

Perspectivas do Estado Futuro¹

Ives Gandra da Silva Martins*

Reprodução de matéria publicada na *Revista da Escola Superior de Guerra* (Ano XIII, nº 36, 1998).

É interessante notar que a necessidade do homem de viver em sociedade fê-lo procurar sempre, desde os tempos primitivos, a estrutura política capaz de eliminar seu isolamento, suprimindo sua fragilidade pela força da coletividade. Diferentemente dos animais, todavia, o homem na vida coletiva, acredita poder mudar o futuro.

O certo é que o perfil do Estado futuro está em plena mudança. Do *Estado Clássico* surgido do constitucionalismo moderno, após as revoluções Americana e Francesa, para o *Estado*

Plurinacional, que adentrará o século XXI, há um abismo profundo. As categorias jurídicas que hoje o conformam diferem, e em muito, daquelas que o plasmaram nos séculos XIX e XX, o mesmo se dizendo da conformação social, das funções políticas e administrativas e da concepção filosófica da individualidade, de tal forma que um choque permanente se faz entre cada indivíduo que vive em sociedade e a própria estrutura política dessa sociedade, que impõe restrições para a convivência possível.

E, na formulação das estruturas políticas, desde a aldeia primitiva ao Estado atual, é o aspirante ao poder, indivíduo diferenciado e ambicioso, aquele que determi-

na o desenho da estrutura política. A história da Humanidade é, na verdade, uma história dos detentores do poder e de sua luta para procurá-lo ou mantê-lo, sendo o povo apenas um instrumento para suas ambições.

Desde o homem de Neandertal, passando pela Civilização Cro-Magnon, pelos Impérios do próximo, médio e extremo oriente, como os elamitas, babilônios, assírios, mitânios, hititas, egípcios, hindus, chineses e os povos do Japão, ou dos Impérios americanos do planalto mexicano ou das cordilheiras dos Andes até a civilização grega, o que se vê é, exclusivamente, o exercício do poder por aqueles que o conquistam, fazendo dele uso, quase sempre abusivo.

* Professor Emérito da Universidade Makensie.

¹ Selecionado pelo PADECEME.

sobre um povo que, nos primeiros milênios, os considerava como semideuses ou, pelo menos, como representantes das divindades.

É interessante notar que os inúmeros Códigos² *outorgados* ao povo por mera deferência do soberano, que falava em nome dos deuses, trazem essa marca da representação divina e da necessidade de os súditos obedecê-lo, pois assim desejavam os senhores da vida e da morte, ou seja, as criaturas celestiais.

A revolução do Direito e do Estado, de rigor, ocorre com os gregos que, abrindo um campo novo à Filosofia e à reflexão política e sobre o próprio homem, descortinam horizontes novos a sua aventura sobre a Terra, exigindo do Direito algo mais do que simplesmente regular as relações dos governados, pois os governantes se postavam acima de qualquer lei.

As leis de Dracon, Licurgo e Solon são leis mais abrangentes, em que o ser humano delas mais participa e tem mais direitos, lem-

brando-se que, embora elitista, a democracia grega de Atenas foi uma democracia de voto, e Roma, que desde o século VI antes de Cristo sofreu a influência grega, já no século V iniciou sua experiência republicana, com uma democracia também elitista (menos que a grega) numa interação maior entre o povo e os detentores do poder.

A filosofia grega, todavia, foi insuficiente para a criação de um domínio grego. Nem mesmo Alexandre, o macedônio, conseguiu obter a união do povo, apesar da extensão de suas conquistas, pois sua morte prematura esfacelou o império criado entre três dinastias³ e povos.

Os romanos, todavia, mais brilhantes na Filosofia e na arte, tiveram o gênio de instrumentalizar as conquistas culturais dos gregos, através do Direito, transformando-o, pela primeira vez, em mecanismo de conquista e de segurança, tanto para vencedores como para vencidos.

O Império Romano é, em verdade, a fonte do novo Direito, que ofertava certeza e protegia a tantos quantos se colocavam ou eram colocados sob o domínio de seus governantes, tendo garantido

a permanência de um império que, entre o Oriente e Ocidente, durou 2.000 anos (711 a.C. — 1453 d.C.).

Nem mesmo a queda do Império Romano do Ocidente afastou a instrumentalidade do Direito, ao ponto de a Idade Média, com todos os reinos e feudos criados na Europa, ter sobrevivido em grande parte face à herança cultural e jurídica de Roma. Portugal, o primeiro país a fortalecer-se como nação no início do segundo milênio, foi também o primeiro a regulamentar seu Direito, posteriormente conformado, de maneira mais estável, com as *ordenações* Afonsinas, Manuelinas e Filipinas.

