mas *"[...] a soberania operacional de um governo, isto é, sua capacidade de exercer a soberania nas questões políticas corriqueiras"* (REINICKE, 1997, p. 27). Portanto, é a soberania interna que está ameaçada.[6]

---

[5] Vacca (1991, p. 160) chama a atenção não só para a crise, mas para o *fim da economia nacional*.

[6] Segundo Reinicke (1997, p. 27), "a soberania tem dois aspectos, um interno e outro externo. O primeiro refere-se ao relacionamento entre o estado e a sociedade civil. Segundo Max Weber, um governo é internamente soberano quando detém o monopólio de poder legítimo sobre uma gama de atividades sociais, incluindo as econômicas, nos limites de um território definido. Esse poder é expresso nas estruturas nacionais jurídicas, administrativas e políticas que determinam as políticas públicas. Com relação à economia, a soberania interna é exercida quando os governos cobram impostos ou regulamentam atividades do setor". O

Como a soberania interna (operacional) é afetada? A descrição de Reinicke (1997, p. 27) é precisa:

> *"as redes empresariais globais afetam a soberania interna de um estado pois alteraram o relacionamento entre o setor público e privado. Ao induzir as empresas a abolir os limites entre os mercados nacionais, a globalização cria uma geografia econômica que inclui múltiplas geografias políticas. O governo deixa de deter o monopólio do poder legítimo sobre o território no interior do qual operam as empresas, como atesta o crescente deslocamento das operações das empresas na busca de regimes tributários e reguladores mais favoráveis. De forma nenhuma isso significa que os agentes do setor privado estejam solapando deliberadamente a soberania interna. O que ocorre é que eles seguem uma lógica organizacional diferente daquela dos estados, cuja legitimidade deriva de sua capacidade de preservar as fronteiras estabelecidas. Os mercados, contudo, não dependem da existência de fronteiras. Assim, ao mesmo tempo que integra os mercados, a globalização fragmenta a vida política."*

É precoce falar no fim do Estado-nação. Até porque não está dado que ele tenha perdido de maneira irreversível a soberania operacional. Drucker (1997), por exemplo, menciona o fato de que os diversos Estados surgidos nos séculos XIX e XX têm conseguido manter a unidade nacional e para o fato de que apenas o Estado nacional, até hoje, conseguiu garantir a integração política e a participação na comunidade internacional. Drucker aposta na sobrevivência do Estado nacional, embora reconheça que será um Estado substantivamente diferente, *"[...] sobretudo no que se refere às políticas fiscais e monetárias internas, às políticas econômicas externas, ao controle das transações internacionais e, talvez, ao modo de conduzir a guerra"* (DRUCKER, 1997, p. 7).

O certo é que Estado-nação e economia globalizada operam segundo lógicas diferentes e por vezes contraditórias. Ainda não há um quadro institucional adequado ao novo momento por que passa a economia mundial. Assim, no processo de reforma do Estado a questão do Estado-nação em um cenário de globalização merece especial atenção.

3 - A QUESTÃO DEMOCRÁTICA

Nota-se que não tem merecido a devida atenção, sobretudo dos condutores políticos e operacionais da reforma do Estado nos países latino-

---

aspecto externo da soberania refere-se ao relacionamento entre os Estados no âmbito internacional.

americanos, a questão da democracia. Como constatou Lechner (1996, p. 43), *"[...] a reforma do Estado guia-se por um enfoque tecnocrático, sem fazer referência à ordem democrática. Poucas vezes se coloca a questão do Estado democrático".* Não há um vínculo entre democratização e reforma do Estado. Lechner cita como paradigmático o caso do México. Pode-se também citar como exemplos o Peru, no governo Fujimori, a Argentina, no governo Menem, e mesmo o Brasil, no governo Cardoso. "Freqüentemente as reformas [nos países latino-americanos] tiveram como único propósito incrementar a eficiência do Estado em função da economia capitalista de mercado" (LECHNER, 1996, p. 53) e não a democratização do Estado.

Além do viés tecnocrático das reformas, há a já mencionada perda de soberania operacional do Estado em virtude da globalização. *"A ameaça à capacidade de um governo exercer sua soberania interna traz consigo uma ameaça à democracia"* (REINICKE, 1997, p. 27). O voto já não tem o mesmo peso na definição das políticas internas. Um "ataque especulativo" à moeda nacional ou uma crise financeira regional com efeitos internacionais pode pesar muito mais nas decisões de um governo do que os votos e a vontade majoritária dos governados. Veja-se o caso do Brasil. Para fazer frente aos efeitos das crises internacionais dos últimos anos, os governos foram obrigados a elevar taxas de juros, definir arrojadas metas inflacionárias e praticar medidas fiscais fortemente restritivas. Como conseqüência, houve redução da atividade econômica, aumentou o desemprego, baixou o nível médio da renda salarial e proliferou a miséria e a violência.

