

SOBRE UMA NOÇÃO PARA A FUNÇÃO SOCIAL DO ESTADO CONTEMPORÂNEO

VERA DE ARAÚJO GRILLO

(MESTRE EM DIREITO PELO CPGD/
UFSC; PROFESSORA NO CPGD/UFSC
DOUTORANDA EM DIREITO).

Este trabalho contém uma análise crítica de uma noção para a função social do Estado Contemporâneo, tendo se baseado no livro do Professor Cesar L. Pasold* sobre esse tema, onde estão, nítidas, as noções de função social, justiça social e Estado Contemporâneo.

Achou-se que seria interessante iniciar a análise fazendo um retrospecto do liberalismo e do chamado Estado Liberal que antecede ao Estado Contemporâneo, já que facilitaria a compreensão do tema.

O desenvolvimento da análise, propriamente dita, é feito a partir das características do Estado Contemporâneo, e dos enfoques dados pelo Professor Pasold ao estabelecer um comprometimento da palavra *função*, com dois elementos semânticos:

Ação e Dever de Agir.

Tenta-se estabelecer um lugar mais ou menos definido para o planejamento, ligado não só à ação como também à política que a antecede.

O ESTADO CONTEMPORÂNEO

Nada melhor para se começar a compor uma análise crítica de uma noção para a função social do Estado

* PASOLD, Cesar Luiz. *Função Social do Estado Contemporâneo*. Fpolis. Ed. do Autor/LADESC, 1984. 39 p. 79

Contemporâneo do que elaborar um quadro descritivo do que seja o Estado Contemporâneo. Para tal fim, a descrição do que se denomina "Estado Liberal", seu antecessor imediato, é medida que se impõe para a boa compreensão do tema.

É um tortuoso caminho, o seguido pelo Estado, desde as monarquias medievais às monarquias absolutas, pelo século XV, até chegar ao liberalismo e, posteriormente, ao que se denominou de Estado Contemporâneo.

O liberalismo estruturou-se e ganhou forças através de alguns pensadores, numa época condicionada pelas grandes descobertas e invenções tecnológicas, por novas formas de vida econômica e pela Reforma religiosa.

Ele era, verdadeiramente, uma espécie de desafio a inúmeros interesses estabelecidos e sacramentados durante séculos.

Pode-se afirmar que se desintegrou a sociedade em que havia uma posição social definida, onde os hábitos eram dominados por preceitos religiosos, era pouca a acumulação de capital, e a produção era dominada pelas necessidades de um mercado para uso eminentemente local.

E então, no século XIX, as modificações já se tinham estabelecido, com o liberalismo procurando, entre outras coisas, definir um mercado (apesar do florescimento do nacionalismo); reivindicar o direito do indivíduo ser dono de seu destino, sem imposição de qualquer autoridade; aperfeiçoar o direito de propriedade, em que pese o surgimento de um proletariado que fazia suas exigências.

Ao se fazer uma análise desses tempos, fica claro que, antes do liberalismo completar sua obra, já se viu forçado a lutar contra modificações que, exigidas pela própria sociedade, espreitavam aquelas que apenas acabara de implantar.

Pode-se concluir que, na verdade, o gerador do liberalismo foi o aparecimento de um novo tipo de sociedade econômica, no final da Idade Média. O que vai fazê-lo transformar-se sensivelmente, será, outra vez, uma nova sociedade, com muito mais reivindicações no campo econômico e, também, no social e político.

A característica principal do liberalismo, a nível estatal, estava em que, como instrumento, o Estado limitava sua intervenção a menor área compatível com a manutenção da ordem pública.

O que determina o fim do chamado Estado Liberal é que a

própria sociedade se encarrega de demonstrar a sua impossibilidade de resolver problemas novos e extremamente importantes.

Os novos fatos, marcadamente após a Revolução Industrial: o trabalho operário nas fábricas, a saída da mulher do lar em busca de reforço para o salário do marido, a exploração do trabalho infantil.

Eis, delineada, uma nova realidade social.

Se o Estado ainda não é intervencionista, ele também não é apenas o guardião da ordem e defensor do país contra os ataques externos. Há tentativas de resolução de alguns dos graves problemas sociais, como, por exemplo, em 1782, o “Gilbert’s Act”, que assegurava o socorro, em dinheiro, a todos os pobres e inválidos⁽¹⁾ e, muito antes dele, em 1601, a “Poor Law”, no mesmo sentido.

Esses e outros atos de assistência pública foram reformulados, no início do século XX, através de comissão nomeada para estudar a reforma da assistência pública. Seus principais componentes serão, justamente, Beatrice e Sidney Webb, fundadores do fabianismo e que publicam em 1909 seu famoso relatório “Minority Report”, no qual expõem suas concepções a respeito de “uma obrigação mútua entre o indivíduo e a Comunidade”.⁽²⁾

Na verdade, a primeira reação anti-liberal, surgida organizadamente, foi o socialismo.