O perfil do Ocidente ou do Oriente romano, todavia, chocou-se com a formação dos Estados árabes ou turcos, ambos a partir da Hégira (622 a.C.), influenciados dramaticamente pelo sentido de missão do Alcorão e do Islã.

Os choques que levaram os turcos a vencer os persas, parte do Islã e de Roma Oriental, tendo, algumas vezes, chegando perto do domínio da Europa (em duas oportunidades sitiaram Viena), não foram suficientes para impedir o renascimento do Ocidente, não só com as gran-

² Entemena, Urukagina, Gudea, Urnamunu, Lipitisthar, Shulgi, Hamurabi, Leis de Manu etc.

³ Selêucidas, Aquemênidas e Lâgidas.

des descobertas dos portugueses e dos espanhóis formados na escola portuguesa de Sagres, como da criação dos impérios do quinhentismo.⁴ Destes, permaneceram o inglês, o francês, o espanhol e, o de menor porte, o português, após a divisão dos Habsburgos, quando Carlos V deixou, a cada um de seus herdeiros, parte do império, ou seja, a Espanha e a Alemanha. Esta, como a Itália, com o enfraquecimento da República de Veneza, só veio a estar unificada no século passado, quando, então, Inglaterra e França detinham parte das terras do mundo e um novo país surgia, com força surpreendente à época, ou seja, os Estados Unidos da América.

A unificação da Itália e da Alemanha, o constitucionalismo moderno, o fortalecimento dos grandes impérios no século XIX e seu esfacelamento no século XX, e as duas grandes guerras mundiais não alteraram em muito a característica de que os Estados ganham o perfil que os detentores do poder impõem. É de se lembrar que,

nas democracias após a Constituição americana e a francesa da Revolução de 1789, o Direito criado pelos detentores do poder tornou-se mais difícil de ser modificado e ofertou garantia maior ao povo que nos séculos anteriores. Nem por isso coube ao povo decidir o que era melhor para seus interesses e ideais, escolha exclusiva daqueles que alcançavam o poder com o único ideal de tê-lo e exercê-lo.

Dessa forma, o homem, que tem sua própria individualidade, mas que só sobrevive coletivamente, não dirige no Estado moderno, como não dirigia nas estruturas políticas passadas, seu destino, sendo este definido por aqueles que assumem o poder, legitimamente ou não, e que, na esmagadora maioria das vezes, ambicionam apenas ter o poder pelo poder, inclusive nas mais avançadas democracias do mundo.

À evidência, o direito imposto pelos que detêm o poder para permitir a convivência social nas democracias modernas oferta incomensuravelmente mais garantias ao cidadão do que aquele que vigorava em qualquer Estado do passado. Nem por isso a sociedade é a

condutora de seus destinos, tarefa da qual se encarregam aqueles que ela elege entre o limitado elenco de ambiciosos do poder, que são os políticos. O povo sequer participa diretamente da escolha dos que conduzem a máquina administrativa, quase sempre feita por concursos técnicos, embora seja ainda a melhor forma de escolha do burocrata.

Não sem razão, Hart declarava que o Direito, que conforma o Estado, é feito, nas democracias, para servir a governantes e governados, mas, por ser feito pelos governantes, serve muito mais aos governantes que aos governados.⁵

Nesse quadro, o Estado moderno, que pode ser dividido em democrático ou totalitário, ambos com seu regime jurídico próprio, e que existe em função dos três elementos que o conformam (povo, território e poder), é um Estado que não preenche — até por força de sua multiplicação e enfraquecimento — as necessidades e aspirações do cidadão, cuja individualidade cresce na medida em que seu perfil cultural também cresce, mas cujas aspirações são cada vez mais limitadas pela própria incompetência do Estado em aten-

⁴ Inglês, francês, Veneza, espanhol-germânico.

⁵ *The concept of Law*, ed. Clarendon, Oxford, 1961.

A federação brasileira é insuportável, pelas profundas distorções de representatividade e pela criação de entidades autônomas, estaduais e municipais, sem quaisquer condições de auto-sustentação.

dê-las, e pela incapacidade da sociedade, que deve sustentar o Estado, de suprir as insuficiências estatais para atender a suas finalidades essenciais. Muitos autores já falam hoje no fracasso do Estado moderno, no fim da História, no caos do futuro econômico, sem perceberem que o homem tende sempre a responder aos desafios com uma criatividade notável, que lhe permite sobreviver, mesmo nos meios e períodos mais difíceis e adversos.

