

# A FUNÇÃO SOCIAL DO ESTADO NA MODERNA DEMOCRACIA

MANUELA LOURENÇO PIRES TORQUATO  
Procuradora do Município de Fortaleza, Profes-  
sora da Universidade Federal do Ceará e da Uni-  
versidade de Fortaleza.

## RESUMO

*Examina-se a condição instrumental do Estado, seu compromisso com o bem comum e interesse coletivo à luz da moderna concepção de democracia.*

## ABSTRACT

*We examine here the instrumental condition of state, its obligation to the common welfare and collective interest, on account of the modern conception of Democracy.*

Nossas considerações nestas reflexões didáticas partem de que, toda a democracia moderna tem como objetivo a prossecução do bem-comum e que ele é concebido a partir do asseguramento da liberdade, da igualdade e talvez, sobretudo de manifestações, constantes, participativas da "volonté générale". Vem daí, nossa preferência pela designação democracia "participativa", em substituição à representativa como prefere chamar-lhe a generalidade dos autores que versam o tema. Representativa, dizem, por as manifestações de vontade popular terem deixado de ser diretas, mas levadas a efeito (quando o são!) por aqueles que escolhermos como nossos representantes.

Caberia fazer um parêntesis: temos ouvido algumas vezes no Brasil, sobretudo pela boca das representantes legislativas cearenses Rosa da Fonseca e Maria Luiza Fontenelle; no cordel "Democracia Direta", bem como

em recente trabalho jornalístico de Brain Beedham, publicado em 10 de dezembro de 1993, pela Gazeta Mercantil, que democracia direta é aquela em que a iniciativa de Lei, a discussão dos grandes problemas nacionais, o plebiscito e o *referendum* são previstos e normalmente utilizados. Cremos que as nobres legisladoras, o autor do cordel e até o ilustrado jornalista incorrem num erro técnico. Esses procedimentos, e outros, bem recebidos e elogiados, são resquícios da democracia direta que não a ressuscitam, já que o mundo não voltará facilmente a usar o modelo geral e comum de cidades-estado, pequenas, fechadas e auto-suficientes. Apenas aproveitam dela meios políticos de manter alguma participação direta nos negócios dos estados, quando a manifestação de vontade não requer decisões de muita complexidade. Fazem a democracia semi-direta. De outro modo aliás, seriam injustificáveis as altas remunerações pagas a tais pessoas para representarem quem já poderia usar, direta, constante e proficuamente a própria voz para dizer o que quer. Não se obste também que o legislativo seria justificado para fazer de modo técnico e especializado, a Lei. Ora, todos sabemos que para fazer lei, atualmente, não é preciso ser jurista. Se deveria ser, já é outra ordem de problemas. Para dar forma e consistência jurídicas às normas legais existem, em todos os graus legislativos, as respectivas comissões de técnica jurídica. Onde fica a sensibilidade social é realmente interrogação que não podemos deixar de nos fazer, mas decerto não estamos no rol mais numeroso.

Hoje a Lei é feita por quem deve defender os interesses das pessoas que **Isonomicamente** deveriam submeter-se a ela — Todos, o Povo.

Preocupações críticas deixam no ar as interrogações: quais os reais interesses protegidos pela generalidade de nossas leis? Os do Povo? Mesmo?

Serão os corpos Legislativos, como os chefes do Executivo, nossos representantes, já que os escolhemos pelo voto, direto, secreto, periódico e tendendo ao sufrágio universal? É pouco correto usar ainda para eles o termo representante. Por três motivos. Vejamos o primeiro: desde a Revolução Francesa que se considera pouco válido apoiar o voto (nosso, elegendo-os, deles votando a Lei.) em "mandat impératif". O político - legislador ou executor deve atender aos interesses de todos, não apenas aos habitantes de seu prédio, rua, bairro, classe social ou agremiação recreativa ou profissional, por mais que eles sejam defensáveis.

Outra razão que desabona a escolha de tal designação, centra-se no fato de estar sendo contestada a teoria da representação quanto à pessoa jurídica. Ora, o Estado é uma delas, não a primeira, nem a última, nem a única.