De Karl Marx aos fabianos, o socialismo representa uma nova leitura da sociedade.

Se Marx enfatiza que as transformações poderão ser conseguidas sem contar com o aparelho do Estado que, segundo ele, deve ser destruído, os fabianos pensam o contrário. Isto é, o aparelho estatal “é perfeitamente adequado para realizar as mudanças sociais” e essas mudanças devem ser efetuadas de maneira gradual.⁽³⁾

O Estado Contemporâneo surge no final do século XIX, início do século XX. É o Welfare State ou Estado Previdência, que só se consolida a partir do término da Primeira Guerra e se transforma, aos poucos, sob os influxos da Segunda Guerra Mundial.

Alguns autores ligam seu real aparecimento na Inglaterra, a

(1) ROSANVALLON, 1981: 144

(2) Idem, p. 146.

(3) BERTRAND de Jouvenel, 1978: 277

partir de 1942. Já na Alemanha, os primeiros elementos de política social que surgem, iniciando o Welfare State, o fazem por volta de 1871.

Esse novo Estado é um tipo de Estado democrático, que tem ampliado os níveis de participação política e os direitos sociais, numa conciliação da democracia política com a democracia social.

É claro que as transformações profundas da sociedade, obrigam o Estado a transformar-se também: passa a abrigar partidos políticos de representação de interesses das mais diversas classes; faz reformas sociais; intervém na ordem econômica; coloca os interesses sociais acima dos individuais; faz-se empresário.

A partir do exposto, pode-se analisar o Estado Contemporâneo como aquele a quem compete:

- garantir a lei e facilitar o desenvolvimento do corpo político;
- a justiça social;
- a intervenção na ordem econômica;
- submeter-se à vontade da sociedade.

O professor Cesar Pasold, em seu livro "Função Social do Estado Contemporâneo", assinala, descritivamente, as características desse Estado⁽⁴⁾.

(resumidamente)

- deve ter uma conformação jurídica;
- estabelece, nos discursos legais, sua submissão à Sociedade;
- de modo geral, o Estado Contemporâneo assume uma superestrutura para o desempenho das funções estatais, podendo ocorrer sua hipertrofia;
- em muitos Estados Contemporâneos ocorre a primazia absoluta do econômico, por razões várias, inclusive a internacionalização da economia.

Assim descrito, o Estado Contemporâneo toma uma conformação totalmente diferente dos tipos de Estados que se apresentavam até agora ao estudo dos cientistas, pois se for necessário um traço marcante para distingui-lo ele estará na *organização*.

Com efeito, as funções estatais se multiplicaram de tal modo que houve necessidade de se estabelecer mecanismos sofisticados

(4) PASOLD, 1984: 27

para geri-las.

É mister indagar, em vista disso, se hoje o Estado cumpre realmente as finalidades para as quais se organiza, e se tem desempenhado as funções para as quais foi criado.

Prescritivamente, segundo o Professor Pasold, o Estado Contemporâneo deveria apresentar: uma conformação jurídica fielmente relacionada com a realidade; um aparelhamento institucional e administrativo eficiente para que sejam postos em prática os compromissos entre o Estado e a sociedade que o criou; uma submissão, de todo o conjunto de técnicas e fundamentos para o desempenho administrativo, às demandas de sua realidade social; uma supremacia do humano sobre o econômico.⁽⁵⁾

Esse desenho prescritivo do Estado Contemporâneo parece um pouco distante do Welfare State, não por sua conformação, mas especificamente pelas “notas indicativas básicas” que, como menciona o autor, são três: o sujeito; o objeto; e o objetivo.

Nuclearmente, a partir dessas indicações, o *sujeito* é o homem, individualmente considerado.

O *objeto* será formado pelos vários campos de atuação onde o Estado agirá diretamente ou estimulando a ação.

“O *objetivo* deve ser a concretização do Bem Comum, conforme o estabelecido pela sociedade”.⁽⁶⁾

Observado por esse ângulo, vai-se notar a condição instrumental do Estado e, nestes termos, ele terá que, forçosamente, se adequar ao que a sociedade estabelecer como Bem Comum.

Para o Professor Pasold, a função principal do Estado é a Função Social.

SOBRE A NOÇÃO DE FUNÇÃO SOCIAL DO ESTADO CONTEMPORÂNEO

A Função Social do Estado

Já foi visto, no início deste trabalho, que as mudanças sofridas pela sociedade modificaram o comportamento do Estado, fazendo com que passasse a intervir nos mais diversos setores da vida social.

(5) PASOLD, 1984: 27.

(6) Idem, p. 27.