Em outras palavras, o Estado moderno, em sua formulação clássica de soberania absoluta, está falido, devendo ceder campo a um Estado diferente no futuro.

No passado, muito se discutiu sobre as formas de Estado (Federação e Unitário) e sobre suas finalidades — garantir a liberdade ou a ordem para gerar desenvolvimento e bem-estar, quando a obtenção dos dois objetivos se torna difícil.

A federação não é forma de Estado que predomina nos quase 200 países que com-

põem a Organização das Nações Unidas. Representando um custo administrativo maior para a sociedade, obrigada a manter duas estruturas de poder (no Brasil, três), tendem os países para a forma de Estado unitário, com descentralização administrativa.

As federações existentes, por outro lado, não se assemelham. Fala-se em federalismo assimétrico, decorrente da forma que cada país não-unitário conforma seu sistema federativo. A federação suíça corresponde à junção de regiões distintas, com idiomas distintos há muitos séculos. Parece-se mais a reunião de Estados ou confederação de Estados, do que a união de regiões autônomas, tal o nível de autonomia que seus cantões possuem. Os séculos de vivência federativa deram-lhe uma estabilidade impossível de ser conseguida, no mundo atual, por outras federações.

A americana surgiu da Revolução contra os ingleses e, até a Constituição de 1787,

discutiu-se muito se deveria ser uma Confederação de Estados Unidos ou uma Federação de Estados Autônomos. O seu equilíbrio decorre da representatividade semelhante das quatro regiões do país, nos três órgãos dirigentes (Senado, Câmara e Colegiado para a escolha do presidente) em que o nível da população (Regiões Sul, Norte, Centro e Oeste) é representado proporcionalmente, sendo que os Estados menores não têm direito a mais do que um parlamentar na Câmara.

A federação brasileira é artificial. Criada com a República, nunca teve vida autônoma e foi alargada por interesses políticos, com séria distorção representativa, ao ponto de a maioria da população ter a minoria do Senado e da Câmara dos Deputados.

O peso da federação suíça é pequeno, pelo nível de descentralização política e administrativa. O da americana é suportável, em face da equilibrada representatividade de todas as regiões do país. A federação brasileira é insuportável, pelas profundas distorções de representatividade e pela criação de entidades autônomas, estaduais e municipais,

sem quaisquer condições de auto-sustentação.

Com uma carga tributária prevista, para 1998, de quase 33% sobre o PIB, parcela substancial (mais de 50%) das receitas tributárias é destinada exclusivamente ao pagamento da mão-de-obra oficial, pouco sobrando para a manutenção e prestação de serviços públicos.

Os países federativos levam desvantagem, pelo custo político das esferas de governo que criam, em relação aos Estados unitários, razão pela qual, sobre não serem numerosas, tenderão, a meu ver, a um processo de esfacelamento, quando não de divisão de Estados em países, ou de contração de estruturas, com uma centralização do poder maior, em face do fenômeno da formação dos espaços geopolíticos plurinacionais.

O perfil da federação clássica, com a descentralização política, financeira e administrativa, tenderá a ceder campo para uma centralização maior, em busca de governabilidade e de formulação de acordos e tratados internacionais.

Por outro lado, os sistemas de governo (ditatorial, presidencialista, monárquico parlamentar ou república

parlamentar) tenderão a ser reexaminados à luz da crescente insatisfação dos resultados na performance do Estado, principalmente do Estado do Bem-Estar Social.

Tendo o homem do século XX descortinado a relevância de seus direitos e alargado suas aspirações em face do conhecimento e da cultura a que teve acesso, cada vez mais percebe ser menos fácil atingir suas aspirações e mais difícil o Estado suprir suas insuficiências, razão pela qual é um potencial revolucionário, mesmo nas sociedades mais estáveis.

O homem do século XX é um homem que aprendeu a conhecer seus direitos, a comparar seu estado atual com outros que estão em melhor situação, a desejar exercê-los em toda a amplitude, segundo o auto-retrato valorizado que faz de si mesmo, mas que não vê como realizá-lo e como o Estado protegê-lo.

O homem do século XX, por outro lado, é um homem que não tem valores. Não se sente obrigado a respeitar a Deus, a família e a Pátria. Quer apenas a sua auto-realização e, para obtê-la, pisoteia valores tradicionais.

Ora, esse homem que, mesmo quando analfabeto, é

bem-informado, pela velocidade da notícia e pelo acesso aos veículos de comunicação, é um homem descompromissado com a ordem. Só a respeita se ela o proteger e lhe der o que deseja.

