



OS ATIVISMOS ESTATAIS E A LEGITIMAÇÃO DO ESTADO SOCIAL CONSTITUCIONALIZADO: desafios para o servidor da administração pública

Luiz Carlos Diógenes de Oliveira¹

Resumo: A Constituição Brasileira de 1988 instituiu o Estado Social em flagrante oposição ao Estado Liberal. Os direitos fundamentais do homem e do cidadão são anunciados e garantidos por remédios, também, constitucionais. Efetivamente, a sociedade brasileira ainda está a perseguir estes direitos proclamados, garantidos, mas não implementados. O ativismo social, que culminou na Constituição, provoca o Estado, através de seus poderes, por resultados concretos de cumprimento dos direitos de cidadão e de pessoa humana, através das políticas públicas e da atuação determinada dos poderes públicos em aproximar, definitivamente, a sociedade da constituição. A cidadania se fortalece. O Estado dividido em poderes e funções movimenta-se, ativa-se. Assistimos ao ativismo judicial; o poder legislativo cobrado pela positivação de novos direitos ativa-se, e, por fim, o executivo, ainda parcimonioso e indolente, é responsável pela implementação de políticas equalizadoras e promotoras do bem-estar social. Urge acordar o ativismo no serviço público para consolidação do Estado Social.

Abstract: The Brazilian Constitution of 1988 instituted the Social State in the act opposition to the Liberal State. The man's fundamental rights and of the citizen they are announced and guaranteed for medicines, also, constitutional. Indeed, the Brazilian society is still to pursue these proclaimed rights, guaranteed, but no implemented. The social activism that it culminated in the Constitution provokes the State, through their powers, results concretes of execution of citizen's rights and of human person, through the public politics and of the certain performance of the public powers in approximating, definitively, the society of the constitution. The citizenship strengthens. The State divided in powers and functions is moved, it is activated. We attended the judicial activism, the legislative power collected by the assertiveness of new rights is activated, and, finally, the executive still parsimonious and indolent, however responsible for the implementation of politics equalizers and promoters of the social well-being. He/she urges to wake up the activism in the public service for consolidation of the Social State.

Key words: Brazilian Constitution, social state, fundamental rights, social activism, citizenship, judicial activism, politics equalizers, social well-being, public services.

¹ Mestrando. Universidade Estadual do Ceará. E-mail: lucadiogenes@hotmail.com



1- INTRODUÇÃO

Este texto pretende discutir o papel do servidor público na implementação do Estado Social e Democrático previsto na Carta Magna brasileira de 1988. Esta fórmula política, guiada pelos faróis da liberdade, igualdade e fraternidade, valores e direitos fundamentais, é cada vez mais perseguida por todo o povo brasileiro.

Experiências de ativismos sociais e estatais revelam a inquietação da sociedade brasileira quanto a lentidão na implantação do Estado Constitucional, ações como a do MST e os decisionismos judiciais recentes exibem faces destes ativismos, por outro lado revelam a frustração pela ausência de efetividade de políticas públicas que pavimentem a pacificação da sociedade pela equânime distribuição dos bens materiais e culturais produzidos por toda a sociedade.

A dignidade humana é o ponto mínimo de partida para o Estado Social. O substrato jurídico está posto para o soerguimento deste edifício, há que alicerçá-lo na materialidade fática da existência, balizá-lo pelo prumo ideológico da atuação republicana de homens de Estado, sejam agentes dirigentes de governos efêmeros, sejam servidores públicos efetivos da sociedade. Portanto, a Política, a Constituição e a Sociedade são apenas faces distintas da mesma realidade. Há que aproximá-las ao ponto de fusão.