Essa intervenção se acentuou após a Segunda Guerra Mundial, quando alguns países tiveram um alto nível de crescimento econômico, como uma forma de estender a todos os setores da sociedade as benesses do desenvolvimento.

Por outro lado, essa ampla intervenção deveria ser regulada de modo a evitar-se uma hipertrofia do poder estatal, com todos os males dela decorrentes.

Em alguns casos isto até foi possível, em outros o Estado acabou por tornar-se a grande sombra que paira sobre todos os indivíduos e suas ações.

É muito mais um agente controlador da atividade do homem, para isto usando dos meios mais sofisticados aos mais torpes, do que um instrumento para a realização do Bem Comum. Este também é, muitas vezes, falaciosamente utilizado para sustentar, discursivamente, a ação.

A Função Social do Estado Contemporâneo, entendida pelo Professor Pasold como derivada diretamente da relação do criador (a Sociedade) com a criatura, está, por essa razão, obrigada a responder aos anseios da Sociedade.

No momento em que se quebra essa correspondência, o Estado perde a sua essência, aqui entendida como *razão de ser*.

O DINAMISMO DA NOÇÃO DE FUNÇÃO SOCIAL

Ao enunciar sua concepção de Função Social, Pasold estabelece um comprometimento do significado da palavra *função* com dois elementos semânticos distintos, mas que se complementam mutuamente: *Dever de Agir* e *Ação*.

É uma concepção acima de tudo dinâmica, que traz em si mesma as características de um processo.

O que se quer dizer com isto é que a Função Social deve ser entendida como um processo, sempre renovador e reinventador, que dá ao Estado Contemporâneo características muito próprias e temporais.

O *Dever de Agir* estaria embasado na política do Estado e nas normas que regulam esta ação.

Como política, neste momento, entenda-se a "maneira de conduzir os negócios do Estado com vistas ao alcance de determi-

nados objetivos”.(7)

É a política, na acepção supra, que ditará o tipo de Ação, ligada ao Dever de Agir, que competirá ao Estado desenvolver para alcançar o Bem Comum.

O momento em que a sociedade mais deverá exercer sua influência, será aquele ligado à escolha dessa política. A pressão deverá ser exercida no sentido de que ela seja a mais condizente com os anseios do corpo social, com sua realidade.

Pasold, mesmo, assinala que a Função Social do Estado Contemporâneo não deve ser encarada como uma dádiva, mas supõe e requer a cooperação social e a mobilização de todos os componentes da sociedade. É ela que sustentará, reivindicará e participará do Dever de Agir e da Ação do Estado. Sem essa participação efetiva toda a política estatal ficará invalidada, isto é, não legitimada.

Seria interessante que se fizesse algumas tentativas de especulação, em torno da forma de como se dará essa participação.

Não é possível imaginar, nessas circunstâncias, uma unidade de vontades, pois a sociedade é composta de indivíduos e cada um tem seus próprios desejos e necessidades. Pensar-se em unir todos os anseios em um só, parece uma idéia muito totalitária.

O que se pode imaginar é que a coesão se daria em torno de um *sistema de valores*, este sim, capaz de aglutinar toda a sociedade e permitir ao Estado ter sua política embasada num ideal de Bem Comum.

SOBRE O DEVER DE AGIR E SOBRE A AÇÃO

Articulando a política, o Estado Contemporâneo tem o dever de coordenar e agir em todos os campos de atuação a que seu compromisso com o binômio Indivíduo-Sociedade o obriga.

O Dever de Agir está vinculado à política (no sentido já explicitado) e às normas que formam o anteparo legal para a Ação.

E aqui entra uma indagação:

Entre o Dever de Agir e a Ação, não estaria o lugar do planejamento?

(7) Melo, 1978: 102.

A ação como *escolha*, isto é, a seleção, para execução, de “certas atividades necessárias à consecução de objetivos pretendidos”, deve pressupor um planejamento.

Não se pretende, aqui, abordar o planejamento como tal, pois não caberia neste trabalho. Mas seria desejável que ao Agir, como conseqüência do Dever de Agir, se preocupasse o Estado em estabelecer os meios necessários à consecução dos objetivos pretendidos, pois será a formulação destes que impulsionará a *Ação*.

É nesse momento que se reputa importante a participação política e cultural da sociedade, que a capacitará para influenciar na busca de soluções para seus problemas.

A captação dessa influência é parte integrante da Função Social do Estado Contemporâneo, pressupondo “... a mobilização solidária dos componentes da Sociedade considerada, sustentando, verificando e participando do Dever de Agir e do Agir do Estado”.⁽⁸⁾

O planejamento, desse modo, informará a *Ação*, não se tornando apenas uma “intervenção dirigida e de controle social...” e não se afastará do objetivo primordial da Função Social que é a realização da *Justiça Social*.