O homem do século XX é um homem que tem um conceito de liberdade extremado. Liberdade é o direito de fazer o que bem entende. Tal conceito, em que a liberdade dos outros é irrelevante, faz do homem do século XX um inconformado e descompromissado com o estamento vigente, disposto a violá-lo sempre que possível, por meio da sonegação de impostos, da corrupção, da invasão da propriedade alheia sob a alegação de que é *expropriatória do bem-estar comum*, da violência familiar, do adultério, da tentativa de imposição de seu estilo às autoridades e à sociedade, mesmo quando representando grupos minoritários.

O homem do século XX, quando no governo, tende à auto-satisfação, sendo, parte das vezes, corrupto. Quando tem em suas mãos a imprensa, tende a impor seus valores morais mais do que informar de forma neutra. Na direção sindical, tende a alavancar sua própria carreira política e, quando na em-

presa, a enriquecer-se a qualquer custo.

Todos apregoam a liberdade e que o Estado deve garanti-la, mas ninguém tem compromisso com a sua manutenção, porque o homem do século XX aprendeu a ter direitos, mas não aprendeu a viver os deveres correspondentes.

Com o crescimento dos problemas de convivência do fim do século, com a tecnologia substituindo a mão-de-obra e acelerando o desemprego, com o descomprometimento do homem em relação a valores mais elevados, a título de exercer sua liberdade, em muitos países a ordem está em choque, pois o homem do século XX pretende impor a *sua* ordem, a *sua* liberdade, os *seus* valores desfigurados do Estado, pelo rompimento da ordem vigente.

Coloca-se, pois, o antigo tema: *deveria o Estado garantir a ordem* ou a liberdade, para propiciar o desenvolvimento? Lembre-se de que Rousseau acreditava no *Contrato Social* na origem da formação do Estado, que deveria garantir a liberdade, e Hegel, em seus primeiros estudos constitucionais, que, para garantir o desenvolvimento e a liberdade futura,

é fundamental garantir primeiro a ordem.

Creio que um dos problemas mais sérios que o Estado do futuro enfrentará, será esse dilema. Para não se deformar, na transição deverá o Estado garantir a ordem ou a liberdade, se forem incompatíveis? E o grande desafio das democracias é saber até que ponto estão preparadas para garantir a ordem e a liberdade, com a desfiguração do homem do século XX, no interesse da coletividade.

A globalização da economia, que favorece os Estados mais desenvolvidos e com maior tecnologia e capitais a dominar o mercado mundial, a tecnologia substitutiva do homem pela máquina, o desemprego estrutural, além do conjuntural tópico, a conscientização da sociedade quanto a seus direitos, com pequena consciência de seus deveres, a multiplicação das minorias que desejam impor seu estilo de vida, o narcotráfico, com seu poder destrutivo dos valores da sociedade, a falência do Estado e a obsolescência do direito, a corrupção endêmica entre políticos e burocratas, a falta de estadistas universais, os conflitos regionais e os de caráter religioso, a ruptura do direito por grupos,

como os sem-terra no Brasil, a perda de valores por parte da sociedade e a falta de esperança de uma solução a curto prazo, a longevidade sem horizontes e o fracasso do Estado previdência, com seu potencial desconcertador, desequilibrador dos orçamentos fiscais de todos os países, os desequilíbrios ambientais, e muitos outros fatores, estão a exigir um repensar do modelo do Estado futuro para a sobrevivência da Humanidade no século XXI.

O caminho que se iniciou com o *Tratado de Roma*, na década de 50, parece ser o primeiro passo para esculpir o Estado futuro. De uma mera Zona Franca para a união aduaneira, mercado comum e uma quase federação das nações, a evolução da União Européia parece sinalizar o caminho do futuro — nada obstante as inúmeras dificuldades por que passa, inclusive com a implantação da moeda européia (euro).

Na União Européia, o direito comunitário prevalece sobre o direito local e os poderes comunitários (*Tribunal de Luxemburgo, Parlamento Europeu*) têm mais força que os poderes locais. Em-

bora no exercício da soberania, as nações aderiram a tal espaço plurinacional, mas, ao fazê-lo, abriram mão de parte de seu poder para submeterem-se a regras e comandos normativos da comunidade. Perderam, de rigor, parte de sua força decisória para manter uma autonomia maior do que nas federações clássicas, criando uma autêntica federação de países. À evidência, a submissão consensual a tal renúncia de poderes foi um ato soberano de todas as nações signatárias dos tratados que resultaram na União Européia de hoje.