Pelo fato de os servidores públicos estabilizados serem a imensa maioria, espalhada pelos quatro cantos deste país continental, no que tange ao efetivo funcionamento da máquina pública, a qual existe para cumprir o papel específico de atender as demandas de bem-estar da coletividade, demos-lhes uma dimensão de constitucionalidade como obreiros importantes na elevação do Estado Social. A Constituição cidadã há de ser sempre o guia que orienta as ações de qualquer cidadão brasileiro, mormente os servidores públicos, que detêm responsabilidades constitucionais próprias pelo papel que foram, livremente, convocados a cumprir. A Constituição lhes garante direitos e lhes exige sua observância. O Estado que a Constituição reclama, através do poder constituinte e soberania popular originários, é Estado Social, não mais o Estado Liberal, sob o capricho voluntarioso do mercado. Neste momento os Estados, no mundo global, procuram encabrestar a besta selvagem do mercado financeiro.



O texto tenta efetuar a re-ligação, que um dia existiu, entre a Sociedade e o Estado sob o fervor dos valores contidos na nossa Constituição, segurança da existência daqueles.

2- CONSTITUIÇÃO E SOCIEDADE

Toda e qualquer estrutura político-administrativa com um mínimo de equilíbrio social e ordenamento jurídico vinculatório, passível de coercibilidade, assegura e fundamenta sua funcionalidade na Constituição de seu país. Só há Estado se houver Constituição. Escrita ou costumeira a Constituição é a carta política, antes de tornar-se jurídica, que regula a vida em todos os aspectos possíveis de relações interpessoais. Orienta as ações e o desempenho de cada cidadão no campo da luta cotidiana pela sobrevivência da vida do homem em sociedade. Se é Lei Magna, de estatura jurídica máxima e intransponível, logo não apenas orienta e aconselha, mas obriga a todos os cidadãos e exige de todos o seu cumprimento, o seu zelo e a sua efetividade.

A vontade popular legítima, através do Poder Constituinte, modelou a vestimenta político-ideológica do Estado Brasileiro na Constituição Federal de 1988. A vontade do povo brasileiro, ali representado por embates dialéticos, por forças ideológicas contrapostas, manifestadas no Poder Constituinte, fez nascer a promessa de um Estado Social, que persegue um modelo de desenvolvimento distributivista em que a justiça social e a igualdade sejam valores soberanos ao lado da liberdade, tão, ideologicamente, apregoada pelo modelo liberal do Estado anterior, porém dissociada de princípios igualitários.

A Constituição Federal não só expressa e enuncia os direitos de cidadania, mas também os assegura por intermédio dos remédios processuais que dormem em seu regaço. Vinte anos de Constituição ainda não foram suficientes para que ventos do inconformismo assoprassem no borralho da consciência brasileira a brasa oculta nas cinzas das inadimplentes políticas públicas, as quais teimam em não atender satisfatoriamente a dignidade da pessoa humana, valor supremo vinculatório de toda e qualquer ação política pública.

A Constituição Federal de 1988, chamada “Constituição Cidadã”, possui uma forte carga principiológica e ideológica do Estado Social. Portanto, contrapõe-se ao Estado



Liberal ou Neoliberal que governos brasileiros recentes, sejam na esfera municipal, estadual ou federal, se empenharam em implementar. A fórmula política de nossa atual Constituição é de um Estado Democrático que se fundamenta na efetividade da cidadania plena assegurada a todos os brasileiros, onde a propriedade privada existe para cumprir uma função de equanimidade social, fazendo do Estado, através de suas políticas públicas, o necessário interventor que garanta a dignidade da pessoa humana, razão de ser do Estado.

3-ATIVISMOS SOCIAIS E ATIVISMOS ESTATAIS

A Constituição Federal de 88 deu-se num campo de batalha em que forças conservadoras do Estado Neoliberal defendiam direitos de liberdade, na ótica do mercado, enquanto forças advindas dos movimentos sociais, igrejas, entidades progressistas da sociedade civil, advogavam os direitos de liberdade substancial, que se confundem com os da igualdade concreta. Ambos deságuam no modelo do Estado Social, gerenciador de conflitos, mas facilitador das práticas afirmativas, inclusivas, que conduzem ao robustecimento da ossatura do Estado democrático e justo, já positivado.