A intervenção da Sociedade no momento do planejamento e, depois, na *Ação*, estabelecerá, na medida em que houver necessidade, a flexibilidade nas decisões, propiciando inovações indispensáveis a uma boa formulação de metas e objetivos.

Por tudo isto, considera-se ser importante que a *Ação* possa vir informada pelo planejamento, para que consiga, com mais facilidade, alcançar aquilo a que se propõe.

CONCLUSÃO

A Função Social do Estado Contemporâneo tem como meta a *Justiça Social*. Dentro desse sentido, como assinala o Professor Pasold, a conduta estatal deverá corresponder aos anseios da sociedade.

Não é tarefa simples estabelecer em que setores se daria a atuação do Estado, já que nos dias atuais ele se faz presente em

(8) Pasold, op. cit., p. 57.

tantos e tão variados níveis que se pergunta, às vezes, se não seria demasiada interferência, já que nem sempre visa ao cumprimento de uma função social.

Por outro lado, as expectativas da sociedade contemporânea tornaram-se tão mais amplas, que não é tarefa simples "... a repartição dos benefícios da vida social entre os indivíduos e as classes ...".⁽⁹⁾

O Estado Previdenciário surgiu da necessidade de garantir uma renda mínima e, junto com ela, os serviços públicos essenciais, bem como a segurança social para todos.

Deve estar associado a uma administração estatal que, gerindo a economia, assegure a oferta de empregos, pelo menos a níveis razoáveis.

Fenômeno que começa a surgir, e que foi comentado por Galbraith em longo artigo publicado no Caderno Especial do Jornal do Brasil, de 23-9-1984, é que a opulência do Estado Previdenciário em alguns países esteja a fazer prever "um movimento político em autoliquidação".

Explicando: cumpridas suas finalidades, nos Estados Unidos da América do Norte, por exemplo, o Estado Previdência acabou por proporcionar melhoria tão acentuada de condições de vida, que o número de necessitados acabou ficando bem reduzido.

Acontece, então, segundo Galbraith, que a sociedade passa a não compartilhar mais das aflições de um segmento que crê quase inexistente e acaba por expulsar do poder aqueles que fizeram a revolução em nome dos inseguros e dos pobres e que, por esse motivo, continuariam ainda empenhados em favor do pequeno número de não privilegiados.

À maioria passa a não interessar mais essa luta.

Reagan, por exemplo, em 1981, reduziu ou extinguiu serviços sociais o que causou grande e imediato impacto nas classes pobres.

A coesão de objetivos, tão necessária à Ação do Estado, deixa de existir, e não mais é possível ter-se a certeza de que o papel desempenhado por ele esteja correspondendo, de maneira real, aos anseios da sociedade na busca do Bem Comum.

(9) Idem, p. 59.

É um traço novo, uma característica recente da atual sociedade e que, de algum modo, deverá produzir efeitos no âmbito do Dever de Agir e da Ação dos Estados que se encontram em condições semelhantes a dos Estados Unidos.

A Função Social do Estado Contemporâneo poderá sofrer o impacto desse fenômeno que está acontecendo nos países mais desenvolvidos, e que trará inevitáveis repercussões a nível de distribuição da Justiça Social.

Fato inédito é o constatar-se que a maioria está desfrutando de todas as benesses e a minoria, desvalida, não pode mais fazer ouvir sua voz, nem mesmo através de representantes, pois que aí se inserem outros problemas, a nível de representação e poder político, cuja discussão não cabe no âmbito deste artigo.

Sugere-se, desse modo, um repensamento, ou melhor dizendo, uma complementação do que seria a Função Social do Estado Contemporâneo, à luz dessas modificações por que estão passando as sociedades que têm um mais alto nível de desenvolvimento, e que, inevitavelmente, acabarão por repercutir na formulação de alguns conceitos, tão bem estudados pelo Professor Cesar Pasold em seu livro.

BIBLIOGRAFIA

- 1 — GALBRAITH, John Kenneth. Sociedade sem coração. In *Jornal do Brasil*, Caderno Especial, 23-9-1984.
- 2 — JOUVENEL, Bertrand de. *As origens do Estado Moderno*. Rio, Zahar Editores, 1978.
- 3 — LASKI, Harold. *O Liberalismo Europeu*. S. Paulo, Ed. Mestre Jou, 1973.
- 4 — MELO, Osvaldo Ferreira de. *Dicionário de Direito Político*. Rio, Forense, 1978.
- 5 — PASOLD, Cesar Luiz. *Função Social do Estado Contemporâneo*. Fpolis., Ed. do Autor, 1984.
- 6 — RATTNER, Henrique. *Planejamento e Bem-Estar Social*. S. Paulo, Ed. Perspectiva, 1979.
- 7 — ROSANVALLON, Pierre. *La Crise de l'Etat-Providence*. Paris, Ed. du Seuil, 1981.