A proteção do espaço comunitário, quando todas as nações objetivam contribuir com ideal superior, é o caminho melhor para neutralizar a maior parte dos inconvenientes.

Possui, todavia, os seus *fiscos*. Cada nação é diferente em seus valores culturais, e a tentativa de universalização de comando torna cada uma mais vulnerável, principalmente em função dos governos que assumem os poderes locais.

Portugal, Inglaterra, França e Espanha, de 1995 para cá, tiveram seus controles políticos alterados, por entender o povo que a ade-

ção à União Européia, da forma como fora feita, prejudicava os interesses locais. À evidência, os problemas serão maiores quando a moeda comum exigir controle orçamentário rígido, a ser executado pelos poderes comunitários mais do que pelos poderes locais de cada país.

A própria concorrência interna provocou problemas. A Alemanha teve que reformular sua política tributária e trabalhista, à luz do desemprego que a assola; a França perdeu competitividade pelo peso das estatais e das reivindicações trabalhistas; a Itália está atolada numa dívida igual ao PIB; e a Espanha encontra-se falida por força de seu *Estado do Bem-Estar Social*. Tais problemas locais não são apenas locais e devem ser reexaminados, em nível comunitário, para a própria sobrevivência do espaço criado.

Na experiência ainda limitada a uma norma aduaneira, o MERCOSUL já exterioriza suas deficiências, tendo o Brasil saído, em 1993, de um confortável *superávit* na balança comercial de 2 bilhões de dólares, para um *déficit* de quase 3 bilhões em 1997, pois com

carga tributária explosiva (33% sobre o PIB previsto para 1998, contra 20% da Argentina, 15% do Uruguai e 11% do Paraguai), juros extorsivos e câmbio defasado, a indústria nacional perdeu competitividade, com sucateamento de parte do parque empresarial brasileiro. Muitos investidores preferem a Argentina, pois tem um *custo Argentina* menor que o *custo Brasil*, e têm o mercado brasileiro à disposição, sobre ser a carga tributária interna, para o produto brasileiro, maior que para o produto argentino, eis que não pagam, os que para cá exportam, nem Confins, nem PIS, nem CPMF, nem ISS cumulativo. Pagam uma vez apenas, enquanto os produtos brasileiros pagam *n* vezes.

Nada obstante as dificuldades, é o primeiro passo para a universalização do Estado, que deve ser mínimo e universal. Defendi a idéia de *Estado universal* como inexorável no Terceiro Milênio, em meu livro, *O Estado de Direito e o Direito do Estado*, em 1977, pois a universalização dos conhecimentos e a globalização dos interesses econômicos estavam a exigir um tratamento só possível para a correção

das desigualdades em um Estado universal.

A universalização do Estado, em nível de poderes decisórios, seria compatível com a autonomia dos Estados locais, aceitando-se a federação universal de países e eliminando-se a federação de cada país, que cria um poder intermediário que, muitas vezes, se torna pesado e inútil.

No Brasil, o poder local poderia ser apenas o federal, em nível de normas gerais e condução de assuntos nacionais, e o poder municipal, com descentralização administrativa real, pois este é o único capaz de atender ao cidadão que nele mora. A estrutura intermediária dos

estados, que apenas encarece o *custo político* do país, é absolutamente prescindível, pelo menos no Brasil.

A formação dos espaços plurinacionais é o primeiro caminho para essa tentativa da Humanidade de sobreviver no Terceiro Milênio, com custos políticos e administrativos menores, universalizados, e políticas nacionais de desenvolvimento comum. A alternativa contrária é a divisão do mundo em nações cada vez mais fortes e nações cada vez mais fracas, com uma potencialidade de explosão social de tal ordem, que o que ocorrer nas nações fracas repercutirá nas nações fortes, implicando riscos reais de enfraqueci-

mento da democracia e o ressurgimento dos Estados totalitários.

Estou convencido de que o Estado do futuro deverá ser mínimo, com um crescimento de integração dos espaços nacionais, como forma de enfrentar os desafios crescentes e aparentemente insuperáveis do Terceiro Milênio. Nessa harmonização de espaços comunitários, que deve decorrer do consenso soberano das nações que o aderem, deve ser preservada a soberania de cada nação nos novos moldes, para que se permita que suas culturas diferenciadas continuem a perfilar seu modelo político e institucional.



**EMBORA UM HOMEM CONQUISTE
MIL HOMENS EM COMBATE,
MIL VEZES, AQUELE QUE SE
CONQUISTA A SI MESMO É O
MAIOR GUERREIRO.**

(Buda)