O ativismo social em defesa deste Estado conseguiu vencer a luta pela implantação legal dos direitos sociais, individuais. Todos, petreamente, fundamentais. Não estão apenas enunciados e anunciados no texto constitucional, mas, também, garantidos por instrumentos e remédios constitucionais.

Fato é que a Constituição não anda por si própria. Por trás do manto legal e abstrato de que se reveste a lei há um substrato moral e concreto que lhe dão vigor e matéria. A lei precisa ser legitimada na jurisprudência das ruas, cotidianamente. Houve uma trégua no ativismo social, um certo arrefecimento, como se a obra estivesse toda concluída, onde a teoria redundaria numa prática, necessária, futura. Imaginamos, muitas vezes, que basta a lei para que o direito se efetive, pois o juiz tem olhos bem abertos para observar sua aplicação e a chave do cárcere para quem descumpri-la. Como a alma da lei não se incorporou à matéria da realidade social dos fatos, num primeiro momento, pressentindo a lentidão de fortes e ousadas políticas públicas distributivistas, o ativismo social voltou a carga nas exigências de concretização da cidadania idealizada pela lei fundante de um novo



Estado. Os ativismos sociais (ONGs, conselhos, associações, igrejas, sindicatos, imprensa, movimentos sociais rurais e urbanos os mais distintos) cobram a responsabilidade estatal e governamental à construção do modelo de sociedade solidária e desenvolvida, como direitos de terceira geração, indo além dos direitos de liberdade e igualdade. Surgem, então, os ativismos estatais, como veículos detentores de poderes e deveres de imprimir efetividade aos mandamentos constitucionais. É como se o Estado Social batesse à porta do Estado liberal-patrimonialista. Este, ainda surpreso, atônito, despertando de seu longo sono, feito de sonhos privilegiados pelas benesses legais e fáticas, reluta em enxergar a luz cálida da realidade, energizada por um povo que desperta cedo, labuta e não mais suporta a opressão. Para a realização do Estado Social, finalmente, acordam-se, outrossim, ainda sonolentos, os ativismos estatais.

Imaginando o Estado pela divisão tripartite de Montesquieu, assistimos ao Poder Judiciário encetando incursões legislativas ao ordenamento jurídico, como que o atualizando, completando-lhe lacunas que inquietam e desorientam a sociedade. Estas inserções na esfera legal para regular a vida social revela o propalado ativismo judicial que divisa suas terras com o ativismo político do judiciário. Se o primeiro completa o Direito e pacifica a sociedade, o segundo desequilibra a harmonia dos poderes, usurpando um poder alheio, trazendo danos à paz social. A linha de separação é bastante tênue.

O Poder Legislativo, por estar mais próximo da sociedade, pelo grau de dependência representativa que lhe é peculiar, por efeito da regular e sistemática renovação da confiança popular depositada nas mãos dos parlamentares, sofre pressões e demandas diuturnas de grupos sociais que lhes são próximos. Por sua vez estes grupos e parlamentares que lhes representam, mais proximamente, encontram-se em conflitos com outros grupos que lhes exigem a segurança jurídica de direitos contrapostos. Assim o Legislativo atua casuisticamente, numa proliferação de institutos legais, os quais enredam a sociedade num cipoal jurídico que lhe impede a espontaneidade e liberdade de ser, ela própria, arquiteta e engenheira de seu destino. Se o ativismo legal especializa e especifica o direito, retalhando-o em mil pedaços, atomizando pedaços individuais de um todo coletivo e indissolúvel, por outro lado, detalha e aprofunda os direitos básicos destes grupos, destas minorias. Estatutos, leis especiais de segmentos sociais se acentuam, expandindo-se num terreno cada vez mais largo. Se nos charcos deste terreno prolifera-se o germe da cidadania para grupos merecedores de tutelas diferenciadas, o risco de ali afundarmos os pés e não mais conquistarmos os terrenos circunvizinhos que compõem a fazenda social da cidadania



plena, ativa e solidária, não pode ser descartado. O ativismo legislativo não pode violar os princípios e os fundamentos de unidade que esteiam o Estado Social, como um Estado de todos e para todos.