Temos aliás, entendimento de que a teoria dos que defendem a possibilidade de desconsideração da pessoa jurídica é manifestação neste sentido, já que a "**Disregard Of Legal Entity**" foi criada, exatamente para proteger o bom nome da pessoa jurídica, em geral, de seus "maus representantes"! Daqueles "esportos", que defendem a idéia de "levar vantagem em tudo"

(especialmente à custa dos honestos que atualmente se convencionou chamar, depreciativamente de babacas). Esta situação fica mais delineada quando verificamos que, fora o recall (**onde existe**), o impeachment (que já se revelou pouco consistente, dada a sua inusualidade) e de forma mais corporativista, a "cassação de mandato", nenhum outro instrumento jurídico de aplicação direta foi ainda criado para a responsabilização específica de representante infiel a suas próprias propostas e aos interesses do povo. É claro que esta responsabilização é desejável. Poderemos até dizer que seria imprescindível, dado o carácter quase invariavelmente corruptor do poder, (pior ainda, pode acontecer que o político se arvora mais poder do que lhe foi concedido e salvo honrosíssimas exceções que a História registra, nunca em benefício do povo. Antes, pelo contrário).

Acresça-se que, prestigiando a vontade popular há que reforçar-se: a **soberania** reside no povo! Assim, cabe-lhe fiscalizar a atuação dos que se incumbem (lealmente, ou pior ainda, se não) de agir em nome do **povo**.

Estávamos tratando do Poder. Que se desdobra em funções. Já que não prosperou a idéia de Benjamin Constant de um quarto poder, por mais moderador que ele o tivesse concebido, temos que o Estado exerce um poder (uno e indivisível) através das três funções. Obstat alguns, no entanto que a idéia de Benjamin Constant não está enterrada. Haveria o quarto poder atribuído ao Ministério Público ou à imprensa. Pois vejamos. Na realidade o Ministério Público tem poder jurídico de defensor e controlador e é geral o clamor de o colocar, **Hierarquicamente Independente** no Poder Judiciário. Então, não é quarto poder. E se incluído, como ainda acontece no Brasil, no campo do Executivo, também não é quarto poder. Será então a imprensa esse desejável quarto poder? Cremos que, nem desejável, nem quarto, nem poder. Antes grupo de pressão se refletor da opinião pública. O que nos leva às percucientes opiniões de pessoas com a sensibilidade social e a aceitação de Alyrio Cavallieri ou Herbert de Souza, a respeito da influência, liberdade real, compromisso, riscos e perigos também, de sua atuação, especialmente do enorme "poder de fogo" da imprensa, mormente a televisiva. Remetemos o leitor para Hans Kelsen e suas considerações sobre a opinião pública, quando nos fala dos princípios da democracia(1).

Assentemos, neste ponto, que são três as funções do Estado e que a Teoria criada como de "separação de poderes" tem como objetivos a defesa da liberdade e, mais modernamente a obtenção da eficiência do aparelho estatal.

Um dos melhores trabalhos sobre este tema é o livrinho de César Luiz Pasold "Função Social do Estado Contemporâneo", editado em Santa Catarina, inserido na Coleção Pós-Grado. O autor louva Jacques Maritain, na medida em que este nos aportou elementos a considerar:

a) A condição instrumental do Estado;

b) O seu compromisso intrínseco com o Bem Comum ou Interesse Coletivo;

c) A interferência na vida da Sociedade"(2).

É curioso notar que, se estas considerações não constituem novidade, é, no entanto raro encontrá-las em obras jurídicas. Especificamente mais difícil ainda em sede de Teoria Geral do Estado, em que o pioneiro foi o Prof. Dalmo Dallari, ao trazer, de forma muito objetiva a seus leitores, as idéias de Roscoe Pound sobre o jusnaturalismo moderno, ocasião em que já se refere o caráter instrumental do Estado, ao serviço das idéias de direitos fundamentais.

Também merece ressalva a colocação na alínea "c" pois ainda atualmente o normal é ouvir-se dizer, ou ler-se, o que é mais grave, que o Estado Social é intervencionista. Seria interessante um estudo psicológico desta posição de tanto desejar ao Estado uma postura intervencionista, paternalista que não se consegue encará-lo em simples posição de desejar, estimular, ensejar **interação** social. Não é preciso ser intervencionista ou paternalista, para ser atuante, mas então, diretamente, só nos campos que se assumir como intrinsecamente seus, próprios, instrumentalmente ao bem comum.

E continuamos com Maritain, que citamos, apud Pasold:

*"o dever mais urgente das democracias é desenvolver a Justiça Social e melhorar a organização econômica para a defesa contra as ameaças totalitárias..."(3).*

O que nos forçaria, de novo a focar o ponto, importantíssimo, dos direitos fundamentais, por nos parecer inequívoca a necessidade de exigir, constante e reforçadamente a elaboração de Constituições e Declarações de direitos, não só para festejar suas edições, proclamações solenes, mas, para contribuir afincadamente para sua efetivação. São garantias da Democracia. Esta é muito frágil, corroída facilmente pelo descaso, não participação e tendência corruptora do poder.