É provável que a perda progressiva da soberania interna acarretará uma crescente desconfiança em relação às instituições democráticas, podendo gerar até mesmo crises de legitimidade e, ato contínuo, de governabilidade.[7] Portanto, um dos desafios na construção do novo Estado será a conciliação entre eficiência econômica e legitimidade política.

Offe[8] sustentou que o tamanho do Estado deve ser negociado politicamente. Não há um tamanho ideal que possa ser técnica e previamente definido. Se isso for verdadeiro, então a questão democrática é decisiva. O processo e o conteúdo da reforma do Estado não devem ser pensados apenas do ponto de vista tecnocrático e/ou da eficiência econômica. A questão democrática, sobretudo a democratização do Estado, deve ser ponto obrigatório da agenda reformista.

---

[7] Lechner (1996) aponta para a tensão entre democracia e governabilidade democrática como um dos dilemas enfrentados pelos Estados latino-americanos no atual contexto. Segundo ele, essa é uma das lições da crise financeira do México que teve início em 20 de dezembro de 1994, sendo resolvida apenas com ajuda internacional (de modo especial, do governo americano e do FMI).

[8] Seminário Internacional "Sociedade e Reforma do Estado" promovido, em São Paulo, nos dias 26, 27 e 28 de março de 1998, pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, do governo brasileiro.

4 - A POSIÇÃO PREFERENCIAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Do ponto de vista jurídico, o Estado em crise e a ser reformado é um Estado constitucional. No caso brasileiro, este Estado constitucional qualifica-se como um Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, *caput*) com forte conteúdo social. A democracia e os direitos fundamentais são os elementos nucleares do Estado Democrático de Direito. Da democracia já tratei acima.

Uma das grandes conquistas do homem moderno são os direitos fundamentais. São instrumentos jurídicos, políticos e éticos a serviço da liberdade, da igualdade e da dignidade humanas. São direitos aos quais a civilização não deve renunciar, porque representam a garantia da própria civilização contra a barbárie. O esforço permanente deve ser no sentido de ampliar os direitos fundamentais e torná-los cada vez mais efetivos.

Na maioria das constituições democráticas contemporâneas, os direitos fundamentais ocupam posição preferencial (preferente, reforçada) na ordem jurídica (*e.g.*, CF, art. 60, §4º, IV). Ademais, além de uma função jurídico-subjetiva, atribui-se a esses direitos uma função jurídico-objetiva. Dizendo de outro modo, além de direitos subjetivos, são princípios jurídicos objetivos que devem projetar-se sobre toda a ordem jurídica, ora incidindo diretamente, ora influenciando mediante recursos hermenêuticos.

Assim, no processo de reforma do Estado, a posição preferencial dos direitos fundamentais deve ser respeitada e as funções desses direitos potencializadas. A reforma do Estado deve também servir para elevar o patamar civilizatório e não para reduzi-lo ou fragilizá-lo.

5 - ESTADO REGULADOR: O NOVO MODELO?

Depois da crise dos anos 80 e 90, como bem anotou Roth (1996, p. 15), os países latino-americanos e do leste europeu, pertencentes ao antigo bloco socialista, enfrentaram o mesmo problema: “que papel outorgar ao Estado?”

Ainda que sem muita precisão, já há referências a um novo modelo: o Estado regulador. Bresser Pereira (1996, p. 285), por exemplo, prevê que o Estado moderno do século XXI “[...] deverá ser um Estado regulador e transferidor de recursos, que garante o financiamento a fundo perdido das atividades que o mercado não tem condições de realizar”. Um Estado que não será próximo do mínimo (século XIX) nem executor (século XX).

Puceiro (1996), analisando a reforma do Estado argentino, também faz referência à necessidade de fortalecimento do papel regulador do Estado. A privatização de empresas estatais resolve determinados problemas, mas pode criar outros, tais como: abusos dos monopólios; continuidade, na gestão

privada, de hábitos da anterior gestão estatal; não atendimento das necessidades sociais, atendo-se, exclusivamente, ao critério da rentabilidade; desrespeito aos direitos dos usuários; distorções na competição. *"A culminação bem-sucedida do processo de reforma requer uma legislação adequada que possibilite neutralizar tais riscos e uma ação moderna, profissional e dinâmica por parte do poder público, expressado agora nos novos entes reguladores"* [sem grifo no original] (PUCEIRO, 1996, p. 125).

Ainda segundo Puceiro, para que o Estado exerça com sucesso seu poder regulador, são necessários quadros regulatórios claros — que estabeleçam as regras que irão reger as relações entre o Estado e as empresas prestadoras de serviços públicos e entre estas e os usuários — e poder de polícia que garanta aos beneficiários e aos usuários a prestação dos serviços. *"Ao mesmo tempo [os quadros regulatórios] devem assegurar a existência de mecanismos de informação e controle, especialmente importantes quando se trata de casos de monopólios naturais, garantir plena competição nos setores onde esta é possível, assegurar a proteção dos usuários e estabelecer mecanismos claros para a fixação de tarifas"* (PUCEIRO, 1996, p. 126).