Finalmente o Poder Executivo. Para a Administração pública, os direitos sociais já não podem mais ser postergados. Surgem, a todo o momento, programas sociais de governo que contemplam, conceitualmente, direitos de vida plena e digna a todos. A programaticidade suplanta e sufoca, muitas vezes, a efetividade, quando não, surgem timidamente, sem a difusão caudalosa necessária que as demandas sócias exigem. É como se a Constituição fosse a folha de papel em que se escreve qualquer sonho, sem afirmação voluntária para realizá-lo. Assim, no que tange aos direitos fundamentais, cria-se um fosso, que se mostra intransponível, entre a idéia prescrita e positivada e a realidade segregacionista que não muitos esforços para enxergá-la. Os governos, em suas esferas federativas respectivas, têm obrigações constitucionais, planejamentos orçamentários executórios, programas obrigatórios, acompanhamentos fiscalizatórios. Deveres básicos, que bem ou mal, são exigidos, ou melhor, exigíveis. O voluntarismo, cada vez mais diminui seu campo de atuação. Está garroteado pelos controles internos e externos. O controle social será a última etapa desta longa caminhada. Os atos dos governos e de seus servidores estatais restam vinculados e seus programas pré-estabelecidos, planejados. Entretanto, há margem para se fazer sempre mais, a discricionariedade não foi torpedeada pelo legalismo. Os programas sociais de governo, assim como a Constituição, não andam sozinhos. Para plenos efeitos sociais esperados já não basta o convencimento jurídico-legal daqueles servidores públicos que os implementam, mas também sua aceitação moral e ideológica que o Estado Social sugere, porquanto o fato social tenta escapar da norma cai sempre na rede da axiologia que os funde. Portanto o Estado Social envolve a Sociedade e o Direito no manto principiológico da igualdade, da liberdade e da fraternidade. Trindade recuperada, em novas vestimentas, dos farrapos da história.

O ativismo da Administração Pública é fator essencial na formação e funcionamento do Estado Social constitucionalizado. Este ativismo não se dá, nem nunca se dará, pura e simplesmente como protagonismo animado pela elite dirigente de governo e gestão efêmeros. Mas sim, há de perpassar toda a estrutura burocrática instalada. O governo fortuito pode até contaminar uma certa ação intensiva que aqueça o sangue nas veias do serviço público, mas é o servidor público, reconhecido pela sociedade, qualificado e comprometido com Estado de Direito e a sociedade real que lhes sustentam, que



aproximará, finalmente, para o abraço último e eficaz, a Sociedade e a Constituição, o Estado Social e Sociedade Constitucionalizada, a liberdade do cidadão e a igualdade no mínimo digno.

4- SERVIÇO PÚBLICO: O ATIVISMO NECESSÁRIO PARA O ESTADO SOCIAL

Não bastasse esta cobrança político-jurídica constitucional na atuação do servidor público, a realidade social reclama-lhe um renovado e ousado papel na condução executória das políticas públicas; assim como a sociedade civil, que caminha para um controle social, mais robusto, da coisa pública, exige-lhe um comportamento ético e eficiente na execução destes programas públicos; bem como o Terceiro Setor reatando e intermediando a parceria abandonada entre governo e sociedade. O que se depreende é que a instituição cidadania avança, e avança em passos largos, efetuando fortes inserções e acompanhamentos das administrações públicas. Há uma sinalização da sociedade, que se manifesta por diversos canais de protagonismo, como um processo de controle social que se inicia, através das ouvidorias que se instalam nos órgãos públicos, dos instrumentos constitucionais que aos poucos vão sendo aplicados para concretização de gestões participativas, do Ministério Público assumindo sua excelsa função fiscalizatória constitucional, de um Judiciário mais preocupado com a efetividade do Direito justo, portanto menos positivista e mais adstrito a princípios e valores constitucionais. Através de muitas manifestações da sociedade civil, poderíamos acreditar que o servidor público será cada vez mais convocado a se imbuir de um novo ideário da gestão e coisa pública, e assumir, decisivamente, a função de agente transformador no Estado Democrático e Social previsto na nossa Carta Magna.