Assentamos em que o bem é algo a ser atingido pelos esforços de todos. O que, evidentemente, pressupõe a educação participativa a fim de atenuar o "egoism" de cada um, desenvolvendo seu "socialism". Tarefa delicada e quase inglória em países que cultuam o imediatismo e a mera satisfação pessoal.

Retomamos o pensamento de Pasold:

*"A função social do estado contemporâneo não é concebida como uma dádiva generosa dele, antes constitui uma dinâmica que supõe e requer a cooperação social, a mobilização solidária dos componentes da Sociedade considerada, sustentando, verificando e participando do dever de agir e do agir do Estado".(grifo nosso)(4)*

É por isso que voltamos a fazer nossas as palavras do Prof. Pasold, quando desenvolveu o pensamento de Alceu Amoroso Lima ao referir-se a

Justiça Social, pois nela. "é a coletividade que tem o dever de contribuir para que cada pessoa humana receba na base de suas necessidades essenciais". (grifo nosso)(5)

A mais completa enumeração dessas necessidades é encontrada num texto de Manuel Jacques P.(06), indicando que são nove e que a mudança se verifica não em sua existência, mas no modo de satisfação. As necessidades são as mesmas, para todos os seres humanos e em todos os termos e lugares. Examinemo-las, traduzindo:

- 1 - Permanência (subsistência);
- 2 - Proteção (segurança);
- 3 - Afeto;
- 4 - Entendimento;
- 5 - Participação;
- 6 - Recreação;
- 7 - Criação;
- 8 - Identidade;
- 9 - Liberdade.

Repare-se que este autor do Direito alternativo considera como componentes da permanência os seguintes itens-habitação; alimentação e o ingresso no mercado de trabalho.

A enumeração traz algumas novidades, ao usar permanência, num sentido mais amplo e demorado no tempo do que a mera subsistência, no mesmo sentido se refere proteção, que é mais abrangente e menos materialista do que segurança, o afeto é ressaltado, não só por essencial, mas pelo caráter espiritual, não apenas a satisfação mais ou menos instintiva e de uma forma tão universal, que nos encontramos a vislumbrar influências "franciscanas". Do mesmo modo, o entendimento é pensado com referência a si mesmo, ao outro, numa clara manifestação de liberdade de conhecimento e de manifestação. Os pontos 4 e 6 estão intimamente relacionados com este e de igual modo se ligam as necessidades de 5 e 7, bem como todos sabemos, mas nem todos os confessamos, identidade e liberdade se revigoram com a criação e a participação. É curioso notar que o autor não se preocupa muito em explicar que tudo tende a concepção holística. Aliás, São Francisco de Assis parece tê-lo sido, sem o saber... O homem é um roseau, mas "un roseau pensant", disse Pascal. Toda a colocação de Jacques nos leva à presença física, mas sobretudo à espiritualidade do homem, de suas obras, da fé que o anima e o faz permanecer às vezes, para além do curto espaço e tempo físico, que ocupamos.

Podemos fazer, agora uma síntese — o Bem Comum oferece três vertentes:

- a 1ª é a da DIGNIDADE da pessoa humana;
- a 2ª é a do MÉRITO de cada um;

— a 3ª é a da SOLIDARIEDADE, entre aqueles a quem se reconhece mérito social.

Obviamente fica sempre no ar o problema de qual o critério pelo qual se identifica esse mérito, bem como a indagação do que realmente é mérito individual se vivemos em sociedade, sofrendo toda a sorte de influências?

Cabe-nos também alertar que ao falarmos de mérito não nos estamos referindo apenas à camada mais desprotegida — a do proletariado. Não fugimos à reflexão de que os proletarizados são hoje muito mais do que apenas os camponeses ou os operários de indústria. Neles, temos de já inserir e com franco desgosto, grande parte dos trabalhadores intelectuais. Quanto maior a leva, mais difícil a luta e o sucesso contra a perda de capacidade de luta e de recuperação, por exemplo, de poder aquisitivo.

Também não desejamos incorrer na ingenuidade de pensar que o intelectual proletarizado é mais sacrificado. Pode até não o ser, mas torna-se difícil acreditar que, por ser mais consciente, tal constatação lhe seja menos dolorosa.