Tomando o caso do Brasil, ao se falar em Estado regulador, vários aspectos problemáticos devem ser considerados. Um dos mais importantes diz respeito ao grau de independência dos entes reguladores (*e.g.*, agências reguladoras) ante o próprio núcleo estratégico do Estado e os grupos políticos e de interesse que dão sustentação (aos) e pressionam os governos. No caso das agências reguladoras, o mandato fixo dos diretores e o contrato de gestão serão suficientes para elidir as pressões políticas e econômicas?

Outra questão diz respeito ao comportamento dos usuários. É notório o desconhecimento, por parte da maioria da população brasileira, dos seus direitos, seja como cidadãos, em um sentido mais amplo, seja como consumidores, em um sentido mais restrito. Há falta de informação e, mesmo quando ela existe, há a tendência à passividade. Assim, como viabilizar o controle social, que é, por definição, o mais democrático? Como produzir ações no seio da sociedade civil que impeçam eventuais abusos das empresas prestadoras de serviços públicos?

Também há que se considerar uma característica histórica do Estado brasileiro: ser forte contra os fracos e ser fraco contra os fortes. Ora, as empresas prestadoras de serviços públicos pertencem a grandes grupos econômicos, nacionais e internacionais, com alta capacidade de barganha na arena institucional.

Há, ainda, a crise do Poder Judiciário. Certamente, muitos dos conflitos entre o Estado, as prestadoras de serviços e os usuários acabarão nos tribunais. É notória a morosidade da prestação jurisdicional no Brasil.

Esses são óbices importantes a serem considerados quando se pensa em um Estado preponderantemente regulador.

REFERÊNCIAS

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*: Para uma Nova Interpretação da América Latina. Trad. Ricardo Ribeiro e Martha Jalkauska. São Paulo: Ed. 34, 1996. 357 p.

DRUCKER, Peter F. A Economia Global e o Estado Nacional. *Gazeta Mercantil*, 12 set. 1997. Foreign Affairs [edição brasileira], p. 7-11.

EVANS, Peter. O Estado como Problema e Solução. Trad. Knipel Moreira. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, p. 107-156, 1993.

GIANNETTI DA FONSECA, Eduardo. Os Méritos e Limites do Thatcherismo. *Folha de São Paulo*, 20 mar. 1994. 2º caderno, p. 10.

GRAU, Eros Roberto. O Estado do Pós-Bem Estar e o Discurso Neoliberal (uma Alusão ao Caso do Brasil). *Alter Ágora*, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 9-13, maio 1994.

GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1996. 209 p.

HABERMAS, Jürgen. *A Crise de Legitimação no Capitalismo Tardio*. Trad. Vamireh Chacon. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980. 179 p.

LECHNER, Norbert. Reforma do Estado e Condução Política. *Lua Nova*, São Paulo, n. 37, p. 33-56, 1996.

OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Trad. Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. 386 p.

PUCEIRO, Zuleta. O Processo de Globalização e a Reforma do Estado. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direito e Globalização Econômica*: Implicações e Perspectivas. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 105-126.

REGONINI, Glória. Estado do Bem-estar. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. de Carmen C. Varrialle et alii. 4. ed. Brasília: Edunb, 1992. p.416-419, v. 2.

REINICKE, Wolfgang H. Políticas Públicas Globais. *Gazeta Mercantil*, 12. dez. 1997. Foreign Affairs [edição brasileira], p. 26-30.

ROTH, André-Noël. O Direito em Crise: Fim do Estado Moderno? Trad. Margaret Cristina Toba e Márcia Maria Lopes Romero. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direito e Globalização Econômica*: Implicações e Perspectivas. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 15-27.

VACCA, Giuseppe. Estado e Mercado, Público e Privado. Trad. Nércia Justum. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 151-164, set. 1991.

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

STEINMETZ, Wilson. PREMISSAS PARA UMA ADEQUADA REFORMA DO ESTADO. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 14, junho/julho/agosto, 2008. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
2) A RERE - Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Numbe*r), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: ISSN 1981-1888
3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, acompanhados de foto digital, para o e-mail: rere@direitodoestado.com.br
4) A RERE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público, economistas e administradores. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.
5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323
6) Assine o feed da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDaReformaDoEstado

Publicação Impressa:

Revista Brasileira de Direito Público – RBDP. Ano 3, n. 09, abr./jun. 2005. Belo Horizonte: Fórum, 2003. Trimestral. ISSN: 1678-7072. 1 – Direito Público – I. Fórum. CDD: 342. CDU: 34.