A pergunta central que se coloca é como o servidor público poderá sair do estado de passividade em que ainda se encontra e incorporar a missão pública de agente de transformação do Estado Liberal ao Estado Social? Desdobrando ainda mais esta pergunta, como o servidor público deixará de ser um solícito agente de governos, obediente às ordens infraconstitucionais e passará a ser o servidor da sociedade, sua razão de ser!, cumpridor de preceitos constitucionais na efetivação do Estado justo prometido?



5- CONCLUSÃO

Espremido entre a sociedade, que ainda não lhe cobra o esperado papel que lhe foi incumbido, o governo efêmero que apenas lhe cobra fidelidade a um modelo de gestão, sem descer à substância de sua função maior focada na Constituição, esta que deveria regular suas ações, servindo-lhe de balizamento para que sua prática funcional objetive o interesse público e tenha por finalidade o bem comum. O servidor público brasileiro, portanto, encontra-se nesta encruzilhada: uma excelsa tarefa constitucional a cumprir; por outro lado, a leniência e timidez dos governos na implementação das políticas públicas necessárias para equalizar o já vetusto desequilíbrio sócio-econômico e, por fim, uma sociedade em busca de caminhos que desenvolva a consciência cidadã ativa e solidária. No centro deste cenário, sob as forças destas três vertentes o servidor público tem que repensar o seu papel. Primeiro compreender muito bem este cenário complexo, entender quando estas forças são dissonantes e lhe levam a caminhos divergentes ou quando são convergentes e o caminho a seguir fica mais nítido.

A vontade do povo brasileiro, instituída na Constituição, quando delegou responsabilidades, direitos, poderes e deveres aos servidores públicos, mormente no âmbito principiológico quando trata de princípios afeitos ao serviço público, como a moralidade, a legalidade, a impessoalidade, a publicidade, a eficiência, a proporcionalidade, a razoabilidade. Princípios, hoje, assentes e pacificados, tanto na doutrina como na jurisprudência do Direito moderno, quanto ao caráter normativo e coercitivo. O valor igualdade será o elemento valorativo inviolável que dará ossatura ao Estado Social que se anuncia. Igualdade substancial, numa vertente aristotélica de compreensão que trata desigualmente os desiguais na medida em que se desigalam.

É possível e desejável acelerar as transformações que a Constituição Federal almeja na consecução do Estado justo com seus filhos e que garanta a dignidade e os direitos humanos de todos, a partir de ações concretas de servidores públicos, demandadas pela sociedade civil organizada, sequiosa de cidadania. Não se pode mais esperar por programas governamentais de um grupo ou partido político. O servidor público, o Estado, a sociedade antecedem aos governos, bem como lhes transcendem. A realidade sócio-econômica do povo brasileiro revela discrepâncias abissais entre riqueza concentrada nas mãos de poucos e miséria escancarada na boca de muitos. O PIB nacional é construído por



todos os filhos deste imenso país, todos ajudam a construir a riqueza do Brasil, mas, por que esta riqueza não é distribuída com todos que a produziram? Nossa concentração de renda é uma das maiores do mundo e isto é uma doença grave que precisa ser tratada com remédios potentes e continuados. Tributar mais as riquezas e patrimônios, menos o consumo; aplicar a seletividade, a progressividade e a capacidade contributiva, previstos no mundo constitucional tributário, envolver a sociedade na alocação dos recursos públicos como prevê o mundo constitucional orçamentário, são tarefas da sociedade, dos servidores públicos, dos governos.

6- REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo, Malheiros Editores, 2005.

_____, Do Estado Liberal ao Estado Social. São Paulo, Malheiros Editores, 2007.

CARVALHO, José Murilo. Cidadania no Brasil, o longo caminho. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

Constituição da República Federativa do Brasil, 39ª edição, Editora Saraiva, 2007.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder. São Paulo, 8ª edição, Editora Globo, 1989.

GENTILE, Pablo. O pós neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.