É portanto bem comum, o das pessoas comuns, daqueles que lutam pela igualdade e dela não fazem privilégio de classe, em que sobressai o espírito de grupo.

Estamos neste ponto em desacordo com uma primeira interpretação do pensamento de Warat, quando o ilustre sul-americano receia "o fim do social". Podemos até concordar e o fazemos realmente quando revela aborrecimento pela trivologia (7) todos seus aspectos descartáveis, niveladores por baixo, excludentes do refinado, qualitativo, selecionado. O que não implica em discriminação, dado que ser refinado não implica em desclassificar quem não o é. Nem em afastar dos benefícios do progresso quem não conseguiu alcançá-lo, muitas vezes por lhe terem sido negadas oportunidades. Mas também não há por que se envergonhar de ter bom gosto se isso não é jogado no rosto de quem não o tem. Já diz o ditado — "gosto não se discute", mas pode aperfeiçoar-se!

Inexistindo a isonomia, frustra-se o mérito. Ele consiste em ser capaz de desenvolver potencialidades, com os meios de que se dispõe. Naturalmente que estamos pressupondo um mínimo de igualdade, de acordo com as implicações da dignidade humana, tão apregoada em Constituições e Declarações de direitos e tão pouco defendida para todos. A injusta distribuição dos bens essenciais, é um grave impedimento ao mérito. Recorde-se como é fácil verificar o tratamento desigual, facultado aos iguais. Quem não ouviu ainda. "Você sabe com quem está falando"?, principalmente vindo de bocas que não demonstraram nem sabedoria nem boas maneiras... Há que se lutar pela igualdade com tanto denodo como se tem empunhado armas pela liberdade. São indissociáveis os dois direitos, só colocados abaixo do direito à vida. E ir em frente na garantia de fraternidade, mas que esta não

seja de castas, de grupos fechados, de "iniciados", de parceiros. Terá de ser a fraternidade que estimule à paz, ao ambiente saudável, ao direito de propriedade, ao patrimônio comum da humanidade, ao direito de comunicar, ao desenvolvimento(8) de cada um, de cada instituição, de nosso Estado, do planeta em que habitamos. Será um desenvolvimento que sustente liberdade, igualdade, dignidade. Precisa de energia condutora, sendo uma delas — a **política**. Impõe-se não ignorar Warat, há que se combater a onda de triviologia, talvez nem chegue a maré... — já que ela "reduz a política a um espetáculo de vaudeville".(9) Contrariamente podemos (ainda) e devemos considerar a política como uma atividade apaixonante, porém honesta...

Exige-se, evidentemente que os políticos (não só eles) cultivem a competência e se estimulem os critérios e meios de aferir **responsabilidade**. Por que, se não, as virtudes cívicas acabam destruídas pelos vendavais.

Nesta posição, colocada pela primeira vez por nós, em dissertação de mestrado, temos a ilustre companhia de Celso Antônio Bandeira de Mello, não apenas em seu livro sobre igualdade, mas, mais recente e aprofundadamente, em seu Curso de Direito Administrativo, 4ª edição, já que afirma à pág. 435: "Segundo entendemos a idéia de responsabilidade do Estado é uma consequência lógica inevitável da noção de Estado de Direito."

Ora, o Estado é criatura do **homem**, e a este pede meças. Em que medida? A do homem **integral**. Dalmo Dallari concordou com João XXIII, ao assinalar que esse Papa, na Enc. "*Pacem in Terris*", ressaltou o homem integral, pleno, que apenas intentaremos atingir, se desabrochamos a necessidade de desenvolvimento de cada um, não por si, só, mas como explica Pasold — o homem, em sua condição de parte do todo, provedor e beneficiário, potencial e efetivo"(10).

Por tudo isto concluímos:

O homem é filho **digno** do Criador, ser vivo no contexto do Cosmos, na grande casa — A Terra —, em seu Estado, nas instituições a que se filia, no seu Eu, completo, integrado e íntegro, um humilde **ser irradiante**.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

01. KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1990, p. 278.
02. PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do estado contemporâneo**. Florianópolis: Estudantil, 1988. p. 33.
03. MARITAIN, Jacques. apud Pasold, op. cit, p. 32.
04. PASOLD, op. cit., p. 17.
05. MARITAIN, apud Pasold, op. cit. pág. 71.
06. JACQUES. P, Manuel - **Uma concepción metodologica del uso alternativo del derecho**: El otro derecho - I, Bogotá: ILSA, 1988, p. 24.
07. WARAT, Luis Alberto - **E o tango levou"**. *Sobre a transformação da*